

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA ARAŞTIRMALARI ENSTİTÜSÜ

AVRUPA BİRLİĞİ SİYASETİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ KOŞULLULUĞU VE VETO OYUNCULARI: YEREL YÖNETİM REFORMU

Doktora Tezi

KÜBRA ÖZTÜRK

İstanbul-2022

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA ARAŞTIRMALARI ENSTİTÜSÜ

AVRUPA BİRLİĞİ SİYASETİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ KOŞULLULUĞU VE VETO OYUNCULARI: YEREL YÖNETİM REFORMU

Doktora Tezi

KÜBRA ÖZTÜRK

Danışman: Prof. Dr. YONCA ÖZER

İstanbul-2022



ÖZET

Bu tez, Avrupa Birliği (AB) koşulluluğu çerçevesinde, 2002-2020 yılları arasında yerel yönetim reform süreçlerinde yaşanan kurumsal değişimi ve değişimi yönlendirici konumlarıyla veto oyuncularını incelemektedir. Veto oyuncularının statükonun değişimine, yani reform süreçlerine karşı tutumlarının hangi şartlar altında değiştiği veto oyuncuları teorisi ile, bu değişimin ne yönde ve hangi gerekçelerle gerçekteştiği ise, rasyonel tercih kurumsalcılığı perspektifinden açıklanmaktadır. Çalışmada, reform sürecindeki politika aktörlerinin tercih ve eylemleri ile, veto oyuncularının tutumları incelenirken; AB koşulluluğu ve Avrupalılaşmanın bu kurumsal değişime etkisi bağımsız değişken olarak ele alınmaktadır. Bu tezin amacı; 2002-2020 yılları arasında Türkiye’de yerel yönetim reformu sürecinde AB koşulluluğu ve uyum arasındaki ilişkide veto oyuncularına odaklanmak ve veto oyuncularının reforma karşı tutumlarındaki değişimlerin; hangi şartlar altında, ne şekilde ve hangi gerekçelerle gerçekteştiğini açıklamaktır. Bu amaçla, yerel yönetim reform sürecindeki veto oyuncuları ile yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler gerçekteştirilmiştir. Yapılan ampirik çalışmada, veto oyuncularının reforma ve AB koşulluluğuna bakış açıları ile zaman içinde neden tutum değiştirdikleri gibi sorulara yönelik çeşitli bulgular elde edilmiştir. AB koşulluluğuna ve AB’ye duyulan güvensizliğin yanı sıra, güç-iktidar ilişkileri ve üniter devlet yapısı gibi bazı konulardaki endişeler, veto oyuncularının tutumlarını belirleyen başat etkenler olarak görölmektedir. Son olarak, reform süreçlerinde “Sınırlı Avrupalılaşma” ya da “Avrupalılaşmadan Geri Gidiş” in yaşandığı dönemler olmakla birlikte; yapılan derinlemesine görüşmelerde, gerek politika yapıcılarının gerekse de veto oyuncularının genel itibariyle Avrupalılaşmayı araçsallaştırdığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupalılaşma, Rasyonel Tercih Kurumsalcılığı, AB Koşulluluğu, Veto Oyuncuları, Yerel Yönetim Reformu, Araçsallaştırılmış Avrupalılaşma

ABSTRACT

This dissertation studies the institutional change within the framework of European Union (EU) conditionality and the veto players, with their guiding position in this process, from the perspective of the rational choice institutionalism approach and the veto players theory. The veto players' attitudes towards the change in the status quo, that is the under which conditions, explained by the theory of veto players, and in what direction and for what reasons this change takes place, from the perspective of rational choice institutionalism. In this dissertation, the preferences and actions of the policy actors in the reform process and the attitudes of the veto players in the position against them are examined; EU conditionality and Europeanization on this institutional change are considered as independent variables. The aim of this dissertation; focusing on the veto players in the relationship between EU conditionality and harmonization in the process of local administration reform in Turkey between 2002 and 2020 and to explain under what conditions, how and for what reasons the changes in the attitudes of veto players towards the reform took place. For this purpose, semi-structured in-depth interviews were conducted with the veto players. In the empirical study, various findings were obtained regarding questions such as the perspectives of veto players on reform and EU conditionality and why they changed their attitudes over time. The credibility of the EU conditionality and the EU, as well as power relations and the concerns about unitary state structure, are seen as the main factors determining the attitudes of veto players. Finally, although there were periods of "Limited Europeanization" and "De-Europeanization" in the reform processes, in the in-depth interviews, it was concluded that both policy makers and veto players "Instrumentalized Europeanization".

Keywords: Europeanization, Rational Choice Institutionalism, EU Conditionality, Veto Players, Local Administration Reform, Araçsallaştırılmış Avrupalılaşıma

İÇİNDEKİLER

ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLO LİSTESİ.....	viii
ŞEKİL LİSTESİ	ix
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ	1

Araştırmanın Konusu ve Amacı	3
Literatüre Katkı.....	7
Argüman ve Araştırma Soruları	10
Araştırmanın Kavramsal ve Kuramsal Çerçevesi.....	11
Metodoloji	15
Araştırmanın Sınırlılıkları	20
Bölüm İçerikleri.....	21

1.BÖLÜM: YENİ KURUMSALCILIK TEORİSİ, AVRUPALILAŞMA, AB KOŞULLULUĞU VE VETO OYUNCULARI TEORİSİ

23

1.1. KURAMSAL ÇERÇEVE: YENİ KURUMSALCILIK

23

1.1.1. Yeni Kurumsalcılık Teorisi	25
1.1.1.1. Sosyolojik Kurumsalcılık.....	31
1.1.1.2. Tarihsel Kurumsalcılık.....	34
1.1.1.3. Rasyonel Tercih Kurumsalcılığı.....	38
1.1.2. Yeni Kurumsalcılık Türleri Arasındaki Farklar	45

1.2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: AVRUPALILAŞMA VE AB KOŞULLULUĞU

47

1.2.1. Avrupalılaşma.....	48
1.2.1.1. Üye Ülkelerin Avrupalılaşması	56
1.2.1.2. Aday Ülkelerin Avrupalılaşması	58
1.2.1.3. Avrupalılaşmanın Kuramsal Mekanizmaları	63

1.2.1.3.1. Dış Teşvik Modeli	64
1.2.1.3.2. Sosyal Öğrenme Modeli.....	64
1.2.1.3.3. Ders Çıkarma Modeli	65
1.2.2. AB Koşulluluğu.....	65
1.2.2.1. AB Koşulluluğunun Türleri	67
1.2.2.2. AB Koşulluluğunun Etkinliğini Belirleyen Faktörler.....	68
1.2.2.2.1. Güç Asimetrisi	68
1.2.2.2.2. Koşulların Belirliliği.....	69
1.2.2.2.3. Ödülün Büyüklüğü ve Hızı.....	70
1.2.2.2.4. Koşulluluğun Güvenilirliği/İnandırıcılığı.....	71
1.2.2.2.5. AB ile Özdeşleşme ve Ulusal Rezonans	72
1.2.2.2.6. İç Uyum Maliyetleri ve Veto Oyuncuları.....	72
1.3. VETO OYUNCULARI TEORİSİ	74
1.3.1. Veto Oyuncuları Teorisinin Metodolojisi.....	76
1.3.2. Veto Oyuncusu Kategorizasyonu	78
1.3.3. Veto Oyuncuları Teorisinin Varsayımları	80
1.3.3.1. Ana Değişken Olarak “Politika İstikrarı”	83
1.3.3.2. Teorinin Bağımsız Değişkenleri.....	89
1.3.4. Veto Oyuncuları Teorisi ve Politika Değişimi	94
1.3.5. Veto Oyuncuları Teorisinin Sınırlılıkları	95
1.3.6. Veto Oyuncuları ve Avrupa Birliği Koşulluluğu	99
2. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORMU	103
2.1. AB’NİN YEREL YÖNETİM YAKLAŞIMI VE TÜRKİYE’DE “SINIRLI AVRUPALILAŞMANIN” KAYNAKLARI.....	106
2.1.1. Avrupa İdari Alanı.....	111
2.1.2. Yönetişim Beyaz Kitabı.....	116

2.1.3. SIGMA Programı	117
2.1.4. Yerindenlik (Subsidiarity) İlkesi	119
2.1.5. Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	122
2.1.6. Katılım Ortaklığı Belgeleri.....	125
2.1.7. İlerleme Raporları (2000-2020).....	128
2.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORMU	137
2.2.1. Reform Nedir, Ne değildir?	141
2.2.2. Reformun Gerekçeleri/Gündeme Getiren Unsurlar.....	147
2.2.2.1. Reformun Tetikleyicisi olarak Ekonomi Politikaları ve Krizler	148
2.2.2.2. Ekonomik Krizin Politik Yansımaları ve Diğer Siyasal Gerekçeler.....	152
2.2.3. 2002 Sonrası Yerel Yönetim Reformu Çalışmaları.....	156
2.2.3.1. 5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu (Kadük Kanun)	161
2.2.3.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu	165
2.2.3.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	168
2.2.3.4. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....	170
2.2.3.5. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.....	172
2.2.3.6. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun	174
2.2.3.7. 6360 Sayılı Büyükşehir Modelinde Değişiklik Yapan Kanun	177
2.2.3.8. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçişin Yerel Yönetimlere Yansıması	182
2.3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORM SÜRECİNİN VETO OYUNCULARI	185
2.3.1. Siyasi Partiler.....	187
2.3.2. Bürokrasi	189
2.3.3. Yargı	195

2.3.4.Baskı Grupları ve Sivil Toplum	200
2.3.5. Cumhurbaşkanı.....	205
2.3.5.Diğerleri.....	209
3. BÖLÜM: VETO OYUNCULARININ AB KOŞULLULUĞU ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİM REFORMUNA BAKIŞI: NİTEL BİR ARAŞTIRMA	215
3.1. REFORM SÜRECİNDE VETO OYUNCULARININ TEMEL TARTIŞMA KONULARI	215
3.1.1. Yerindenlik İlkesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	216
3.1.2. Güç/İktidar İlişkileri ve Kaynak Dağıtımı.....	224
3.1.4. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası İlişkiler	229
3.1.5. Optimal Ölçek ve Temsil.....	236
3.1.6. Yetki ve Sorumluluklar	244
3.1.7. İdari-Mali Özerklik.....	251
3.1.8. Kayyımlık	259
3.2.VETO OYUNCULARININ AB KOŞULLULUĞUNA YAKLAŞIMI ..	264
3.3. ARAÇSALLAŞTIRILMIŞ AVRUPALILAŞMA (INSTRUMENTALIZED EUROPEANIZATION) VE REFORM	273
SONUÇ	278
KAYNAKÇA.....	292
EKLER	319

TABLO LİSTESİ

Sayfa No:

Tablo 1: Türkiye'nin Çekince Koyduğu Maddeler ve İçerikleri.....	125
Tablo 2: 6360 sayılı Kanun ile Genel Bütçe Vergi Geliri Paylarında Yaşanan Değişim (%).....	174
Tablo 3: Kanunların Onaylanma Sürecinde Ahmet Necdet Sezer ve Meclisin Yıllara Göre Davranışları.....	204
Tablo 4: Hükümetlere göre Cumhurbaşkanı Sezer'in Davranışı.....	205

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No:

Şekil 1: Çoklu Veto Oyuncularının Etkileri.....	7
Şekil 2: A1-A3 ve B1-B5 Veto Oyuncuları Grupları ve Politika İstikrarı.....	77
Şekil 3: Statükonun Kazanç Alanı.....	79
Şekil 4: Statükonun Değişimi.....	80
Şekil 5: AB'ye Katılım Süreci.....	97
Şekil 6: Yıllara Göre Veto Edilen Kanun Teklifi Oranı.....	204

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABB: Ankara Büyükşehir Belediyesi

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AK PARTİ: Adalet ve Kalkınma Partisi

AYYÖŞ: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

BM: Birleşmiş Milletler

CBK: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

DB: Dünya Bankası

HDP: Halkların Demokratik Partisi

IMF: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)

IPA: Instrument for Pre-Accession Assistance

İBB: İstanbul Büyükşehir Belediyesi

KAYA: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

KYTK: Kamu Yönetimi Temel Kanunu

MEHTAP: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

MÜSİAD: Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği

OECD: Organization for Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü)

SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management.

STK: Sivil Toplum Kuruluşu

TAIEX: Technical Assistance Information Exchange

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEPAV: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TESEV: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

TMMOB: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TODAIE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜRKONFED: Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu

TÜSİAD: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği

vb.: ve benzerleri

YAYED: Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği

YSK: Yüksek Seçim Kurulu

ÖNSÖZ

Akademik ve kişisel hayatımın belki en önemli aşamasını oluşturan ve yıllarca emek verdiğim bu çalışmayı yaparken zorlu dönemler de oldu keyifli zamanlarda. İyisinde de kötüsünde de beni hiç yalnız bırakmayan bazı destekçilerim vardı ki, onlara özel teşekkür etmek isterim.

Tezimin ilk danışmanı ve tez komite üyelerinden Sayın Prof. Dr. Barış ÖVGÜN, bu süreçte en büyük destekçimdi desem yanlış olmayacaktır. Tezin başından sonuna kadar, en yoğun dönemlerinde bile katkısını ve desteğini hiç eksik etmedi. Çalışmanın her aşamasında bazen saatlerce yapılan beyin fırtınaları ve motivasyon konuşmaları ile yolumu aydınlattı. Gerek akademik teşviki gerekse her zorlu dönemde motive edici rehberliği ile kendisinden çok şey öğrendim ve öğrenmeye devam edeceğimi de biliyorum. Kendisine ne kadar teşekkür etsem az.

2011’de Marmara Üniversitesi Avrupa Birliği Enstitüsü’nde başladığım Yüksek Lisans eğitimimden beri tanıdığım değerli hocam ve danışmanım Sayın Prof. Dr. Yonca ÖZER’in yeri apayrı. 2014-2018 yılları arasında asistanlığını da yaptığım kıymetli hocam ilk günden beri çalışmak istediğim konu ve araştırma süreçlerinde beni hep destekledi ve yanımda oldu. Gerek akademik gerekse kişisel hayatımda kendisinden çok şey öğrendim. Kendisine içten teşekkürlerimi sunuyorum.

Tez İzleme Komitesi’nde olmayı kabul ederek çalışma süresince hem desteği hem de kıymetli geri bildirimleriyle önemli katkılar sunan Sayın Prof. Dr. Erbay ARIKBOĞA’ya; idari yoğunluğu sebebiyle sürecin sonuna kadar devam edemesek de tez izleme jürimde yer almayı kabul eden ve tezin başından itibaren değerli fikirleri ve desteği ile yanımda olan kıymetli hocam Sayın Prof. Dr. Can Umut ÇİNER’e; benim için çok farklı bir yeri olan, lisans döneminden de hocam ve akademik yolculuğumdaki rehberlerimden Sayın Prof. Dr. Meral S. ÖZTOPRAK’a ve gerek saha çalışmasında gerekse sonrasında nezaketiyle kıymetli katkılar sunan Sayın Dr. Öğretim Üyesi Osman SAVAŞKAN’a destekleri ve rehberlikleri için teşekkürlerimi sunarım.

Daha ismini sayamadığım pek çok hocamın bu süreçte çok büyük katkısı oldu. Özellikle saha çalışmasında, yapacağım görüşmeler için randevu süreçlerini kolaylaştıran o çok

kıymetli insanlara; bu uzun yolda motive edici destekleri ile her daim yanımda olan değerli dostlarıma ve iyi ki var ve hep olsun dediğim, tezi yazarken de savunurken de hep yanımda ve destekçim olan canım dostum Sezil DURMUŞ'a teşekkürü borç bilirim.

En büyük teşekkür ise sevgili aileme. Sanırım bu süreçte benden daha çok yoruldular. Onların desteği, emeği ve sabrı yolumu her daim aydınlattı ve beni ayakta tuttu. Varlıklarına şükrettiğim sevgili annem Sebiha ÖZTÜRK ve babam Akgün ÖZTÜRK bu çalışmanın ve ünvanın gerçek mimarları. İkisine de sonsuz teşekkür ediyorum.

Kübra ÖZTÜRK

İstanbul, 2022

GİRİŞ

MacKenzie (2021, s. 13-14)'nin ifadesiyle “*siyaset bir tür insan faaliyetidir*” ve siyasi faaliyet, anlaşmazlıkların mevcut olduğu ve başkalarına etki ettiği yerde anlaşmaya varmak için bir yöntemdir. Bu durum aynı zamanda, anlaşmaya taraf olanların kendi mevcut menfaatlerinin gözetilmesine önem vermekle kalmayıp, ayrıca gelecekteki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olacak bir dizi norm ve standart oluşturmayı hedeflediklerine de işaret etmektedir. Bernard Crick (1964, s. 21) ise, siyasetin doğasına ilişkin bu yaklaşımı şu şekilde özetlemektedir: “*Siyaset belirli bir idari birim dahilindeki farklı menfaatlerin, bir bütün olarak topluluğun refahı ve bekası için önemleri oranında iktidardan pay verilerek uzlaştırılması faaliyetidir.*” Crick (1964)'in tanımlamasına göre siyaset, belirli bir yerde anlaşmazlık ve çatışma söz konusu olduğunda ortaya çıkmaktadır ve bu çatışmaları uygun bir biçimde çözme sanatıdır. Siyaseti yalnızca çatışmaları çözme ve uzlaşma sağlama sanatı olarak gören bu yaklaşımın dışında, ortak yarar arayışı olarak görmek de mümkündür. Bu yaklaşım çerçevesinde ise siyaset; anlaşmazlık üzerine değil, iş birliğine ve tüm yurttaşların katılacağı iyi hayat arayışına dayalı bir faaliyet olarak görülmektedir (MacKenzie, 2021, s. 15).

Habermas (2008, s. 67)'a göre, küreselleşme süreci ekonomik alanla sınırlı kalmamış; bizi yavaş yavaş başka bir perspektife alıştırmış ve bu alışılan perspektif de hepimize toplumsal alanın daraldığını, tüm insanlığın ortak risklerle karşılaşmasıyla ise bir kader birliğinin oluştuğunu göstermektedir. Castells (2006, s. 86)'e göre ise, dünya giderek küreselleşen süreçler tarafından yapılandırılırken, siyaset de giderek yerelleşmekte ve bu bir paradoks yaratmaktadır. Küreselleşme fikrinin gelişimi ile Avrupa Birliği (AB) fikrinin siyasal anlamda ortaya çıkış süreci aşağı yukarı aynı döneme denk gelmektedir. Küreselleşme ekonomik, sosyal, siyasal ve toplumsal olmak üzere pek çok alanda hayatımıza etki etmektedir. Bu etkilerin olumlu ve olumsuz değerlendirilebilecek pek çok yönü bulunmaktadır. Özellikle AB gibi uluslararası kuruluşlar 1990'lı yıllardan başlamak üzere küreselleşmenin olumsuz etkilerini en aza indirmek için yerelleşmeyi bir formül olarak sunmaya başlamışlardır. Yerelleşme ile yerel değerlerin ön plana çıkması, tek tipleşmenin önlenmesi ve bu yolla demokratik bir toplumsal alan yaratılması amaçlanmıştır. Yerelleşme paradigmasının temel uygulama alanı ise yerel yönetimler olmuştur.

Pek çok ülke, tek bir merkezden yönetilemeyecek kadar büyük ve karmaşıktır. Bu sebeple, merkezi yönetimin bazı işlevleri hem demokrasi hem de verimliliği sağlamak adına yerelleştirilmektedir (Newton & Deth, 2014, s. 117). Bu ihtiyaçtan doğan yerel yönetimlerin varlığı ve gerekliliği, pek çok yerel düzeydeki hizmetin başkentteki bürokratlar tarafından yerine getirilmesinin güçlüğü ve hatta imkansızlığı düşünüldüğünde daha iyi anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin gerekliliği genel kabul görmekle birlikte, yerel yönetimlerin ne ölçüde yetki sahibi olacağı ve hangi hizmetleri yerine getireceği; merkezi yönetimde ise hangi yetkilerin kalacağına karar verilmesi ve uygulanması aşamalarında çatışma ve anlaşmazlıklar yaşanabilmektedir. Ülkelerin kendi koşullarına göre bir yapılandırma gerektiği muhakkaktır; lakin ülke içinde yerelleşmenin düzeyi çoğu zaman akademik ve siyasi tartışmalara sebep olabilmektedir. Bu bağlamda, pek çok ülkede üniter yapının korunması, idari ve mali özerklik, ölçek ekonomisi, temsil ve siyasal katılım gibi meseleler temel tartışma konuları olmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte başlayan yerelleşme paradigması ve bunun yerel yönetimlere yansımasının önemli bir ayağını uluslararası örgütler oluşturmaktadır. Dünya Bankası (DB), Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Para Fonu (IMF- *International Monetary Fund*), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği rgt (OECD- *Organization for Co-operation and Development*) ve AB gibi uluslararası örgütler, küreselleşme ve neoliberal politikalarla uyumlu biçimde 2000’li yıllarda yoğunlaşmış bir yerelleşme teşvikine başlamışlardır. Özellikle bu kuruluşlarla organik bağları olan ülkelerden yerel yönetimlerini güçlendirmeleri ve bu alanda reformlar yapmaları öncelikli beklenti ve hedeflerden birisi haline gelmiştir.

Araştırmanın Konusu ve Amacı

Dünyada iç politika-dış politika ayrımının muğlaklaştığı ve iç içe geçtiği bu dönemde, siyaset ve ekonomide yaşanan değişimleri birbirinden kopuk görmek mümkün değildir. Dünyada ve Türkiye özelinde yaşanan ekonomik krizler ve sermaye birikiminde yaşanan sorunları aşmak adına uygulanan kriz yönetme reçeteleri siyasi ve kurumsal anlamda da köklü değişiklikler yapılmasını zorunlu kılmakta ve beraberinde devletin yeniden yapılandırılması ve sistemin dönüştürülmesini getirmektedir.

1990'lı yıllarda toplumsal meşruiyet kazanmaya başlayan neoliberalizm, özellikle az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere uluslararası örgütler eliyle teşvik edilmeye başlamıştır. Türkiye'de ise neoliberalizm özellikle AB üzerinden kurumsallaşmasını gerçekleştirmiştir. AB ile neoliberal politikalar çerçevesinde gerçekleştirilen idari reformlar arasında zorunlu bir ilişki bulunmazken; AB'nin beklentileri ve Türkiye'de gerçekleştirilen reformların neoliberal perspektifte olması bakımından bir ilişkisellik göze çarpmaktadır (Şener, 2008, s. 112).

Özellikle Türkiye'nin AB adaylık süreci ile beraber, bu etki ve teşvik çok daha yoğun bir şekilde hissedilmeye başlamıştır. AB, klasik anlamdaki kurumlaşmaları aşan biçimde yönetsel yapıları değiştirmektedir (John, 2000, s. 877). AB kendi içinde uyguladığı ortak politikalar yoluyla, üye ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel yapıları üzerinde çoklu etki sahibidir. Yönetim sistemleri içinde önemli bir dişli olması sebebiyle de, entegrasyon politikalarının etkisi yerel yönetimlerde yoğun bir şekilde hissedilmektedir. Yerel yönetimler, vatandaşlara en yakın yönetsel birimler olmaları sebebiyle, AB politikalarının uygulanması ve bütünleşme için ideal aktörler olarak görülmektedir (Ökmen, 2006, s. 61-62). Bu nedenle, yerel yönetimler AB'nin oldukça önem verdiği kurumsal yapılardır. Siyasi bütünleşme yolunda bu zamana kadar, yerel yönetimleri kapsayacak şekilde pek çok karar alınmış ve çeşitli politikalar üretilmiştir. 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), 1993 tarihli Maastricht Anlaşması, aynı yıl Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu, 1994 tarihli Avrupa Parlamentosu

Yerel Yönetimler Konferansı ve sonrasındaki daha pek çok gelişme yerel yönetimlere verilen önemin göstergelerindendir (Parlak, 2006, s. 207).

Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi raporlarına göre; AB mevzuatının yüzde 70'i bölgeler ve kentler üzerinde etkili olmaktadır. AB aldığı kararlarda ve yasama süreçlerinde, yerelin koşulları ve ihtiyaçlarını da dikkate alabilmek adına bu Komiteye danışmaktadır. AB içindeki idari düzeyler arasında, birbirlerini güçlendirecek biçimde karşılıklı bir yasama mekanizması mevcuttur. Bu yönüyle, AB müktesebatının belirlenmesi ve düzenlenmesi süreçlerine yerel düzeyler doğrudan katkı sağlayabilirken, müktesebatın etkin bir şekilde uygulanmasında da görev almaktadırlar (AB Başkanlığı, 2021). Yerel ve bölgesel yönetimler, AB müktesebatının uygulanmasından sorumlu görülürken; hem AB politikalarının uygulanması hem de Birliğin yasal yapısı ve politikalarına vatandaşların inandırılması konusunda temel yapılar olarak görülmektedir (CoR, 2002). Bu sebeple, aday ülkelerdeki yerel yönetimlerin AB tarafından yüklenen sorumlulukları üstelenebilmeleri ve bütünleşmenin başarılı olabilmesi için kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekli görülmektedir (CoR, 2002; 2003). Bu çerçevede ise, aday ülkelerden yerel yönetimlerini güçlendirecek reformlar beklenmektedir.

AB gerek üye ülkelerin gerekse de aday ülkelerin kamu yönetimi yapılanması ve yerel yönetimlerin statüsüne ilişkin belirli bir model önermemektedir. AB'nin aday ülkelerdeki yönetsel yapıya ve işleyişine ilişkin beklentileri, ilkeler, şartlar ve bazı programlar yoluyla ifade edilmektedir. AB tarafından aday ülkelerde, Birlik standartlarını uygulayabilecek kapasitede idari kurumları oluşturmaları ve bu kurumların hizmetlerini; etkinlik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkelere uygun biçimde vermesi beklenmektedir. Merkez-yerel arasında dengeli ve demokratik ilkeler çerçevesinde belirlenmiş yetki ve sorumluluklar dahilinde, idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimlerin varlığı öncelikli beklentiler arasında yer almaktadır.

Güler (2005, s. 45-49) bu modeli “yönetişimci iktidar” tarzı olarak betimlerken; bu tarzda bürokrasi ve kamu yönetiminin altı ilke etrafında toplandığını ifade etmektedir. Söz konusu ilkeler; yönetimde etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, hızlı ve adil yargı, katılımcı yönetim ve yerelleşmiş yönetim olarak sıralanmaktadır. Bu ilkelerin yanı sıra, küreselleşme ile yükselen yerelleşme ve bölgeselleşme eğilimleri neticesinde yerel

yönetimlerin özerkliği de gün geçtikçe önem kazanan bir olgu haline gelmiştir (Ökmen, 2006, s. 55). Yerel özerklik; yerinden yönetim yapılanmasına sahip yönetsel sistemlerde, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirme süreçlerinde, merkezi yönetime ihtiyaç duymamalarına ve kendilerini yönetme kapasitesine sahip olmalarına ilişkin bir kavramdır (Wolman & Goldsmith, 1992, s. 45). Öte yandan yerel özerklik, yereldeki halkın maddi imkanları ve yaratıcılıklarından, katılım mekanizması yoluyla istifade edilmesini sağlamaktadır (Tortop, 1996, s.4). Demokratik yoldan karar organları seçimle iş başına gelen bu yönetim birimlerinin, idari ve mali özerklikten yoksun olmaları ise ayrı bir sorun teşkil etmektedir. Özellikle merkeziyetçi idari yapılanmaya sahip ulus devletlerde, yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin sorunlarla karşılaşabilmektedir. Merkezi yönetimde gücü elinde bulunduran iktidarlar, yetkilerini yerel yönetimlere devretmekten kaçınabilmektedirler.

Bir anlamda, tüm siyasi faaliyetlerin başlangıç noktası olarak görülebilecek olan yerel yönetimler ve bu alanda gerçekleşen reformlar, ülkenin tüm yönetim yapısında değişimlere neden olmaktadır. Aldığı kararlarla karşılıklı olarak birbirlerine etki yapan merkezi ve yerel yönetimler aynı zamanda birbirlerini beslemektedirler. Merkezi yönetim; başkent (merkez) ve merkezin taşra örgütlerinden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanlığı, ilgili kurullar ve bakanlıklar merkez teşkilatını oluştururken; bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatları da bu kapsamda ele alınmaktadır. “Mülki idare” olarak da adlandırılan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında artık kanıksanmış bir çekişme olduğu görülmektedir. Bu çekişmenin temel nedeni ise “iktidar ya da güç kavgası” olarak görülmektedir. Nitekim, yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk aktarılması gibi konularda merkezi yönetim içinde yer alan bazı yapılarla (örneğin bürokrasi) yetki ve görev karmaşası yaşanabilmekte, aynı zamanda gücün kaynağı olarak görülen yetkinin devri konusunda rahatsızlıklar yaşanabilmektedir. Türkiye’de atanmış ve seçilmişler arası ilişkilerde güç ve çeşitli kazanımların, elde edilmesi ya da korunması yönünde çekişme yaşanması aslında çok da şaşırtıcı değildir. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren atanmışların, var olan merkeziyetçi yönetim yapısı içinde “hamillik” rolü üstlendiği görülmektedir. Bu rol, küresel çapta yaşanan paradigma değişimleri, merkez-yerel ilişkilerini düzenlemeye yönelik 2000’li yılların başında yapılan reformlar ve sivil siyasetin de öne çıkarılması neticesinde ortadan tamamen kalkmasa da oldukça

zayıflamıştır. Ancak son yıllarda bu ortamı sağlayan düşünce yapısının değişime uğraması neticesinde, merkezi yönetimin (özellikle de taşra teşkilatları eliyle) yerel yönetimlerin koşullarını belirleyici ve etkileyici pozisyonu korunmuştur.

Türkiye’de yerel yönetim reformunun uzun bir tarihsel geçmişi olmakla birlikte, bu tezde incelenecek zaman aralığı içinde sürecin Türkiye’nin AB’ye aday ülke ilan edildiği 1999 tarihli Helsinki Zirvesi ile başka bir boyut kazandığı söylenebilir. Zira, bu süreç, AB’nin Türkiye’den üyelik için yerine getirmesi gereken pek çok yasal düzenlemeyi içeriyordu. Bu düzenlemelerin önemli bir kısmı da kamu yönetiminin hatta devletin yeniden yapılandırılmasını gerektiriyordu. Aday ilan edilen dönemde Türkiye’de DSP, ANAP ve MHP koalisyon hükümeti yönetimdeydi ve bu dönemde çalışmalar başlamıştı. Bu tarihten kısa bir süre sonra 2002 yılına gelindiğinde ise, AK Parti tüm seçmenlerin yüzde 34’ünün oyunu almış ve bir önceki dönem koalisyonu oluşturan partiler ise baraj altında kalarak parlamentoya girememişlerdir. Siyasal partilerin pek çoğunun baraj altında kalarak parlamentoya girememesi sonucu, eski bir siyasi gelenekten gelen ancak siyaset sahnesine yeni çıkmış olan AK Parti tek başına iktidar olmuş, uzun yıllar koalisyon hükümetleri ile yönetilen ülkede koalisyonun doğasından kaynaklı yavaş ilerleyen reform süreçleri, neoliberal dalga ve AB etkisi ile birlikte yeni bir boyut kazanarak hızlanmıştır.

Yerel yönetimler alanında 2002 yılı sonrasında yaşanan reformlar, içinde sürekliliklerle birlikte kırılmalar da barındırmakta; bu kırılmalarda reformlarda olduğu kadar reform sürecindeki aktörlerin yaklaşımlarında da dikkate değer değişimler görülmektedir. Bu tez ile, bu değişim ve dönüşüm ortaya konulurken, AB koşulluluğu bağlamında değişimin arkasında yatan sebepler sorgulanmakta ve ilgili aktörler ile gerçekleştirilen derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgular ile analiz edilmektedir. Reform süreçlerinde etkili olan veto oyuncularının yanı sıra, bu oyuncuların sorumlu oldukları kişi ve kurumlar ile olan ilişkileri ve bu ilişkilerin reform süreçlerine etkileri de incelenmektedir. Kurumsal reform, karmaşık olduğu kadar, müzakere ve onay aşamalarında etkin olan farklı aktörleri barındırmaktadır. Yerel siyaset ve yerel yönetimleri ilgilendiren konularda pek çok aktörün söz sahibi olduğu görülmektedir. Türkiye’deki reform süreçlerinde etkin olan ve veto oyuncusu konumunda yer alan

aktörlerin başlıcaları ise; siyasi partiler, bürokrasi, sivil toplum kuruluşları, baskı ve çıkar grupları ile yargıdır. Bunlara ek olarak, 2002-2020 yılları arasında sadece belirli dönemlerde veto oyuncusu olarak konumlandırılabilir olan Cumhurbaşkanlığı makamı, seçkinler ve ordu gibi oyuncular da yer almaktadır.

Söz konusu aktörlerin önemli bir kısmı veto oyuncuları literatüründe yer almazken; bu çalışmaya özgü biçimde Türkiye’deki yerel yönetim reformu literatürü ve yapılan ampirik çalışmadan elde edilen verilerden hareketle yeni veto oyuncuları eklenmiş ve kategorileştirilmiştir. Yerel yönetim reformu gibi, her ülkenin farklı idari yapı, coğrafi konum, tarihsel geçmiş ve sosyo-kültürel yapıya sahip olması dolayısıyla farklı şekillerde ilerleyen karmaşık ve dinamik bir süreci analiz etmek için yeni kavram setlerinin kullanılarak teoriye bazı eklemeler yapılması gerekli görülmüş, veto oyuncuları kategorisi genişletilerek teori desteklenmeye ve ayrıca geliştirilmeye çalışılmıştır.

Tüm bunlardan hareketle bu tezin temel amacı; 2002-2020 yılları arasında Türkiye’de yerel yönetim reformu sürecinde AB koşulluluğu ve uyum arasındaki ilişkide veto oyuncularına odaklanmak ve veto oyuncularının reforma karşı tutumlarındaki değişimlerin hangi şartlar altında, ne yönde ve hangi gerekçelerle gerçekleştiğini açıklamaktır. Veto oyuncularının statükonun değişimine, yani reform süreçlerine karşı tutumlarının hangi şartlar altında değiştiğine veto oyuncuları teorisi; bu değişimin ne yönde ve hangi gerekçelerle gerçekleştiğine ise rasyonel tercih kurumsalcılığı aracılığıyla açıklama getirilmektedir. Bu amaçla yapılan analiz sonucunda, Türkiye’de yerel yönetim politikalarının Avrupalılaşmasına ilişkin de çeşitli bulgular elde edilmiştir.

Literatüre Katkı

Türkiye’de kamu yönetimi ve yerel yönetim reformu konuları incelenecek olursa, AB etkisi ve AB’ye uyum konularının literatürde pek çok kez çalışıldığı görülebilir. Ancak, Türkiye’de bu değişime ilişkin olarak veto oyuncularının yaklaşımlarının incelenmesi ya da rasyonalist kurumsalcılık ve veto oyuncuları teorisi perspektiflerinden bu konuların analiz edildiği çalışmalara rastlanmamıştır. Öte yandan, AB değer ve normlarının neoliberal politikalar ile gösterdiği benzerlik ya da ilişki, bazı ilke ve değerlerin temsil ettiği gibi çalışmalar mevcutken, bunun veto oyuncularının

temsil ettikleri görüşlerdeki yeri ve reform sürecine nasıl bir etkide bulunduğu konusunda da yeterli analiz bulunmamaktadır. Bunlara ek olarak, 2000’li yıllarda AB’nin Türkiye’den taleplerinde belirgin bir değişim olmamasına karşın, Türkiye’nin bu taleplere yaklaşımının ve politikalarının zaman içinde değişmiş olması bu yaklaşım değişikliklerinin altında yatan sebepleri düşünmeye sevk etmektedir. Burada reform sürecinde etkin olan veto oyuncuları karşımıza çıkarken, yaklaşımları ve politikalarındaki değişimin arkasında yatan nedenlerin araştırılması ihtiyacı doğmaktadır. Bu noktada, yerel yönetim reform süreçlerindeki veto oyuncularının yaklaşımlarının ne tür koşullar altında değiştiği veto oyuncuları teorisi; değişimin nedenleri ise AB’nin ilke ve prensipleri ile temsil ettiği neoliberal politikalar ekseninde, rasyonel tercih kurumsalcılığı teorisi ile açıklanmaktadır.

Veto oyuncuları ilgili alan yazında bir teori olarak Tsebelis (1995) tarafından geliştirilmiştir. Tsebelis’in teorisinde belirttiği partizan ve kurumsal veto oyuncuları biçimindeki ikili ayrımı, kısıtlayıcı olması ve farklı sistemlerde ve politika alanlarında olması muhtemel diğer veto oyuncuları analize dahil etmemesi sebebiyle eleştirilmektedir. Tsebelis’in eleştirilen veto oyuncuları kategorizasyonundaki bu indirgemeciliğin en önemli nedeninin yöntemsel olduğu düşünülmektedir. Nitekim Tsebelis analizlerini tümdengelsel, yani nicel araştırma yöntemi kullanarak yapmakta ve de bu yöntemin doğası gereği, değişkenler ve analiz birimleri daha sınırlı olmaktadır. Bu kısıtlılığın önüne geçmek ve incelenen vakayı daha iyi anlamlandırabilmek için nitel araştırma yöntemi ve tümevarımsal bir metot izlenerek veto oyuncuları kategorizasyonu genişletilmektedir. İlgili alan yazınında Avrupalılaşma ve koşulluluk açısından ise, genellikle yasama sürecindeki veto oyuncularından bahsedilmektedir. Oysa, yasama ve uygulama süreçlerinde farklı veto oyuncuları söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla literatürdeki veto oyuncuları kavramsallaştırması problemli ve kısıtlayıcı görülmektedir. Bu tez ile, kavramın daha geniş bir biçimde kategorize edilmesi ile literatüre katkı sunulacağı düşünülmektedir.

Veto oyuncuları teorisinin doğruluğunu çeşitli örnek olay ve ülke örnekleri üzerinden kanıtlayan Tsebelis’in (2000, s. 470) de belirttiği üzere, yeni ülke ve politika alanları üzerinde teori test edilmelidir. Bu çalışmada teori, bazı yeni katkılar ile,

Türkiye’de 2000’li yıllardaki yerel yönetim reformu örneği üzerinden test edilmektedir. Tsebelis’in çoğunlukla anayasada belirtilen resmi kurumlar üzerinden geliştirdiği ve örnek olayları açıkladığı teoride, yerel yönetim reformu meselesinde aktörlüğü söz konusu olan yeni veto oyuncularını (sivil toplum ve çıkar grupları, cumhurbaşkanı, ordu vs.) bu çalışmada analize dahil edilmiştir.

Veto oyuncularına dair vurgulanması gereken bir diğer önemli husus; tüm dünyada siyasi sistemler giderek karmaşılaşırken bunun doğal bir sonucu olarak, yeni veto oyuncularının ortaya çıktığıdır. Yapısal ve politik değişimlere paralel olarak veto oyuncularının sayısı ve yaklaşımlarında da değişimler yaşanmaktadır ve bu durum veto oyuncuları teorisinin sürekli güncellenmesi ve kendisini yenilemesini gerektirmektedir. Örneğin, literatürde önceleri yerel ve basit aktörler olarak ele alınan veto oyuncularını, şu an gelinen noktada, yerel, ulusal, hatta uluslararası boyut kazanmıştır. Bu tez örneğinde, yerel yönetim reformunu ve karar süreçlerini etkileyen aktörler arasında en önemlilerinden biri de, uluslararası bir aktör olan AB’dir. AB’ye uyum sürecinde yerel yönetimlere ve reforma dair çalışmalar literatürde bulunmakla beraber, bu çalışma reform süreçlerinde AB kriterlerine ne kadar uyulup uyulmadığından ziyade, süreçteki veto oyuncularının yaklaşımları ve yaklaşımlarındaki değişime odaklanarak, AB koşulluluğunun önemli etki faktörlerinden olan veto oyuncularına özel bir önem atfetmekte ve bu oyuncuların daha detaylı analiz edilmesi bakımından da literatürdeki diğer çalışmalardan ayrılmaktadır.

Veto oyuncuları teorisine dair gerek uluslararası gerekse de Türkçe literatürde yerel yönetim reformunu inceleyen bir ampirik çalışmaya rastlanmamıştır. Bu durum dikkate alındığında, bu tezin veto oyuncuları teorisi literatürüne önemli bir katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Farklı bir örnek vaka ile teori test edilirken, aynı zamanda da teoriye katkı yapılmaktadır. Türkiye’de yerel yönetim reformuna dair yapılan çalışmalarda veto oyuncuları teorisi ve rasyonalist kurumsalcılık perspektifinde bir çalışma da bulunmadığından, yerel yönetim reformuna dair literatüre de bir yenilik getirmektedir.

Türkiye’de yerel yönetim reformuna dair çalışmalar incelendiğinde, ekseriyetle mevzuat incelemesi yapan betimsel nitelikli çalışmalar olduğu görülmektedir. Reforma

destek veya direnç gösteren otuz dokuz veto oyuncusuyla yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme gerçekleştirilerek yapılan bu çalışma, Türkçe literatürde bu konuda yapılan çalışmalar arasında görüşme sayısının fazlalılığı ve metodolojik yönüyle de yenilik arz etmektedir. Görüşme gerçekleştirilen pek çok veto oyuncusunun daha önce hiçbir yerde açıklamadıkları, ya da görüş beyan etmedikleri bazı konularda verdikleri bilgiler, gerek reform sürecinin daha iyi anlaşılması için gerekse de ilerleyen zamanlarda yapılması planlanan reform süreçlerinde yararlanılacak bir kaynak teşkil edecektir.

Argüman ve Araştırma Soruları

Çalışmanın temel argümanı; yerel yönetim reform sürecinde AB'ye uyumun gereklerinin içselleştirilmeyerek meşruiyet zemininde araçsallaştırıldığı; bu süreçte veto oyuncularının yaklaşımlarının ise fayda-maliyet hesabı ekseninde siyasi, ekonomik ve toplumsal koşullara göre değişim gösterdiği'dir. Bu argüman çerçevesinde tezde; AB koşulluluğu (AB etkisi) bağımsız değişken, yerel yönetim reformları bağımlı değişken, veto oyuncuları ise ara değişken olarak incelenmektedir. Ara değişken yani veto oyuncuları tezin esas odak noktasını oluştururken; bağımlı ve bağımsız değişken arasında ne gibi bir rol oynadığı ve süreç içindeki değişimi araştırılmaktadır.

Bu çerçevede çalışmanın araştırma sorusu şudur:

- Türkiye'de yerel yönetim reformu örneğinde AB koşulluluğunun etkinliği nedir ve bu süreçte veto oyuncularının rolü ve yaklaşımı ne olmuştur?

Bu ana soruya şu alt sorular eşlik etmektedir:

1. AB'nin yerel yönetimlere dair beklentileri nelerdir? Türkiye bu beklentiler doğrultusunda ne gibi düzenlemeler yapmış ya da yapmamıştır?
2. Türkiye'de yerel yönetim reformunun veto oyuncuları kimlerdir?
3. Veto oyuncularının yaklaşımlarında süreç içinde değişim olmuş mudur? Olduysa, hangi koşullarda, ne gibi değişimler yaşanmıştır?
4. Veto oyuncuları teorisinin varsayımları ve kavram setleri, Türkiye'deki veto oyuncularının yaklaşımlarını açıklama gücüne sahip midir?
5. Yerel yönetim reformlarında (2002-2020) AB koşulluluğunun etkisi var mıdır?

6. Rasyonel tercih kurumsalcılığı yerel yönetim reformu sürecinde AB koşulluluğu ve veto oyuncularının yaklaşımlarını ve değişimi analiz etmek için uygun bir çerçeve sunmakta mıdır?
7. Reform sürecinde yerel yönetim politikalarında Avrupalılaşma gerçekleşmiş midir?

Araştırmanın Kavramsal ve Kuramsal Çerçevesi

Türkiye-AB ilişkileri ve Avrupalılaşma konusunda yapılan çalışmalarda yeni kurumsalcı perspektifin öne çıkmaya başlaması, Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığının resmen ilan edilmesine rastlamaktadır. İlişkilerin genel seyri, uyum ve Avrupalılaşmayı gerçekleştirecek kurumsal yapılar ile bu kurumları oluşturan aktörlerin rolü bu tarih itibarıyla öne çıkmaya başlamıştır. Bugün gelinen noktada ve yerel yönetim reformu konusunda, yeni kurumsalcılığının bir alt dalı olan rasyonel tercih kurumsalcılığının, ilişkilerin seyri içinde reform süreçlerini ve aktör davranışlarını analiz etmek için uygun bir çerçeve sağladığı görülmektedir. Zira, tarihsel kurumsalcı bakışın barındırdığı süreklilik kesintiye uğramakta; sosyolojik kurumsalcı bakışın vurguladığı norm ve değerlerin içselleştirilmesi ya da öğrenilmesi yoluyla benimsenmesinin ise oldukça kısıtlı olduğu görülmektedir. Örneğin tarihsel kurumsalcı perspektife göre, kurumların ve aktörlerin yerel yönetim reformuna dair geçmişte aldıkları bir karar ya da tutumları, daha sonraki karar ve tutumlarını da belirlemektedir. Böylesi bir durumda, veto oyuncularının pozisyonlarının öngörülebilir ve istikrarlı olması beklenir. Oysaki, Türkiye 2000'li yıllardaki yerel yönetim reformu pratiğine bakıldığında, böyle bir süreklilik ve izlek bağımlılığının olmadığı hemen dikkati çekmektedir. Sosyolojik kurumsalcı perspektiften bakıldığında ise; yerel yönetim reform süreçlerinde sıklıkla karşımıza çıkan bazı temel ilkelerin benimsenerek içselleştirilmiş olması beklenirken, kısa zaman aralıklarında gerçekleşen reform süreçlerinde farklı uygulanış ve algılanışlara neden olduğu, gerek destek gerekse de direnç noktaları tarafından benimsenmemiş oldukları görülmektedir. Esasında kurumlar amaçlarına ulaşmak adına, bazı aktörlere yeni fırsat kapıları açarken, bazılarının yetki alanlarını kısıtlamakta ve bu durum aktörlerin mevcut durumunu ve kaynak dağılımını değiştirmektedir. Bu yaklaşım, veto oyuncularının

zaman içinde fayda sağlamak adına statükonun değişimine neden evet ya da hayır dediklerinin de bir cevabı niteliğindedir.

Türkiye’de 2000’li yılların başından itibaren, reform süreçlerinin önemli aktörlerinden birisi AB’dir. AB aday ülke Avrupalılaşmasını ve uyumu sağlamak adına uyguladığı koşulluluk mekanizması aracılığıyla dönüştürücü güç konumundadır. AB’nin etkisi AB koşulluluğunun boyutu ve güvenilirliği gibi pek çok faktöre bağlı iken, etkisini güçlendirmek ve reformların gerçekleşmesini sağlamak için, özellikle üyelik perspektifinin zayıf olduğu ülkelerde ek teşvikler ve kaynaklar sağlanmaktadır (Mtchedlishvili, 2018, s. 87). Müktesebatın benimsenmesinin yanı sıra, ülkeler “Birliğin ortak değerlerini” paylaşmaya teşvik edilmelidirler (Leino & Petrov, 2009). Başka bir deyişle, ortak ülkelerin AB ile ilişki kurmaya istekli olmaları, koşulluluğun işlemesi için bir ön koşuldur. Ulusal politikalarının dönüşümü ile karşı karşıya kalan hükümetler, iç politikalarını AB talepleri ile uyumlaştırmının maliyetlerini ve faydalarını hesaplamaya girişmektedirler (Checkel, 2000). Öte yandan, aktörlerin ulusal politikalarını uyumlaştırma konusunda isteksiz oldukları durumlarla da karşılaşabilmektedir. Bu durumun önemli nedenlerinden birisi, demokratik standartların ve AB uygulamalarının siyasi rejimlerinin istikrarını tehdit edebilmesidir. Demokratik değerlerin yayılması, AB’nin uluslararası faaliyetlerinin temelini oluşturmaktadır. Zira dış Avrupalılaşma, demokratikleşme sürecinin mantığına uygundur (Lavenex & Schimmelfennig, 2011, s. 888). Ancak, özellikle ülkelerin birbirlerinden farklı dinamiklere sahip olmaları ve konjonktürel bazı değişimler, Avrupalılaşma ve AB koşulluluğunun işlemesinin önündeki en önemli engellerdendir. Öte yandan, AB koşulluluğunu etkileyen pek çok faktör söz konusudur.

AB koşulluluğu ve etkinliğini belirleyen faktörler, üyelik müzakerelerinin sağlıklı yürümesini ve nihayetinde tam üyelik sürecini doğrudan etkilemektedir. Bu faktörler arasında dikkat çekici olan, Birlik ile aday ülke arasındaki güven, inandırıcılık ve belirlilik temelindeki ilişkinin önemi kadar, veto oyuncular ve AB ile özdeşleşme gibi iç faktörlerin de ne kadar önem taşıdığıdır. AB tarafından belirlenen kurallar ne kadar net olursa, uyum seviyesinin de o ölçüde artacağı ve her adaya eşit ve tutarlı bir biçimde uygulanan standart bir koşulluluk politikasının koşulluluğa karşı güvenilirliği sağlayan

önemli bir etken olduğu belirtilmelidir. Bununla birlikte, sunulan ödüllerin büyüklüğü de koşulluluğun etkinliğini ve uyumunu kolaylaştırıcı bir diğer unsur olarak görülmektedir. Aday ülkelerin, AB ile bağları ne kadar güçlüyse ve ekonomik ve siyasi gelişmişlik düzeyleri de ne kadar yüksek ise, uyum düzeylerinin yüksek olacağı varsayılmaktadır. Öte yandan, uyum maliyetlerinin ülkeler için yüksek olması, koşulluluğun etkinliğini azaltan önemli değişkenlerden birisi olarak görülmektedir. AB koşulluluğuna etki eden bu faktörler arasında, ülke içindeki veto oyuncularının yaklaşımlarının AB ile ilişkilerin seyrinde önemli bir rol oynadıkları ve Avrupalılaştırmanın sonuçlarına etkileri dikkat çekicidir. Bu çalışmada mercek tutulan faktör olan veto oyuncuları aynı zamanda kuramsal bir yaklaşımı da temsil etmekte ve sonraki bölümde bu kuram detaylı olarak incelenmektedir.

Veto oyuncuları ile, statükoda herhangi bir değişiklik için uzlaşılması gereken aktörler ifade edilmektedir. Veto oyuncuları teorisinin ana değişkeni olan politika istikrarı, statükoda önemli bir değişikliğin zorluğunu ifade eden kavramdır (Tsebelis, 2000). Politika istikrarı, genellikle veto oyuncularının sayısı ve mesafelerine bağlı olarak artmaktadır. Tsebelis (2001), bu tahminlerin ampirik testinin basit bir regresyon değil, aynı zamanda eski ve yeni politikalar arasındaki mesafenin varyansının testlerini de gerektirdiğini belirtmektedir. Gündem belirleme sürecini kontrol eden veto oyuncusu, önemli bir avantaja sahip olarak görülmektedir; zira tercih ettiği noktayı diğer tüm noktaların arasından seçebilir. Ancak bu avantaj sistemin politika istikrarının bir fonksiyonu olarak, yani veto oyuncularının sayısı ve birbirlerine olan mesafeye bağlı olarak azalmaktadır. (Tsebelis, 2001, s. 54).

Veto oyuncuları teorisi politika istikrarının; veto oyuncularının sayısı ile aralarındaki ideolojik ayrışmalardan veya herhangi bir kolektif veto oyuncusunun yüksek nitelikli çoğunluk eşiğinden kaynaklanacağını varsaymaktadır. Ayrıca, Şekil 1’de de gösterildiği üzere veto oyuncuları; hükümet ve rejimin varlığını sürdürmesi, bürokrasinin ve yargının bağımsızlığı gibi siyasi sistemin önemli özelliklerine etkide bulunan politika istikrarına etkide bulunmaktadır (Tsebelis, 2000, s. 465).



Şekil 1: Çoklu Veto Oyuncularının Etkileri (Tsebelis, 2000 s. 465)

Politikayı anlama konusunda veto oyuncularının teorisinin önemli ölçüde fayda sağlamanın nedeni; yalnızca politika istikrarını yani statükoyu açıklaması değil, aynı zamanda siyasi sisteme dair bir dizi başka önemli özelliği ve faktörü ortaya çıkarmasıdır (Tsebelis, 2000, s. 467). Bu teori ile, yasama, yürütme ve yargının siyasi sistem içindeki rolüne yönelik önemli açıklamalar getirilmektedir. Nitekim, Şekil 1’de gösterildiği üzere; yargı ve bürokrasinin rolü ile hükümet yahut rejim istikrarı, siyasi bir sistem içindeki veto oyuncularının ile yakından ilişkilidir.

Veto oyuncularının teorisi, siyasi analiz yapmak, özellikle de siyasi kurumların analizini yapmak için uygun bir çerçeve sağlamaktadır. Tsebelis (2000, s. 463) veto oyuncularının kendi başlarına belirli bir siyasi sonuç üretmediklerini, yalnızca politika değişikliklerini yavaşlatma (direnç) ya da kolaylaştırma (destek) işlevleri olduğundan bahsetmektedir. Ekseriyetle de pasif onaya indirgenmiş ve gündemi kontrol eden veto oyuncularının politika sonuçlarını değiştirmektedirler. Ancak, farklı aktörlerin tercihleri ve statünün konumu olmak üzere iki ek faktör bilinmedikçe, eylemlerinin sırasının bilgisi bilinse bile, düzenlemelerin olası sonuçları ve dolayısıyla politika değişikliğini tahmin etmek güçtür.

Mansfield vd. (2007, s. 405) veto oyuncularının teorisinin, kurumsal rolleri ve partizanlıkları nedeniyle politika değişikliğini engelleme yeteneğine ve isteğine sahip aktörlere odaklandığını ileri sürmektedirler. Bu anlamda, teori aktör temelli görüldüğünden, mevcut politikaların değişiminin de bu aktörlerin onayına bağlı olduğu

vurgulanmaktadır. Karar alma yetkisini paylaşan kurumların varlığı, potansiyel veto oyuncularını ortaya çıkarmaktadır. Aynı zamanda, veto oyuncularının sayısı arttıkça, tercihleri farklılaştıkça ve aktörlerin kendi içlerindeki tutarlılık azaldıkça politika yapmak zorlaşmaktadır (Tsebelis, 2002, s. 2). Bu bağlamda, veto oyuncularının sayısı arttıkça politikada durağanlık veya statükoya bağlılık daha olası görülmektedir.

Veto oyuncularının rasyonel karar aldıkları varsayımının yanında, veto oyuncuları genellikle seçilmekte ya da atanmaktadır. Dolayısıyla da, kendilerini seçen ya da atayan kişilere karşı sorumludurlar. Söz konusu bu ilişki durumları ise, veto oyuncularının kararlarını almalarında etkili olan önemli bir faktördür. Bu çalışmada, 2002-2020 yılları arası AB koşulluluğu ekseninde yerel yönetim reform süreçlerinde, veto oyuncusu olarak nitelendirdiğimiz kişi ve kurumların yaklaşımları ve etkisi incelenmektedir. Reform siyasetinde siyasi ve kurumsal faktörlere odaklanan en kapsamlı teorilerden birisi olması sebebiyle, veto oyuncuları teorisi bu tez için uygun bir analiz çerçevesi sağlamaktadır. Veto oyuncuları stratejik ve politik aktörlerdir. Daha önce bu alanda yapılan çalışmalarda veto oyuncuları teorisi kullanılmamış olup, reform süreçlerinde veto oyuncularının etkisi ihmal edilmiştir. Bu sebeptendir ki, bu tezde yerel yönetim reformuna dair neler yapıldığından ziyade, reform çalışmalarında veto oyuncularının pozisyonları ve yaklaşımlarındaki değişim incelenmektedir.

Metodoloji

Özellikle veto oyuncuları teorisine ait literatürde ekseriyetle nicel metodun tercih edildiği görülmektedir. Ancak, nicel metodun doğasından kaynaklı bazı sınırlılıklar, ele alınan vakanın/durumun derinlemesine araştırılması ve anlamlandırılması için her zaman yeterli olmayabilir. Bu tezin konu edindiği AB koşulluluğu çerçevesindeki 2000’li yıllarda gerçekleşen yerel yönetim reform süreçlerindeki veto oyuncularının incelenmesi ve pozisyonları ile sürece etkilerinin anlamlandırılabilmesi için nitel metot daha elverişli görülmüştür. Dolayısıyla çalışmada nitel araştırma metodu tercih edilmiştir. Çalışmanın deseni ise, “durum çalışmasıdır”¹. Durum çalışmaları; gerçek yaşamın güncel bağlam ya da ortamının içinde yer alan herhangi bir vakanın araştırılmasını ifade etmektedir (Yin,

¹ Durum çalışması (case study) literatürde, “vaka çalışması”, “örnek olay”, “örnek olay incelemesi” gibi farklı isimlerle de nitelendirilmektedir.

2009). Durum çalışmasını bir “metodoloji” olarak görmeyen; yalnızca ne çalışılacağına ilişkin bir “seçim” olduğunu savunan araştırmacılar (Stake, 1995) olduğu gibi; bunun bir “araştırma stratejisi” olduğunu ileri süren araştırmacılar (Denzin & Lincoln, 2005; Merriam, 1998; Yin, 2009) da vardır. Bu tezde ise, durum çalışması bir metodoloji olarak ele alınmaktadır. Durum çalışması bir araştırmacının hem nesnesi hem de çıktısı olabilmesi dolayısıyla nitel araştırma metodu içindeki bir desen olarak değerlendirilmektedir (Creswell, 2020, s. 99).

İyi bir nitel durum çalışmasının ayırt edici özelliklerinden olan “*derinlemesine bir anlayış sunma*” amacına ulaşmak için çoklu veri kaynağı kullanılması gerekli ve avantajlı görülmektedir. Bu tip çalışmalarda tek veri kaynağından yararlanmak hem derinlemesine analiz yapmak hem de çalışmanın geçerliliği açısından yetersiz olabileceğinden, bu tezde birden çok veri kaynağından yararlanılmıştır. Tasarlanan durum çalışmasında veri toplama aracı olarak çoklu bilgi kaynakları kullanılmış; öncelikle ilgili literatürdeki ikincil veri kaynakları, yani kitap, makale ve dokümanlar taranmış, ayrıca kanunlar ve gazete arşivlerinden de yararlanılmıştır. Sonrasında ilgili literatürdeki bu dokümanlardan elde edilen verilerin hem geçerliliğinin sağlanması için, hem de daha derinlikli bir analiz gerçekleştirmek için birincil veri toplama aracı olarak, derinlemesine görüşme tekniği kullanılmış ve ilgili aktörlerle “yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler” planlanmıştır. Belirtilmesi gereken bir diğer husus, gerek görüşmeler sırasında gerekse de tezin kurgulanması aşamalarında politika yapıcılar ve uygulayıcılar tarafında katılımcı gözlem yapma imkanının yakalandığıdır. Bu süreçte konuyla ilgili görsel ve işitsel materyallerden de yararlanılmıştır.

Görüşme ya da mülakat, sözlük anlamı ile “*bir konu ya da bir sorun hakkında kişi ya da kişilerle bilgi edinme amaçlı yürütülen karşılıklı konuşma*” anlamına gelmektedir. Bu veri toplama tekniğinin diğer tekniklerden farkı; katılımcının önemli gördüğü kavramları yine bizzat kendisinin açıklıyor olmasıdır. Dolayısıyla da araştırmacının sorduğu her soru, katılımcının verdiği cevapları ve yorumlarını etkileyici niteliktedir (Arkonaç, 2017, s. 61-62).

Görüşme tekniğinin, yapılandırılmış ve yarı yapılandırılmış olmak üzere iki çeşidi bulunmaktadır. Yapılandırılmış görüşmede, genellikle araştırmacının güvenilirliğini

sağlamak adına, daha öncesinde belirlenmiş olan görüşme sırasında sorulacak sorulara mümkün olduğunca bağlı kalınır ve görüşmeciler arasındaki değişkenlikler mümkün olduğunca kontrol altında tutulmaktadır (Arkonaç, 2017, s. 62). Bu teknikte, sorulacak olan sorular önceden belirlenmekte, hiç değiştirilmeden tüm katılımcılara yöneltilmekte ve soruların sırasında herhangi bir değişiklik yapılmamaktadır. Nitekim, yapılandırılmış görüşme tekniği, bazı araştırmacılar tarafından anketin yüz yüze bireysel görüşmeler yoluyla doldurulmasına da benzetilmektedir (Smith & Osborn, 2008). Yapılandırılmış görüşmeler genellikle nicel çalışmalarda tercih edilmektedir. Yapılandırılmış görüşme, her görüşmede değişmeyen bir formatın takip edilmesi sebebiyle güvenilirliği yüksek görünse de beraberinde bazı sınırlılıkları da getirmektedir. Örneğin, önceden belirlenmiş ve dışına çıkılmasına izin verilmeyen bir formatta cevaplandırılan sorular katılımcının söyleyeceklerinin sıkı bir kontrol altında tutuluyor oluşu nedeniyle yorumlarını yeterince açık sunamayacağı bir durum yaratabilmektedir. Dolayısıyla özellikle de nitel çalışmalarda, yani bir meseleyi betimlemekten ziyade anlamlandırmaya yönelik çalışmalarda, bu durum bir dezavantaj oluşturmaktadır. Bu nedenle, bu tezde yerel yönetim reformu konusunda veto oyuncularının AB'ye yönelik yaklaşımlarının incelenmesi ve reform sürecindeki değişimin analizi konusunda yarı yapılandırılmış görüşme tekniği tercih edilmiştir.

Bu yaklaşımdan hareketle temel araştırma sorusu etrafında, iki aşamalı olacak şekilde yerel yönetim reformu ile AB koşulluluğunun etkisi ve veto oyuncularının bu konudaki yaklaşımlarını anlamaya yönelik olarak, temel başlıklar ve temaları içeren on altı görüşme sorusu belirlenerek mülakat kılavuzu hazırlanmıştır (Ek 1). İlk aşamada katılımcının Türkiye'de yerel yönetim reformuna dair görüşlerini ve yaklaşımını anlamaya yönelik sorular yer alırken; ikinci aşamada söz konusu reform sürecinde AB etkisi ve katılımcının bu konudaki görüşlerini anlamaya yönelik sorular yer almıştır.

Görüşmeler sırasında sorulara, konuşmayı başlatacak ve konuya girişi kolaylaştırıcı nitelikte daha açık uçlu sorularla başlanmıştır. Bu şekilde, katılımcının daha olgusal açıklamalar ile görüşmeye başlaması ve bu geçiş sonrası daha hassas konularda daha rahatlamış şekilde görüşlerini beyan etmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Görüşmelerde, katılımcıların izni dahilinde ses kaydı alınmıştır ve sonrasında deşifreler görüşmeler sırasında alınan notlar ve ses kayıtları birleştirilerek yapılmıştır. Katılımcıların yerel yönetim reformu sürecinde farklı görüşleri ve konumları olan veto oyuncularından

oluştugu göz önünde bulundurularak, her sorunun her katılımcı tarafından eşit ağırlıkta cevaplandırılması beklenmemiştir. Bu sebeple, yarı yapılandırılmış görüşmenin de doğası gereği, katılımcıların ilgi ve deneyimlerine bağlı olarak bazı soruları daha kısa, bazı soruları ise daha detaylı ve derinlemesine cevaplandıkları görülmektedir.

Yarı yapılandırılmış görüşmelerin bir özelliği de, araştırmacıların görüşme esnasında, yol haritasında öngöremedikleri durumlar ile karşılaşma olasılığı ve bu beklenmedik durumların araştırmayı renklendirici ve üzerinde yeniden düşünülmesini sağlayıcı niteliğidir. Tez için yapılan görüşmelerde de benzer durumlarla karşılaşmış ve bazı katılımcılar tarafından sorulan soruların dışında, hem bu çalışma için hem de ilerleyen çalışmalarda fayda sağlayıcı nitelikte bazı anekdotlar ve dokümanlar elde edilmiştir.

Derinlemesine görüşmeler gerçekleştirildiği veto oyuncularları arasında; siyasi partiler, bürokrasi, sivil toplum kuruluşları ile baskı-çıkarcı grupları ve seçkinler yer almaktadır. Ordu ve yargı mensuplarının beyanat vermeleri konusundaki sınırlılık ve güçlükler nedeniyle bu kişilerle görüşme gerçekleştirilememiştir. Bu oyuncuların kamuoyuna yansıyan beyanatları ve yargı kararlarına araştırmada yer verilmiştir. Siyasi partilerle gerçekleştirilen görüşmelerde, 2002-2020 yılları arasında parlamentoda yer alan siyasi partiler seçilmiş ve bu partilerin yerel yönetimlerden sorumlu başkan yardımcılarını öncelikli olmak üzere, parti içinde yerel yönetim politikaları ve reformu konularında görev almış ve bilgi sahibi kişilerle görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bürokrasi kategorisinde yapılan görüşmelerde, ilgili bakanlıklardaki yerel yönetimlerden sorumlu bürokratlar ve reform süreçlerinde aktif rol almış valiler ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Baskı grupları ve sivil toplum kategorisinde ise, yerel yönetim reformu konusunda raporlar yayınlayan, aktif çalışmalar yapan ya da daha önce yapmış olan dernek, vakıf, araştırma merkezleri tercih edilmiştir. Bunun yanı sıra, şu an bir kuruma bağlı olmasa da incelenen zaman diliminde reform sürecine dahil olmuş bireysel veto oyuncusu görünümündeki kişilerle de görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Görüşülmesi planlanan veto oyuncularının siyasiler, bürokratlar gibi ulaşılması ve vakit ayırmaları yönünden zorlukları bulunan kişiler olması dolayısıyla görüşmelerin gerek planlanması gerekse de gerçekleştirilmesi süreçleri uzun sürmüştür. Yaklaşık yedi

aylık (Haziran 2019-Şubat 2020) bir zaman diliminde, yarı-yapılandırılmış teknikle gerçekleştirilen görüşmelerin en kısıası kırk dakika en uzununu ise, dört saat sürmüştür. Katılımcılara ulaşmak ve randevu almak için çalışma öncesine dayanan kişisel bağlantılardan faydalanılmış, ayrıca ilgili kurumlardan resmi randevular talep edilmiştir. Gerek kurumlar aracılığıyla iletilen randevu talepleri, gerekse de “kar topu” tekniği yoluyla görüşülen kişilerin yaptıkları yönlendirmelerde ulaşılan kişiler görüşme ve randevu planlama konusunda oldukça yardımcı ve istekli tavır sergilemişlerdir.

Dokümanlar ve yapılan derinlemesine görüşmelerin analizi için ise “İçerik Analizi” (*content analysis*) yöntemi tercih edilmiştir. Bu çerçevede daha önce veto oyuncularının temel tartışma konuları olarak belirlenmiş temaların geçerliliğini ve güvenilirliğini sağlamak için birden fazla veri toplama aracı kullanılmıştır. Görüşme, gözlem ve doküman analizini içeren ve “veri çeşitlemesi” (*data triangulation*) olarak adlandırılan bu çoklu veri toplama metodu ile verilerin analizinin geçerliliği ve güvenilirliğinin artırılması amaçlanmıştır. Ayrıca, tek yöntem ile ulaşılabilecek sınırlı bilginin önüne geçilmiştir. Gerçekleştirilen derinlemesine görüşmelerin deşifre ve analizinde MaxQDA Analytics Pro (20.4.2 sürümü) programından faydalanılmıştır. Bu noktada, zaman zaman yanlış anlaşılabilen bir konuya açıklık getirmekte fayda vardır. Diğer pek çok nitel veri analizi programı gibi MaxQDA programı da, toplanan verilerin analizini kendiliğinden yapan bir program olmayıp; verilerin bir merkezde toplanması ve bütünlüklü biçimde kodlanmasını ve yönetilmesini kolaylaştırması açısından araştırmacıya fayda sağlayan bir programdır. Nitel, nicel ve karma yöntem çalışmalarının analizlerine imkan sağlayan program, bu tez kapsamında sayıca fazla olan görüşmelerin içinde belirlenen temalara dair ilgili ifade (kodları) daha kolay tespit edebilmek amacıyla kullanılmıştır. Program tablo, grafik, istatistiksel çıkarımların yapılması gibi daha pek çok imkan sağlamakla birlikte, bu tezde nitel içerik analizi metodu kullanılması ve betimsel değil, açıklayıcı içerik analizi yapılması bakımından sayısal veriler çalışmaya dahil edilmemiştir.

Çalışma sürecinde öncelikle yapılan derinlemesine görüşmelerin tutanakları deşifre edilerek programa yüklenmiş, “yukarıdan aşağıya” (*deductive coding*) tematik bir biçimde ilgili ifadeler kodlanmıştır. Kodlamalar, reform sürecinde veto oyuncularının

literatürden elde edilen ve yapılan görüşmelerde de öne çıkan temel tartışma başlıkları, yani temaların belirlenmesi ve ilgili ifadelerin bu temalar altında kodlanması biçiminde yapılmıştır. Yapılan kodlamalar, belirlenen temel tartışma başlıklarının geçerliliğinin sağlanması ve bu tartışma alanlarındaki süreklilik ve kopuşların ortaya çıkarılması bakımından önem taşımaktadır.

Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırmanın kuramsal ve kavramsal boyutunda veto oyuncularını teorisi yönünden bazı sınırlılıklar söz konusu olmuştur. Mevcut teorisinin sunduğu kavramsal çerçeve analiz için uygun görülürken, veto oyuncularını kategorizasyonu Türkiye örneğini açıklamakta yetersiz kalmıştır. Bu sebeple daha önce de belirtildiği üzere, veto oyuncularını kategorizasyonu yerel yönetim reform süreçlerinde etkili olan aktörler dikkate alınarak genişletilmiştir.

Veto oyuncularını kategorisinde belirtilen aktörlerin önemli bir kısmı ile gerçekleştirilen derinlemesine görüşmelerin randevu süreçlerinde aksamlar ve ertelemeler yaşansa da, katılımcıların yapıcı ve istekli tavırları nedeniyle oldukça verimli geçen görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Ancak görüşme süreçlerindeki önemli sınırlılıklardan birisi olarak, yargı ve ordu mensuplarına ulaşmanın ve ayrıca mülakat vermelerinin zorluğu nedeniyle bu aktörlerle derinlemesine görüşme imkanı sağlanamamıştır. Cumhurbaşkanlığı döneminde aktif bir veto oyuncusu olan Türkiye Cumhuriyeti 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'den özellikle görev süresi içinde önemli tartışmalara neden olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu (kadük kanun) ile ilgili görüşlerini ve veto gerekçelerini görüşmek için randevu alınmış; lakin görüşmenin iki saat öncesinde sağlık sorunları nedeniyle görüşme ertelenmiş, daha sonrasında ise Covid-19 pandemisi sebebiyle tekrar görüşme fırsatı olmamıştır.

Yapılan görüşmelerde karşılaşılan önemli diğer bir sınırlılık, bazı görüşmecilerin halen aktif görevde bulunması sebebiyle isimlerinin kullanılmamasını istemeleri ya da kısıtlı bilgi vermek istemeleri idi. Öte yandan bazı görüşmeciler, tezde yer almaması kaydıyla, araştırmada yol göstermesi açısından bazı bilgiler ve dokümanlar sağlamışlardır. Araştırma kapsamında otuz dokuz görüşme yapılmış olup, bunların bir

kısının görüşme süresinin dört saati aştığı düşünüldüğünde, her görüşmeye ve detaylarına bu tezde yer vermek mümkün olamamıştır. Elde edilen ve bu tezin konu sınırlaması sebebiyle çalışmada kullanılmayan bazı veriler, ilerleyen çalışmalara kaynak teşkil edecektir.

Bölüm İçerikleri

Tezin kavramsal ve kuramsal çerçevesinin çizildiği ilk bölümün öncesinde giriş bölümünde; araştırmanın amacı, literatüre sağlayacağı katkı, temel argümanı ile araştırma soruları, çalışmanın metodolojisi ve sınırlılıklarına yer verilmiştir. Tezin genel hatlarının açıklandığı ve metodolojisine yer verilen giriş bölümünün ardından, tezin ilk bölümünde kuramsal ve kavramsal açıklamalara yer verilmektedir. Öncelikle yeni kurumsalcı teori ve alt dalları açıklanmaktadır. Bu bölümde, reform sürecinin analizi için uygun bir çerçeve sunduğu düşünülen rasyonel tercih kurumsalcılığının neden tercih edildiği, diğer alt dallar ile rasyonalist kurumsalcılığın karşılaştırılması üzerinden açıklanmaktadır. Ardından, kavramsal çerçeveyi oluşturan Avrupalılaşma araştırma alanı incelenmektedir. Bu çerçevede Avrupalılaşmanın gerçekleştirilmesine yönelik bir mekanizma olarak AB koşulluluğu açıklanmakta ve koşulluluğun etkinliğini belirleyen faktörler detaylandırılmaktadır. Son olarak, koşulluluk mekanizması içinde bir faktör olarak ele alınan veto oyuncularının yaklaşımlarının hangi koşullar altında belirlendiğine ve değiştiğine yönelik açıklama getirmek için veto oyuncuları teorisi ikinci bir kuram olarak sunulmaktadır. Burada veto oyuncularının bir aktör sıfatıyla belirleyici faktörlerden birisi olmasının yanı sıra, bu aktörlerin davranışlarını ve kamu politikası süreçlerini açıklamaya yönelik bir kuram olarak veto oyuncuları teorisinin farkı da belirtilmektedir.

Kavramsal ve kuramsal açıklamaların ardından tezin ikinci bölümünde; AB'nin yerel yönetim yaklaşımı ve Türkiye'deki yerel yönetim reform süreci açıklanmakta ve bu süreçteki veto oyuncuları kategorize edilmektedir. Bu bölümde öncelikle, AB'nin yerel yönetim yaklaşımı ve koşulluluk mekanizması çerçevesinde Türkiye'den talepleri açıklanmaktadır. AB'nin yerel yönetimler konusunda belirgin bir modeli olmaması ve bu konudaki yaklaşımının ilkeler ve belgeler yoluyla ifade edilmesi dolayısıyla, söz konusu ilke ve belgelere yer verilmektedir. Ardından, AB'nin Türkiye'den beklentilerini açıkladığı resmi dokümanlar olan Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporlarında

yerel yönetimlerin nasıl yapılandırılması ve reforme edilmesi gerektiğine dair açıklamaların yer aldığı bölümlere yer verilmektedir. Daha sonraki alt başlıkta, Türkiye’de reform sözcüğünün nasıl anlaşıldığı, neyi ifade edip neyi etmediği konusu tartışılmakta; reformu gündeme getiren ekonomik ve siyasal gerekçelere yer verilmektedir. Kavramsal tartışma sonrasında, 2000’li yıllarda Türkiye’de yerel yönetim reformu çerçevesinde gerçekleştirilen kanunlara yer verilmekte ve AB’nin yerel yönetim anlayışı çerçevesinde ele alınabilecek düzenlemeler incelenmektedir. Bölümde son olarak, veto oyuncularını teorisi çerçevesinde Türkiye’deki yerel yönetim reform sürecinde rol alan veto oyuncularını kategorize edilmektedir.

Tezin son bölümünde ise; veto oyuncularının müdahil olduğu yerel yönetim reformuna dair temel tartışma konuları olan; yerindenlik ilkesi, AYYÖŞ, temsil ve siyaset, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, optimal ölçek, yetki ve sorumluluklar, idari-mali özerklik, kayyımlik temaları açıklanmaktadır. İlgili temalar literatürden elde edilen bilgiler ile açıklandıktan sonra, veto oyuncularını ile yapılan derinlemesine görüşmelerden elde edilmiş bulgulara yer verilmektedir. Bu temalar ekseninde reforma ve AB koşulluluğuna olan yaklaşıma dair genel bir çerçeve çizildikten sonra, bulguların analizi yapılmaktadır. Nihayetinde ise, 2000’li yıllarda gerçekleşen yerel yönetim reform süreçlerine ve AB koşulluluğuna veto oyuncularının yaklaşımı üzerinden Avrupalılaştırmanın düzeyine dair bulguların analizine yer verilmektedir.

1.BÖLÜM: **YENİ KURUMSALCILIK TEORİSİ, AVRUPALILAŞMA, AB** **KOŞULLULUĞU VE VETO OYUNCULARI TEORİSİ**

Tezin bu ilk bölümünde, sonraki bölümlerde yer alan ampirik çalışma ve analiz için kuramsal ve kavramsal bir alt yapı oluşturularak açıklanmaktadır. Bu kapsamda, Türkiye’de 2002 sonrası yerel yönetim reform sürecinin rasyonalist bir yaklaşımla sürdürüldüğü iddia edilmektedir. Reform sürecinde Avrupa Birliği (AB) ve siyasi koşulluluğun etkilerinin olduğu, ancak süreç içinde rasyonel gerekçelerle değişim yaşandığı gözlemlenmekte ve bu değişimin analizi için, yeni kurumsalcı teorinin bir alt dalı olan rasyonel tercih kurumsalcılığından faydalanılmaktadır. Kavramsal çerçeve olarak, Avrupalılaşma ve Avrupalılaşmanın kuramsal mekanizmaları incelendikten sonra, bir strateji olarak AB koşulluluğu ve koşulluluğa etki eden faktörler açıklanmaktadır. Tezin ilerleyen bölümlerinde kuramsal boyutunun da incelendiği ve koşulluluğun etkinliğini belirleyen önemli faktörlerden birisi olan veto oyuncularını detaylı bir şekilde açıklanmaktadır. Bu şekilde, tezin sonraki bölümlerindeki ampirik incelemenin alt yapısı oluşturulmaktadır.

1.1. Kuramsal Çerçeve: Yeni Kurumsalcılık

Avrupa bütünleşmesine yönelik her teorik yaklaşım konuya ayrı bir pencereden bakmış ve farklı perspektiflerden analizler ortaya çıkmıştır. Bu duruma ilişkin olarak Wiener ve Diez (2004, s. 19) Avrupa bütünleşme teorisini bir mozaik, bütünleşmeye dair üretilen teorileri ise bu mozağin birer parçası olarak tanımlamışlar ve bu mozağin hiçbir zaman tamamlanamayacak bir nitelikte olduğunu vurgulamışlardır. Bütünleşme teorileri genel itibarıyla dört ayrı dönemde incelemektedirler² (Wiener & Diez, 2004, s. 19). Avrupa bütünleşme teorileri üzerine yapılan çalışmalarda en çok eleştirilen noktalardan birisi, bütünleşmeyi açıklamak için “*hükümetlerarasıcı-ulusüstücü*” yaklaşımlarında saplanıp kalınmasıdır (Pierson, 1994). 1980-90’lı yıllara gelindiğinde yönetim yaklaşımının öne çıkması ile, bütünleşme teorileri de çeşitlenmiştir. Çok düzeyli yönetim, liberal hükümetleraracılık ve yeni kurumsalcılık, Avrupa bütünleşmesi konusunda yönetim meselesine odağına alan teorilerdir. Yeni kurumsalcı teorinin alt

² Konuya ilişkin detaylı bilgi için Wiener ve Diez (2009:19)’in çalışmalarına bakılabilir.

dalları olan, rasyonel tercih kurumsalcılığı ve tarihsel kurumsalcılık ise özleri itibariyle hükümütlerarasıcılık yaklaşımından izler taşımaktadırlar (Pierson, 1994).

Klasik kurumsalcılık ve yeni kurumsalcılık arasındaki temel farklılık; kurum ve kurumsallaşma kavramlarına bakış açılarından kaynaklanmaktadır. Klasik kurumsalcılık, örgüt ve kurum kavramlarının ayırımına vurgu yapmakta; yeni kurumsalcılık ise, örgüt kavramını kurum kavramı içinde yer alan bir bileşen olarak görmektedir. Bu farklılaşma kendisini kurumsallaşma konusunda da göstermektedir. Klasik kurumsalcılara göre, örgütler hem kurumsallaşma düzeyi hem de sürecin temel birimi olarak görülmektedir. Öte yandan yeni kurumsalcılara göre kurumsallaşma, sektörel ya da toplum düzeyinde, bir anlamda örgütler arasında gerçekleşen bir süreçtir. Yani örgütlerden ziyade, örgütsel biçimler, kurallar ve yapısal bileşenler kurumsallaşmaktadır. Örgütler klasik kurumsalcılar tarafından organik bütünler, yeni kurumsalcılar tarafından ise standartlaşmış bileşenlerin gevşek bir biçimde biraraya geldiği dizilişler olarak nitelendirilmektedir (DiMaggio & Powell, 1991; Weick, 1976).

Yeni kurumsalcı yaklaşım çerçevesinde yasama, yürütme, siyasi partiler gibi temel siyasi kurumların yanı sıra, siyasi öneme sahip ekonomi politikaları, merkez bankaları, hükümet, işveren ve işçilerden oluşan üçlü müzakare yapıları gibi diğer kurumlar da incelenmektedir. İş insanı örgütlenmeleri, sendikalar gibi ekonomik çıkar grupları da bunlardan bazılarıdır (Hall & Taylor, 1996, ss. 936-938). Avrupalılaşma çalışma alanı içinde yaygın kullanılan kuram, yeni kurumsalcılıktır. Eski tarz, yani geleneksel kurumsalcılık yaklaşımı, devletin resmi kurumları ve onun siyasi, idari ve yasal yapılarını inceleme metodolojisi sunarken, yeni kurumsalcılık, 1970-80'li yıllarda gündeme geldiğinde kurumlara yönelik bu çerçeveyi genişletmiş ve klasik kurumsalcılar tarafından gözardı edilmiş olan ve resmi kurumların arka planında yer alan diğer toplumsal, kültürel ve siyasal dinamikleri de inceleme alanına dahil etmiştir.

Siyaset bilimi literatüründe kurumsalcı yaklaşım; siyaseti bireysel eylem ve seçimlerin bir sonucu olarak gören davranışçı ekole karşı ortaya çıkmış, kurumlar tek başına birer politik aktör olarak tanımlanmıştır (March & Olsen, 1983). Bu bağlamda yeni kurumsalcılık, davranışçı yaklaşımın aksine siyasi aktörlerin eylem ve kararlarını

etkileyen çevresel faktörlere odaklanmakta ve yapının eylemlilik üzerindeki etkisini, tarihi ve karakteristik yönlerini içerecek şekilde ele almaktadır (Çelenk, 2008).

1.1.1. Yeni Kurumsalcılık Teorisi

Klasik kurumsalcılık iki savaş arası dönemin idealizmini temsil ettiğinden Avrupa bütünleşmesini açıklamakta yetersiz kalmış ve yeni bir bakış açısına ihtiyaç duyulmuştur. 1980'ler itibariyle siyasi süreçlerde kurumların artan rolü ile yeni kurumsalcılık ulusüstü yapıya sahip Avrupa kurumsalcılığının dinamik sürecini analiz etmede önem kazanmıştır (March & Olsen, 1989). Hall ve Taylor (1996, s. 936)'un ifadesiyle yeni kurumsalcılığın hareket noktası; ekonomik, sosyal, politik oluşum ve gelişim süreçlerinin temel belirleyicilerinin kurumlar olması ve bu kurumların da sonuçları etkilediği varsayımdır. Kurumsalcı yaklaşımlar ve çeşitlerini incelemeye geçmeden önce, temelde kurumdan ne anlaşıldığı ve ne ifade edilmek istenildiğini açıklamakta fayda vardır.

Siyaset biliminin kökleri kurumlara dayanmaktadır, ancak özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde başta Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) olmak üzere disiplinde davranışçılık ve rasyonel tercihlerin ön plana çıktığı, siyasi süreçleri ve kurumları arka plana atan ve birey tercihlerinin kurumlarca sınırlandırılmadığı yaklaşımlar tercih edilmeye başlanmıştır (Peters, 1999). 1980'li yıllarda siyaset bilimi içinde kurumsalcı yaklaşımlar tartışmalarda tekrar yer bulmaya başlasa da, bu kez süreç içinde bireysel davranışların önemini yadsımayacak ve rasyonel tercihleri de hesaba katan yeni bir bakış açısı ile ortaya çıkmıştır.

Yeni kurumsalcı yaklaşım çerçevesinde, kurum ve kurumsallaşma kavramları birbirlerinden farklı anlamlarda kullanılmaktadır (Özen, 2013, s. 123). Kurumlar üretilen, tekrar edilen ve nihayetinde istikrar kazanarak; *“hem kendileri ve başkaları için benzeşen anlamlar taşıyan davranış kalıpları ile kurallar sisteminden”* oluşmaktadırlar (Scott, 1995, s. 13). Zucker (1987)'in örgütün mü yoksa çevrenin mi kurum olarak ele alınacağı konusundaki ayrışmanın temelini atmıştır. Meyer ve Rowan (1977) kurum olarak “çevreyi” görmekte; kurumların normatif ve “aktöre dışsal” olduklarından hareketle,

kurumsal unsurların her zaman örgüt dışından geldiğini savunmaktadırlar. Zucker (1987, s. 444-445) ise onlardan ayrılarak; kurum olarak “örgütü” gördüğünü ifade etmektedir.

Kurumlar; politikaların oluşturulması, uygulanması, siyasi aktörlerin ve vatandaşların davranışlarının şekillenmesi hususunda önemli yapılardır. Yeni kurumsalcılığın önemli temsilcilerinden March ve Olsen (1989, s. 236) kurumları; “*resmi kurallar, normlar, uyum süreçleri ve standart uygulamalar*” olarak tanımlamaktadırlar. Yeni kurumsalcılık yaklaşımı çerçevesinde; “*devlet, siyasi partiler, ekonomik çıkar grupları ve kendi kurallarını oluşturan diğer çeşitli organizasyonlar*” kurum olarak nitelendirilmektedir (Hall & Taylor, 1996) Bu tanım içerisinde, yasama gibi resmi yönetim yapıları, seçim yasaları gibi yasal kurumlar ve sosyal sınıf gibi sosyal kurumlar da kurum kapsamında ele alınmaktadır (Peters, 1999, s. 74; Steinmo & Thelen, 1992, s. 2).

March ve Olsen (2006, s. 4) kurumları, devlet ya da uluslararası politik aktörler ile bireysel davranışlar arasında yer alan ve hem bireysel çıkarları uyumlu olan hem de siyasi alana etki eden aktörlerin oluşturduğu yapı, kural ve süreçler bütünü olarak ele almaktadırlar. Bu tanımdan hareketle, yeni kurumsalcılıkta “kurum” ve “örgüt” kavramları birbirlerinden farklı düşünülmemekte, süreç içinde birbirlerinden doğan oluşumlar olarak görülmektedir. Örneğin, kurumsallaşma süreci içinde örgütlerin ortaya çıkabileceğini ve bu durumun örgütü kurumdan ayıran bir yapı ortaya çıkarmadığını ileri sürmektedirler (Taşçı & Erdemir, 2013, s. 131). Kurumların bir diğer özelliği ise, bünyesindeki aktör ve bireyleri etkisi altında bırakmasıdır (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 4).

Kurum denildiğinde genellikle sadece resmi yapılar anlaşılmaktadır. Oysa March ve Olsen (1989)’e göre kurum, yalnızca resmi bir yapı olmaktan öte “*normlar, kurallar, anlayışlar ve belli rutinlerin toplamından*” oluşur. Kurum, bir yönetim içindeki bireyler arasındaki ilişkiyi şekillendiren resmi ve gayri resmi kuralların, uygulamaların ve etkileşimlerin bütünü olarak ifade edilebilir. Bu tanım çerçevesinde kurum, bir organizasyon olarak ele alınmaktadır. Öte yandan, kurum ve organizasyon kavramları daha ayrıntılı incelendiğinde organizasyon ile; verilen kurallara göre belirli işlevlere hizmet eden somut bir yapı ifade edilirken, kurum kavramının organizasyonların işlevini

sağlayan bağlamı oluşturduğu görülmektedir. Organizasyonlar kolaylıkla oluşturulup değiştirilebilirler, ancak kurumlar daha kalıcı ve değişime daha dirençli yapılardır (Çelenk, 2008). North (1996)'un ifadesiyle; “*organizasyonlar kurumsal ortamın sağladığı koşulları yansıtmaktadır*”.

Kurum kavramı, farklı kuramcılar tarafından farklı biçimlerde tanımlanabilmektedir. Dolayısıyla, herkesin kurumu farklı şekillerde analize dahil etmesi analizlerin sonuçlarının farklılaşmasına da neden olmaktadır (Peters, 2008, s. 2). Kurum, rasyonalist kurumsalcılık ve tarihsel kurumsalcılıkta “ara değişken” olarak ele alınırken, sosyolojik kurumsalcılıkta “bağımsız değişken” olarak ele alınmaktadır (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 7). Öte yandan kurumlar, rasyonalist kurumsalcılar tarafından “dışsal yapılar” olarak görülürken, sosyolojik ve tarihsel kurumsalcılar tarafından “içsel yapılar” olarak görülmektedir (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 7). Bununla birlikte pek çok yazar tarafından rasyonalist kurumsalcılık ile tarihsel kurumsalcılık birbirlerine yakın ve birbirlerini daha tamamlayıcı nitelikte görülmektedir (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 5; Rosamond, 2000, s. 118). Her üç alt kuramın bazı ortak noktalara sahip olduğu da belirtilmelidir. En belirgin ortak yanları, kurumları belirleyici kabul etmeleri ve değişim süreçlerinde kurumlar sabit kalırken, aktörlerde değişim yaşanmasıdır (Peters, 2008, s. 5). Nitekim Hall ve Taylor (1996, s. 24)'un çalışmalarında; her üç alt kuramın da birbirlerinden faydalanması gerektiği, ancak bu şekilde açıklayıcı yönlerinin artacağı belirtilmektedir.

Modern kurumsal teorilerin çoğunun dayandığı, Berger ve Luckmann (1967, s. 15)'in “*The Social Construction of Reality*” isimli çalışmalarında, sosyal gerçekliğin etkileşim yoluyla insan tarafından yaratıldığı iddia edilmektedir. Bu çerçevede Berger ve Luckmann (1967), eylemlerin kendileri ve diğerleri tarafından tekrarlandığı ve benzer anlamlar yüklendiği süreci kurumsallaşma olarak tanımlamışlardır. Bu yaklaşım aynı zamanda sembolik etkileşimci yaklaşımların da temelini oluşturmaktadır. Berger ve Luckmann (1967), bürokrasi kavramını da makro düzeyde bir meta-kurum olarak adlandırmaktadırlar. Zucker (1977, s. 728) de kurumsallaşmayı hem bir süreç hem de bir özellik olarak görmekte ve “*sosyal olarak tanımlanmış gerçekliğin bireysel aktörler tarafından aktarılması süreci ve sosyal gerçekliğin az ya da çok kanıksanmış yanı*” olarak

tanımlanmaktadır. Meyer ve Rowan (1977, s. 341) ise kurumsallaşmayı; sosyal süreçler, yükümlülükler ve gerçekliklerin toplumsal hareketlerde ve düşünce sisteminde “statüler” gibi kuralı andıran bir süreç olarak görmektedirler.

Görüldüğü üzere, kurum kavramı çok geniş anlamlar içermekte olup, tanımlanma şekli konuya göre değişim gösterebilmektedir. Bu çalışmada yerel yönetim ve Avrupalılaşma ekseninde ele alınan kurum, siyasi aktörlerin davranışlarını düzenleyen, politika üzerinde etkisi olan ve zaman içinde biriken kültürel, sosyal, siyasi, tarihi ve ekonomik özelliklere dayanan biçimsel ve gayri resmi kurallar bütünü olarak tanımlanan bir çerçevede ele alınmaktadır. Türkiye’deki yerel yönetim reformu ve bu sürecin veto oyuncularını, niteliği gereği biçimsel ve yasal özelliklerinin yanı sıra; tarihsel, sosyal ve ekonomik bağlamından kopuk bir biçimde incelenemeyeceğinden, belirlenmiş parametreler üzerinden kurumsal değişim yönüyle ele alınmaktadır.

Çalışma kapsamında kurum kavramı kurumsal değişim yönüyle ele alınırken; kurumsal değişimin yaşanması için de bazı bazı şartların oluşması gerekmektedir. Powell (1991)’a göre, kurumsal bir değişimin yaşanması için bazı aykırı yahut aşırı uç şartların oluşması, diğer bir deyişle kriz ortamının olması gerekmektedir. Oluşan bu kurumsal tasarımın ise, bir kez oluştuktan sonra değiştirilmesi güçtür. Kurumsalcılık literatüründe ortak bir tema olarak, önceki kurumsal tercihlerin ve tarihsel faktörlerin, siyasi aktörlerin politika tercihleri üzerinde etkili olduğu varsayımı yer almaktadır (Çelenk, 2008). March ve Olsen (1989) değişimin; kurallar veya bunlara dayalı eylemler ile, kısmen başka kurallardan oluşan bir ortam arasındaki bir tür karşılaşma yoluyla gerçekleştiğini ileri sürmektedirler. Dışsal bir şok yahut yeni bir ortama uyum sağlama ihtiyacının değişim için itici birer güç olduğu görülmektedir. Kurumsal değişim, organizasyonel değişikliklerle birlikte değer değişikliklerine de yol açmaktadır. Bu çerçevede, kurumsal değişimin daha iyi analiz edilmesi için iç faktörlerin de değerlendirmeye dahil edilmesi gerekli görülmektedir (Çelenk, 2008).

Kurum ve kurumsal değişim konularını odağına alan bir teori olan kurumsalcılık yaklaşımı zamanla çeşitlenmiştir. Klasik kurumsalcılık, resmi kurumlara odaklanmış ve kurumların, hukuki, resmi ve yapısal özelliklerini dikkate almıştır. Bu yaklaşıma göre, aktörler ve bireylerin davranışları kanunlar ve kurumlar aracılığıyla tahmin edilebilir.

Bu yönüyle de fazla betimleyici, kuralcı ve normatif olduğu yönünde eleştirilere maruz kalmaktadır. Bu eleştirilere karşın, yeni kurumsalcı yaklaşıma göre, kurumlar ve aktörlerin davranışları karşılıklı etkileşim içindedir; karmaşıktır ve değişkenlik gösterebilir. Kurumlar, varlığını ve meşruiyetini kazanmak ya da devam ettirebilmek adına değişebilir ya da değişen kurallara uyum sağlayabilirler (Gorges, 2001, s. 152)

Gorges'in yaklaşımı ile benzer noktadan hareketle bu tezde, veto oyuncularının reform süreçlerindeki davranış kalıplarındaki değişim yeni kurumsalcılık çerçevesinde değerlendirilmektedir. Değişimin sebeplerini yeni kurumsalcılık çatısı altında farklı analitik yaklaşımlar aracılığıyla incelemek elbette mümkündür; ancak analiz için en uygun çerçeveyi rasyonel tercih kurumsalcılığı sunmaktadır. Bu tercihin gerekçeleri ilerleyen bölümlerde açıklanacaktır.

Siyaset biliminde yeni kurumsalcı yaklaşım, özellikle yüzyılın ortalarında alana hakim olan davranışçı ekole bir tepki olarak doğmuştur. Davranışçı ekol, resmi kurumlardan ziyade kurumların davranışlarını inceleyen bir yaklaşım olup, kurumsalcı yaklaşım üzerinde büyük bir etkisi vardır (Wu, 2000, s. 105). Yeni kurumsalcılık, kendi içinde de alt kuramlara ayrılmış ve her bir alt kuram yeni kurumsalcılığın farklı varsayımlarını öne çıkarmıştır. Scott (1995, s. 26)'a göre, siyaset bilimi ve siyaset sosyolojisi disiplinleri içindeki yeni kurumsalcılar, kendilerini tarihsel ve rasyonel tercih teorisyenleri olarak birbirinden farklı iki kampta gruplandırmışlardır. Ortak noktaları; davranışçı ekole bir tepki olarak, sosyal ve siyasal sonuçların belirlenmesinde kurumların rolüne odaklanmalarıdır (Hall & Taylor, 1996, s. 5).

Yeni kurumsalcı teorinin ilk savunucuları March ve Olsen (1983), geleneksel kurumsalcı yaklaşımın bazı özelliklerini analizlerinde kullanırken, çağdaş siyaset biliminde araçsalcılığın önemine vurgu yapmışlardır. Bu yaklaşım dahilinde siyasi hayat; semboller, değerler ve siyasi sürecin duygusal yönlerinin karmaşık etkileşiminden ziyade, kamu yönetimi içinde bir şeyler yapmak ve karar alınması süreci olarak görülmektedir. Bu minvalde, siyasi aktörlerin sembolik eylem ve söylemleri, politik kararlarını meşrulaştırma aracı olarak görülmektedir (Peters, 1999, s. 17). March ve Olsen'in kavramsallaştırmasında öne çıkan temel iddia, davranışları etkilemede sonuç mantığından ziyade, uygunluk mantığının etkili olduğudur (Peters, 1999, s. 29)

Öte yandan, yeni kurumsalcılığın kendi içinde de farklı bakış açıları barındırdığı görülmektedir. Yeni kurumsalcı yaklaşımın bazıları (tarihsel kurumsalcılık gibi), kurumların bazı özelliklerinin son derece değişmez ve istikrarlı olduğu ve aktör davranışlarının bu yönde şekillendiğini savunurken; bazıları (rasyonalist kurumsalcılık gibi) ise, kurumları daha değişken yapıda görmektedir. Her koşulda kurumların belli ölçüde istikrarı sağlaması gerektiği ve aynı zamanda kurum üyelerinin de benzer anlam ve değer dünyalarına sahip olmaları beklenir. Bu görüş, March ve Olsen (1983)'in normatif kurumsalcılığının merkezini oluşturmaktadır. Rasyonalist kurumsalcılıkta dahi, paylaşılan değerler seti veya paylaşılan çıkarlar olması beklenmektedir. Tabi, bu modelin kurum içindeki tüm üyeler için eşit bir şekilde işlerliğinin olması oldukça güçtür (Peters, 1999, s. 18-19)

Yeni kurumsalcılık, ulusüstü yapıdaki Avrupa kurumsalcılığını analiz etmede önem kazanan bir yaklaşım olmuştur (Kaarlejärvi (2003)'den aktaran (Soyaltın, 2006, s. 24). 1993 tarihli Maastricht Anlaşması ile gündeme gelen yeni kurumsalcı yaklaşım ile, siyasal yapılara vurgu yapılmakta; kurumsal yapıların toplumsal, ekonomik ve siyasi dinamiklerin girdilerini şekillendirerek siyasa çıktıları üzerinde de nihai etkileri bulunduğu iddia edilmektedir (Bulmer, 1998; Hall & Taylor, 1996, s. 32). Öte yandan yeni kurumsalcı teori bazı kaynaklarda liberal hükümetlerarasıcılığın bir alternatifi olarak ele alınmaktadır. Argümanları oldukça benzeşen yeni kurumsalcılık ile liberal hükümetlerarasıcılık arasındaki temel fark; aktörlere bakış açılarından kaynaklanmaktadır. Liberal hükümetlerarasıcılık, ulusüstü kurumları, onları oluşturan aktörlerden bağımsız olarak görmemekte ve istedikleri zaman süreci tersine çevirebileceklerini savunmaktadır. Yeni kurumsalcı yaklaşım ise, kurumların bütünleşme süreci ile Avrupa yönetişiminin gelişiminde ciddi etkileri olduğunu ileri sürmektedir (Wiener & Diez, 2004, s. 8).

Klasik kurumsalcılık genel itibariyle parlamento, yürütme organı ve mahkemeler gibi resmi kurumlar üzerinde yoğunlaşırken; bu yaklaşımın 1980'li yıllar itibariyle gelişen versiyonu olan yeni kurumsalcılık, daha önceleri göz ardı edilmiş olan, diğer toplumsal, kültürel ve siyasal dinamikleri de dikkate alarak analize dahil etmektedir (Özdemir, 2015, s. 95). Yeni kurumsalcı teoriye göre, siyasal ortamı anlamlandırabilmek için sadece resmi kurumlar değil, grup davranışlarını yönlendiren her tür yerleşmiş

etkileşim ve ilişki biçimi de kurum olarak yorumlanmalıdır. Yeni kurumsal teoride, kurumların resmi niteliğinden ziyade, ilişkileri, tercihleri ve politikaları nasıl şekillendirdikleri önemlidir. Kısacası, kurumlar, bir yandan mevcut ilişki biçimleri, aktörlerin konumları ve uygulamalarını yansıtırken; diğer yandan da yeni ilişki biçimleri yaratarak mevcut yapıyı değiştirmektedirler (Özdemir, 2015, s. 95).

Yeni kurumsalcılığın herhangi bir siyasi olguyu açıklama modeli; kurumların, politik aktörlerin etkileşimlerini belirleyen bir dizi resmi ve gayri resmi kurallardan oluştuğu öncülüne dayanmaktadır. Siyasi kurumlar kaynakların dağılımını etkiler ve bu durum da aktörlerin gücünü belirleyen bir etki doğurur. Dolayısıyla liderlerin politika alternatifleri mevcut idari kurumlar tarafından şekillendirilmektedir (March & Olsen, 1983; Scott, 1995).

Yeni kurumsalcılık, analiz edilen konuya dair kurumların çelişkili ya da farklı yaklaşımlarını, dönemsel değişimleri kendi içinde bazı çeşitlemelere giderek çözmeye çalışmaktadır. Bu kapsamda, kurumların fayda-maliyet hesabı güderek, rasyonel seçimler, tarihsel süreçler ve sosyolojik nedenlerle tutum ve davranış geliştirdiklerini iddia edilmektedir. Yeni kurumsalcılık teorisi argümanları ve kavramsal çerçevelerine göre kendi içinde üçe ayrılmaktadır: tarihsel kurumsalcılık, sosyolojik kurumsalcılık ve rasyonel tercih kurumsalcılığı. Hall ve Taylor (1996, s. 936) tüm bu yaklaşımların 1960 ve 1970’lerde etkili olan davranışçı yaklaşımlara tepki olarak geliştiğini öne sürmektedir. Bu çerçevede öncelikle normlar üzerinden ilerleyen sosyolojik kurumsalcılık yaklaşımı incelenecektir.

1.1.1.1. Sosyolojik Kurumsalcılık

Kurumsalcı yaklaşım zamanla kendi içinde de çeşitlenmiş; bazı modeller (rasyonalist kurumsalcı model) kurumları marjinal fayda için stratejik birer etkileşim bağlamından ibaret görürken, bazıları (tarihsel ve sosyolojik kurumsalcı modeller) ise kurumları daha güçlü bir konuma oturtmuş ve daha büyük anlamlar atfetmişlerdir. Sosyolojik kurumsalcı yaklaşımda; aktörler, çıkarlar ve tercihlerin tümü sosyal olarak yapılandırılmış ve içselleştirilmiştir. Gayri resmi davranış normları en az resmi normlar kadar önemlidir; kurumsal değişim ise, yayılma, öğrenme ve deneyimin bir sonucudur.

Aynı zamanda kurumların bu normları, biçim ve sembolleri hangi sebeplerle benimsedikleri incelenmektedir.

Sosyolojik kurumsalcı yaklaşım³, sosyoloji ile yakından ilişkili olduğundan; Fearon ve Wendt, Meyer ve Rowan, Aspinwall ve Schneider, DiMaggio ve Powell, Risse, Lewis, Checkel, Diez, Wiener gibi sosyal inşacı ve aynı zamanda sosyolojik kurumsalcı teorisyenler tarafından geliştirilmiştir. Sosyolojik kurumsalcı yaklaşımda kurumlar; resmi kurallardan ziyade, değer, norm, sembol gibi gayri resmi unsurlar olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle sosyolojik kurumsalcılık inşacı bir teori olarak da değerlendirilebilir. Zira bu yaklaşımda, toplumsal meşruiyet önemlidir ve ancak toplumun yararına olacak, aynı zamanda toplum tarafından da kabul edilen kurumlar varlıklarını sürdürebilirler (Sarı, 2016, s. 25). Yani, sosyolojik kurumsalcı yaklaşımın bu “inşacı” yanı, onu rasyonel kurumsalcılıktan ayıran en önemli farktır. Sosyolojik kurumsalcılar, bireylerin seçimleri, çıkarları ve hedeflerinin hem kültürel hem de sosyal olarak “inşa” edildiğini ileri sürmektedirler (Sehring, 2009, s. 31).

Sosyolojik kurumsalcılığın AB bütünleşme teorilerinden “*sosyal inşacı yaklaşım*” ile de benzerliğinden söz edilebilir. Bu yaklaşımda amaç, “*AB norm ve değerlerinin Birlik içinde ve dışında aktörlerin ve kurumların davranışlarını nasıl etkilediğini*” incelemektir (Hall & Taylor, 1996, s. 15) Bu alanda çalışan teorisyenler kurumların; aktörlerin kimlikleri ve çıkarlarını şekillendirdiğini ve aynı zamanda kurumların, topluluk oluşturmakta bağımsız birer aktör olduğunu ileri sürmektedirler (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2002). Başka bir deyişle kurumların; aktörlerin kimliklerini ve belirlenen bu kimliklerin de çıkarlarını şekillendirdiğini belirtmektedirler. Bunun bir yansıması olarak ise, aktörlerin kurum değerleri ve normlarına uygun davrandığı ileri sürülmektedir (Jönsson & Tallberg, 2008, s. 90). Dolayısıyla aktörlerin çıkarları kurumlardan bağımsız düşünülemez (Stacey & Rittberger, 2003, s. 868).

Bu kuramın temel savları “kimlik” olgusu etrafında şekillenmektedir. Aspinwall ve Schneider (2000, s. 13)’e göre kimlik; “*ulusal çıkarlar ile, devlet politikaları ve uluslararası normatif yapıları da etkileyen bir olgudur*”. Sosyolojik kurumsalcılar

³ Sosyolojik kurumsalcılık, literatürde “*Normatif Kurumsalcılık*” ve “*İnşacı Kurumsalcılık*” olarak da yer almaktadır.

kurumlar, normlar, tarih, fikirler, seçimler ve kültürü birer bağımsız değişken olarak incelemektedirler. Bu çerçevede, aktörlerin rasyonalist bakış açılarını tamamen yok saymazlar; ancak eylemlerini tamamen fayda-maliyet hesabı ile gerçekleştirdikleri fikrini de reddederler. Bu kuramın varsayımına göre aktörler; kolektif hareket biçimini benimserler ve sosyal beklentilerini uygunluk mantığı çerçevesinde karşılamayı hedeflerler (Börzel & Risse, 2003, s. 66). Öte yandan kurumları oluşturan aktörlerin belirledikleri kriterler kendi kimliklerini oluşturan yapıdadır ve bu nedenle, kurumlar aynı zamanda inşa edici bir nitelik taşımaktadırlar (DiMaggio & Powell, 1991, s. 11).

Kurumlar inşa edici özelliklerinin yanı sıra, toplum içindeki grupların ihtiyaçlarını gösteren sembolik yapılardır (Meyer & Rowan, 1977, s. 341; Peters, 2005, s. 118). Bireylerin çıkarlarını etkileyecek ya da değiştirecek kültürel ve siyasi ortamın yaratılmasında etkilidirler (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 7). Sosyolojik kurumsalcı yaklaşıma göre kurumsal değişim; “*yeni kurallar, normlar ve uygulamalar ile birlikte bir kurumsal uyum sürecini*” ifade etmektedir (Börzel, 2001, s. 22). Değişim aynı zamanda, ortamdaki yeni tehditlerle baş edebilmeyi ve kurumun bu yeni ortam içinde var olmasını sağlamaktadır (Peters, 2005, s. 118)

Hall ve Taylor (1996, s. 14) sosyolojik kurumsalcılığın genel özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır:

- “Kurum olgusu siyaset bilimine göre daha geniş biçimde ele alınmaktadır. Bu bağlamda, resmi süreçler ve normlar dışında, insan davranışına etkide bulunan ahlaki kalıplar, semboller gibi kültürel öğeler de kurum kapsamında ele alınmaktadır.
- Kurumların bireylerin davranışına etkisi, kavramsal kodlamalar geliştirilmesi yoluyla gerçekleşmektedir. Oluşan bu ilişkinin ise, etkileşim halinde ve karşılıklı belirleyici olduğu vurgulanmaktadır. Bireylerin toplumsal olarak anlamlı görülen (*socially meaningful*) eylemler yoluyla bağlı oldukları sözleşmeleri/toplulukları güçlendirdikleri ve anlam kazandırdıkları ileri sürülmektedir.
- Örgütlerin yeni kurumsalcı bakış açısıyla hareket ettikleri varsayılmaktadır. Örgütlerin amaç ve sonuç verimliliği doğrultusunda değil; bireylerin ve örgütün toplumsal meşruiyetini artırmak adına eylemlerini gerçekleştirdikleri belirtilmektedir.”

Sosyolojik kurumsalcılıkta, yapılan tercihlerin sosyal çevrenin etkisinde kaldığını; bu sebeple ulusal aktörlerin uluslararası kurumsal yapılan tercihleri ile de şekillendiğini iddia edilmektedir. Dolayısıyla da aktörlerin tercihlerinin “uluslararası

düzeyde etkileşim içinde” ve “sosyalizasyon” yoluyla şekillendiği savunulmaktadır (Checkel, 2005, s. 804; Pollack, 2007, s. 45; Snvdholtz, 1996, s. 420).

AB bütünleşmesi ve Avrupalılaşıma konusunda bu perspektif ile yürütülen çalışmalarda, Avrupa Parlamentosu örneği üzerinde durulmuş ve Birliğe üye devletlerin meşruiyet açıklarını gidermek ve uygunluk mantığı ile hareket etmelerini sağlamak için Parlamento’ya böyle bir yetki devrinde bulundukları ileri sürülmüştür (March & Olsen, 1989, s. 23). Uygunluk mantığı çerçevesinde; üye devletlerin politikalarını belirlerken kendi çıkarlarından ziyade, AB normlarını dikkate aldığı varsayılmaktadır (Miošić-Lisjak, 2006, s. 109). Dolayısıyla yaratılan ortak kimlik esastır ve bu kimliğin gerektirdiği normlar dikkate alınarak hareket edilmektedir. Aday ülkeler için de durum benzerdir.

Bu yaklaşım üzerinden Türkiye örneği düşünüldüğünde; koşulluluk mekanizmasının işleme ve Avrupalılaşımanın gerçekleşmesi için rasyonel çıkarlardan ve fayda-maliyet hesabından ziyade, AB normlarının Türkiye’nin değerler sistemi ile uyumlu olması gerektiği ve ancak bu değerlerin içselleştirilmesi yoluyla işlerlik kazanacağı ileri sürülmektedir. Öte yandan reel politığe bakıldığında, durumun pek de böyle gerçekleşmediği; içselleştirildiği iddia edilen bazı değer ve ilkelerin kısmen de olsa uygulandığı reformların kısa zaman içinde bizzat yine aynı aktörler tarafından nasıl dışsallaştırıldığı pek çok örnek görülebilir. Nitekim, bu uyumsuzluk AB tarafında da görülmektedir. Bu sebeple, yapılan düzenlemeler incelendiğinde esas önemli olanın uygulama ve bu uygulamayı gerçekleştirecek idari kapasitenin varlığının olduğu vurgulanmaktadır. Yani bir bakıma, Türkiye’nin AB norm ve kurallarını içselleştirdiğini uygulama yoluyla göstermesi beklenmekte; bu beklenti gerek İlerleme Raporları gerekse de çeşitli AB kurumları aracılığıyla sıklıkla dile getirilmektedir.

1.1.1.2. Tarihsel Kurumsalcılık

Kurumlar ve kurumsal değişim konuları incelenirken, tarihsel bağlam önem arz etmektedir. Ayrıca kurumsal değişim incelemelerinde, süreç içindeki ara değişkenlerin belirlenmesinde tarihsel ve siyasi bağlam kaçınılmazdır. Tarihsel kurumsalcılığa dair literatürdeki ilk çalışma, Steinmo tarafından 1989 yılında bir seminerde sunulan “*Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*” isimli

çalışmadır. Daha sonra bu çalışma Thelen, Steinmo ve Longstereth (1992) tarafından genişletilerek kitaplaştırılmıştır. Yeni kurumsacılık ve alt kuramlarının hepsinde olduğu gibi her araştırmacı farklı bir açıdan konuyu incelemiş ve literatüre katkı sunmuştur. Hall (1992) fikirlerin önemini; Pierson (1998) kurumların kökenlerini; Levi (1999) ve Page (2006) izlek bağımlılığının nedenlerini araştırmışlardır. Bunların arasında Steinmo, Thelen ve Longstereth (1992)'in bu konuda temel kaynak olarak gösterilen ilk çalışmalarında kurumlar daha geniş çerçeveden incelenmektedir.

Tarihsel kurumsalcılığın analiz çerçevesine, tıpkı diğer yaklaşımlar gibi çokça eleştiri yapılmış, eleştiriler dikkate alınarak kuram zamanla geliştirilmiştir. Örnek bir eleştiri olarak; seçilen analiz birimine uygun biçimde kurama dair kavram ve kritik dönemeçlerin seçimlerinde farklılaşmaya gidilmesi gerekliliği önerilmiştir (Steinmo, 2014). Tarihsel bir durum ya da baskı, bir kurum için kritik bir dönemeç iken, bir diğeri için önemsiz olabilir. Bu sebeple analizde, konu gözetilerek kavram ve kritik dönemeçler seçilmelidir.

Tarihsel kurumsalcılık, siyaset bilimindeki grup teorisi ve yapısalcı-işlevselci yaklaşımlardan da beslenmektedir. Hall ve Taylor (1996, s. 5-7)' a göre kurumsal yapılar; kolektif davranışların yapılandırılması yoluyla farklı çıktıların ortaya çıkmasını sağlayan temel yapılardır. Kurumlar ile bireysel davranış arasındaki ilişkinin önemine vurgu yapan Hall ve Taylor (1996, s. 7)'a göre tarihsel kurumsalcılığın temel varsayımları şunlardır:

- “Kurumlar ile bireylerin davranışları arasındaki ilişkiyi anlamak için daha geniş bir kavramsallaştırma gereklidir.
- Kurumların oluşum ve işleyişinde güç asimetrisi belirleyicidir.
- İzlek bağımlılığı (*path dependence*) ile niyetlendirilmemiş sonuçlar (*unintended consequences*) kurumsal gelişme açısından belirleyicidirler.”

Kurum kavramı ile; “*siyaset, siyasal örgütsel yapıda gömülü bulunan resmi ya da gayri resmi prosedürler, rutinler, norm ve sözleşmeler*” ifade edilmektedir (Steinmo & Thelen, 1992, s. 13; Weir, 1992, s. 193). Ayrıca biçimsel kurallar, siyasi yapılar ve normlar kurumların içinde gömülü olarak yer almaktadırlar. Bunlara dair etkinin ise süreç içinde ortaya çıkacağı düşünülmektedir. Bu yaklaşımda fikirlere özel önem atfedildiğini de vurgulamak gereklidir. Kurumsal yapıya dahil olmuş olan bireyler/aktörlerin ya

fikirlerini kurum ile uyumlaştırmaya hazır oldukları ya da fikirlerinin kurum fikirleri ile aynı olduğu varsayılmaktadır (Pierson, 1996, s. 142).

Diğer bir önemli varsayım; kurumların ortaya çıktıkları dönemde tercih ettikleri politikaların, kurumlar varlığını sürdürdükçe gerek gelişimleri gerekse de politika tercihlerinde belirleyici olacağıdır. Bu durum “izlek bağımlılığı” (*path dependence*) olarak kavramsallaştırılmıştır. Tarihsel kurumsalcı yaklaşımın temel kavramı olan izlek bağımlılığı; kurumların bir politikayı tercih ettiklerinde karar, süreç ve olayları bu politikayı destekleyecek şekilde biçimlendirmelerini sağlamaktadır (Farrall vd., 2014, s. 5-6). Öte yandan, belirli bir zamanda tercih edilmiş herhangi bir politikanın bu kurumsallaşma süreci içindeki değişim şansı her geçen daha da azalacaktır (Farrall et al., 2014, s. 5-6). Zira politika seçiminin uzun süre aynı izlekte devam etmesi, değişim noktasında güçlü bir direnç ile karşılaşılmasına neden olabilmektedir. Ayrıca, daha önce alınan kararlar kurum içi aktörleri birbirlerine bağımlı kılmakta ve bu kararlardan geri dönüş maliyetli görüldüğünden aktörler izleği takip etmeyi tercih etmektedirler (Jönsson & Tallberg, 2008, s. 90).

İzlek bağımlılığının çeşitli nedenleri vardır. Bu konuya dair Page (2006, s. 87-88) izlek bağımlılığına neden olan dört temel neden olduğundan söz etmektedir. Bunlardan ilki, “artan getiri” (*increasing returns*)’dir. Artan getiri, karar verilen bir seçim yahut eylemin sonuçlarının fayda sağlamış olmasını ifade etmektedir. İkinci neden; “olumlu geri bildirim” (*positive feedback*)’dir. Tercih edilen politika ve eylemin olumlu sonuçlanması ile başka kurumlar da benzer kararlar almakta ve alınan bu kararlar neticesindeki olumlu geri bildirimler, pozitif dışsallıklar oluşmasını sağlamaktadır. Üçüncü neden olarak; “kilit-seçim” (*lock-in*) gösterilir. Kilit seçim, olumlu geri bildirimler neticesinde oluşan pozitif dışsallıkların bir yansıması olup; yapılan tercihin tek seçenek haline gelmesi neticesinde kilitlenme etkisi göstermesi manasına gelmektedir. Pierson (1996, s. 144) ise söz edilen bu durumu, kurum ile izleğin birbiri ile bütünleşmesi olarak yorumlamaktadır. Öte yandan, artan getiri ve kenetleme etkisi, zamanla aktörlerin reform konusunda daha çekimser olmasına neden olmakta ve buna bağlı olarak da izlek bağımlılığı gelişmektedir. Başka bir deyişle, ilk politika ve eylem seçimleri sonrakileri etkilemekte ve sonrasında yeni davranış ve politika tercihini

sınırlandırmaktadır (Page, 2006, s. 89-92). Dördüncü ve son neden; “kendini güçlendirme” (*self-reinforcement*)’dir. Şayet bir kurumun kilit seçimi kendisi ise, önemli siyasi değişimler yaşansa da uzun süre “dengede” kalabileceğinden, olumlu bildirimler ve işlem maliyetleri değişkenlik gösterse bile kurum bu durumdan kendisini güçlendirerek çıkacaktır (Pollack, 2005, s. 20).

İzlek bağımlılığının süreç içindeki politika seçimi ile bağlantılı olmasının dışında, maliyet ve geri bildirim ile de yakından ilişkisi söz konusudur. Siyasetçilerin seçim siyaseti ve çıkarları için, politikalarını kısa vadede-seçime yönelik olumlu geri bildirim ve sonuç alacak şekilde belirlemeleri de bir başka etkileyici unsurdur (Pierson, 1994, s. 11-13). Bu sebeple, siyasetçilerin seçim ve oy kaygıları ile görevde bulundukları görece kısa süre içinde politika ve kurumsal değişikliklere karşı “statükocu” bir tavır içinde bulundukları görülebilmektedir (Bulmer, 2009, s. 317). Bu argüman çerçevesinde fayda-maliyet hesabı yapıldığı, bu yönüyle de rasyonalist kurumsalcı yaklaşımın varsayımlarına yaklaşıldığı düşünülmektedir.

Pierson (2000, s. 252) tarafından izlek bağımlılığı; “*birbiri ardı sıra gelen aşamaların arasındaki nedensel ilişkinin zamansal dizini*” olarak betimlenmektedir. Bu yoruma göre; bahsedilen aşamaların arasında bir nedensellik vardır ve kurumlar hem aktörlerin davranışı, hem de ilerleyen süreçte ortaya çıkması muhtemel alternatif politikalar üzerinde sınırlandırıcı bir etkiye sahiptirler. Bu bağlamda, tarihsel kurumsalcı yaklaşım değişim için evrimsel bir yol izlemektedir. Ancak burada belirtilmesi gereken önemli husus, bu değişim için izlenecek yolu kurumların en başta yaptıkları tercihlerin şekillendireceğidir (Peters, 1999, s. 64). Bir anlamda, tarihsel kurumsalcılık, en başından var olan politika ve kurumsal yapılanmanın üzerine inşa sürecini ifade etmektedir (Peters, 2008, s. 2). Esasında değişim ve yeni tercihlerin, geçmişteki tercihlerin ve geleneksel yapının üzerine bir inşa sürecini barındırdığı ileri sürülebilir.

Tarihsel kurumsalcı yaklaşımda, kurumsal değişimin gerçekleşmesinde; yayılma, öğrenme ve deneyim gibi etkiler daha düşük olmakla birlikte, dışsal bir şok ve kriz durumu değişimin temel sebebi olarak görülmektedir (Skowronek, 1982, s. 10). Değişimin gerçekleşmesi için; kriz ortamı, sınıf çatışması ve rutin devam eden sosyal etkileşimlerin karmaşıklaşması gibi güçlü koşulların ortaya çıkması gerekmektedir

(Skowronek, 1982, s. 10). Bu tip durumlar tarihsel kurumsalcılık literatüründe “kritik dönemeç” (*critical juncture*) olarak ifade edilmektedir. Burada tartışmalı olan mesele, söz konusu kritik dönemecin nasıl belirlendiği ve hangi olayın ya da tercihin kritik dönemeç olduğudur. Bu çerçevede, makro tarihsel analiz yapan kurumsalcı yaklaşım; yapısal ve öncü olaylardan ziyade, süreç içinde meydana gelmiş eylem ve kararların yarattığı sapmaları kritik dönemeç olarak değerlendirmektedir (Collier & Collier, 1991, s. 16-24). Başka bir çalışmada ise, her değişimin kritik dönemeç sonucu oluşmadığı; kritik dönemeçler söz konusu olsa bile, kurumların normal ya da denge durumunda kalmasını sağlayan tercih ve yapıların söz konusu olabileceği ifade edilmektedir (Capoccia & Kelemen, 2007, s. 347-350). Dolayısıyla her durumun kritik dönemeç olarak adlandırılmayacağı ileri sürülürken, olumsuz vakaların bazen kritik dönemeç olarak nitelendirildiği görülmektedir (Capoccia & Kelemen, 2007, s. 347-350). Değişimin mümkün olabilmesi için, ciddi bir baskı olması gerekmektedir. Bu baskı, öğrenme ve çevresel faktörlerdeki değişim ile birlikte gelirse ve izlek bağımlılığından sapmayı mümkün kılacak siyasal baskının oluşmasını sağlayabilirse, yeni politika yapımını mümkün kılacaktır (Bulmer, 1998, s. 372).

Tarihsel kurumsalcılık, süreklilikler ve izlek bağımlılığı ile ilgilendiğinden, bazen kurumsal değişimi açıklamada yetersiz kalabilmektedir. Bu bağlamda sosyolojik kurumsalcılık; süreklilikler ve izlek bağımlılığı ile ilgilenen tarihsel kurumsalcılığın aksine; (tarihsel kurumsalcılık gibi siyasi aktörler üzerinde kurumların gücünü vurgulamasının yanı sıra) öğrenme ve normlara uyum meselesine odaklandığından kurumsal değişimi açıklamakta daha elverişli görülmektedir.

1.1.1.3. Rasyonel Tercih Kurumsalcılığı

Rasyonalist kurumsalcı yaklaşım, neoklasik ekonomi yaklaşımının varsayımları üzerine temellendirilmiştir. Bu sebeple, bu kurama “homo economicus” kavramı uyarlanmıştır (Çepel, 2013, s. 65-66). Rasyonel tercih kurumsalcılığı yaklaşımı, son yirmi yıl içinde sosyoloji, psikoloji, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler gibi pek çok disipline yayılmış; sınırları ve yöntemi ekonomi disiplininin ötesine geçmiştir. Rasyonel tercih kurumsalcılığı, ekonomi literatüründe yer alan pazarlık ve çıkar mekanizmalarını siyaset bilimi literatürüne kazandırmış bir yaklaşımdır. Siyaset bilimi alanında ilk çalışmalar

1980-1990'lı yıllarda Amerikan Kongre kurumlarının etkileri ve daha işlevsel olmalarının sağlanması adına Amerikalı siyaset bilimciler tarafından yapılmıştır (Pollack, 2004, s. 138). Yaklaşım, AB çalışmalarına Scharpf, Tsebelis, Garrett tarafından uygulanmıştır.

Aspinwall ve Schneider (2000, s. 10) politikanın, *“aktörlerin kişisel kazançlarını maksimum seviyeye çıkarmak amacıyla sürdürülen bir alan”* olarak algılandığını belirtmektedir. Kurumların varlığı güvensizliği azaltırken, diğer aktör davranışlarının tahmin edilmesini mümkün kılmakta ve stratejik etkileşim olanağı yaratmaktadır. Ayrıca bu durum kontrol, zorlama ve işlem maliyetlerinin azalmasını da sağlamaktadır (Sehring, 2009, s. 31).

Rasyonalite kavramı, bireylerin karşı karşıya kaldıkları seçenekleri doğru ve tutarlı bir biçimde seçim sırasına göre sıralaması, ayrıca onlar arasından doğru ve tutarlı seçimler yapabilmesini ifade etmektedir (Akman, 2005, s. 61). Rasyonelite, bir amaca en etkin biçimde ulaştıracak araçları kullanmayı gerektiren tutumu ifade etmektedir. Hegel ve sonrasında da Weber; modernitenin en belirgin özelliğinin seçme özgürlüğü olduğunu savunurlar. Modernitenin ikinci kurucu unsuru ise, rasyonalitedir. Zira, özgürleştığımız süreçler ile rasyonaliteye ulaştırıcı mekanizmalar arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Weber'in dayanan rasyonalite kavramı, modern anlamda, bir amaca ulaşmak için belli kurallara uyulmasını ifade etmektedir. Rasyonelitenin gereği, duygusal ya da rastgele tepki vermemek ve verimlilik ilkesine uygun hareket etmektir. Bir anlamda rasyonalite tutarlılıktır ve amaç ve araçlar arasındaki ilişki ise tutarlı olmalıdır (Kalin, 2007, s. 1).

Rasyonalist kurumsalcı yaklaşıma göre, kurumlar siyasi aktörlerin eylemlerini etkiledikleri ölçüde önemlidirler. Bu yaklaşımda ajan, yapıdan daha önemli ve güçlüdür. Bu çerçevede, aktörlerin kurumları yaratma ve kontrol etme kabiliyetine sahip oldukları ileri sürülmektedir. Dolayısıyla kurumlar, yani yapılar, aktörlerin kendi aralarında anlaşmaları yoluyla oluşan bir tercihin sonucunda ortaya çıkmaktadırlar. Öte yandan kurumlar, ileride yaşanabilecek olası bir anlaşmazlık ve çöküşe karşı, önceden belirlenen kurallar etrafında yönetilmektedir (Sehring, 2009, s. 31). Bu çerçevede aktörler, çıkarlarını korumak ve ilerletmek adına kurumları oluşturmaktadır. Kurumların var olan kuralları ve eğilimleri, aktörlerin çıkarlarına olumsuz etki ettiği ve özellikle de başka

kurumsal yapıların kazanç elde etmeye başladığı noktada ise, kurumsal çerçevede değişiklik gündeme gelmektedir (Börzel, 2001, s. 20; Gorges, 1999, s. 157; Torfing, 2001, s. 292).

Kurumlar aynı zamanda aktörler arasında eşitlik sağlayan mekanizmalardır. Zira, eşitlik olmadığı takdirde “hedefine/çıkarına ulaşanlar ve ulaşamayanlar” ayrımı oluşacaktır. Oysa, kurumlar aktörlerin faaliyet alanlarını sınırlamakta ve bu şekilde faaliyetlerin sırasıyla gerçekleşmesini ve kısıtlamaların dikkate alınmasını sağlayacak bazı kurallar belirlemektedir (Hall & Taylor, 1996, s. 944-945). Kurumların oluşum sürecinde, aktörlerin aralarında vardıkları anlaşmalar ile oluşan kurallar bağlayıcıdır ve bu kurallar aynı zamanda bireysel tercihleri de şekillendirmektedir. Aktörler ise, kurallar çerçevesinde şekillenen olanak ve kısıtlamaları rasyonel şekilde cevaplandırmaktadırlar (Peters, 2005, s. 51). Bu bağlamda rasyonalist kurumsalcılık ile; tüm aktörlerin aynı kısıtlamalara tabi olduklarını düşünmeleri sonucu, üyesi oldukları kurumların kendi davranışları üzerindeki kısıtlamalarını olağan karşıladıkları ileri sürülmektedir (Peters, 2005, s. 66). Tüm aktörlerin aynı kısıtlamalara bağlı olduklarını düşünmeleri; yani bir anlamda eşit olduklarına inanmaları hali, siyasi ve toplumsal hayat içinde pek çok konuda kabul ya da rızayı sağlayan önemli bir faktördür.

Rasyonalist yaklaşımda önemli bir model olarak, “amir-ajan analizi” (*principal-agent analysis*) karşımıza çıkmaktadır. Amir-ajan analizi Garret ve Tsebelis (1996) tarafından geliştirilmiş ve “*An Institutional Critique of Intergovernmentalism*” isimleri makalede, AB içindeki yasama ve bürokrasi alanında amirlerin (üye devletler) ajanlara (AB kurumları) yetki devrini neden ve hangi koşullarda gerçekleştirdiklerini analiz etmek için kullanmışlardır. Rasyonel tercih kurumsalcılığı yaklaşımında kurumlar, devletlerin stratejik tercihlerinin bir göstergesidir. Öte yandan aktörlerin kural oluşum sürecinde aktif rol almamaları durumunda, kurumlar genellikle dışsal (exogenous) niteliktedir (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 6). Rasyonel tercih kurumsalcılığının üç temel varsayımından söz edilebilir (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 11); (Pollack, 2007, s. 32):

- “Metodolojik bireysellik
- Hedef arayışı/ fayda maksimizasyonu
- Seçimler üzerindeki kurumsal ve stratejik kısıtlamalar”

Metodolojik bireysellik ile; bireylerin seçimlerinin toplumsal ve bireysel kararların alınmasına etki ettiği ifade edilmektedir (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 10). Bireyler, sosyal bir analizin temel öğeleri olarak akılcı seçimlerde bulunmaya çalışmakta ve sonuç mantığı ile en fazla faydayı görmeyi amaçlamaktadırlar (Pollack, 2007, s. 32). Sonuç mantığı ise, fayda maksimizasyonu kavramına en net açıklamayı getiren kavramdır ve kurumların da kullandığı yöntemlerden birisidir. Aktörler belirli sonuçlarla karşılaştıklarında içlerinden kendi çıkarları için en uygun ve uygulanması en kolay olanı tercih etmektedirler (Hindess, 1989, s. 49).

İkinci varsayım olan fayda maksimizasyonu ise, aktörlerin öncelikli hedeflerindendir. Bu varsayıma göre aktörler, kurumlar ve kurumsal düzenlemeler yoluyla hedeflerine daha kolay ulaşabileceklerine inandıkları için kurumları oluşturmaktadırlar (Peters, 2005, s. 48). Rasyonalist kurumsalcı yaklaşıma göre, rasyonel davranan bir aktör, en yüksek refahı sağlayacak seçeneğe yönelmektedir (Akman, 2005, s. 61). Bu kuram çerçevesinde, aktörlerin iş birliklerinin araçsal nitelik taşıdığı ve sosyal amaçlara dayalı olmak durumunda olmadığı ileri sürülmektedir. Sürekli bir uygulama gerektirmeyen araçsal iş birliği sürecinde aktörler, kendi hedeflerine odaklandıklarından ve stratejik biçimde hareket ettiklerinden, etkileşim içinde bulundukları diğer aktörlere karşı dürüst olamazlar (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 10).

March ve Olsen (1989, s. 949) fayda maksimizasyonunu “*beklenen sonuçlar ve öncelikli seçimler*” olarak ifade etmektedir. Aktörler iş birliği yapmaktadır; çünkü iş birliği neticesinde kazançlı çıkacaklarını düşünmektedirler. Rasyonel karar vermeden önce fayda-maliyet hesabı yapılmaktadır; ancak bu hesabı yaparken aynı zamanda kurumsal yapının usulleri, iktidarla ilişkileri gibi yaklaşımlar aktörler tarafından dikkate alınmalı ve kurumsal yapının getirdiği diğer bilgilerden de faydalanılmalıdır. Bu çerçevede kurumların, aktörlerin davranışını iki yolla etkiledikleri görülmektedir. Kurumlar bilgi, karar alma gücü, mali güç ve meşruiyet gibi kaynakları politik aktörler arasında paylaşırma fırsatı sunmaktadır. Öte yandan kurumlar, oyunun kurallarını belirlerken istikrarlı beklentiler yaratmakta ve aktörlerin davranışlarındaki belirsizliğin ortadan kaldırılmasına yardımcı olmaktadır (Börzel, 2001, s. 19).

Hall ve Taylor (1996, s. 12) ise, rasyonel tercih kurumsalcılığının varsayımlarını şu şekilde sıralamaktadırlar:

- “Aktörlerin belirlenmiş tercihleri vardır ve bu tercihlerini gerçekleştirmek için tamamen araçsal ve hesaplı davranışları nedeniyle de stratejiktirler.
- Siyaset, ortak eylemin ikilemli olduğu bir alandır.
- Siyasi sonuç elde edilebilmesi için kurumların yapılandıkları stratejik etkileşim önem arz etmektedir. Bu noktada bireyin davranışı kendinden bağımsız bir biçimde tarihsel değil, stratejik hesaplar ile şekillenmektedir. Kurumlar ise, bilgilendirme ve uygulama mekanizmaları yoluyla seçim gündemini (*choice agenda*) belirlemektedir.
- Kurumların oluşturulması, aktörlerin bu iş birliklerinden elde edecekleri kazançları gerçekleştirmek içindir”.

Bu yaklaşım çerçevesinde, aktörler kazanımlarını maksimize etmek isterler, dolayısıyla norm ve değerlerden ziyade çıkarlar ön plandadır. Bireysel fayda ve çıkarların ön planda olduğu bu yaklaşımda kurumların statüsü arka planda yer alırken, kurumlar aktörlerin kimliklerini değil, fayda-maliyet hesaplarını etkileyici konumdadır (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2002, s. 508-509). Dolayısıyla aktörlerin tutum ve davranışları araçsal bir yaklaşımın ürünüdür. Kurumlara ait çeşitli pratiklerin oluşum ve değişimi aktörlerin rasyonel fayda tercihleri ile ilişkilidir; bu sebeple de kurumlar hedeflerine ulaşmak için stratejik bir yaklaşım sergilemektedirler (Hall & Taylor, 1996, s. 945). Farklı ortamlar farklı yapıları ortaya çıkarabilir, ancak yine de bireylerin stratejik yaklaşımlarında bir değişim olmamaktadır (Peters, 2008, s. 28).

Rasyonalist kurumsalcı teoride devletlerin rasyonel tercihleri çerçevesinde, faydalarını arttırmak amacıyla oluşturdukları ulusüstü kurumların kendi davranışlarını nasıl etkilediğini ve sınırlandırarak nasıl yönlendirdiğini incelerken oyun teorisinin etkilerini görmek de mümkündür (Hall & Taylor, 1996, s. 12). Rasyonel tercih kurumsalcılığında kurumlar, oyunun kuralları, yani bireysel rasyonel eylemi ve kurumsal değişimi, siyasi aktörlerin stratejik eylemlerinden kaynaklanan kurumsal değişime yönlendiren norm, yasa ve örgütsel biçimler olarak tanımlanmaktadır. Başka bir deyişle kurumlar verimlilik artırıcı, düzenleyici ve formel varlıklar (araçsal işlevleri de göz önünde bulundurularak) olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, aktörlerin çıkarları ile siyasi sonuçlar arasında bulunan bir değişken olarak görülmektedir (Stacey & Rittberger, 2003, s. 868). Rosamond (2000, s. 144)’un deyişiyle kurumlar; “*aktörlerin hedeflerine*

ulaşmaları için oluşturulan ve sorumluluk yüklenen kurallar bütünüdür”. Checkel (1999, s. 546) bu duruma AB’yi örnek vermekte ve AB kurallarının üye çıkarlarını korumak adına, yine bizzat üyeler tarafından oluşturulduğu ve gereklilik durumuna göre zaman içinde değiştirildiğini ifade etmektedir.

Rasyonel tercih kurumsalcılığı, nedensellik/sonuçsallık (*logic of consequentialism*) mantığı üzerine kurulmuş bir yaklaşımdır. Bu mantık çerçevesinde, çıkarlarını maksimize etmeyi amaçlayan faydacı aktörler, politik sürecin temelini oluşturmaktadırlar (Jönsson & Tallberg, 2013). Bu aktörler amaçlarını gerçekleştirmek adına kurumları kurmaktadır. Aktörlerin kurumlara katılmadan önce kimlik ve çıkarlarını belirlediği varsayılırken; kurumlar da aktörlere belirli sorumluluklar yüklemektedir. Öte yandan kurumlar, aktörlerin amaçlarına ulaşmaları adına en etkili yol olarak görölmektedir (Rosamond, 2000, s. 114-116). Bu yaklaşım çerçevesinde kurumların, aktörlerin fayda-maliyet hesaplarını ve fırsat yapılarını değiştirdiği de söylenebilir (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2002, s. 508-509).

Örneğin, Avrupalılaşma kaynakların yeniden dağıtımı ile aktörlerin yeniden yetkilendirilmesi ağıısından bir fırsat yapısı olarak düşünölmektedir (Balkır & Soyaltın, 2018, s. 55). Ulusal düzeyde aktörler arasında yetki ve kaynak dağılımının, AB uyum sürecinde değişime uğrayacağından hareketle, aday ölkedeki siyasi aktörlerin söz konusu fırsatlardan yararlanma veya tehditlerden çekinme eğilimi, ölkedeki politik sistem içindeki direnç⁴ ya da destek noktalarının varlığı ile yakından ilişkili ve bağlantılıdır. Direnç noktalarının görüşleri değiştirilemediğinde, uyum ya da üyelik hedefi zora düşmektedir. Bu çerçevede rasyonel kurumsalcılık, aday ölkelerin siyasi hedeflerine ulaşmak adına uyum yönünde davranış sergileyeceğini ileri sürmektedir. Dolayısıyla, uyum yönünde aday ölkenin ve direnç noktalarının (veto oyuncularını) teşviki bir anlamda koşulluluk yoluyla sağlanmakta ve fayda-maliyet hesabı doğrultusunda bu aktörlerin ve kurumların fayda elde edeceklerine ikna edilmeleri durumunda, uyumun sağlanabileceği düşünölmektedir. şayet, ölkenin politik yapısı içinde veto oyuncularının üstesinden gelebilecek herhangi bir arabulucu kurumsal faktör yoksa, Avrupalılaşma süreci bundan

⁴ Direnç noktası ile veto oyuncularını kastedilmekte ve karar alma süreçlerinde söz sahibi olmaları ve aynı zamanda farklı görüşe sahip olmaları nedeniyle yapılacak değişim için rızası alınması gereken; süreci tıkama gücünü elinde tutan ve uzlaşmayı zorlaştıran kurumlar olarak ele alınmaktadır.

olumsuz etkilenecektir. Bu süreçte mevcut resmi kurumlar ise, Avrupalılaştırmanın aktörlere sağlayacağı imkan ve faydaları değerlendirmek ve bu yönde uyumu sağlamak adına kaynak sağlayıcı destek noktalarıdır (Cowles vd., 2001, s. 9). Söz konusu bu iki faktör (veto oyuncular ve arabulucu formel kurumlar), rasyonalist kurumsalcı perspektifte Avrupalılaştırmanın temel belirleyicileri olarak karşımıza çıkmaktadır (Balkır & Soyaltın, 2018, s. 56).

Rasyonalist kurumsalcılık, Avrupa bütünleşmesini açıklamak için de elverişli bir yaklaşımdır. Bu çerçevede AB bütünleşmesi, hükümetlerarası müzakereler yoluyla hükümetlerin karar verdiği bir rasyonel tercihler serisi olarak görülmektedir (Balkır & Soyaltın, 2018, s. 55). Rasyonalist kurumsalcılık, AB koşulluluğu stratejisine odaklanmakta ve koşulluluğun aday ülkelerde yol açtığı etkiyi şekillendiren faktörlerden bahsedilmektedir (Balkır & Soyaltın, 2018, s. 73).

Rasyonalist kurumsalcılar, kurumsal değişim konusunda iki farklı görüş ileri sürmektedir. Birinci grup; esas hedefin aktörün davranışları ve politikalar üzerindeki etkisinin kurum tarafından belirlenmesi olduğunu ileri sürerek kurumsal değişimi yok saymaktadır (Peters, 2005, s. 61). İkinci grup ise; aktörlerin seçimleri ve aralarındaki güç dağılımının değiştiği ya da aktörlerin faaliyet alanlarında köklü değişimler meydana geldiği durumlarda kurumların etkin olamayacaklarından hareketle, aktörlerin amaç ve beklentilerine cevap veremediği noktada kurumların değişime uğrayacağını ileri sürmektedir (Börzel, 2001, s. 20). İkinci yaklaşım, konjonktürel değişimleri dikkate alan, dinamik bir bakış açısı sunması dolayısıyla bu tezin konusunu oluşturan değişim ve reform sürecini açıklama konusunda da uygun bir çerçeve sunmaktadır.

Rasyonalist kurumsalcılara göre kurumlar, *“bireysel davranışın rasyonel ürünüdür”*. Tarihsel kurumsalcılara göre ise, *“kurumlar bireysel davranışın şekillendiricisidir”* (Bell, 2002). Rasyonalistler, rasyonel tercih modellerini kullanırken; bireysel davranışlar üzerinde kurumsal norm, kural ve yöntemlerin etkisini dikkate almamakta ya da görmezden gelmektedir. Buna karşıt olarak, tarihsel kurumsalcılar ise, insanların bireysel çıkarlarına ters gelen durumlarda dahi *“toplumsal olarak tanımlanmış kuralların”* takip edildiği varsayımını ileri sürmektedirler (Lane, 2011, s.155-158). Sosyolojik ve tarihsel kurumsalcı modeller politik aktörlere daha az rol vererek, bireysel

hedef ve eylemlerin kurumsal bağlamda nasıl şekillendiğine odaklanırken, rasyonel kurumsalcı modelin, aktörlerin bireysel eylemleri ve çıkarları için stratejik bir bağlam sağladığı görülmektedir.

1.1.2. Yeni Kurumsalcılık Türleri Arasındaki Farklar

Yeni kurumsalcı yaklaşımın tüm alt türlerinin odak noktası kurumlar olsa da, ağırlık merkezleri, aktörleri nasıl konumlandıkları ve kavramsallaştırmaları açısından aralarında ciddi farklılıklar mevcuttur. Örneğin; rasyonel tercih kurumsalcılığında, kurumlar ve davranışlar arasındaki ilişki daha net ve kesindir. Rasyonalist kurumsalcılık çerçevesinde kurumlar, resmi yapılar ve yükümlülükler olarak ele alınırken; tarihsel kurumsalcılık, gayri resmi etkileşimleri de kurum olarak değerlendirmektedir (Rosamond, 2000, s. 144). Kurumlar, rasyonalist kurumsalcılık ve tarihsel kurumsalcılıkta ara değişken; sosyolojik kurumsalcılıkta ise bağımsız değişken konumundadır (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 7). Kurumlar, rasyonalist kurumsalcılıkta “dışsal”; tarihsel ve sosyolojik kurumsalcılıkta ise “içsel” yapılar olarak ele alınmaktadır (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 7). Sosyolojik kurumsalcılık, kurumların oluşumunda “uygunluk mantığı” çerçevesinde meşruiyetlerine odaklanmakta; rasyonalist kurumsalcılık ise, “sonuç mantığı” çerçevesinde etkinliklerine ve düzenleyici rollerine odaklanmaktadır (March & Olsen, 1989, s. 23). Rasyonel tercih kurumsalcılığı, kısa dönemli karar alma davranışını incelerken, tarihsel ve sosyolojik kurumsalcılık, uzun dönemli kararlar ve kurumsal etkileri incelemektedir (Aspinwall & Schneider, 2000, s. 6). Sosyolojik kurumsalcı yaklaşım, rasyonalist kurumsalcılıkta önceden belirlenmiş olan bireysel çıkarlar ve tercihlerin aslında önceden belirlenmiş olmadığına, söz konusu aktörler arasındaki etkileşim ile şekillendiğine vurgu yapmaktadır (Jupille & Caporaso, 1999, s. 432).

Rasyonalist kurumsalcılık, bazı konuları açıklarken yetersiz kalması yönüyle eleştirilmektedir. Örneğin; bireysel çıkarlar tarafından yönlendirilemeyen anomaliler ve irrasyonel karakterlerine rağmen bazı kurumların nasıl varlığını sürdürdüğünü açıklamada yetersiz kalmaktadır. Ayrıca, kurumların varlıklarını sürdürmelerine dair güçlü bir açıklama getirirken; aktörler arasındaki güç asimetrisini açıklama noktasında zayıf kaldıkları söylenebilir. Öte yandan, pazarlık süreçleri içindeki değişimleri ele

alırken, gayri resmi normlar ve değerler yerine daha biçimsel kurallara yer vermesinin açıklayıcı yönünü zayıflattığı ileri sürülmektedir (Pollack, 1996, s. 453). Rosamond (2000, s. 21)’a göre rasyonel tercih kurumsalcılığı, devletlerin çıkarları doğrultusunda oluşan ve ortak eylemler ile etkinliği sağlayan araçsal oluşumlar olarak gördüğü kurumların, tercihler farklılaştığında varlıklarını nasıl sürdürdüklerine dair bir açıklama getirememektedir. Rasyonalist kurumsalcılığın esas çalıştığı birimin kurumlar olmasına rağmen, aktörler ve tercihlerini daha fazla öne çıkarmasından ötürü Avrupa kurumlarının etkilerine gerekli önemi vermediği de dile getirilen başka bir eleştiridir (Pollack, 2001, s. 234).

Pollack (2004, s . 139-141) tarihsel kurumsalcılığı kurumların zaman-süreç içindeki etkilerine odaklanması ve kendilerini oluşturan aktörler üzerindeki etkilerini süreç dahilinde ele alması bakımından rasyonel tercih kurumsalcılığı ile sosyolojik kurumsalcılık arasında bir tür olarak ifade ederken; Rosamond, rasyonel tercih kurumsalcılığı ile tarihsel kurumsalcılık arasında pek çelişki olmadığını; bu nedenle de “*Rasyonel Tercihli Tarihsel Kurumsalcılık*” gibi bir yaklaşımın benimsenebileceğini ileri sürmüştür (Rosamond, 2000, s.118). Tarihsel kurumsalcılık ile rasyonalist kurumsalcılık arasındaki en temel fark; aktör-yapı ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Rasyonalistlere göre, aktörler kurumları oluştururken, sosyolojik kurumsalcılara göre kurumlar aktörleri belirlemektedir. Bir yanda aktörler faydalarına olacak kuralları belirlerken, bir yanda kurumların meşruiyeti ve uygunluğu üzerinden kurallar benimsenmektedir (Rosamond, 2000, s. 18).

Rosamond ile benzer biçimde Aspinwall ve Schneider (2000, s. 5) de rasyonalist kurumsalcılık ile tarihsel kurumsalcılık arasında ortak noktaların fazlalığını dile getirmişlerdir. Ayırttıkları nokta ise; tarihsel kurumsalcılığın, kurumların etkisini daha geniş ve derin bir bakış açısı ile ele alması ve var olan kurumlardaki güç ilişkilerinin yeni kurumların oluşumunda bazılarını diğerlerine nazaran daha fazla çıkar sağladığına yönelik varsayımdır (Rosamond, 2000, s. 114). Bir diğer ayrışma noktası ise, tarihsel kurumsalcılığın, rasyonalist kurumsalcılığın aksine tümdengelim değil, tümevarım metodunu benimsemesidir (Sarı, 2016 s. 29).

Hall ve Taylor (1996, s. 22)'un da vurguladıkları gibi; yeni kurumsalcılık türleri birbirlerini tamamlayıcı niteliktedir. Bu nedenle de bir analiz çerçevesinde herhangi birisi seçilmiş olsa bile, diğer yaklaşımlardan yararlanılması kaçınılmazdır. Nitekim, bu tezde de yerel yönetim reformu ve veto oyuncularını incelenirken rasyonel tercih kurumsalcılığı yaklaşımından yararlanılmakta; ancak tarihsel dönüm noktaları gibi önemli dönemeçler açıklanırken tarihsel kurumsalcılığın bazı temel varsayımlarına da değinilmektedir. Sosyolojik kurumsalcı yaklaşım, resmi kurum ve kurallar ile rasyonel tercihlerden ziyade, norm, gelenek, semboller gibi unsurlara odaklandığından ve kurumların aktörlerden bağımsız biçimde ele alınmasından dolayı, bu çalışmada sosyolojik kurumsalcılığa sınırlı biçimde yer verilmektedir.

1.2. Kavramsal Çerçeve: Avrupalılaşma ve AB Koşulluluğu

Avrupalılaşma, disiplinler arası bir terim olup; Avrupa bütünleşme çalışmaları üzerine bir araştırma alanıdır. Avrupa düzeyindeki gelişmelerin üye ülkeler üzerine olan etkilerini analiz etmek üzere; Avrupa Tek Senedi ve Maastricht Anlaşması sonrası önem kazanan Avrupalılaşma araştırma alanı, zamanla Avrupa düzeyindeki gelişmelerin aday ülkeler üzerindeki etkisini de incelemeye yönelik çalışmaları ile kapsamını genişletmiştir. Özellikle Doğu Avrupa genişlemesi sonrası, eski Sovyet Bloğu ülkeleri üzerindeki AB etkisi ve demokratik normlar ile serbest pazar ekonomisinin işleyişine yönelik reformların hayata geçmesinde önemli bir etken olmuştur. Doğu Avrupa ülkelerinde AB etkisinin incelenmesinin ardından, gözler Batı Balkanlar ve Türkiye'nin adaylığına çevrilmiştir. Aynı zamanda komşuluk politikası çerçevesinde herhangi bir adaylık perspektifinin olmadığı komşu ülkeler üzerindeki AB etkisini ölçmeye yönelik çalışmalar da Avrupalılaşma araştırma alanının ilgi alanı içine girmektedir (Balkır & Soyaltın, 2018, s. 1-2). Avrupalılaşma, ilgili literatürde birinci nesil (klasik Avrupa bütünleşme süreci), ikinci nesil (çok katmanlı yönetim) ve üçüncü nesil Avrupalılaşma olarak kategorize edilmektedir. Türkiye ve diğer aday ülkeler üzerindeki Avrupalılaşma etkisi, üçüncü nesil Avrupalılaşma çalışmalarının konusunu oluşturmaktadır.

Avrupalılaşmasının kuramsal mekanizmaları içinde yer alan Dış Teşvik modelinin bir stratejisi olarak AB koşulluluğu ise, özellikle aday ülke Avrupalılaşması süreçlerinin temel bileşeni olarak karşımıza çıkmaktadır. AB koşulluluğu 1990'lı yılların

başında Sovyetlerin dağılmasının ardından, eski Sovyet ülkelerinin Birliğe dahil edilmeleri sürecinde geliştirilmiş ve bu ülkelerin Birliğe siyasal, sosyal, hukuki ve ekonomik açıdan hazırlanması için bir ön koşul olarak Kopenhag Kriterlerinin (1993) uygulanma stratejisi olarak sunulmuştur. Aday ülke konumunda bulunan Türkiye için de aynı kriterler geçerli olduğundan, AB koşulluluğu Türkiye için de uygulanan bir stratejidir. Özellikle adaylığın resmen ilan edildiği 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi sonrasında işlerlik kazanan bu mekanizma, yapılan çoğu reform ve gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin temelinde yer almaktadır. Bu sebeple yerel yönetim reformunu da şekillendiren ve aktör davranışlarını etkileyen yönüyle AB koşulluluğu ve etkinliğini belirleyen faktörler bu bölümde detaylı olarak incelenmektedir. Söz konusu faktörler arasında açıklanan “veto oyuncular ve iç uyum maliyetleri”, çalışmanın odağında yer alırken; sonraki bölümde açıklanacak olan ve ampirik çalışmanın da temelini oluşturan veto oyuncular teorisine bir giriş niteliğindedir.

1.2.1. Avrupalılaşıma

Avrupalılaşıma süreci, üye ve aday ülkeler için farklı anlamlar taşımakta ve farklı kapsam ve argümanlarla değerlendirilmektedir. Avrupalılaşıma süreci üye ülkeler için hem aşağıdan yukarı (*bottom-up*) hem de yukarıdan aşağıya (*top-down*), yani çift yönlü bir süreci ifade etmektedir. Aday ülkeler için ise, bu ilişki tek yönlü sürmekte ve aday ülkelerin AB normlarına uyum süreçlerinde AB ile aday ülke arasında asimetric bir güç ilişkisi tesis edilmektedir. Bu asimetric güç ilişkisi içinde AB’ye tam üyelik perspektifi, aday ülkeler için AB norm ve koşullarına uygun reformları gerçekleştirmeleri için en güçlü motivasyondur. Reform süreci ve neticesindeki ekonomik, sosyal, siyasal ve kurumsal dönüşüm, çeşitli mekanizmalar yoluyla hayata geçirilmektedir. Bu yolda en güçlü mekanizma koşulluluk stratejisi olurken, bunun yanında sosyalizasyon gibi farklı modeller de kullanılmaktadır. Koşulluluğun kısa vadeli; sosyalizasyonun ise, daha uzun vadeli bir dönüşümü temsil ettiği söylenebilir.

Avrupalılaşımanın derecesi, koşulları ve sonuca etki eden ara değişkenler, bu araştırma alanı kapsamında incelenen temel unsurlardır. Avrupalılaşımanın en önemli itici gücü olarak görülen ve Türkiye örneğinde zaman zaman netliğini ve güvenilirliğini kaybeden AB’ye tam üyelik perspektifi bir yana dursun; bu perspektifin en güçlü olduğu

dönemlerde dahi, bazı reformların gerçekleşemediği düşünüldüğünde, denkleme başka açıklayıcı faktörlerin dahil edilmesi gerekliliği daha açık biçimde görülecektir. Avrupalılaşmaya ve AB koşulluluğunun etkinliğine etki eden bu faktörleri incelemeye geçmeden önce, Avrupalılaşmanın ne olup ne olmadığı konusuna da açıklık getirmek gereklidir.

Avrupalılaşma Nedir? Ne Değildir?

Avrupalılaşma, Avrupa’da entegrasyonun değiştirici ve dönüştürücü gücünün değerlendirilmesi sürecinde ortaya çıkmış bir araştırma alanıdır. Avrupalılaşma, çok boyutlu bir kavram olup, bir entegrasyon teorisi olmaktan çok, teorilerin açıklamaya çalıştığı bir olguyu ifade etmektedir. Avrupalılaşma araştırma alanı literatürde farklı şekillerde tanımlanmıştır. Zamanla AB üye ülkelerinin yanında, üye olmayan ülkeler üzerindeki Avrupa etkisi de Avrupalılaşma inceleme alanında dahil edilmiştir.

Avrupalılaşma araştırma alanının ilk dönemlerinde, yani birinci nesil Avrupalılaşma döneminde, yalnız üye ülkeler üzerindeki etkisi dikkate alındığından, bu durum Avrupalılaşma tanımlarına da yansımıştır. Avrupalılaşmayı ilk tanımlayan araştırmacılardan birisi olan Ladrech (1994, s. 69)’e göre Avrupalılaşma;

“Avrupa Topluluğu’nun siyasi ve ekonomik dinamiklerini, ulusal politikanın ve politika yapım sürecinin örgütsel mantığının bir parçası haline getirerek politikalarının yönünü ve şeklini etkileyen aşamalı bir süreçtir.”

Mjøset (1997, s. 1) ise Avrupalılaşmayı; *“Avrupa’nın etkisinin, özellikle de Avrupa kurumsal modellerinin, ortaya çıktığı yerler dışındaki alanlara da yayılması”* olarak tanımlamıştır. Bu tanım çerçevesinde Avrupalılaşma, AB norm ve kurumsal yapılarının Avrupa dışına ihracı olarak ele alınmıştır.

Morlino (1999) için Avrupalılaşma, birbirine geçmiş iki yönlü bir süreç olup; *“ilk olarak Avrupa düzeyinde bağımsız bir politik sistemin ve belli kurallar koyan politik kurumların oluşması ve gelişmesi, ardından da bu kurumlardan belli norm, kural, direktif ve değerlerin ulusal politik kurumlara, karar alma süreçlerine nüfuz etmesidir.”* Bu anlamda Avrupalılaşma sürecinin bizatihi başlatıcısı da, etkileneni de ulus devletlerdir.

Benzer şekilde, Graziano (2003, s. 177) da Avrupalılaşmayı “birbirine geçmiş iki aşamalı bir süreç” olarak görmektedir. İlk aşama; “ulusal anlamda politik, ekonomik ve sosyal aktörlerin ulus üstü düzeyde yeni bir siyasi ve kurumsal yapı yarattıkları aşağıdan yukarıya ilerleyen bir süreç” olarak tanımlanmaktadır. İkinci aşama ise; “AB siyasi, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin ulusal siyasi sistem içinde giderek daha önemli bir yere geldiği yukarıdan aşağı bir süreçtir”. Bir başka deyişle, Avrupalılaşma bir inşa süreci olarak görülmektedir ve Avrupa’nın kurumları ile politik yapısının diğer Avrupa ülkelerine yayılmasını ifade etmektedir.

Bulmer ve Burch (1998, s. 602) de, AB’nin ulusal kamu yönetimi üzerindeki etkisini değerlendirdikleri çalışmalarında, Avrupalılaşmayı devletler arası ve devlet içi olmak üzere iki boyutlu olarak ele almıştır. Devlet içi boyutta; AB politika, kural, uygulama ve değerlerinin hem politikaların oluşturulması hem de uygulanması süreçleri açısından devlet faaliyetleri üzerindeki etkisini ifade etmektedirler. Bu bağlamda ilk olarak, AB gereklilikleri ve politikalarının üye devletlerin politika gündemleri ve hedeflerini belirlemede ne ölçüde etkin olduklarının analizi söz konusuyken; ikinci olarak, AB uygulamalarının, çalışma biçimleri ve yönetsel değerlerinin üye devletlerin idari uygulamalarına etkisi ve bu sürece ne ölçüde dahil olduğu sorusu yanıtlamaktadır. Devletler arası Avrupalılaşma düzeyi ise, tam aksi biçimde, üye devletlerin idari uygulama ve tarzlarının birbirleri arasındaki ve AB üzerindeki etkileri ile ilgili bir mesele olarak görülmektedir.

Börzel (1999, s. 574) ise Avrupalılaşmayı: “ulusal politika alanlarının Avrupa düzeyinde oluşturulan politikalara giderek daha fazla tabi olduğu bir süreç” olarak tanımlamıştır. Avrupa bürokrasisinin, AB üye devletleri ve vatandaşları üzerindeki homojenleştirici/türdeşleştirici etkisi üzerinde duran bir yaklaşımı söz konusudur (Eliçin, 2011, s. 104). Börzel’in kurumsalcı perspektifle yaptığı tanımlaması, Avrupa’nın yalnızca ulusal politikaya etkisi ve uygulamada yarattığı değişimi inceleme ile sınırlı bir tanımdır. Oysaki Avrupalılaşma yalnız üye devletlerle sınırlı bir olgu değildir.

Avrupalılaşma literatüründe tek bir tanım yoktur ve her araştırmacı farklı perspektiflerden tanım üretmektedir. Öte yandan, tanım yapmanın gerekliliği de bazı araştırmacılarca sorgulanmıştır. Olsen (2002, s. 921) Avrupalılaşma çalışmaları için esas

olanın tanım yapmak değil; AB entegrasyon sürecinin ulusal düzeyde nasıl etki yarattığını anlamaya yönelik modeller geliştirmek olduğunu savunmaktadır. Bu çerçevede Olsen yeni kurumsalcı perspektifle ele aldığı Avrupalılaşmaya dair, tek bir tanım yapmak yerine, farklı bakış açılarına göre değişen bu araştırma alanının farklı kullanım alanlarını vurgulamaktadır:

- “Avrupa’nın dış sınırlarında değişim (genişleme)
- Avrupa düzeyinde kurumsallaşma
- Avrupa düzeyinde kurumların ulusal ve ulus-altı yönetim sistemlerine etki etmesi
- Avrupa siyasi örgütlenmesinin ve yönetişimin Avrupa’nın ötesine ihraç edilmesi
- Tek ve siyasi anlamda güçlü bir Avrupa’nın inşasına yönelik bir siyasi bütünleşme projesidir” (Olsen, 2002, s. 923-924).

Risse, Cowles ve Caporaso (2001, s. 3)’nun Avrupalılaşma tanımlaması ise şu şekildedir:

“Avrupalılaşma, Avrupa düzeyinde farklı yönetim yapılarının, yani, aktörler arasındaki etkileşimleri resmileştiren ve siyasi sorunların çözümünü sağlayan siyasi, hukuki ve sosyal kurumların ve yaptırım gücüne sahip kuralların oluşturulmasında uzmanlaşmış politika ağlarının ortaya çıkması ve gelişimidir.”

Bu tanım çerçevesinde Avrupalılaşma, Avrupa düzeyinde yönetim yapılarının ortaya çıkması ve gelişimini ifade etmektedir. Dolayısıyla Avrupalılaşma, Avrupa entegrasyonu ile neredeyse aynı anlama gelecek şekilde betimlenmiştir. Avrupalılaşmanın entegrasyon kuramları ile açıklanabilir bir yapı olarak görüldüğü bu tanım Radaelli tarafından eleştirilmiştir (Günay, 2014, s. 665).

Öte yandan Avrupalılaşma literatüründe, AB’nin ulus devletlerin politik sistemlerini ve yapılarını (parti sistemleri, kamu yönetimi, yasal sistem vs.) etkilediği ifade edilmiş; ancak bu etkileşimin nasıl gerçekleştiği, değişimin mekanizmaları ve bu süreçte üye ve aday ülkelerin siyasi yapılarının birbirine mi benzediği, yoksa farklılaştığı mı gibi sorular Radaelli tarafından incelenip yanıtlanıncaya kadar ihmal edilmiştir (Soyaltın, 2006, s. 13-14).

Üye ve aday ülke Avrupalılaşması şeklinde iki biçimde literatürde ele alınan yaklaşım için en açıklayıcı tanımlamalardan birisi Radaelli tarafından yapılmıştır. Radaelli, Risse, Cowles ve Caporaso’nun tanımını Avrupalılaşmanın Avrupa bütünleşmesi ile özdeşleştirilmesi açısından; Olsen’in tanımını ise, çok geniş kapsamlı

olduğu gerekçesiyle eleştirmiştir. Öte yandan, kurumlara fazla odaklandığı ve ulusal aktörlerin kimlik ve düşünce yapılarının Avrupalılaşması olasılığını göz ardı ettiği gerekçesiyle Ladrech'in tanımına da mesafeli olsa da, bu tanımlı revize ederek Avrupalılaşmanın Avrupa bütünleşmesinden farkını ortaya koyan ve Avrupa'ya odaklanan daha sistematik bir tanım yapmıştır (Günay, 2014, s. 665). Avrupalılaşmayı dinamik bir süreç olarak ele alan ve literatürde en fazla kabul gören, kapsamlı ve sistematik tanımlardan birisini yapan Radaelli'ye (2004, s. 3) göre:

“Avrupalılaşma ilk olarak AB politika üretim süreçleri içinde tanımlanan ve kurumsallaşan, daha sonra ise ulusal söylemlere, kimliklere, siyasi yapı ve kamu politikalarına dahil edilen formel ya da informal kuralların, prosedürlerin, politika paradigmalarının, tarzların, iş yapma biçimlerinin, paylaşılan norm ve inançların a) yapılandırılması b) yayılması ve c) kurumsallaşması sürecidir.”

Radaelli'nin tanımına göre, Avrupalılaşmanın gerçekleşmesi için öncelikle, AB düzeyinde bir olgunun ortaya çıkması ve bu durumun ulusal düzeyde bir değişime neden olması gerekmektedir (Günay, 2014, s. 665). Dolayısıyla bu tanım çerçevesinde AB norm, kural ve politikalarının üye ve aday ülkelere ihracının yanında, bu politikaların uygulamaya yansması ve yaşanan değişimin kurumsallaşmayı da beraberinde getirmesi beklenmektedir.

Buller ve Gamble (2002, s. 15-16) ise, Avrupalılaşmaya farklı bir boyut kazandırmışlar ve onu “*iç politika manevraları için bir sis perdesi*” olarak tanımlamışlardır. Ayrıca, Avrupalılaşmanın ulusal aktörler açısından istedikleri reformların yapılması adına bir meşruiyet kaynağı olması dolayısıyla, iç politikada gerçekleştirilmesi planlanan değişimlerin meşrulaştırılması veya statükonun korunması için elverişli bir yol olarak görmüşlerdir. Öte yandan, bu durum dairesel bir döngü yaratmaktadır. Bir yandan üye ülkeler tarafından Avrupa düzeyinde yeni bir kurumsal yapı ve yönetim anlayışı geliştirilirken, bir yandan da bu kurumlar üye ülkelerde dönüşüme neden olmakta ve özellikle iç politika yapıları ve karar mekanizmalarını etkilemektedirler (Buller & Gamble, 2002, s. 8-10).

Görüldüğü üzere; Avrupalılaşmaya dair farklı perspektiflerden pek çok tanım yapmak mümkündür. Burada vurgulanması gereken bir diğer husus, Avrupalılaşma kavramının, analizler sırasında başka kavramlarla karıştırılabilesidir. Dolayısıyla bir

konu açıklanırken ne olduğu kadar ne olmadığını açıklamak da önem taşımaktadır. Avrupalılaştırmanın ne olduğunun daha iyi anlaşılması ve kavram kargaşasının önüne geçmek adına; ne olmadığına dair de bilgi vermek gereklidir. Bu konuda yine en kapsamlı çalışmalardan birisini Radaelli (2000, s. 5-6; 2002, s. 110-113) yapmıştır. Özellikle, Avrupalılaştırmanın yakınsama (*convergence*), uyumlaştırma (*harmonization*) ve siyasi bütünleşme kavramlarından farkını ortaya koyarak Avrupalılaştırmanın ne olmadığını incelemiştir.

Yakınsama olgusu zaman zaman Avrupalılaştırma ile karıştırılsa da süreç ve sonuçları bakımından birbirlerinden farklıdırlar. Yakınsama, Avrupalılaştırmanın bir sonucudur; fakat Avrupalılaştırma her zaman yakınsamaya sebep olmayabilir (Radaelli, 2000, s. 6; 2002, s. 110). Örneğin, Ekonomik ve Parasal Birliğe dahil olan ülkeler arasında para politikası açısından bir yakınsama söz konusudur, ancak ulaşım politikalarının Avrupalılaştırması, Fransa, Almanya, Hollanda gibi bazı ülkelerin arasında yakınsamadan çok farklılaşmaya sebep olmuştur (Heritier & Knill, 2000). Dolayısıyla, AB'ye üye ülkelerde Avrupalılaştırmanın bir yansıması olarak, pek çok alanda yakınsama gerçekleşse dahi, bazı alanlarda gerçekleşmeyebilir.

Avrupalılaştırmanın karıştırıldığı bir diğer kavram ise, uyumlaştırmadır. Uyumlaştırma, Avrupalılaştırmanın temel amaçlarından birisidir; fakat gereklilikler ulusal politikalar üzerinde her zaman istenen etkiyi doğurmayabilir. Ulusal politika değişimleri teşvik edilse de üye ülkelerin hepsi tercihlerini aynı tür değişikliklerden yana kullanmayabilirler (Radaelli, 2002, s. 111; 2000, s. 6).

Avrupalılaştırma siyasi bütünleşme manasını da taşımamaktadır (Radaelli, 2002, s. 111). Avrupa bütünleşmesi geleneksel olarak; çeşitli unsurlar (kurumsal yapının unsurları) ile kurumlar arasındaki ilişkilerin yakınsaması veya var olan ilişkinin güçlendirilmesi; yani bir anlamda Avrupa yörüngesinde herhangi bir tür iletişimin yoğunlaştırılması manasını taşımaktadır (Howell, 2002). Avrupalılaştırma ve Avrupa bütünleşme süreçleri iki ayrı fenomen olarak görülmelidir. AB siyasi bir sistem olarak olgunlaşırken, bu iki fenomen dönüşümsel ve bağımlı ilişkiler geliştirmiştir (Ladrech, 2014). Ancak Avrupalılaştırmanın Avrupa bütünleşmesi olmadan gerçekleşmeyeceğini de belirtmek gerekmektedir. Radaelli (2000, s. 6)'nin ifadesiyle:

“Avrupa bütünleşmesi, egemenlik haklarının bir kısmının ulusüstü bir oluşuma (AB) aktarıldığı aşağıdan yukarı olan ontolojik bir düzeyi ifade ederken; Avrupalılaşma bu ulusüstü yapının oluşturulmasından sonraki post-ontolojik süreç içinde, ulusal kurum ve politikalar üzerindeki yukarıdan aşağı olan etkileri incelemektedir.”

Avrupalılılaşma, Avrupa bütünleşmesinin aksine; “*sui generis*” yani, nevi şahsına münhasır bir fenomen değildir. Daha ziyade, “*Avrupa dinamiklerini diğer yönetim sistemlerinin dinamikleri ile karşılaştırmayı mümkün kılacak*” bir yaklaşım olarak kavramsallaştırılmaktadır (Olsen, 2002, s. 922). Olsen, kavramın özellikle neyin değiştiği ve Avrupalılılaşmanın nasıl ve neden gerçekleştirildiğinin öne çıkarılacağı “ne”, “neden” ve “nasıl” soruları ile farklılaşmasını önermektedir. Ayrıca, Avrupalılılaşmayı üye devletlerde meydana gelen değişimler olarak tanımlamış ve kurumsal değişim süreçlerini ve bunların nasıl ve neden gerçekleştiğini de incelemektedir. Mtchedlishvili (2018, s. 86-87) de benzer biçimde Avrupalılılaşmayı kavramsallaştırmanın ikileminden bahsetmekte; Avrupa entegrasyonunun aksine Avrupalılılaşmanın *sui generis* bir yapıda olmadığını teyit ederken, kavramın geniş ve kavramsal açıdan da “esnek” olduğunu ileri sürmektedir. Bu sebeple Avrupalılılaşmayı üç şekilde yorumlamayı tercih etmiştir.

Mtchedlishvili (2008) gibi Avrupalılılaşmayı üç farklı biçimde yorumlamak mümkündür. İlk olarak, çeşitli yapıların (siyasi, sosyal ve yasal kurumlar) Avrupa düzeyinde ortaya çıkması ve gelişmesi olarak değerlendirilebilir (Cowles vd., 2001). Bu süreç Avrupa düzeyinde kurumsal yapılanmayı kapsamaktadır ve Avrupalılılaşma sürecinin üye ülkeleri nasıl etkilediği araştırılmaktadır. Bu yaklaşımda analiz düzeyi ulusal sistemdir ve temel hedef, AB’nin etkisini ortaya koymaktır (Grabbe, 2006).

İkinci olarak, politik ve ekonomik dinamikler, ulusal politika ve politika yapımının örgütsel mantığının bir parçası olurken, Avrupalılılaşma kavramı artan (*incremental*) bir süreç olarak görülmektedir (Ladrech, 1994). Ladrech burada örgütsel mantık ile, örgütlerin değiştirilmiş ya da değişen çevreye adaptasyon süreçlerini kastetmektedir. Bu tip Avrupalılılaşma, Avrupa kurumlarının eylemlerinin üye devletler açısından farklı sonuçlar doğurabileceğini ve AB’nin ulusal düzeydeki etkisinin yalnızca kurumlarının işleyişine değil; aynı zamanda belirli ulusal faktörlere de bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Bu bağlamda Avrupalılılaşmanın amacı, ulusal siyasetle sınırlı değildir ve ulusal kimlikler de eklenebilir (Radaelli, 2000). Buna karşılık, bu tanımlama bireyleri

ve kurumları kapsarken; politik yapıyı, kamu politikasını, kimlikleri ve politikanın bilişsel boyutunu da içermektedir (Radaelli, 2000). Bu yorumda “*yukarıdan aşağıya*” ve “*aşağıdan yukarıya*” olmak üzere iki tür Avrupalılaşmadan söz edilmektedir.

Yukarıdan aşağıya Avrupalılaşma, AB’nin iç değişimi tetiklediği koşulları ve geçici mekanizmaları açıklamaktadır (Börzel & Panke, 2016). Aynı zamanda, AB politikalarının ve kurumlarının tüm devletler için, iç değişimin devamlı bir itici güç olduğu belirtilmektedir (Cowles vd., 2001). Yukarıdan aşağıya Avrupalılaşma yaklaşımında üye devletlerin veya üçüncü ülkelerin AB politikalarını uygulama konusunu nasıl iyileştirebileceklerini açıklamak için “yükleme” (*uploading*) kavramı kullanılmaktadır (Börzel & Panke, 2016). Öte yandan, aşağıdan yukarıya Avrupalılaşma veya yükleme analizleri, devletlerin ulusal tercihlerini AB düzeyine nasıl yüklediğini göstermektedir (Howell, 2002). AB üyesi bir ülke, AB’nin politikası, siyasi süreci ve kurum çıkarlarını yansıtacak biçimde kendi çıkarlarını duyurmayı başarsa, başarılı bir “yükleyici” olarak adlandırılmaktadır (Börzel & Panke, 2016). Üye devletler, kendi sorunlarını çözmenin bir yolunu bulmak ve AB düzeyindeki yerel siyasi sistemin belirli unsurlarının transferini sağlamak için reform stratejilerinde özgün olmaya çalışmaktadırlar.

Avrupalılaşma teriminin üçüncü yorumunda; daha önceki iki tanımlama, yani belirli kurum ve uygulamaların AB düzeyinde ve bunların siyasi sistemlerinde geliştirilmesi ve konsolidasyonu özetlenmektedir (Olsen, 2002) Bu süreç, yalnızca bir bütün olarak siyasi sistemle değil, aynı zamanda bireysel bileşenleriyle ve özellikle de üye devletlerin kuralları, paradigmaları, politikaları ve siyasi programları ile de ilgilidir. Burada Radaelli’nin tanımı çerçevesinde Avrupalılaşma, üye devletlerin kurumlarını, politikaları ve süreçlerini farklı kurumsal değişim mekanizmaları aracılığıyla yeni uygulamalara, kurallara, normlara ve prosedürlere uyarladıkları yerel düzeyde bir değişim süreci olarak kavramsallaştırılmaktadır (Risse & Tanja, 2000). Bu yaklaşım bize, Avrupalılaşma etkilerini, komünizm sonrasındaki diğer değişim süreçlerinden ayırma olanağı sağlarken, siyasi davranış mantığındaki değişimin de önemini vurgulamaktadır (Grabbe, 2006). Öte yandan, bu Avrupalılaşma türü sadece AB üyelerini değil, Birlik

dışındaki diğer ülkeleri (AB'ye aday ve/veya AB'ye komşu ülkeler) incelemeyi de mümkün kılmaktadır.

Birbirlerinden farklı pencerelerden bakan farklı tanımlamalar yapmanın mümkünlüğü ile birlikte temel olarak; AB, üye ülkeler ve aday ülkeler arasındaki etkileşime dayanan bir analiz çerçevesi kullanılmaktadır. Tüm bu tanımları kategorize etmek gerekirse; Avrupalılaşmanın AB entegrasyonu olarak görüldüğü çalışmalar, AB'nin üye ülkelere etkisi olarak görüldüğü çalışmalar ve iki tanımın bir araya getirildiği çalışmalar olarak üçlü bir ayırım yapmak mümkündür (Günay, 2014, s. 664-665). Avrupalılaşmaya dair tüm bu tanımlamalarda farklı parametreler dikkate alınmakla birlikte, dinamik yapısıyla zamanla gelişen Avrupalılaşma araştırma alanı kendi içinde “üye ülke Avrupalılaşması” ve “aday ülke Avrupalılaşması” olarak ikiye ayrılmaktadır.

1.2.1.1. Üye Ülkelerin Avrupalılaşması

Avrupalılaşma doğası gereği iki yönlüdür. Üye ülkeler ile birlik arasında aşağıdan-yukarı ve yukarıdan-aşağı bir etki mekanizması söz konusudur. Üye ülke Avrupalılaşması, AB ile üye ülkeler arasında yatay bir hiyerarşi ile aşağıdan yukarı bir baskı ve uyum sürecini ifade etmekle birlikte, özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin (ODAÜ) üye olmasının ardından, müktesebatı uygulama ve uyum sağlama kapasitelerinin değerlendirilmesi ve katılım sonrası bu etkinin sürdürülebilir olup olmadığı üzerine yapılan çalışmaları içinde barındıran bir çalışma alanı olmuştur (Sedelmeier, 2011, s. 25). Bu kapsamda yapılan çalışmalar temel olarak; üyelik öncesi uyum ile sonrasındaki uyum arasındaki farklar, yeni üyeler ile eski üyelerin uyumluluğu arasındaki farklar ve yeni üyeler arasında katılım sonrası uyum arasındaki farklara odaklanmaktadır.

Üyelik sonrası Avrupalılaşma çalışmalarının sağlıklı yapılabilmesi, bahsedilen üç ayrı türdeki sorunun cevaplanarak ortak bir değerlendirme yapılmasına bağlıdır. Öte yandan, üyelik öncesi dönemde aktif bir şekilde işletilen koşulluluk mekanizması ve sunulan teşvikler şüphesiz uyumu olumlu anlamda etkileyen temel faktördür. Bu konuda belirtilmesi gereken bir diğer husus, yeni üyelerin uyum istekleri ve kapasitelerinin eski üyelere nazaran düşük kalmasıdır. Uyuma isteksizliğin sebepleri arasında; başlarda

aşağıdan-yukarı işletilen bir mekanizma ile ilk üye ülkelerin birlikte belirledikleri norm ve prosedürlere, yeni üyelerin de bağlı kalmasının beklenmesi yer almaktadır. Öte yandan son genişlemenin parçası olan ODAÜ'lerin uyum kapasitelerinin, ilk üye ülkelere nazaran düşük olduğu da gözlemlenen başka bir husustur.

Üye ülke Avrupalılaşmasının etkinliğinin değerlendirilmesi, aday ülke Avrupalılaşmasının değerlendirilmesinden daha zor olabilmektedir. Zira hali hazırda ülkelerin üye olabilmeleri için geçerli olan norm, kural ve prosedürlere zaten uymuş olmaları beklendiğinden, üyelik sonrası uyum sağlanması beklenen hususlar ile politikaların sayısı ve belirginliği azalmaktadır. Nitekim, bu alanda net kanıtlar ortaya koymanın zorluğu, konu üzerine yapılan çalışma sayısının azlığı ile de kendisini göstermektedir. Birliğe katılım öncesi işletilen koşulluluk mekanizması ne kadar etkin ise ve buna bağlı olarak adaylık sürecinde uyum ne kadar fazla ise, üye ülke Avrupalılaşmasının etkinliğinin de buna bağlı olarak yüksek ya da zayıf kalacağı söylenebilir.

Üye ülkelerin Avrupalılaşması konusunda çalışmanın bir zorluğu da, aday ülke Avrupalılaşması çalışmalarında ülkelerin AB müktesebatına uyumu ve müktesebatın yasal aktarımına odaklanılırken; üye ülke Avrupalılaşmasında uygulama aşamasına odaklanmasıdır. Bu durum sadece yeni üye ülkeler için değil, eski üye ülkelerde de sorunlarla karşılaşılmasına neden olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında ise, yeni üyelerin ne kadar Avrupalılaştığı ya da Avrupalılaşmadan uzaklaştığının objektif ve net kriterlerle değerlendirilmesinin güç olduğu düşünülmektedir.

Literatürde yerel ve uluslararası aracı faktörleri belirleme ölçüsünde belirli bir dengesizlik olduğu görülmektedir. Örneğin, Schimmelfennig ve Sedelmeier (2005) hükümetlerin maliyet/fayda hesaplamalarını etkileyebilecek uluslararası faktörleri büyük ölçüde detaylandırırken, (rasyonalist) yerel faktörler kategorisi oldukça zayıf kalmaktadır. Bu açıdan, analiz yaparken iç faktörlerin ihmal edildiği düşünülmektedir. Literatürde yer alan ulusal faktörler olarak; “veto oyuncular, oyuncu sayısı ve iç maliyetler” analiz için oldukça geniş bir çerçevedir. Dolayısıyla, iç maliyetlerin “endüktif” bir analizi, sonuçların analizinden ve dolayısıyla maliyetlerin etkisinden ayrı tutulmamalıdır. Bir hükümetin AB taleplerine muhalefeti, bu hükümetlerin neden AB

taleplerini maliyetli olarak algıladıkları ve analizden önce bu tür maliyetlerin nasıl operasyonel hale getirilip değerlendirilebileceği konusunda yeterli inceleme yapılmadan sağlıklı bir analiz gerçekleştirmek güçtür. Bu durum hem üye hem de aday ülkelere dair Avrupalılaşma çalışmalarında önemli bir sorun teşkil etmektedir.

1.2.1.2.Aday Ülkelerin Avrupalılaşması

Avrupalılaşmanın “dışsal boyutu” olarak ele alınan aday ülke Avrupalılaşması, AB’nin 2004 yılındaki ODAÜ’ye genişleme süreci ile bağımsız bir araştırma alanına dönüşmüştür. Aday ülke Avrupalılaşması çalışma alanı dahilinde; AB’ye aday ülkelerdeki değişimler karşılaştırmalı olarak ele alınmakta ve incelenmektedir. Bu alana dair ilk araştırmalar, yeni kurumsalcılık çerçevesinde incelemeler yapan Schimmelfennig ve Sedelmeier (2004) tarafından yapılmıştır. Yeni kurumsalcı araştırmacılar, bireysel siyasi aktörlerin seçimlerinin bir boşluk içinde anlaşılamayacağını ve ancak belirli bir kurumsal çerçeve içinde değerlendirilmesi ile anlam kazanacağını savunmaktadırlar (Harmsen, 2000). Yeni kurumsalcılık, siyasi kurumları bir dizi teorik fikir olarak incelerken; siyasi faillik, performans ve değişim arasındaki ilişkileri ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır (Olsen, 2009). Bu öncüllere dayanarak, Schimmelfennig ve Sedelmeier (2004) norm ve kuralların transferini ve üye olmayan ülkelerde AB müktesebatının benimsenmesini, yani bunların yerel düzeyde kurumsallaşmasını analiz etmişlerdir. Bu türden bir kurumsallaşma, AB mevzuatının iç hukuka aktarılmasını, yerel kurumların AB kurallarına göre yeniden tasarlanmasını veya birtakım yerel siyasi uygulamaların AB standartlarına göre değiştirilmesi ve düzenlenmesini içermektedir. Avrupalılaşmanın kavramsal olarak AB’nin üye ülkeler üzerindeki etkisi ile sınırlı olmadığı görülmektedir (Graziano & Vink, 2007). AB’ye üye devletlerin; AB iç pazarına katılan yarı üye devletler ve üye olabilmek için AB kuralları, normları ve yasalarını benimsemesi gereken aday ülkeler üzerinde etkisi söz konusudur (Schimmelfennig, 2012).

Avrupalılaşma kavramının bahsedilen bu dışsal boyutu (Lavenex & Uçarar, 2004) düşünüldüğünde, Avrupalılaşma AB sınırlarını aşarak, Avrupa entegrasyon sürecinin baskısı altında (Schimmelfennig, 2012), AB sınırlarının ötesindeki devletlerin çeşitli siyasi ve kurumsal değişim süreçlerine atıfta bulunmaktadır. Bu süreçte AB aday

ülkelere, kendi kurallarını resmi olarak kabul ettirmek ve uygulanmasını sağlamak için üyelik teşvikini etkili bir araç olarak kullanmaktadır.

Aday ülke Avrupalılaşmasına dair ampirik bulgular, üye devlet Avrupalılaşması çalışmalarında yer verilen görüşler ile örtüşmektedir. Örneğin, AB'nin etkisi ülkeler ve sorun alanları arasında farklılık göstermektedir. AB koşulluluğu ve katılım müzakerelerindeki ilerleme ile sıkı bağı, yukarıdan aşağı güçlü baskılara neden olmaktadır. Post-Sovyet ülkelerdeki kurumlar eski üye ülkelerdeki kadar köklü değildir. AB'nin doğu genişlemesi sürecinde yer alan aday ülkeler üzerindeki etkisi, eski üye devletlerden daha fazla olmuştur ve belli ölçüde yakınsama sağlanmıştır. Aynı zamanda, aday ülke Avrupalılaşmasına dair bazı teorik bulgular, üye devlet Avrupalılaşmasına nazaran çok daha nettir. Üye ülkeler üzerine yapılan araştırmalarda Avrupalılaşmanın baskın bir mekanizması tanımlanmamıştır. Oysa, AB'nin koşulluluk kullanımı ve ulusal veto oyuncularına odaklanan rasyonalist kurumsalcılık, aday ülke Avrupalılaşmasının temel örüntülerini (*pattern*) açıklamak için uygun bir teorik yaklaşımdır (Sedelmeier, 2011, s. 17).

Aday ülkenin nasıl bir parti sistemi ve demokratik yapıya sahip olduğu Avrupalılaşma üzerinde etkili olan faktörlerdendir. Bu çerçevede, Sedelmeier (2011, s. 18)'in de ifade ettiği üzere; AB'nin etkisi, milliyetçi ve otoriter liderliğin ve illiberal parti sistemlerinin hakim olduğu ülkelerde sınırlıdır ve bu yapıdaki ülkelerde AB'nin taleplerini karşılamak, ulusal güç dengeleri açısından maliyetli olabilmektedir. Öte yandan AB'nin aday ülkeler üzerinde "*polity*", "*politics*" ve "*policy*"⁵ boyutlarında etkileri söz konusudur. "*Polity*" boyutunda, Avrupalılaşma analizleri genellikle, AB'nin ulusal yürütme üzerindeki etkisine odaklanmaktadır. Aday ülkelerde "*polity*" boyutundaki Avrupalılaşma, AB'nin liberal demokrasinin temel ilkeleri üzerinde doğrudan etkili olması ile ilişkilidir (Sedelmeier, 2011, s. 17).

⁵ İngilizce olarak "*polity*", "*politics*" ve "*policy*" şeklinde ifade edilen ve siyasetin farklı boyutlarına işaret eden bu kavramlar Türkçe literatürde çoğunlukla birbirleriyle karıştırılacak biçimde kullanılmaktadır. "*Polity*" ile siyasetin "siyasal düzen, "yönetim" gibi kuramsal olan "biçimsel" yönü ifade edilmektedir. "*Politics*" ile; iktidar mücadeleleri, karar alma süreçlerini ve çatışmalar gibi siyasetin "süreç" yönü ifade edilmektedir. "*Policy*" ile ise; siyasetin içerik kısmı, yani "siyasalar" ifade edilmektedir. Bu çalışmada kavram kargaşasına yol açmamak amacıyla terimlerin İngilizcesinin kullanılması tercih edilmiştir.

“*Politics*” boyutuyla ilgili olarak (siyasi partiler ve çıkar grupları) her ne kadar AB’nin aday ülkeler üzerindeki etkisine ilişkin çalışmalar sınırlı olsa da, AB koşulluluğu kapsamında ulusötesi ağlar aracılığı ile sivil toplum örgütlerinin güçlendirildiğine dair kanıt sunan çalışmalar vardır. Merkezi ve Doğu Avrupa (MDA) ülkelerinin AB üyeliğinin sağladığı fırsatlardan yararlanamayan, zayıf sivil toplum yapısına sahip olduğu ve Avrupalılaştırmanın öncelikli olarak hali hazırda yeterli kapasiteye sahip grupları güçlendirdiği görülmektedir (Sedelmeier, 2011, s. 20).

AB’nin en büyük etkisi ise, “*policy*” yani siyasa boyutunda görülmektedir. Pek çok çalışma, bu durumun AB’nin koşulluluğundan kaynaklandığını ve inandırıcılığı güçlü bir üyelik teşvikinin iç maliyetleri geri planda bıraktığını göstermektedir. Bazı çalışmalar ise, idari kapasitenin önemini vurgulamaktadır. Hille ve Knill (2006) aday ülkeler arasında müktesebata uyum hızlarındaki farkın, yasama sürecindeki veto oyuncularından kaynaklanmadığını; idari kapasite ile ilgili olduğunu ileri sürmektedir. Toshkov (2008; 2009) ise, yaptığı ampirik çalışmalarda hem siyasi tercihlerin hem de hükümet kapasitesinin 2004 yılında AB’ye katılan ODAÜ’de müktesebatın iç hukuka aktarılmasında etkili olduğunu tespit etmiştir. İdari kapasiteler yalnızca belirgin bir açıklayıcı faktör olarak görülmekle kalmamış; aynı zamanda üye devlet Avrupalılaştırmasının aksine, aday ülkelerde AB’nin politika etkisinin bağımlı bir değişkeni olarak görülmüştür. Doğu genişlemesi süreci ile AB, kamu yönetimi reformu ve yolsuzlukla mücadele dahil olmak üzere, aday ülkelerdeki idari yapıyı etkilemek için ciddi çaba sarf etmiştir. AB’nin koşulluluk yoluyla yasal düzenlemelerde değişikliklere sebep olduğu ve bu türlü reformları hızlandırdığı örnekler ile meşruiyet kazandığı görülmektedir. Öte yandan post-komünist miras, iç muhalefet, AB yönetim modelinin tek ve net olmaması ve koşulluluğun tutarsız uygulaması gibi nedenlerden dolayı, ülkeler arasında farklı etkileri söz konusudur (Sedelmeier, 2011, s. 22).

AB’nin siyasa boyutundaki gücü ve etkinliğinin yanı sıra, iç uyum maliyetlerinin ve veto oyuncularının önemini de vurgulamak gerekmektedir. İç politika, özellikle AB taleplerinin daha az olduğu ve güvenilirliğin zayıf kaldığı bazı alanlarda ve dönemlerde öne çıkmaktadır. Ulusal aktörler, AB koşulluluğunu araçsallaştırarak, iç politikada kendi önceliklerini gerçekleştirmek için kullanılabilmekte; bu durumda ise, koşulluluk iç

politikada önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle ulusal faktörlerdeki farklılıklar, uyum çabalarının sonuçlarının devam eden çeşitliliğini ve politika alanları ile katılım sürecindeki ülkeler arasında bulunan uyum hızındaki değişimi açıklayıcı niteliktedir. Öte yandan, nadiren de olsa içerideki muhalefet, güvenilir bir koşulluluk mekanizmasına rağmen, AB kurallarına uyulmasını engelleyebilmektedir (Sedelmeier, 2011, s. 23).

Schimmelfennig ve Sedelmeier (2004) yeni kurumsalcılık çerçevesinde, AB'ye aday olan ODAÜ'nün Avrupalılaşma mekanizmalarını ve yöntemlerini iki yaklaşıma dayalı olarak araştırmıştır. İlk yaklaşım, uluslararası alanda Avrupalılaşmanın ulusüstü veya AB düzeyinden yönlendirilebileceği hipotezine dayanmaktadır. İkinci yaklaşım ise "kurumsal" bir mantık çerçevesinde ilerlemektedir (March & Olsen, 2004). Ulusüstü düzey, AB üyeliği için potansiyel aday ülkelerin maliyet ve yararlarının dağılımını değiştiren, AB'den gelen yaptırımlar ve/veya teşvikler üzerine inşa edilmiştir. Aday ülkelerdeki ulusal yönetimler, yaptırımlardan kaçınmak için yasal olarak bağlayıcı AB kurallarını uygulamalıdır ve uygulamada başarılı olmaları halinde ise ödüllendirilmelidirler (Schimmelfennig, 2012). Bu tip Avrupalılaşma, Grabbe (2006)'nin belirttiği gibi, belirli politikaları değiştirmek ve siyasi kurumlarda reform yapmak için "modernleştirici yetkilendirme" (*empowering modernisers*) etkisine sahiptir. Yani Avrupa, elitler tarafından ulusal siyasi ve yönetsel sistemleri *by-pass* ederek, karar ve politikaları uygulamak için bir dış kısıtlama olarak nitelenmiş ve kullanılmıştır (Grabbe, 2006).

İkinci olarak, "eşleştirme" (*matching*) ilkesi, etkili Avrupalılaşma için önemli bir koşuldur (Featherstone & Radaelli, 2003). Avrupa normları, kuralları ve kanunları yerel düzeydekilerle büyük ölçüde uyumlu ise, uyum ve etkili uygulama sorunlarına neden olmazlar (Börzel & Risse, 2003). Avrupa ve yerel politikalar, kurumlar ve süreçler arasında bir miktar uyumsuzluk, yani "*misfit*" (Risse & Börzel, 2000) olmalıdır. Diğer bir kilit faktör ise, AB koşullarının güvenilirliği meselesidir (Sedelmeier, 2006). Güvenilirlik, aday ülkelerin AB'nin taleplerini karşılaması halinde vaat edilen ödüllerin alınmasını da içermektedir. Nihai ödül olarak AB üyeliği elbette ki aday ülkeler için en iyi faydadır. Ancak bazı ödüllerin uzun vadeli olduğu da unutulmamalıdır. AB belirli

koşulların aday ülke tarafından yerine getirilmesi durumunda, ülkeye belirli yardımlar sunabilecektir (Sedelmeier, 2006).

Kopenhag Zirvesi'nde kabul edilen 1993 tarihli Kopenhag Kriterleri, yeni katılanların siyasi olarak istikrarsızlık ve mevcut AB'ye ekonomik olarak külfet getirme riskini en aza indirecek şekilde tasarlanmıştır (Grabbe, 2006). Bu bağlamda koşulluluk ilkesi, AB'nin tüm potansiyel üyelerinin AB müktesebatını (AB'nin yasal normları ve uygulamalarını) ulusal düzeyde uygulama yükümlülüğünü ifade etmektedir. AB'ye aday ülkeler arasındaki fark ise, bu standartların iç hukuka uyarlanmasının zamanlamasındadır. Öte yandan, AB'nin 2004 genişlemesi sonrasında Kopenhag Kriterlerine uyum konusunda yeni aday ülkelere daha fazla baskı yaptığı görülmektedir. Bu durum, katılım konusunda daha yavaş ilerlemeye ve Post-Sovyet dönemdeki reform sürecinde durgunlaşmaya neden olmuştur (Petrovic, 2013). Avrupa Konseyi tarafından 2006 yılında, mevcut olan ve yeni aday olacak ülkeler için müktesebat başlıklarının kabulü ve uygulanması adına daha sert bir araç tanıtılmıştır (Petrovic, 2013). Bu kriterler kamuoyunda "Kopenhag Artı Kriterleri" olarak bilinmekte ve siyasi açıdan hassas nitelikte ek bir dizi koşul getirmektedir.

AB'nin doğu genişlemesi sonrası, aday ülkelerin Avrupalılaşmasına dair çalışmalarda hatırı sayılır bir artış olmuş ve bu durum, Avrupalılaşma araştırma alanının gelişimine büyük katkı sağlamıştır. Özellikle de rasyonel ve yapısalcı kurumsalcılık arasındaki tartışmadan beslenen açıklayıcı faktörleri sistematik olarak analiz eden çalışmalar, bu araştırma alanı için önemli bir kuramsal çerçeve sağlamıştır. Çalışmaların ve analizlerin artışı ile, aday ülke Avrupalılaşması kendine özgü ve ayrı bir araştırma alt alanı olarak görülmüştür. Aday ülke Avrupalılaşmasına dair vakaları farklı kılan faktörler yalnızca Post-Sovyet dönemi ODAÜ'lerin kendilerine özgü sosyo-ekonomik özellikleri değil, aynı zamanda AB'nin norm ve kurallarını Birliğe üye olmayanlara koşulluluk vasıtası ile aktarmaya yönelik girişimleridir. Burada vurgulanması gereken önemli bir husus ise, bu aktarımın ve koşulluluk stratejisinin, Avrupalılaşmanın çift yönlü aktarım doğasından ziyade, yukarıdan aşağı, yani tek yönlü ve asimetrik bir güç ilişkisine dayanmasıdır.

AB'nin siyasi koşulluluğunun kendine özgü yapısı, uyum maliyeti ortaya koyan milliyetçi politikacıların meşruiyetlerinin sorgulanmasına da neden olmaktadır. Tüm bu elverişsiz koşullar göz önüne alındığında ise, bu ülkelerde daha sınırlı Avrupalılaşmanın olması muhtemeldir. AB üyeliği söz konusu olmasa bile vize kolaylığı gibi ödüller yoluyla siyasa (*policy*) etkisi daha mümkün görünmekle birlikte, özellikle ulusal politikalar (*polity*) üzerinde etkili olması güçtür.

1.2.1.3.Avrupalılaşmanın Kuramsal Mekanizmaları

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri özelinde aday ülkelere kural aktarımı ve Avrupalılaşma süreçlerini açıklamak için, Schimmelfennig ve Sedelmeier (2005) tarafından koşulluluk ve sosyalizasyon stratejilerinden hareketle üç farklı kuramsal mekanizma oluşturulmuştur. Bu mekanizmalar aday ülkelerde AB kurallarına hangi koşullar çerçevesinde ve nasıl uyum sağlayacağını modellemektedir (Balkır & Soyaltın, 2018, s. 79). Bu modeller “nedensellik” ve “uygunluk” mantığından hareketle oluşturulmuştur.

Nedensellik/sonuçsallık mantığından hareketle oluşturulan “Dış Teşvik Modeli” rasyonel kurumsalcı yaklaşımın bir yansıması olup; fayda-maliyet hesabının yapıldığı, aktörlerin çıkarlarına göre davranışlarını belirlediği bir mekanizmadır. AB ile aday ülke ilişkisi açısından bu model, AB'nin aday ülkedeki aktörlerin fayda-maliyet hesaplarını şekillendiren bir ödöl-ceza stratejisi üzerinden işlemektedir.

Sosyolojik kurumsalcı yaklaşımın yansıması olan uygunluk mantığı çerçevesinde ele alabileceğimiz “sosyal öğrenme modeli” ise, teşviklerden ziyade aday ülkedeki aktörlerin uygun ve meşru görerek AB normlarını içselleştirme yoluyla kabul ettiği bir uyum sürecini ifade etmektedir. Sosyal öğrenme modeli ile dış teşvik modeli arasında bir noktada yer alan ders çıkarma modelinde ise, aday ülkedeki aktörlerin statükodan memnuniyetsizlikleri nedeniyle, AB kurallarının sorunlarına çözüm olacağı beklentisi ile uyum sağlamaları söz konusudur (Balkır & Soyaltın, 2018, s. 79). Üç model de, aynı zamanda birer politika transferi biçimidir.

1.2.1.3.1. Dış Teşvik Modeli

Dış Teşvik modelinin temeli, rasyonalist kurumsalcı yaklaşıma dayanmaktadır. AB koşulluluğuna dair bir uygulama modeli olan dış teşvik ile, aday ülkelerin AB norm ve kurallarına uyması beklenmektedir. Sonuçsallık mantığı çerçevesinde bu model, aday ülkelerin dışsal (*exogenous*) ve öznel çıkarlarına dayalı politik tercihlerine (*self-interested political preferences*) dayalıdır.

Dış teşvik modelinde, aday ülke bir fayda-maliyet hesabı yapmakta ve AB'nin sunduğu ödül ve teşvikler ile, mevcut statükoyu değiştirmenin faydasının katlanılan maliyetlerden yüksek olduğuna inanılırsa, değişim ve uyum gerçekleşmektedir. Bu modele göre, Avrupalılaştırmanın temel aracı koşulluluktur ve teşvik ve ödüller ancak aday ülkenin AB kurallarına uyması durumunda verilmektedir. Aday ülkelerdeki ilgili hükümetler, AB taleplerine uyup uymayacaklarını iç politikaları çerçevesinde değerlendirmekte ve fayda-maliyet hesaplarının ardından kararlarını vermektedirler. Aday ülkelerin fayda-maliyet hesabını şekillendiren çeşitli faktörler vardır ve bu faktörler aynı zamanda koşulluluğun etkinliğini de belirleyen faktörlerdir.

1.2.1.3.2. Sosyal Öğrenme Modeli

Sosyal öğrenme modeli, sosyal inşacılık kuramı üzerine temellendirilen bir modeldir. Dış teşvik modelinin nedensellik/sonuçsallık mantığının aksine; uygunluk mantığına göre şekillenen bu modele göre, aktörlerin karar ve davranışları ödül-ceza mekanizması yoluyla değil; “sosyalizasyon” ve “içselleştirme” yoluyla şekillenmektedir. Uygunluk mantığı çerçevesinde aday ülke, AB norm ve kurallarını pazarlık yoluyla değil içselleştirme yoluyla benimsemekte ve söz konusu uyumun faydasındansa, uygunluğu temelinde bir tartışma söz konusudur. Bu bağlamda, kuralların aktarımı ve uyum süreci, zorlama yoluyla değil; ikna ve sosyal öğrenme süreci üzerine temellendirilmiş bir diyalog vasıtasıyla yürütülmektedir. AB'nin ikna gücünü ise, meşruluk, kimlik ve (kültürel) denklik gibi faktörler belirlemektedir (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005, s. 18).

Meşruluk ile, AB'nin kurallarının ve bu kuralların aktarım süreçlerinin kalitesi ifade edilmektedir (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005, s. 18). Kuralların meşruiyeti ne kadar yüksekse, hedef ülkenin uyumu da o denli yüksek olacaktır. Meşruiyet ise

kuralların netliği, kabul edilme derecesi ve AB'nin bu kurallar bütününe bağlılığı ile artmaktadır. Öte yandan, üye ülkeler tarafından mevcut kurallar ne derece standart biçimde uygulanırsa, aday ülkeler nezdinde kuralların meşruiyeti o derece artacaktır (Balkır & Soyaltın, 2018, s. 83).

Kimlik, aday ülkelerin hükümetlerinin ve toplumlarının ikna yoluyla kendilerini AB ile özdeşleştirerek, Avrupalı olarak tanımlaması ve Birliğin değer ve normlarını paylaşarak, bu kimliğe uygun davranışlar sergilemesini ifade etmektedir. AB'ye aidiyet hisseden bu ülkelerin norm ve kuralları benimsemesi ile, koşulluluğa uymaları daha kolaylaşmaktadır.

Uyumluluk/ Denklik (*Resonance*) ise, hedef ülkedeki mevcut değer, norm, söylem ve uygulamaların AB ile kültürel ve kurumsal açıdan uyumlu olması anlamına gelmektedir. AB kuralları, aday ülkenin iç politika hedeflerine uygun ise ve değerlerine aykırı değilse, talepler meşru görülmekte ve gerçekleştirilmesi daha kolay olmaktadır.

1.2.1.3.3. Ders Çıkarma Modeli

Ders çıkarma modeli dış teşvik modeli ile sosyal öğrenme modeli arasında bir noktada yer almaktadır. Aday ülkeler, fayda-maliyet hesabı ya da sosyalizasyondan bağımsız olarak; yaşadıkları problemlere AB'nin ve AB değerlerinin çözüm olacağı umuduyla gönüllü ve içselleştirilmiş olarak uyum sağlamaktadırlar. Bu modele göre, politika yapıcılar ülkedeki statükodan duydukları rahatsızlık nedeniyle, ülke dışında çözüm aramaya yönelirler (Rose, 1991, s. 11). Ayrıca, hedef ülke hükümetleri sorunlarının çözüleceğine inandıkları takdirde, AB kurallarına uyum sağlayacaklardır (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005, s. 22). Ders çıkarma modelinin etkin bir şekilde işlemesi için gerekli bazı ara değişkenler vardır. Bunlar; politikalardan duyulan memnuniyetsizlik, AB merkezli epistemik topluluklar, kuralların transfer edilebilir olması ve veto oyuncularının az olmasıdır (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005, s. 23).

1.2.2. AB Koşulluluğu

Koşulluluk, sadece AB tarafından değil, pek çok uluslararası kuruluş tarafından kullanılan ve ulusal hükümetleri, kendi norm ve kurallarına uygun davranmaya ve bu

yönde politikalar üretmeye teşvik eden bir mekanizmadır. Koşulluluğun ekonomik ve politik tarafı olmakla birlikte, AB çerçevesinde siyasi ve demokratik koşulluluk uygulaması söz konusudur. AB koşulluluğu Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in dahil olduğu Akdeniz genişlemesi ile ilk kez gündeme gelmiştir. ODAÜ genişlemesi ile ise, üyelik için olmazsa olmaz bir mekanizma haline gelmiş ve özellikle AB tarafında oldukça politize olan bir süreç haline dönüşmüştür. Bu ülkelerin genişleme süreçlerinde koşulluluk resmileşerek kapsamı genişletilmiş ve aday ülkelerin hem Kopenhag kriterlerine hem de AB müktesebatına uymaları istenmiştir. Bu taleplere uyan aday ülkelere ise ortaklık anlaşması, ticaret ve iş birliği anlaşmaları, çeşitli programlara katılım ve fon desteği ile, nihayetinde tam üyelik ödül olarak sunulmaktadır.

Koşulluluğa uymayan ve AB taleplerini yerine getirmeyen ülkelere ise bir nevi sopa gösterilerek negatif bazı önlemler alınmaktadır. “Sopa-havuç stratejisi” olarak ifade edilen bu yaklaşım ile; talepler yerine getirildiğinde, aday ülkeye “havuç” olarak nihai ve en büyük ödülün tam üyelik olduğu olumlu teşvikler sunulurken, uyum gösteremeyen ülkeler ise; müzakerelerin askıya alınması, mali yardımlarda kesinti, kınama ve tehdit gibi cezalarla (sopa) karşılaşmaktadırlar.

AB koşulluluğu Avrupa Anlaşmaları, Kopenhag Kriterleri ve AB Anlaşması ile gelişmiştir (Hughes et al., 2004, s. 20). Roma Anlaşması'nın 237. maddesinde yer alan üyelik için başvuru kuralları, AB Anlaşması'nın 49. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde çerçevesinde, saygı ile birlikte benimsenmesi beklenen Birlik değerleri ise şu şekilde ifade edilmiştir:

“Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır” (AB Anlaşması, Madde 2).

1993 tarihli Avrupa Konseyi Zirvesi'nde Kopenhag'ta belirlenen “Kopenhag Kriterleri” ile tam üyelik için gerekli ekonomik ve siyasi koşullar daha net biçimde belirtilmiş ve hükme bağlanmıştır. İlgili kriterler şu şekilde ifade edilmiştir (European Commission):

“Üyelik için, aday ülke; demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarına saygı ve korumayı garanti eden kurumların istikrarını sağlamış, iyi işleyen bir piyasa ekonomisine ve AB içindeki piyasa güçleri ve rekabet baskısı ile baş edebilme kapasitesine ve siyasi birlik ile Ekonomik ve Parasal Birlik hedeflerine bağlı olmalı ve AB’nin aldığı ve alacağı kararlara ve uyguladığı yasalara uyum sağlama kapasitesine sahip olmalıdır.”

Koşulluluk, materyalist bir ontolojiye dayanmaktadır (Checkel, 2000), ancak belirli şartların yerine getirilmesi sonrası hemen fayda elde edilecek bir mekanizmadan ziyade; kendi içinde daha genel ve kısmen belirsiz olmakla birlikte devam eden bir süreci ifade etmektedir. Uyulması beklenen tek bir model olmadığı gibi, beklenen hedefler karmaşık yapıdadır ve dolayısıyla nicel olarak ölçülmesi güçtür (Grabbe, 2002, s. 252). Öte yandan, ödüllere hızla ulaşmak isteyen bazı ülkeler, hızlı reform süreçlerine girerken, idari kapasitelerinin yeterli olmaması veya normların içselleştirilmemesinden kaynaklanan sebeplerle uygulama aşamasında sorunlar yaşanabilmektedir. Bu sebeple, AB tarafı reform sürecini teşvik ederken, idari kapasitenin oluşturulması⁶ ve yeni kurumların oluşturulmasını da koşul olarak sunmaktadır.

1.2.2.1. AB Koşulluluğunun Türleri

Hughes vd. (2005, s. 26) koşulluluğu “formel” ve “informel” olmak üzere iki ana kategoriye ayırmışlardır. “Formel koşulluluk” ile, Kopenhag Kriterleri ile açıkça belirtilen ön koşullar ve müktesebatın yasal çerçevesi ifade edilmektedir. “İnformel koşulluluk” ile ise, özellikle ODAÜ genişlemesi sırasında belirli sonuçlara ulaşmak için Komisyon tarafından yapılan öneriler ve uygulanan baskılar kastedilmektedir. Öte yandan bu iki koşulluluk türü iç içe çalıştığından, aralarında sistematik bir ayrım yapmak güçtür.

Formel koşulluluk literatürde “demokratik koşulluluk” olarak da tanımlanmaktadır. İnformel koşulluluk ise “acquis koşulluluğu” olarak ifade edilmektedir. “*Acquis Communautaire*” olarak nitelendirilen AB müktesebatı ile; “*Toplulukların kuruluşundan itibaren çıkarılan ve sürekli gelişim gösteren düzenlemelerin tamamı*” ifade edilmektedir. Müktesebatın sürekli değişen bu yapısı, aday

⁶ 1995 tarihli Madrid Zirvesi ile “idari kapasitenin geliştirilmesi” resmi bir şart olarak sunulmuştur.

lkeler nezdinde AB'yi "hareketli bir hedef" (*moving target*) haline getirmektedir (Balkır & Soyaltın, 2018, s. 75).

AB koşulluluğu, genellikle norm ve kural transferi (*rule transfer*) olarak nitelendirilirken, aynı zamanda belirlenen kurallara ulusal devletlerin uyumunun izlendiği bir strateji olarak da değerlendirilmektedir. Avrupa Birliği 1999 tarihli Madrid Zirvesi'nde aday ülkelerin uyumu için yeni bir karar almış; AB müktesebatına hukuki uyumun tam üyelik için yeterli olmadığı, aynı zamanda söz konusu yasal düzenlemelerin uygulanabilmesi için idari kapasitenin geliştirilmesi ve yeni kurumların oluşturulması gerekliliğini" yelik koşullarına eklenmiştir (AB Başkanlığı, 2020). AB liberal demokrasinin temel ilkelerini, AB yeliği ve teşvikler için olmazsa olmaz bir koşul olarak belirlemiş ve aday ülkelerdeki uyum ve dönüşüm sürecine katkı sağlayacak bir mekanizma olarak koşulluluk stratejisini geliştirmiştir (Balkır & Soyaltın, 2018, s. 74). Koşulluluk stratejisi kurumsal, idari ve politik düzeyde gerçekleşmekte ve hükümetlerarası pazarlık esasına dayanmaktadır. Öte yandan, AB koşulluluğunun etkinliği her aday ülkede aynı değildir ve AB'nin aday ülkelere uygulama biçiminde de farklılıklar olabilmektedir. Koşulluluğun etkinliğini belirleyen pek çok farklı unsur vardır ve bu unsurlar çift yönlüdür.

1.2.2.2. AB Koşulluluğunun Etkinliğini Belirleyen Faktörler

AB koşulluluğunun etkinliğini belirleyen çeşitli i ve dış faktörler vardır. AB ve aday ülkeler arasındaki g ilişkisi, koşulların belirli olup olmaması, AB tarafından sunulacak ödüllerin büyüklükleri ve hızı, koşulların inandırıcılığı, aday ülkenin AB ile özdeşleşmesi ve aday ülke içindeki fayda/maliyet hesapları ile veto oyuncularının koşulluluğun gereklerine ve AB'ye yaklaşımları gibi unsurlar koşulluluğun etkinliğini belirleyen temel faktörlerdir.

1.2.2.2.1. G Asimetrisi

AB aktörleri ile aday ülkeler arasındaki ilişki oldukça asimetriktir. AB, koşulluluk stratejisini belirlemek ve uygulamak için büyük ölçüde üstün pazarlık gücünden yararlanmaktadır. Ne kendi ye devletleri, ne de diğer dış aktörler karşısında sahip olmadığı bir g kullanmaktadır (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, s. 683).

Grabbe (2003, s. 318)'ye göre, AB ile aday ülke arasındaki asimetrik güç ilişkisi, koşulluluk için önemli bir ara değişkendir. AB'nin pazarlık gücünü artırıcı nitelikte sunduğu diğer ödül ve teşvikler, aday ülkenin Birliğe sağlayacağı faydaların yanında daha etkili görüldüklerinden AB'nin elini güçlendirmektedir. AB'nin özellikle ekonomik gücü ile birlikte sunduğu mali yardımlar aday ülkeler karşısında önemli bir koz olarak kullanılmakta; aynı zamanda güvenlik ve siyasi açıdan da yapılan ortaklığın aday ülkeye uzun vadede sağlayacağı faydalar, kısa vadeli süreçte AB'nin taleplerinin gerçekleştirilmesi için önemli bir itici güç olmaktadır. Bu bağlamda, AB ve aday ülkeler arasında Moravcsik ve Vachudova (2010, s. 1)'nin da belirttiği üzere “eşitsizler arasındaki pazarlık” süreci olarak nitelendirilen bir asimetrik ilişki oluşmaktadır.

Söz konusu bu güç asimetrisi ise, aday ülkenin koşulluluk kapsamında yerine getirilmesi gerekenleri kendi imkan ve istekleri ölçüsünde değil, bir anlamda “üstten gelen baskı” sonucu gerçekleştirmesi sonucu doğurmaktadır. Bu durum, aday ülkenin kendi iç dinamiklerini göz önünde bulundurduğu ve fayda-maliyet hesabı yaptığı kimi zaman ilgili reformların yapılamamasına da neden olmaktadır.

1.2.2.2.2. Koşulların Belirliliği

Güç asimetrisinin yanı sıra, “koşulların belirliliği” de koşulluluğun etkinliğine etki eden bir ara değişkendir (Grabbe, 2003). AB kurallarının aday ülkeler tarafından benimsenmesi için öncelikle koşulların açık ve belirgin bir şekilde tanımlanması ve aday ülkelerin sunulan ödüllere ulaşmak için tam olarak ne yapması gerektiğini bilmesi gerekmektedir. Belirsizlik durumunda aday ülke, AB taleplerini gerçekleştirmek için, ne yapması gerektiğini bilemediğinden, yanlış yollara sapabilir ya da ertelemeye bulunabilir (Schimmelfennig & Sedemeier, 2017, s. 3).

AB'ye üye ülkelerinin birbirlerinden farklı politika ve modellere sahip oldukları düşünüldüğünde, özellikle azınlık hakları, demokratik sistemler gibi bazı alanlarda tek tip bir model transferi yapmak güç olduğundan belirsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır (Eylemer, 2010, s. 85). Bu belirsizlik ile ilintili olarak, hem belirtilen koşullar hem de AB'nin de aday ülkenin uyumunu izleme sürecinde nicel bir ölçüm yapılamadığından ve bu sebeple öznel değerlendirme ihtimali olduğundan, özellikle aday ülke tarafında

inandırıcılık ve güvenilirlik zarar görebilmektedir. Bu durum, aynı zamanda tüm aday ülkelere eşit ve standart bir yaklaşımla koşulluluğun uygulandığına dair de kuşku yaratabilmektedir.

AB'nin koşulları açıkça belirtmesi ve düzenli geri bildirimlerle izlemeye bulunması aday ülkede kararlılığı artıracak gibi koşulluluğun etkinliğinin artmasını da sağlayacaktır. Öte yandan, koşullar ne kadar belirli ise ve AB koşulların önemini ve karşılanması gerekliliğini ne kadar net belirtmişse, aday ülke hükümetlerinin bunları önceliklendirmesi ve karşılaması da o kadar olasıdır. (Schimmelfennig & Sedemeyer, 2017, s. 3). Ayrıca, koşulların belirliliği aynı zamanda inandırıcılığını da artırmaktadır. Türkiye örneğinde tam üyeliğin garanti edilemez oluşu, yani sürecin açık uçlu olması ve bazı alanlarda getirilen kısıtlama ve derogasyonlar dolayısıyla, koşulların belirsizliği durumu koşulluluğun etkinliğinin azalmasına yol açan önemli nedenlerden birisidir (Soyaltın, 2006, s. 64).

1.2.2.2.3. Ödülün Büyüklüğü ve Hızı

Koşulluluk mekanizması dahilindeki en büyük ödül Birliğe tam üyeliktir. Ayrıca mali destekler, ticaret ve iş birliği anlaşmaları ile teknik yardımlar da üyelik yolunda motivasyon sağlayan önemli teşviklerdir. Elbette aday ülkeyi reform yapmaya iten en büyük ödül, koşulları belirli olan öngörülebilir bir tam üyelik perspektifidir.

Ödüllerin büyüklüğü kadar, gerçekleşme hızı da koşulluluğun etkinliği için önemli bir faktördür. Adaylar, sunulan koşulları yerine getirmesine rağmen ödüller erteleniyor veya sunulma süresi uzuyorsa, koşulluluğun etkinliği bundan olumsuz etkilenmektedir. Bu durumda, uyum süreci ya durmakta ya da yavaşlamaktadır. Tam üyelik ancak tüm koşulların yerine getirilmesi durumunda mümkün olacağından, aday ülkenin katılım perspektifini ve uyum reformlarını gerçekleştirmeye yönelik isteğini sıcak tutmak adına ara ödüller sunulabilmektedir. Mali yardımlar, çeşitli uyum ve destek programları, ticaret anlaşmaları ve son yılların güncel meselelerinden olan göç gibi çeşitli politika alanlarında iş birliği anlaşmaları bu ara ödüllere örnektir. Yine de aday ülkeler için teşvik edici en büyük ödül tam üyeliktir ve gittikçe siyasileşen bu süreç ne kadar

uzaksa, aday ülkenin koşulluluğa uyumu o derece olumsuz etkilenmektedir (Grabbe, 1999, s. 8).

1.2.2.2.4. Koşulluluğun Güvenilirliği/İnandırıcılığı

Koşulluluğun etkinliğini belirleyen kilit faktörlerden birisi de güvenilir bir tam üyelik perspektifidir. Üyelik, AB'nin sunacağı en büyük ödül ve teşviktir, ancak etkili olabilmesi için inandırıcılık çok önemlidir. Bu bulgu, AB'nin mevcut aday ülkeler üzerinde ODAÜ örneğinde olduğu kadar etkili bir şekilde etkileme kabiliyeti olup olmadığı sorusunu akla getirmektedir. Bu ülkeler prensipte üyelik perspektifine sahip olsalar da AB içindeki genişleme karşıtları ya da belirli ülkelere karşı muhalif tavır içinde olanlar güvenilirliği önemli ölçüde zedelemiştir. Koşulların güvenilirliği sorunsal özellikle aday ülke konumundaki Türkiye ve Batı Balkan ülkelerinde görülmektedir. Bu ülkelerde, devlet merkezlik ve ulusal kimlik endişeleri, düşük idari kapasite ve ekonomik kalkınma seviyeleri dolayısıyla iç uyum maliyetleri oldukça yüksek olduğundan, uyum ve Birliğe katılım ihtimali güçleşmektedir.

Aday ülkelerin koşulları yerine getirmeden ödüllere kavuşamayacağını bilmesi kadar, koşulları yerine getirdiğinde ödüllerin vaat edildiği gibi karşılanacağı veya herhangi bir erteleme ya da yeni koşul öne sürülmeyeceğini bilmesi; yani koşulların inandırıcılığı da önemli bir ara değişkendir. Güvenilirlik konusunda belirtilmesi gereken bir diğer husus ise zamansallıktır. Uzayan müzakere süreçleri veya talepler karşılanmasına rağmen, AB'nin vaat ettiği ödülleri vermede gecikmesi gibi durumlar, koşulluluğun inandırıcılığını olumsuz etkilemektedir. Örneğin Türkiye'nin adaylık sürecinde vize serbestisi konusunda yaşanan anlaşmazlık buna iyi bir örnektir.

Aday ülke tarafından koşulların karşılanmaması durumunda, ödüllere mahrum bırakılacağı bilinmektedir. Ancak koşulların karşılanması durumunda AB'nin ödülleri eksiksiz ve zamanında sunacağının bilinmesi de koşulluluğun inandırıcılığı açısından oldukça önemlidir. Öte yandan, hükümetlerin AB taleplerinin karşılanmasına yönelik olarak halkı mobilize edebilmesi ve ayrıca üyeliğin gündemde kalması için, aday ülkenin AB'ye tam üyelik perspektifinden emin olması gerekmektedir (Rehn, 2006).

Koşulların inandırıcılığı ve güvenilirliğini sağlamanın bir yolu olarak İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri kullanılmaktadır. Herhangi bir konu hakkında Komisyon ve Parlamento'nun birbirlerinden ayrı görüşler paylaşmaları da söz konusu olmaktadır. Örneğin, Komisyon'un ifade etmek istemediği daha siyasi konuları Parlamento dile getirebilmektedir. Parlamento Komisyon'a kıyasla daha sert ve siyasi yorumlarda bulunabilmektedir. Bu noktada parlamenterlerin siyasetçi oldukları ve daha ulusalcı bakış açısıyla öznel bazı kanılara sahip olabildiklerini belirtmek gerekir. (Pridham, 2005, s. 5)'ın da belirttiği gibi, bazen Parlamento'nun raportörlerince hazırlanan raporlarda taraflı yaklaşımlar görülebilmektedir.

1.2.2.2.5. AB ile Özdeşleşme ve Ulusal Rezonans

Aday ülkenin ulusal kuralları ile AB kuralları benzeşiyorsa, bunların kabulü ve uyumu daha kolay olacaktır. Dolayısıyla, aday ülke AB'nin kolektif kimliğini benimsediği ölçüde koşullara uyması da kolaylaşacaktır. Öte yandan, eğer aday ülkede herhangi bir alanda kural yoksa yahut mevcut kurallar meşruluğunu yitirmişse, AB norm ve kurallarının benimsenmesi kolay olacağı gibi; uyulması beklenen kuralların mevcut kurallar ya da politikalar ile çelişmesi durumunda ise aday ülkenin uyum süreci zorlaşacaktır. Aday ülkenin norm transferini kolaylaştıran ya da zorlaştıran bunun gibi ulusal faktörler, “*ulusal rezonans*” olarak adlandırılmaktadır. (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005, s. 19-20).

Ulusal rezonans kavramı Checkel (1999, s. 85-87) tarafından, kültürel eşleşme-uyum olarak ifade edilmektedir. Kültürel eşleşme; uluslararası bir normun söylemlere, hukuki sisteme ya da bürokratik kurumlara yansımaları üzerinden ulusal normlara yaklaşması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, AB normları ile aday ülke normları arasında kültürel bir uyum söz konusu ise, AB normlarının transferi ve yayılması daha kolay ve hızlı olacaktır.

1.2.2.2.6. İç Uyum Maliyetleri ve Veto Oyuncuları

İç uyum maliyeti AB koşulluluğunun etkinliğini belki de en çok etkileyen faktördür. AB kaynaklı faktörlerin aday ülkenin iç politikası ile uyumlu olması

gerekmektedir. Schimmelfennig (2008, s. 918-921) koşulluluğun esas başarısı üç ana faktör ile ilişkili görölmektedir:

- “AB üyeliği teklifinin aday ölkeye koşullu olarak sunulması
- AB genişleme kararlarının normatif açıdan tutarlı olması
- Siyasi uyum maliyetinin düşük olması”

İç uyum maliyeti ile; aday ölkenin AB koşullarını kabul etmesi durumunda, özellikle siyasi alanda ne gibi maliyetlere katlanması gerektiği ifade edilmektedir (Schimmelfennig vd., 2006, s. 59). AB koşullarının; aday ölkenin güvenliği, hükümetin güç dengesi ve bu gücün korunmasını sağlayan temel siyasi uygulamaları olumsuz etkilememesi beklenmektedir. Bu anlamda, söz konusu maliyetler ne derece düşükse uyum o derece kolay, ne derece yüksekse uyumun o derece zor olması beklenmektedir (Schimmelfennig vd., 2003, s. 499).

AB uyum süreci içinde herhangi bir maliyet olmaksızın fayda beklenilmesi düşünölemez. Nitekim AB, aday ölkelere koşulluluk stratejisi ile çeşitli teşvik ve ödöller sunarken; aday ölkenin katlanacağı maliyetler kazanılacak bu ödöller ile dengelenmektedir. Koşulluluğun etkinliğine dair diğer faktörler ne derece elverişli olursa olsun, iç uyum maliyetlerinin yüksek olması durumunda uyum güçleşmektedir. İç uyum maliyetleri yüksek olmasına rağmen, aday ölkelerin koşulları yerine getirme motivasyonu ancak üyelik sürecine dair yeşil ışık görmeleri, yahut iç politikada söz konusu adaylık sürecinin araçsallaştırıldığı ve ulusal alanda siyasi başka faydalar sağlayacağı düşünöldüğünde kolaylaşmaktadır. Rasyonel kurumsalcı yaklaşım çerçevesinde fayda-maliyet hesabı yapan aday ölkeler, AB kurallarına uyum sağlamaları ve yeni düzenlemeler gerçekteştirmeleri halinde, hangi maliyetlere katlanarak ne gibi faydalar elde edebileceklerini gözden geçirmektedirler.

Koşulluluğun etkinliğinde iç uyum maliyetleri kadar, kuralları kabul veya reddedecek olan hükümet ve hükümete etki eden aktörler de önemli birer faktördür. Börzel ve Risse’nin (2003, s. 58) deyiimiyle;

“AB ve ulusal düzey arasındaki uyumsuzluğun ortaya çıkardığı uyum baskısına cevap vererek ulusal düzeydeki değişimi kolaylaştıran faktörler (aktörler ve kurumlar) değişimin gerçekteşmesi için gerekli diğer bir koşulu oluşturmaktadır.”

Söz konusu bu aktörler ve kurumlar; pozitif veya negatif biçimde, ulusal değişimin hem yönünü hem de derecesini belirleme gücüne sahiptirler. Şayet, aday ülkenin kurumsal yapısı dahilinde, kolektif veto oyuncularını ya da konsensüse varılmasını zorlaştırıcı çıkar grupları var ise, bu durum AB politikalarına uyum yönünde değişimi engelleyen, yavaşlatan yani negatif etkileyen bir duruma sebep olacaktır (Cowles vd., 2001, s. 225).

Bu tip durumlar ekseriyetle köklü devlet geleneğine sahip ülkelerde ortaya çıkmaktadır (Sienkiewicz & Michałowski, 2017, s. 143). Zira, bu ülkelerdeki gruplar AB bütünleşme süreci ile, tarihten gelen güçlerini kaybetmeyi istemezler. Elbette bu durum köklü geleneğe sahip ülkelerde Avrupalılaştırmanın olmayacağı anlamına gelmemektedir. Ulusal düzeydeki aktörlerin AB bütünleşmesini hangi düzeyde destekledikleri bu konuda önemlidir. Dolayısıyla, köklü devlet geleneğinden gelseler bile, Avrupa bütünleşmesine destek verirlerse, pozitif anlamda değişim yaşanması mümkündür (Caporaso & Jupille, 2001, s. 24-25).

Veto oyuncularını olarak adlandırılan bu aktörler ile; statükonun değişiminde etkili olan ve değişim için uzlaşma sağlanması gereken aktörler ifade edilmektedir. Benimseme maliyetleri açısından, veto oyuncularının sayılarındaki artışın koşulluluğun etkinliğinde önemli olduğu dile getirilse de, değişim için sayıdan ziyade, oyuncuların etkinlik gücü ya da konumları daha önemli bir etkidir. Bu alanda önemli çalışmaları olan Tsebelis (2000, s. 442) veto oyuncularını, “*statükonun değişimi için onayı gereken bireysel ve kolektif aktörler*” olarak tanımlamaktadır.

Veto oyuncularını koşulluluğun etkinliğinde önemli bir ara değişken olarak görülmesinin yanı sıra; literatürde politika istikrarı ya da statükonun değişimi konularının incelenmesi için önemli bir teorik çerçeve sağlamaktadır. Bu tezde, veto oyuncularını (ara değişken) reform alanında etkili aktörler olarak ele alınırken; aynı zamanda kuramsal boyutuyla da analiz çerçevesine dahil edilmektedir.

1.3. VETO OYUNCULARI TEORİSİ

Rasyonel tercih kurumsalcılığı özellikle AB çalışmaları için uygun bir kuramsal çerçeve sunmaktadır. Öte yandan, aktörlerin fayda-maliyet hesabı yapımlarından yola

çıkarak, rasyonel gerekçelerin politik tercihleri şekillendirdiğini ileri süren bu yaklaşım çerçevesinde aktör davranışları ve bu davranışların hangi koşullar altında değişim göstereceği de merak edilen sorular arasındadır. Bu merakı gidermek amacıyla rasyonalist kurumsalcı yaklaşımın temsilcilerinden Tsebelis tarafından veto oyuncularının teorisi geliştirilmiş ve bu teori ile; aktör davranışlarının hangi gerekçelerle ve ne gibi koşullar altında değişim gösterdiği statüko ve politika istikrarı kavramları ekseninde analiz edilmiştir. Bununla beraber, veto oyuncularının aynı zamanda Avrupalılaştırma araştırma alanı içinde ele alınan AB koşulluluğunu etkileyen temel faktörlerden birisi olarak kavramsal boyutuyla de değerlendirilmektedir.

Bu başlık altında, önceki bölümde AB koşulluluğunun etkinliğini belirleyen bir etken olarak ele alınan veto oyuncularının kuramsal boyutu açıklanmaktadır. Literatürde farklı politika alanlarında, politika istikrarını ve statükonun değişimini analiz etmek için farklı ampirik çalışmalara uygulanmış olan veto oyuncularının teorisi, bu çalışmada yerel yönetim reformunu analiz etmek için kullanılmaktadır. Türkiye’de yerel yönetim reformu ve reform sürecinde AB koşulluluğunun etkinliğini belirleyen faktörler arasında en etkililerden birisi olarak değerlendirilen veto oyuncularının kuramsal boyutuyla da incelemek, örnek vakanın anlamlandırılması açısından önemli görülmektedir. Reform sürecinde konjonktüre bağlı olarak veto oyuncularının etkisi olduğu düşüncesinden hareketle, bu oyuncuların değişime ne yönde ve nasıl etki ettiklerini anlamlandırabilmek için Tsebelis’in veto oyuncularının teorisi uygun bir çerçeve sunmaktadır.

Farklı kurumsal yapılar ve kurumları oluşturan aktörlerin karar alma mekanizmalarını nasıl etkiledikleri, her zaman merak uyandıran bir araştırma konusu olmuştur. Bu çerçevede, politika değişimi ve aktörlerin karar alma süreçlerine dair pek çok teori ve yaklaşım üretilmiştir. Bu yaklaşımlardan birisi de, veto oyuncularının teorisidir. Veto oyuncularının teorisi, hükümetlerin politika değişikliği kapasitesi hakkında incelemelerde bulunmaktadır. Tsebelis (1995)’in “*statükonun değişmesi için uzlaşmaya varılması gereken bireysel veya kolektif aktörler*” olarak tanımladığı veto oyuncusu kavramı, Amerikan Anayasası’ndaki ve 18. yüzyılın klasik anayasa metinleri ile diğer

çağdaş metinlerde örtük ya da açık biçimde tekrarlanan denetim ve denge (*checks and balances*), yani kuvvetler ayrılığı fikrine dayanmaktadır⁷ (Tsebelis, 1995, s. 301).

Veto oyuncularının teorisi; değişimi veto etme gücüne sahip kurumlar veya aktörlerin belirlenmesi yoluyla, bu aktörlerin siyasete yaklaşımı ile, siyasi sistemleri, süreçleri ve kararları inceler. Bu tanımdan hareketle, veto oyuncularının teorisinin çok yönlü ve tüm siyasi sistemlere uygulanabilir şekilde geniş bir çerçeve sunduğu söylenebilir. Veto oyuncularının teorisine dair literatür büyük ölçüde Tsebelis'ten faydalanmıştır. Veto oyuncularının kavramı eski bir kavram olmasına rağmen; bu yaklaşımı geliştirmesi, genelleştirmesi ve tüm siyasi sistemlere uygulanabilir hale getirmesi bakımından Tsebelis bu alanda öncü sayılmaktadır.

Tsebelis'in 2002 yılında yayımlanan "*Veto Players: How Political Institutions Work*" isimli kitabı⁸, veto oyuncularının derinlemesine ele alındığı temel kaynak niteliğindedir. Kitap, AB kurumları ve AB anlaşmalarının getirdiği değişiklikler üzerine yazar tarafından daha önce yazılmış makalelerin bulgularından yola çıkılarak hazırlanmıştır. AB kurumlarının başka bir biçimde analiz edilemeyecek kadar karmaşık ve değişken yapısını açıklamak adına, veto oyuncularının teorisinin uygun bir çerçeve sunduğu ileri sürülmektedir (Tsebelis, 2001, s. 8).

1.3.1. Veto Oyuncularının Teorisinin Metodolojisi

Veto oyuncularının teorisi, belli değişkenler ve kavram setleri ile politika değişim süreçlerine dair, rasyonel bir bakış açısıyla açıklama getirmeye çalışan aktör temelli bir teoridir. Tsebelis, veto oyuncularının teorisi üzerine yazdığı kitapta (2002) tündengelimsel bir metot izleyerek, öncelikle basit ilkeler ve çıkarımlar ortaya koymuştur. Önce politik çıkarımları ardından ise, yapısal bazı çıkarımları test etmiştir. Veto oyuncularının

⁷ Detaylı bilgi için: Lijphart, *Democracies*; Riker, "The Merits of Bicameralism"; and Weaver and Rockman, *Do Institutions Matter*

⁸ Bu çalışmada Tsebelis'in 2002 tarihli "Veto Players: How political institutions work?" isimli kitabının "*Forthcoming Princeton UP and Russell Sage Foundation*" notuyla 11/01/01 tarihinde yayımlanan kopyası da kullanılmıştır.

kategorizasyonu yapılırken, önce bireysel veto oyuncularını ardından ise, kolektif veto oyuncularını tanımlamış; ancak ağırlığı kolektif veto oyuncularına vererek, bu oyuncuları kendi içinde çeşitlere ayırmıştır.

Tsebelis'in, partizan ve kurumsal veto oyuncularını biçimindeki ikili ayrımı, kısıtlayıcı olması ve farklı sistemlerde ve politika alanlarında olması muhtemel diğer veto oyuncularını analize dahil etmemesi sebebiyle eleştirilmektedir. Tsebelis'in veto oyuncularını kategorizasyonundaki bu sınırlılığın en önemli nedeninin yöntemsel olduğu düşünülmektedir. Nitekim, Tsebelis analizlerini tümdengelimsel, yani nicel araştırma metoduyla yapmakta ve de bu yöntemin doğası gereği; değişkenler ve analiz birimleri daha kısıtlı ve indirgemeci olabilmektedir. Bu sınırlılığın önüne geçmek ve incelenen örnek olayı daha iyi anlamlandırabilmek için, ilerleyen bölümlerde incelenecek olan yerel yönetim reformu örnek vakasında, tümevarımsal bir yaklaşımla nitel araştırma metodu izlenecek ve ayrıca, veto oyuncularını kategorizasyonu genişletilecektir.

Tsebelis (2001, s. 16) veto oyuncularını teorisinin esaslarını ve metodolojik nedenini açıklarken şu sorulardan hareket ettiğini söylemektedir:

- “Neden kurumlar, siyasi kültür veya davranışsal özellikler ya da normlar gibi diğer olası noktalardan değil de politikalardan başlıyorum?”
- Politikalarından yola çıkılsa bile, neden politika sonuçlarının yönü yerine politika istikrarına odaklanılmalı?
- Neden standart denge (equilibrium) yerine, statükonun kazanımını (winset of the status quo) kullanıyorum ve denge kavramı ile statükonun kazanımı kavramları yer değiştirirse, bu analizi nasıl etkiler?”

Tsebelis (2001, s. 16) analizine neden politika yapımından (yasama ve mevzuat düzenlemeleri) başladığını, politikaların bir siyasi sistemin başlıca sonucu/çıktısı olması ile açıklamaktadır. Siyasi aktörler, birbirlerinden farklı politikalar önerirler ve önerdikleri bu politikalara göre seçilirler. Esas itibarıyla, siyasi sistem politika tercihleri üretir ve bu tercihlerin uygulanmasını sağlamaktadır. Bu çerçevede Tsebelis (2001, s. 17), kültür, ideoloji, norm ve kurum gibi faktörlerin çalışma için ciddi bir meşruiyet kaynağı olmadığını belirtmektedir. Ayrıca, çalışmaya uygulanmış politikalardan başlamanın, bu politikaların diğer alternatiflerinin önüne nasıl geçtiğini keşfetmek için önemli olduğunu belirtmektedir (Tsebelis, 2001, s. 17).

Aslında Tsebelis bu teorik çerçeveyi, büyük ölçüde kurumsalcı olan karşılaştırmalı siyaset alanına uygulamak istemektedir. Bu nedenle de demokratik-diktatör, başkanlık sistemi-parlamenter sistem, tek meclisli-iki meclisli, iki partili-çok partili gibi geleneksel tipolojilere karşı çıkarak; bu klasik ayrımlar yerine, sistemlerin içindeki veto oyuncularına odaklanılması gerektiğini vurgulamaktadır (Tsebelis, 2001). Temel önermesi ise; benzer hükümet biçimlerinin farklılıkları olabildiği gibi, farklı sistemlerin politika yapım süreçlerinde de benzerlikler olabileceğidir. Öte yandan, hükümet biçiminin tek başına politika yapımı üzerinde dikkate değer bir etkisini göstermemekle birlikte, bunun ilgili değişken(ler)e bağlı olduğunu göstermektedir (Tsebelis, 2001). Bu teori ile, politikanın konumu ve pozisyonunu açıklamak yerine; politika istikrarı meselesine ışık tutmayı tercih etmiştir.

1.3.2. Veto Oyuncusu Kategorizasyonu

Veto oyuncularını bireysel olabilecekleri gibi kolektif de olabilirler. Tsebelis'in veto oyuncularını teorisinde, bireysel ve kolektif bu veto oyuncularını, kurumsal ve partizan olmak üzere, iki temel kategoride incelenmektedir. Kurumsal veto oyuncularını ile, başkan ve meclisler (*chambers*) gibi aktörler ifade edilirken; partizan veto oyuncularını ile partiler ifade edilmektedir. Çok partili parlamenter sistemlerde ve başkanlık sistemlerindeki koalisyon hükümetlerinde yer alan partiler, partizan veto oyuncularını olarak adlandırılmaktadır. Burada kastedilen, hükümetin herhangi bir politika önerisinin kabulü için, koalisyon içinde yer alan parti mensuplarının çoğunluğunun oyunun gerekliliği ve bu aktörlerin veto oyuncusu olarak tanımlandıklarıdır (Tsebelis, 1995, s. 302). Westminster sistemleri, baskın parti sistemleri ve tek partili azınlık hükümetlerinde tek bir veto oyuncusu bulunurken; başkanlık sistemi, parlamenter ya da federal sistemlerde birden çok (çoklu) veto oyuncusu bulunmaktadır.

Kurumsal ve partizan olarak kategorize edilen veto oyuncularını, kurumsal ve partizan yapılarına göre de kendi içlerinde ayrılmaktadır. Tsebelis (1995, s. 305)'e göre; “*kurumsal bir oyuncu resmi vetosu olmadıkça, veto oyuncusu sayılmayacaktır.*” Örneğin, halk tarafından seçilmiş olan bazı devlet başkanlarının dahi veto hakkı olmayabileceği⁹

⁹ Venezuela, Haiti, Peru gibi başkanlık rejimlerinde cumhurbaşkanının veto yetkisi yoktur.

ve böylesi bir durumda da veto oyuncusu sayılmayacakları ileri sürülmektedir. Ayrıca Duverger (1980)'in "yarı başkanlık rejimi" olarak adlandırdığı sistemlerde de (Portekiz hariç) cumhurbaşkanlarının veto yetkisi yoktur. Fransa, Finlandiya ve Weimar Cumhuriyeti başkanları gibi, bazı cumhurbaşkanları ise veto yetkisine sahip olduklarından veto oyuncusu olarak tanımlanmaktadırlar (Tsebelis, 1995, s. 306).

Tsebelis (1995, s. 306)'in modellemesinde, veto oyuncularının sayısı ve kimlikleri anayasada açıkça belirtilmektedir ve veto oyuncularının sayısı ve kimliği yönetimden yönetime değişmektedir. Örneğin, başkanlık sistemlerinde başkan genellikle veto oyuncusudur. İki meclisli sistemde her meclis diğerinin kararlarına karşı veto hakkına sahip olabilir. Çok partili sistem içinde muhalefet partisi veya koalisyon ortakları, meclisteki sandalye sayısına bağlı olarak, hükümet tekliflerine karşı veto hakkına sahip olabilirler. Parlamenter sistemde bir cumhurbaşkanı, görevlerinin anayasadaki tanımına bağlı olarak veto yetkisine sahip olabilir. Aynı şekilde anayasa mahkemeleri veya yüksek mahkeme veto oyuncusu olabilir (Tsebelis, 1995, s. 306; 2002). Bununla birlikte, bir sistem içinde anayasada açıkça belirtilmese de, çıkar grupları, sivil toplum kuruluşları gibi farklı yapılanmalar da veto oyuncusu olabilir. Nitekim, bazı Latin Amerika ülkeleri ile Türkiye'de belli dönemlerde ordunun da veto oyuncusu konumunda olduğu görülmektedir.

Jochem (2003, s. 9)'e göre Tsebelis kendi oluşturduğu tipoloji ile çelişen biçimde, çoğu ampirik çalışmada, tek veto oyuncusu olarak partizan veto oyuncularını analize dahil etmektedir. Kitschelt (2002, s. 6) de Jochem ile benzer biçimde; hemen hemen tüm açıklayıcı çalışmaların, yasama alanındaki veto oyuncuları arasındaki tercihlerin uzaklığına göre yapılandırıldığını ve çok az politikanın potansiyel olarak ek veto oyuncuları üreten kurumsal alana sahip olduğunu belirtmektedir. Kitschelt ile aynı çıkış noktasından hareketle, farklı politika alanlarının ve farklı ülkelerin kendi içlerinde ek veto oyuncuları olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Bu görüşe binaen, bu tezde yerel yönetim reform süreçlerinde yer alan ek veto oyuncuları kategorize edilmektedir.

Veto oyuncuları teorisi, tıpkı diğer rasyonel seçim modelleri gibi gündem belirleme gücünün dağılımında, parlamenter sistem ve başkanlık rejimi arasında farklılıklar olduğuna işaret etmektedir (Diermeier & Feddersen, 1998; Persson &

Tabellini, 2000). Ayrıca başkanlık sistemlerinde parlamenter sisteme nazaran daha fazla veto oyuncusu ve bu oyuncular arasında daha fazla ideolojik mesafe bulunmaktadır. Parlamenter sistemlerde yasama gündemi yürütme tarafından belirlenmekte, başkanlık rejimlerinde ise, yasama tarafından kontrol edilmektedir (Tsebelis & Ha, 2014, s. 334-335).

Kurumsal ve partizan veto oyuncularının konumları arasında bazı belirgin farklılıklar vardır. Kurumsal veto oyuncularının anlaşması, politikada değişiklik için gerekli ve yeterli bir koşul olarak görülürken, partizan veto oyuncularının anlaşması mutlak gereklilik olmadığı gibi yeterli de değildir (Tsebelis, 1995, s. 302). Hükümet ortaklarının her biri birer veto oyuncusudur. Statükoda değişiklik öngören herhangi bir yasa değişikliği parlamentoya sunulmadan önce, hükümet ortakları tarafından onaylanmalıdır. Kurumsal veto oyuncularının sayısı anayasada belirlenirken; partizan veto oyuncularının sayısı, parti içinde veya her ülkenin kendine özgü hükümet koalisyonları içinde belirlenmektedir (Tsebelis, 1995, s. 304-305).

1.3.3. Veto Oyuncuları Teorisinin Varsayımları

Tsebelis, veto oyuncularına dair ilk çalışmasında¹⁰, veto oyuncularının politika değişikliğine dair potansiyelinin nasıl belirlendiğine odaklanmaktadır. Bu değişiklik potansiyelinin; o yönetimdeki veto aktörlerinin sayısı, tercihleri ve oyuncuların birbirleri ile ideolojik mesafesi gibi değişkenlere bağlı olduğunu ileri sürerek, veto oyuncuları teorisinin ilk adımlarını atmıştır. Ayrıca bu teori ile, politika değişikliği potansiyeli azaldıkça siyasi istikrarın arttığı iddia edilmektedir. Veto oyuncuları teorisinin uygulandığı ampirik çalışmalarda, kriz odaklı politika değişikliğini inceleyen politik ekonomi ve ideoloji temelli politika değişikliğini inceleyen partizan teorisinin izlerini görmek de mümkündür (Angelova vd., 2018). Veto oyuncuları teorisini uygulayan, test eden, geliştiren pek çok analiz yapılmıştır. Mevcut çalışmaların çoğu¹¹; bütçe tahsisi,

¹⁰ George Tsebelis (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. British Journal of Political Science, 25, s. 289-325 doi:10.1017/S0007123400007225

¹¹ Hallerberg (2011) teoriyi genel bir çerçevede ele almaktadır. Saalfeld (2011) kabine istikrarı ve süresini; Tsebelis & Ha (2014), Eppner & Gangholf (2017) kabine oluşumunu; Bernhard (1998), Keefer & Stasavage (2003) merkez bankalarının takdirini; MacIntyne (2001) ekonomik büyümeyi; Hug & Tsebelis (2002)

bütçe açıkları, enflasyon oranları, harcamalar ve vergilendirme gibi makro ekonomik sonuç verilerine dayanan politika değişiklikleri üzerinden teorinin tahminlerini test etmektedirler (Angelova vd., 2018).

Politika değişimlerini incelemek üzere pek çok merkezi teori olsa da, Tsebelis (1995; 1999; 2002) veto oyuncularını teorisi ile; siyasi aktörlerin politika tercihlerini ve kurumsal kısıtlamaları dikkate alarak, farklı rejim türleri, parti sistemleri ve yasama biçimleri arasında politika istikrarı ve politika değişimi konularında en genel çerçeveyi çizen çalışmalardan birisine imza atmıştır (Angelova vd., 2018, s. 283). Tsebelis'in oluşturduğu bu model, tüm kurumların birer veto oyuncusu olarak incelenmesine imkan sağlamaktadır. Kurumların kapasitesi dikkate alınarak; tercihlerin politika haline gelmesini etkileyici niteliği vurgulanmaktadır. Bu model, rasyonel tercih yaklaşımına atıfta bulunarak, tüm aktörlerin rızasını gerektiren herhangi bir pazarlık durumunda, ilgili aktörlerin hepsinin üstü kapalı da olsa bir "veto hakkı" olacağını ileri sürmektedir (Munger, 2004).

Veto oyuncularını, bir siyasi sistemin az ya da çok istikrarlı bir parçasıdır. Kurumsal veto oyuncularını bir ülkenin anayasasında belirlenmektedir ve partizan veto oyuncularının sayısı değişse de genel tablo görece istikrarlıdır. Bu görece istikrarın bir yansıması olarak, bir ülkede veto oyuncularının sayısında veya mesafelerinde değişiklikler olsa da, söz konusu değişim sınırlıdır. Siyasal sistem içindeki veto oyuncularını yapısında görece bir istikrar vardır ve daha önce de belirtildiği üzere; politik istikrar, hükümet ve rejim istikrarı ile yargı ve bürokrasinin bağımsızlığı meseleleri de istikrarın az ya da çok olduğunun göstergeleridir (Tsebelis, 2000, s. 469). Siyasi bir sistemin herhangi bir alanda ve farklı zaman dilimlerinde istikrara ihtiyacı olabilir, ancak bu istikrarın aynı veto oyuncusu yapıları tarafından sağlanması güç olabilir. Bu nedenle kurumların uzun vadeli oldukları ve kısa vadede yeterince işlevsel olmasalar da, istikrarlı olmaları gerektiği unutulmamalıdır. Kurumlar kalıcıdır ve istikrarı ya da taahhütlerin güvenilirliğini sağlamak durumundadırlar. Bu sebeple de değişim potansiyeline sahiptirler. Bu durum göz önünde bulundurularak, kurumları

referandumları; Carlin & Love (2003) seçmen katılımını; Bagashka (2014) bürokratik yolsuzluk; Lupu (2015) ise, insan hakları konusunu inceleyerek teoriyi test eden ampirik çalışmalar yapmışlardır.

tasarlayanların aynı anda hem istikrar hem de değişimi sağlamaya çalışmamaları önerilmektedir (Tsebelis, 2000, s. 469).

Öte yandan, kurumların bölümlere ayrılması gerektiği düşünülmektedir. Siyasi sistem içinde çoklu veto oyuncularına olsa da, kararlılığın gerekli olduğu bazı alanlarda kurumsal tasarım tek bir veto oyuncusunun sahnede olmasını gerektirmektedir (Tsebelis, 2000, s. 469). Örneğin, ABD’de para politikası, üç ayrı veto oyuncusunun uzlaşmasını gerektirecek biçimde yapılandırılmak yerine, bağımsız bir kuruma devredilmiştir. Buna karşın, politika istikrarının gerekli olduğu başka bir alanda siyasi aktörler, çoklu veto oyuncularını tercih edebilir. Örneğin, İskandinav ülkelerinde maaş kararları, tek başına hükümet ya da tek başına piyasa tarafından değil; işverenler, çalışanlar ve hükümetin dahil olduğu bir yapı tarafından verilmektedir. Bu şekilde yönetim mekanizmasının olduğu bir yargı alanında, karar alma mekanizmasının analizi yapılmak istenirse, ülkenin genel kurumsal yapısından ziyade, yargı alanında geçerli olan bu ilgili yapı incelenmelidir (Tsebelis, 2000, s. 469-470).

Tsebelis veto oyuncularının teorisinin ilk ve en önemli öngörülerinden birisini ilerleyen çalışmalarında ampirik olarak test etmektedir. Özellikle hükümet ortakları arasında önemli ideolojik farklılıklar olması durumunda, bir koalisyon hükümeti tarafından üretilen önemli yasaların sayısının, tek parti hükümeti veya aynı düşünce yapısını paylaşan ortaklarla üretilen önemli yasaların sayısından önemli ölçüde düşük olacağını ileri sürmektedir (Tsebelis, 1999). Tsebelis’in veto oyuncularının teorisinden hareketle yapılan çalışmalar genellikle, veto oyuncularının ekonomi politikaları, daha özelde ise, bütçe açıkları ve enflasyon üzerindeki etkisine odaklanmaktadır (Alt & Lowry, 1994; Kiewiet & McCubbins, 1991; Roubini & Sachs, 1989). Veto oyuncularının teorisinin çerçevesi; mahkemeler, nitelikli çoğunluk, referandumlar, korporatist karar alma yapıları, yerel yönetimler ve diğer kurumsal araçları da içerecek şekilde genişletilirken; adli ve idari bağımsızlık süreçleri hakkında tahminler için de kullanılabilir (Tsebelis, 1995, s. 323).

Tsebelis (2002)’e göre, bir politika değişikliğinin yaşanabilmesi için, tüm veto oyuncularının statükoya karşı alternatif politika tercihlerinde anlaşması gerekmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde Tsebelis, bir veto oyuncusunun bir politika setini tercih

etmesini, o veto oyuncusunun yeni bir “statüko” yaratma gayesi olarak görmektedir. Öte yandan, yeni statüko yaratımının ancak farklı veto oyuncularının kazanımlarının bir kesişim kümesinde birleşmesi durumunda mümkün olacağını savunmaktadır (Tsebelis, 1995; 2002) Veto aktörlerinin sayısı, tercihleri ve aralarındaki ideolojik mesafe bu kesişim kümesinin ana belirleyicileri olarak görülmektedir.

1.3.3.1. Ana Değişken Olarak “Politika İstikrarı”

Tsebelis’in veto oyuncuları teorisini temellendirdiği ana değişkeni, “politika istikrarı”dır. Teoride politika istikrarı, hem bağımlı hem de bağımsız bir değişken olarak ele alınmaktadır Zira Tsebelis’e göre, “*politika istikrarı bir siyasi sistemin bir dizi yapısal özelliğini etkileyici niteliktedir*” (Tsebelis, 2001, s. 14-16). Herhangi bir hükümetin statükoyu değiştirme girişiminde karşılaştığı zorluklar, hükümetin istifasına ve parlamenter sistemde yerini bir başkasının almasına yol açabilir. Aynı zamanda, çoğunluğu oluşturan uyumsuz grupların sayısı ne kadar fazla olursa, hepsini memnun etmek o derece güç olacağından, hükümetin pozisyonunun da o denli zayıf ve istikrarsız olacağı iddia edilmektedir. Benzer biçimde başkanlık sistemlerinde de, siyasi sistem sorunları çözmede imkansızlık ya da zorluk yaşıyorsa, yerini askeri bir rejim alabilir ve rejim istikrarsızlığı söz konusu olabilir (Tsebelis, 2001, s. 14). Tüm bunların yanında, yasamadaki statükonun değiştirilememesi, bürokratların ve yargının daha aktif ve siyasi sistemden daha bağımsız olmalarına neden olacaktır.

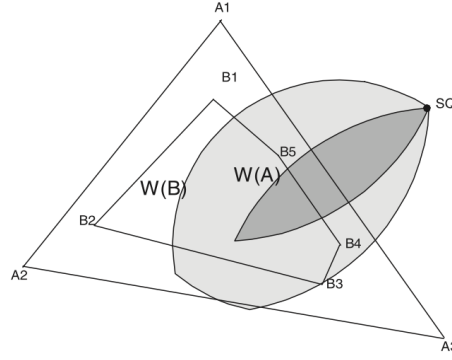
Tsebelis (2001, s. 17), değişimin yönünü incelemek yerine, statükoyu değiştirmenin imkansızlığı olarak “politika istikrarına” odaklanmasının gerekçesini üç ayrı nedenle açıklamaktadır. Öncelikle, politika istikrarının kurumsal özellikler dahil olmak üzere, siyasi sistemin bir dizi özelliğini etkilediğini belirtmektedir. İkinci olarak; literatürde önemli bir değişken olduğunu vurgulamaktadır. Nitekim, siyaset bilimcilerin genellikle bir siyasal sistemin belirleyiciliğiyle ve ortaya sorun çıkması durumunda bu sorunları çözme kapasiteleri ile ilgilendiği görülmektedir.

Tsebelis’in, değişimin yönü yerine politika istikrarına odaklanmasının üçüncü nedeni ise; argümanının kurumlar ve etkileri üzerine yoğunlaşmasıdır. Bazı araştırmacılar belirli kurumların belirli politika çıkarımlarına odaklanırken, Tsebelis belirli sonuçların

hem hakim kurumların, hem de ilgili aktörlerin tercihlerinin sonucu olduğunu ileri sürmektedir. Bu bağlamda Tsebelis, kurumları “deniz kabuğuna” (*shells*) benzetir ve ürettikleri sonuçların da onları (kabuğu) işgal eden aktörlere bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Ancak burada vurgulanması gereken bir nokta vardır; gündem belirleyicinin kimliği ve tercihleri hakkında daha detaylı bilgi sahibi olunduğunda, politika sonuçları hakkında çok daha doğru tahminler yapmak mümkün olacaktır (Tsebelis, 2001, s. 19).

Tsebelis (2012, s. 38-39) politika istikrarını ölçmeye yardımcı iki kavram kullanmaktadır. İlk olarak, “siyasi sistemin çekirdeği” (*the core of the status quo or core of the political system*) kavramını kullanmaktadır. Bu çekirdeği; “*politika alanında başka hiçbir nokta tarafından yenilgiye uğratılmayacak bir noktalar kümesi*” olarak tanımlamaktadır. Eğer bir siyasi sistemin çekirdeğinde bir statüko siyasasının çıktısı/sonucu (*outcome*) var ise, bunun değiştirilemeyeceğini ileri sürmektedir (Tsebelis, 2012, s. 39). Ancak çekirdek her zaman olmayabilir. Örneğin, çok boyutlu bir politika alanında çoğunluk kuralına göre karar veren bir parlamentonun çekirdeği yoktur. Öte yandan var olsa bile, statüko bu alanın dışında yer alabilir.

Her iki durumda da, statükonun yenilebileceğini söyleyen Tsebelis (2012, s. 39), onu yenebilecek olan bu noktaları ise, “*winset of the status quo*” olarak nitelemektedir. Statükonun kazanç/kazanım alanı olarak ifade edebileceğimiz bu kavram ile; statükonun kazancı ne kadar küçük olursa, politika istikrarının da o denli yüksek olacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla, statüko el değiştirse bile kazanç küçük olacağından, değişim politika alanındaki orijinal statükoya yakın olacaktır. Bu bağlamda, her iki kavramın da (çekirdeğin büyüklüğü ve statükonun kazancının küçüklüğünün), aynı analitik sonuçlara yol açacağı düşünülmektedir (Tsebelis, 2002). Statükonun sözü edilen kazanç boyutu, politika yapımı üzerinde etkilidir. Kazanç küçük olduğunda, yani veto oyuncuları çok olduğunda (aralarında önemli ideolojik farklar olmakla birlikte, kendi içlerinde bir uyumları da varsa) statükodan kopuş imkansızla yakın görülmektedir (Tsebelis, 2002, s. 2). Bu argümanın en iyi temsili Şekil 2’de görülmektedir:



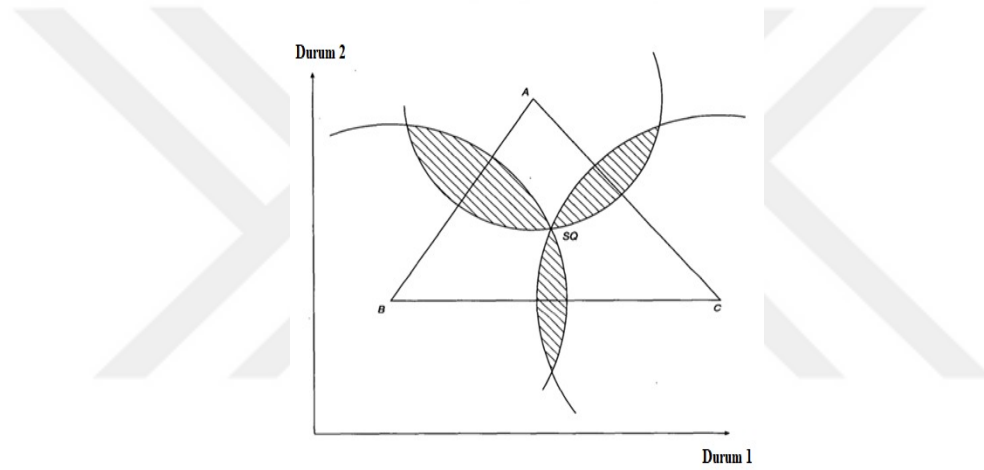
Şekil 2: A1-A3 Veto oyuncularının grubu (statükoya bakılmaksızın) B1-B5 grubundan daha fazla politika istikrarı sağlamaktadır (Tsebelis, 2012, s. 39)

Şekil 2’de iki ayrı veto oyuncusu grubu görülmektedir: A (A1-A3) grubu ve B (B1-B5) grubu. B grubu, A grubunun içinde yer almaktadır. Yani, B grubunun veto oyuncularını, A grubundaki veto oyuncularına göre birbirlerine daha yakındır. Dolayısıyla da, A grubunun çekirdeği (A1-A2-A3 üçgeninin tamamı) B grubunun (B1-B5 beşgeni) çekirdeğinden daha büyüktür. Çekirdek incelendiğinde (karşılık gelen veto oyuncularının oy birliği ile mağlup edilemeyen noktalar kümesi), A kümesinde politika istikrarının daha fazla olduğu görülmektedir. Ancak, aynı sonuç herhangi bir statüko noktası ve bu noktanın A ve B kümelerine dair kazançları dikkate alınarak da sağlanabilir (Tsebelis, 2012, s. 39-40).

Şekil 2’de görüldüğü üzere; A kümesinin veto oyuncularının kazancı, B’nin kazananı içinde yer almaktadır ve sonuç olarak politika istikrarı, A kümesi içinde daha fazladır. Sonuçlar aynıdır, zira bir küme diğerinin de çekirdeğini içerir. Dolayısıyla da, ilk kümenin kazancı (statüko nerede yer alırsa alsın) ikinci kümenin kazancı içinde yer alır. Statükonun çekirdeği ile kazancı arasındaki bu ters ilişki, yarı-eşdeğerlik (*quasi-equivalence*) olarak adlandırılmaktadır (Tsebelis, 2002).

Veto oyuncularının yasama kararlarını çoğunlukla alıyorsa, fakat aralarında fikren homojen değillerse, statükonun neresinde olursa olsunlar mağlup edilebilirler. Şekil 3’te gösterilen çizgili kısımlar, statükoyu yenebilecek noktaları temsil etmektedir. Tsebelis (2002)’in “*winset of the status quo*” yani, statükonun kazanç alanı adını verdiği bu alan, istikrarın göstergelerinden birisidir. Bu kullanımın çeşitli gerekçeleri vardır. Öncelikle, statükoyu yenebilecek ne kadar çok nokta varsa (yani politika önerileri), statüko o oranda

değişime açıktır. İkinci olarak, statükonun kazancı ne kadar büyük olursa, statükonun bazı alt kümelerinin birtakım dışsal kısıtlamaları karşılama olasılığı o kadar fazladır. Üçüncü olarak eğer statükoyu değiştirmek maliyetli ise, o zaman veto oyuncularını pek fark yaratmayacak bir değişikliği üstlenmeyecekler ve statüko devam edecektir. Dördüncü olarak ise, veto oyuncularını için herhangi bir maliyet söz konusu olmasa dahi, oyuncuların sağladığı herhangi bir değişimde statükonun küçük bir kazancı bile, değişimin artırımı olacağı anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle, statükonun küçük bir kazanımı büyük politika değişimlerini engelleyecektir. Bu nedenlerin her biri, statükonun kazanç alanını politika istikrarının bir göstergesi olarak ele alma gerektirir (Tsebelis, 1995, s. 295).

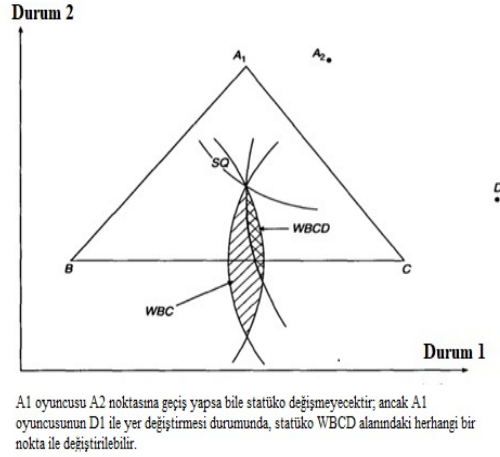


Şekil 3: Statükonun Kazanç Alanı (iki boyutta üç oyunculu) (Tsebelis, 1995, s. 296)

Peki, statükonun kazanç alanını hangi değişkenler etkilemektedir?

Tek bir veto oyuncusuna devredilmiş bir karar alma mekanizması düşünelim. Tek bir kişinin karar verdiği politikalar onun ideal düşünce ve yaklaşımını temsil ettiğinden, bu tek kişi karar verici pozisyonunda olduğu sürece statüko da onu takip edecektir. Yani, bu kişinin tercihlerinin değişmesi durumunda statüko da değişecek, yerine başka bir kişinin geçmesi durumunda ise statüko bu kez o kişiyi takip edecektir (Tsebelis, 1995, s. 295). Böylesi bir durumda elbette kurumsallıktan, kurumsal bir devamlılıktan, hatta politik bir istikrardan bahsetmek pek mümkün değildir. Oysa, tek karar alıcı değil, iki karar alıcının olması durumunda statüko üzerinde kayıtsızlık eğrilerinin kesiştiği herhangi bir nokta tercih edilebilecektir. Örnek vermek gerekirse;

Şekil 1’de, A ve C oyuncularını kayıtsızlık eğrilerinin kesişimlerini temsil eden çizgili alan içindeki herhangi bir şeyi tercih edebilirlerdi. Bu alanın, A’nın etrafında herhangi bir dairenin bir alt kümesi olduğu, yani ikinci bir oyuncunun katılmasının uygulanabilir sonuçların alanını kısıtladığı görülmektedir (Tsebelis, 1995, s. 295).



Şekil 4: Statükonun Değişimi (Üç Bireysel Karar Alıcı ile) (Tsebelis, 1995, s. 297)

Öte yandan, gerekliliklerin sayısını artırarak statükonun değişimi için üç ayrı oyuncunun da oybirliği ile mutabakatının gerektiğini varsayalım. Şekil 4’teki A, B ve C oyuncularını ve statükoyu (SQ)’yu düşünelim. Oyuncular pozisyonlarını korudukları sürece statüko değiştirilemez; zira herhangi bir değişiklik söz konusu olduğunda, oyunculardan en az birisi buna karşı çıkacaktır. Şimdi de, A oyuncusunun pozisyonunu A’dan A2’ye kaydırıldığını düşünelim. Bu durumda da, B ve C oyuncularını WBC alanı dışında herhangi bir yere taşınmaya istekli olmayacaktır ve A2 oyuncusu bu alan içinde hareket etmek istemeyecektir. Dolayısıyla, A oyuncusunun politika pozisyonlarını değiştirmesine rağmen, politikada bir değişiklik söz konusu değildir. Öte yandan, A oyuncusu D oyuncusu ile değiştirilirse, politikada değişiklik mümkün hale gelecektir. Son tahlilde, WBCD içindeki herhangi bir nokta statükoyu yenebilir ve üç oyuncu tarafından da seçilebilir görülmektedir (Tsebelis, 1995, s. 296).

Tsebelis, yeni bir veto oyuncusu eklenmesi durumunda, politika istikrarı ya da politika sonuçlarının etkilenmeyeceği koşulları açıklarken bu durumu “hazmetme kuralı” olarak nitelendirmektedir. Hazmetme kuralının bir sonucu olarak; ikinci bir meclisin veto

yetkisinin olması veya koalisyon hükümetindeki ek bir partinin tercihlerinin, diğer koalisyon üyelerinin tercihleri arasında yer alması durumunda, herhangi bir politika sonucu olmayabileceğini ileri sürmektedir. Hazmetme kuralının esas önemi ise; veto oyuncularını saymanın ve veto oyuncularının sayısını temel belirleyici olarak görmenin yanıltıcı olabileceğine dair örnek teşkil etmesindedir. Zira, veto oyuncularının bir kısmı hazmedilebilir ve dolayısıyla veto gücü ile oyuncu sayılarının yanı sıra, oyuncuların göreceli konumlarının da etkili olabileceği vurgulanmaktadır (Tsebelis, 2001, s. 25).

Literatürde, siyasa (*policy*) esnekliği ve istikrarı meselesi önemli bir değişken olarak kabul edilmektedir. Bazı araştırmacılar, sorunları hızlı çözmek adına esnekliği arzu edilen bir özellik olarak görürken; diğerleri sık yapılan müdahalelerin olumsuz sonuçlar doğuracağını düşünmektedir. Tsebelis'in (2001, s. 18) yorumuyla, statükodan hoşlanmayanlar hızla değişiklik yapma kapasitesine sahip bir siyasi sistem arzularken, statükocular politika istikrarını koruyan bir sistemi tercih etmektedirler. Şayet, büyük bir çoğunluk olsa bile (bu durumda sonuçların bu çoğunluğun iradesine uygun olması beklenir), kurumsal yapıların istenenden daha hızlı ya da daha yavaş yanıt vereceği bir durum oluşabilir. Öte yandan, daha hızlı ya da daha yavaş bir kurumsal yanıt hızının istenip istenmediği konusunda bir fikir birliğinin olduğu (hatta mümkün olduğu) pek de net değildir (Tsebelis, 1995, s. 294). Statüko istenmediğinde veya dışsal bir şok istenen bir sürece zarar verdiğinde, statükonun değişimi yönündeki kararlılık olumlu görünmektedir. Şayet, statüko arzu edilen ve istenen bir durum ise, ya da dışsal şok faydalı bir sonuç ortaya koyuyorsa değişimden geri durulabilir. Öte yandan, varsayılan çözümün önceki statüko olmadığı durumlarda, zararlı olduğu varsayılan bir çözüm öneriliyorsa kararlı olmak gereklidir (Tsebelis, 1995, s. 295).

Tsebelis (2002) açıklanan bu teorik kavramları karşılaştırmalı siyaset literatürüne de uygulamaktadır. Geleneksel analizlerin ve değişkenlerin veto oyuncuları üzerinde etkilerinin olduğu; ancak bu etkilerin belirli kurumsal düzenlemelere göre değiştiği ve hatta bir adım daha ileri giderek; hazmetme kuralı nedeniyle farklı veto oyuncularının tercihlerinin bir fonksiyonu olarak değiştiğini ileri sürmektedir (Tsebelis, 2001, s. 6). Tüm bu varsayımlar çerçevesinde, her siyasi sistemin kendine özgü bir veto oyuncuları düzeni olduğunu söylemek gereklidir. Farklı sistemlerde, aralarında belli

ideolojik mesafeler olan, belirli sayıda veto oyuncusu vardır ve bu oyuncular arasında da belirli bir uyum söz konusudur. Tüm bu nitelikler, teorinin bağımsız değişkenlerini oluştururken, aynı zamanda statükonun yerini alabilecek olan kazanç alanını doğrudan etkilemektedir.

1.3.3.2. Teorinin Bağımsız Değişkenleri

Veto oyuncularının teorisinin ana değişkeni politika istikrarıdır. Hem bağımlı hem de bağımsız bir değişken olan politika istikrarını ölçmeye yardımcı olarak, çekirdek (*core*) ve kazanç (*winset*) kavramları kullanılmaktadır. Tüm bunların yanında, veto oyuncularının teorisi ile analiz yaparken veto oyuncularının sayısı, tercihleri, tercihlerinin konumu ve birbirlerine karşı ve kendi içlerindeki ideolojik mesafeleri (Tsebelis & Ha, 2014, s. 334) ile gündem belirleyiciler gibi bağımsız değişkenler de hesaba katılmaktadır. Burada belirtilmesi gereken husus, Tsebelis'in veto oyuncularının teorisinde çoğunlukla siyasi kurumları veto oyuncusu olarak değerlendirdiğidir. Dolayısıyla, söz konusu bu bağımsız değişkenler, siyasi kurumların (rejim türleri, parlamentolar, parti sistemleri, partiler vb.) veto oyuncusuna dönüşümü için gerekli olan kurallar olarak ele alınmaktadır.

Veto oyuncularının sayısı ve yeri, politika istikrarını; yani statükoyu değiştirmenin ne kadar zor olacağını etkilemektedir. Ayrıca, veto oyuncularının kararlarını verdikleri sıra (yani kimin kime teklifte bulunduğu) karar verme süreçlerinde veto oyuncularının etkinliğini belirleyici niteliktedir (Tsebelis, 2001, s. 34). Veto oyuncularının bireysel ya da kolektif oluşları ise, politikalar hakkında karar verme biçimlerini etkilemektedir. Şayet bireysellerse (bir başkan ya da monolitik bir siyasi parti gibi), tercihlerine göre kolayca karar verebilmektedirler. Oysa kolektif veto oyuncularının olması durumunda (bir parlamento veya zayıf bir siyasi parti gibi) sonucun konumu, içeride karar alma biçimine (oy birliği, nitelikli çoğunluk veya basit çoğunluk gibi) ve gündemi kimin kontrol ettiğine bağlı olarak değişmektedir (Tsebelis, 2001, s. 34). Ayrıca, geleneksel literatürde tartışılan rejimler arasındaki farklılıkların çoğunun; ilgili veto oyuncularının sayısı, birbirleri ile olan ideolojik mesafeleri ve uyumları, gündem belirleyicilerin kimliği, tercihleri ve kurumsal güçlerindeki farklılıklar üzerinden incelenebileceği iddia edilmektedir (Tsebelis, 2001, s. 104).

Tsebelis (2001, s. 33)'e göre politika sonuçları, ilgili aktörün/aktörlerin tercihleri ve hakim kurumlara bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Veto oyuncularının kimlikleri ve tercihleri değişkendir. Kurumlar ise daha istikrarlı olduklarından, politika sonuçları siyasi gücü kimin kontrol ettiğine ve statükonun konumuna bağlı olarak değişmektedir. Dolayısıyla da kurumsal anlamda bir politika değişikliği söz konusu olsa bile, bu politikaların hayata geçip geçmeyeceği aktörlerin kendi özel tercihlerine bağlıdır. Yani, değişim mümkün olsa da gerçekleşmeyebilir. Bu açıdan değerlendirildiğinde ise, Tsebelis'in önermeleri statükoyu değiştirmek için gerekli, ancak yeterli olmayan koşullar olarak değerlendirilmektedir.

Kurumsal yapılardan bağımsız olarak farklı aktörlerin statükonun değişiminde çıkarlarının olup olmadığını değerlendirebilmek için, birbirlerinden farklı tercihlerinin bilinmesi gereklidir. Örneğin farklı veto oyuncularının tercihleri, statükoyu çevreliyorsa (statüko veto oyuncularının Pareto kümesindedir), ona yakın ya da uzak olsalar da değişim söz konusu olmaz; yahut veto oyuncularının bireysel ya da çoklu olmalarına bağlı olarak kademeli bir değişim mümkün olabilir. Eğer tüm veto oyuncularının tercihleri, statükoya göre birbirinden uzak ya da yakın ise, o zaman önemli değişimler mümkündür (Tsebelis, 2000, s. 463). Bir ülkede bahsedilen durumların hepsi aynı anda var olabilir, ancak bu durum genellikle farklı politika alanlarında mümkündür. Örneğin, ülkede bir koalisyon hükümeti mevcutsa, sosyal politika konusunda benzer düşüncelere sahip olabilirler, ancak eğitim veya başka bir politika alanında görüş ayrılığı içinde olmaları da mümkündür. Statüko ideal noktalarından uzakta ise, bu tip bir koalisyon, sosyal politika konusunda çeşitli yasal düzenlemelere imza atabilecekken; statüko, ideal noktalarına ne mesafede olursa olsun, eğitim örneğindeki gibi fikir ayrılığına düştükleri konularda herhangi bir yeniliğe imza atmaları oldukça güçtür (Tsebelis, 2000, s. 463).

Statükonun konumu, bağımsız değişkenlerden bir diğeridir. Statüko önceden tanımlanabilir olabildiği gibi, olmayabilir de. Örneğin ülkede oylanmış bir bütçe yok ise ve bir önceki yılın bütçesinde tahsis edilen tutarların cari yılda yeniden tahsis edildiğine dair bir mevzuat hükmü var ise, statüko bir önceki yılın tahsisidir. Başka bir örnek olarak; işçi sağlığı ve güvenliğini ilgilendiren bir yasa, işçilerin sosyal haklarını, iş yerindeki çalışma koşullarını, çalışma tazminatını vs. etkileyebilir (Tsebelis, 2000, s. 463). Bu

konuların her biri, farklı yasalarda yer almış ve her bir yasa da farklı hükümetler tarafından çıkarılmış olabilir. Böylesi bir durumda statükonun ne olduğu; yeni yasanın getireceği yeniliklere, yani içeriğine bağlıdır (Tsebelis, 2000, s. 463-464).

Veto oyuncularının teorisinin genel itibariyle, farklı ülkelerde farklı politika alanlarında karar verme süreçleri için bir yol haritası görevi gördüğünü söyleyebiliriz. Tsebelis'in konuyu ele aldığı ve farklı siyasi sistemler arasındaki politika istikrarına odaklandığı 1995 tarihli makalesinde de belirttiği üzere; kendisi bir çerçeve çizmiştir ve bu çerçevenin farklı ülke örnekleri ve politikalara uygulanması halinde teori ile daha net değerlendirmelerde bulunulabileceği düşünülmektedir. Özellikle altını çizdiği bir konu da veto oyuncularının sayısı ile oyuncularının arasındaki mutabakat "*congruence*" ve uyumun "*cohesion*" önemidir. Politika değişimi potansiyeli, veto oyuncularının sayısı, bu oyuncular arasındaki uyumsuzluk (politikalara bakış açılarında) ve uyuma (veto oyuncularının kurucu birimlerinin politikalara bakış açılarında) bağlı olarak azalmaktadır (Tsebelis, 1995, s. 289). Statükodaki değişim, başka bir deyişle; herhangi bir politikada değişim ya da reformun başarısında, veto oyuncularının sayısı, farklı veto oyuncularının birbirleri arasındaki mesafe ve kendi içlerindeki uzlaşısı gibi faktörler etkilidir.

Bu çerçevede veto oyuncularının birbirlerine karşı ve kendi içlerindeki "mesafenin" önemli bir değişken olduğu görülmektedir. Veto oyuncular arasındaki mesafe ne kadar azalır, yani uyum ne kadar artarsa statükonun değişim şansı da o kadar artmaktadır. Öte yandan özellikle partizan veto oyuncularını, birbirlerinden farklı politika pozisyonlarına sahip olabilmektedirler. (Tsebelis, 1995, s. 308-311). Belirli kurumsal hükümler veto oyuncularını üzerinde her zaman aynı sonucu vermeyebilir. Aynı kurum veto oyuncularını ekleyebilir/çıkarabilir veya sayılarını aynı tutabilir, ancak mesafelerini değiştirerek politika istikrarını etkileyebilmektedir (Tsebelis, 2001, s. 229).

Teorinin bir başka bağımsız değişkeni ise; Tsebelis'in "*size of the yolk of veto players*" olarak ifade ettiği durumdur. Veto oyuncularının *size of the yolk*'u arttıkça, politik istikrar azalmaktadır. "*Size of the yolk*", bir partinin ne kadar uyumlu olduğuna bağlıdır ve birleştirici/bağlı partilerde "*yolk*" daha küçüktür. Başka bir deyişle, küçük ideolojik farklara sahip bir partide, "*yolk*" küçük olacağından daha uyumlu olacaktır. Öte yandan, üyeleri arasında büyük ideolojik farklar bulunan bir partinin, mutlak uyumsuz

olduğu da söylenemez. Milletvekilleri lider etrafında toplanmışsa, “*size of the yolk*” da küçük olacaktır. Böyle bir durumda, bireysel farklar olsa da parti içinde uyumlu ve koordineli olacaklardır (Tsebelis, 1995, s. 311). Burada uyum “*cohesion*” ile parti disiplini ayrımını yapmak yerinde olacaktır. Uyum “*cohesion*” ile, bir tartışma yahut parti içinde bir oylama yapılmadan önce parti içindeki fikir ayrılıkları kastedilmektedir. Parti disiplini ile ise, bir partinin meclis içindeki üyelerinin oylarını kontrol etme kabiliyeti ifade edilmektedir. Örneğin, bir yasa tasarısı yahut bir koalisyon programında, her partinin mensuplarının tasarı üzerinde farklı yaklaşımları söz konusu ise, koalisyon için ilerlemenin üç farklı yolu olacaktır:

- “Parti liderlerinin partilerine danışmadan (veya resmi onay için geri dönmeden) bir araya gelerek bir anlaşma imzalamaları,
- Her partinin, tüm parti mensupları için uygun bir parti platformunda önce meseleyi tartışması ve üzerinde anlaşmaya vardıkları hususu diğer partilerle müzakere etmeleri,
- Farklı partilerin liderlerinin bir araya gelerek anlaşmaya varmaları ve ardından bunu bir bütün olarak kendi partilerine sunmalarıdır” (Tsebelis, 1995, s. 311-312).

Bu müzakere tiplerinden hangisinin tercih edileceği ise liderin tercihi ve tarzına bağlıdır.

Veto oyuncularının sayısının birden fazla olması durumunda, hükümet eden partinin istediği politikaları taviz vermeden gerçekleştirme olasılığı oldukça düşüktür. Veto oyuncularının politikalar üzerindeki etkisini inceleyen çalışmalar genellikle, çoğunluğun gücünü sınırlayan farklı kurumsal engelleri bir araya getirerek bu kavramı işlevselleştirmişlerdir (Kaiser, 1998). Ancak bu araştırmacılar, genellikle Tsebelis’in teorisinin yalnızca bir boyutunu (veto oyuncularının sayısı) ele almış ve veto oyuncuları arasındaki mutabakat (*congruence*) ile uyum (*coherence*) boyutlarını ihmal etmişlerdir (Zohlnhöfer, 2003, s. 128).

Hangi faktörlerin bağlılığı etkilediği konusuna gelirsek; öncelikle veto oyuncularının büyüklüğü (*size*) önemlidir. Tek kişilik veto oyuncularına (başkan yahut karizmatik bir parti lideri gibi) en yüksek uyumun/bağlılığın gösterileceği varsayılmaktadır. Ayrıca diğer değişkenlerin eşit olduğu bir durumda, üye sayısı fazla olan veto oyuncusuna olan uyumun/bağlılığın, üye sayısı az olana göre daha fazla olacağı da ifade edilmektedir (Tsebelis, 1995, s. 312). Veto oyuncularının bağlılığını/uyumunu

artıracak bir diğerk faktör ise, seçim sistemidir. Çoğulcu sistemler geniş koalisyonları teşvik ederken, uyumun/bağlılığın azalmasını beraberinde getirmektedir. Nispi seçim sistemleri ise, parti liderine adaylıklar üzerinde daha fazla kontrol sağlamakta ve parti disiplinini artırmaktadır (Tsebelis, 1995, s. 312). Uyum/bağlılığı etkileyen son faktör ise, kurumsal yapıdır. Mainwaring (1989; 1991)'e göre, başkanlık sistemleri programlarını desteklemek adına, milletvekilleri arasındaki farklılıklardan yararlanarak uyumsuzluğu artırırken, parlamenter sistemlerde parti disiplini teşvik edilmektedir.

Teoride son bağımsız değişken olarak “gündem belirleyici” kavramından bahsedilmektedir. İlk hareket eden yani gündem belirleyici olan, önemli bir avantaja sahiptir; ancak politika istikrarı arttıkça, yani veto oyuncularının sayısı ve aralarındaki mesafeler arttıkça bu avantaj azalmaktadır. Ayrıca, kendi ideal noktası diğerk ideal noktaların dağılımının merkezine ulaştıkça, daha fazla güçleneceği iddia edilmektedir (Tsebelis, 2001, s. 36; Munger, 2004). Gündem belirleyicilerin yaklaşımlarının veto oyuncularının algılanmaları üzerinde ciddi etkileri vardır. Veto oyuncularının kamuoyunda ve siyaset arenasında nasıl görüleceğine, olumlu ya da olumsuz konumlanmalarına etki etmektedirler. Örneğin, kimine göre statüko değiştirilmesi gereklidir; dolayısıyla da veto oyuncularının varlığı ve sayılarının fazlalığı olumlu görülmektedir. Kimileri için ise, politika istikrarını ve mevcut sistemi korumak adına statüko, esnek ve çabuk değişebilir bir yapıda olmamalıdır. Bu düşüncenin bir yansıması olarak ise veto oyuncuları, istikrarı ve statükoyu tehdit eden ve üstesinden gelinmesi gereken aktörler olarak görülmektedir.

Tsebelis (2001, s. 26), farklı rejim türlerini de karşılaştırarak, demokratik ve demokratik olmayan rejim türleri arasındaki temel farkın, gündem belirleme süreçlerindeki rekabet gücünden kaynaklandığını ifade etmektedir. Demokratik rejimlerin veto oyuncusuna sahip olma olasılıklarının, demokratik olmayan rejimlerden daha fazla olmasının yanı sıra, demokratik rejimlerdeki oyuncuların sayısında önemli farklılıklar görülmektedir. Nitekim çoğu demokratik ülkede, yasama ve yürütme, karar alma ve kontrol için rekabet etmektedir. Bazen ise, iki veya daha fazla siyasi parti ya da koalisyonun rekabeti görülmektedir. Bu tür bir kontrolün ilgili aktörler arasında nasıl dağıtılacağına ise, ulusal siyasi kurumlar karar vermektedir. Örneğin, anayasalar belirli

yetkileri yürütmeye verirken, bir kısmını da yasamaya dağıtmaktadır. Ulusal aktörler, politika yapım süreci içinde kontrolü paylaşabilecekleri gibi, farklı yetkilere de sahip olabilirler (Mansfield vd., 2007, s. 405). Özellikle iç politika, veto oyuncularının etkisinin yoğun yaşandığı bir alandır ve oyuncuların yürütme tarafından gerçekleştirilen politika değişimine onayları beklenmektedir.

Tüm bu varsayımlardan hareketle, politik bir sistem içinde istikrarın veto oyuncularının sayısı ve aralarındaki uyum ile arttığı; aralarındaki mutabakat ile ise azaldığı söylenebilir. Öte yandan, eğer iki ayrı aktör herhangi bir meselede tamamıyla mutabık ise, o zaman onları tek bir veto oyuncusu olarak saymak da mümkündür (Tsebelis, 1995, s. 313). Veto oyuncuları teorisi, farklı kurumsal ortamların politika değişikliği yapma olasılığını belirlerken, değişimin yönünü analize dahil etmemektedir. Değişimin yönünün belirlenmesi için, gündem belirleyicinin kimliği ve statükonun yerinin yanı sıra, veto oyuncularının tercihlerini de bilmek gereklidir. Teori ile politika istikrarının yanında, hükümet ve rejimin istikrarı, yargının önemi ve bağımsızlığı, bürokrasilerin rolü vb. diğer değişkenler üzerinden pek çok değerlendirme yapmak mümkündür.

1.3.4. Veto Oyuncuları Teorisi ve Politika Değişimi

Politik aktörlerin ve veto oyuncularının, kimlikleri ile herhangi bir politika alanındaki yaklaşımları da süreç içinde değişime uğrayabilmektedir. İlerleyen bölümlerde ele alınacak olan, AB üyelik süreci içinde Türkiye’de yerel yönetim reformu pratiği ve veto oyuncularının bu süreçteki tutumları buna en iyi örneklerden birisidir. Yerel yönetim reformu deneyimi bize, veto oyuncularının konjonktürel bazı gelişmeler ve bununla şekillenen rasyonel tercihleri neticesinde, yerel yönetim politikalarının ve Avrupalılaştırmanın nasıl yön değiştirdiğini göstermektedir.

Tsebelis (1995, s. 313)’in bu konudaki yorumlaması da benzer şekilde; bir veto oyuncusunun kimliğinde yahut pozisyonunda herhangi bir değişiklik olması halinde, bunun politikaya muhtemel yansıması olacağı yönündedir. Bu durumu veto oyuncularının sayısı ile de ilişkilendirirken; veto oyuncularının sayısı ne kadar fazla olursa, herhangi birindeki değişimin marjinal etkisinin o denli düşük olacağına işaret

etmektedir. Politika değişimi konusu tek bir değişken ile açıklanamayacak kadar girift bir meseledir. Seçimler ve oy kaygısı bu değişkenlerden birisidir. Ayrıca veto oyuncularının kimliklerinde herhangi bir değişiklik olması da politika değişimine neden olabilir. Öte yandan, görevdekileri değiştirmeden seçim yapmak, politikada değişiklik yapmadan görevdekileri değiştirmek ve seçim sonuçlarından ya da görevdekilerin değişikliğinden kaynaklanmayan politika değişiklikleri yapmak da mümkündür (Tsebelis, 1995, s. 313-314).

Bu duruma tarihten bir örnek vermek gerekirse; 1950 ve 1960'lı yıllarda kullanılan ve mevcut politikalar konusunda neredeyse hiçbir fikir ayrılığı olmayan iki partiyi nitelemek için kullanılan, Rab Butler (muhafazakar) ve Hugh Gaitskell (İşçi Lideri)'in isimlerinden türetilmiş olan “*Butskellism*” terimi iyi bir örnektir. Bu nedenle politikaların benzerliği, veto oyuncularını farklılaşsa ya da değişse de politika istikrarını güçlendirici etkiye sahiptir (Tsebelis, 1995, s. 314). Bu durum benzer şekilde başkanlık sistemlerinde de görölmektedir. şayet tek veto oyuncusunun güçlü olduğu başkanlık sistemlerinde başkan değişse de, yeni başkan benzer politikaları takip ediyorsa, statüko devam ederken yeni aktörün farklı politika gündemine sahip olması politikalarda farklılık yaratacak ve statükoyu sarsacaktır (Tsebelis, 1995, s. 314).

Bazı durumlarda veto oyuncularının kimlikleri ve pozisyonlarındaki değişimden bağımsız, iktidarın politik pozisyonundaki değişimden kaynaklı politika değişimleri de söz konusu olabilir. Bu tezin odak noktalarından birisine işaret eden bu duruma en iyi örnek, Türkiye'deki Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) iktidarındır. Türkiye'de yerel yönetim reformunun dış aktörlerinden birisi olan AB'nin tutumunda ya da reformun iç aktörlerinin (veto oyuncularının) yaklaşımlarında bir değişim olmaksızın, 2002 yılından bu yana iktidar olan AK Parti'nin politik pozisyonundaki değişimler neticesinde politika değişimi yaşandığı ve reformun yönünün değiştiği dönemler olduğu görölmektedir.

1.3.5. Veto Oyuncuları Teorisinin Sınırlılıkları

Veto oyuncularını teorisi, yasama araçları yoluyla teşvik edilen politik değişiklikler hakkında incelemelerde bulunsa da, literatürdeki çok az sayıdaki çalışma, doğrudan yasama çıktılarına ve hükümetlerin reformları uygulama yeteneğine

odaklanmaktadır (Angelova vd., 2018, s. 285). Warwick (1995) siyasi istikrar ile bir yönetim biçimindeki veto oyuncularları arasındaki ideolojik mesafe arasındaki ilişkiyi test etmektedir. Bu çalışmadan çıkan sonuçlar, hükümet ortakları arasındaki ideolojik mesafe ile, parlamenter demokrasilerde hükümet koalisyonlarının süresi arasında negatif bir ilişki olduğunu göstermektedir. Lohmann (1998), Alman Bundesbank'ı incelemiş ve bürokratik bağımsızlık ile veto oyuncularının sayısı arasındaki ilişkiyi test ederek, veto oyuncularının sayısı ile bürokratik bağımsızlığın arttığı sonucunu çıkarmıştır. Kreppel (1997) İtalya'da 1950 ve 1990 yılları arasında başlatılan tüm yasa tasarılarını analiz ettiği çalışmasında; veto oyuncularının sayısı ile politika değişikliği potansiyeli arasındaki ilişkiyi test etmekte ve İtalya'daki yasama çıktıları ile hükümetteki parti sayısı arasındaki negatif ilişkiyi ortaya koymaktadır. Fakat, analizde önemli ve artan yasalar arasında herhangi bir ayırım yapılmamış ve hükümetteki partilerin arasındaki ideolojik mesafe de araştırmada değişken olarak ele alınmamıştır.

Artan sayıda ve önemli reformlar arasında ayırım yapmanın zorluğu nedeniyle, veto oyuncularları teorisi ve yasama çıktıları üzerine yapılan çalışmalar, genelde tek ülkede yapılan reformlara (Conley & Belcafigo, 2010) ve tek politika alanına (Immergut & Abou-Chadi, 2014) odaklanmışlardır (Angelova vd., 2018). Örneğin Tsebelis'in 1999 tarihli çalışmasında; 1981- 1991 tarihleri arasındaki on yıllık süreçte, on beş Batı Avrupa ülkesinde uygulamaya konulan, çalışma süresi ve koşullarına ilişkin yetmiş beş önemli iş kanunu incelemeye alınmıştır. Bu çalışmalarda az sayıdaki gözleme rağmen; Tsebelis veto oyuncularları arasındaki ideolojik mesafenin politika değişikliği üzerinde önemli bir etkisi olduğunu göstermektedir. Becher (2010) ise, örneklemini Tsebelis'ten daha geniş tutmuş ve 1973-2000 yılları arasında yirmi gelişmiş endüstriyel demokraside uygulanan iş gücü piyasası reformları için veto oyuncularının önemli olduğunu ve Bakanların gündem belirleme gücünü kısıtladığını göstermiştir.

Araştırmacılar ampirik çalışmalarında her zaman teorinin varsayımlarını destekler kanıt bulamayabilirler. Örneğin, Conley & Belcafigo (2010) veto oyuncularları arasındaki ideolojik mesafenin, İrlanda'da 1949-2000 yılları arasında başlatılan önemli yasa tasarılarının sayısı üzerindeki etkisini analiz ettikleri çalışmalarında; ideolojik mesafenin olumsuz etkisinin düşük oranlı olduğunu ortaya koymuşlardır. Benzer biçimde

Boockman (2006), Uluslararası Çalışma Örgütü'nün on yedi sanayileşmiş demokraside kabul edilen elli iki sözleşmenin onaylanmasına ilişkin analizinde, veto oyuncularının teorisinin tahminlerine destek bulamamıştır.

Ganghof (2003, s. 3) ise, Tsebelis'in teorisinin özellikle ampirik uygulanmasına ilişkin zorluklarını incelemiş ve muhtemel üç probleme vurgu yapmıştır:

- “Tanımlama Problemi
- Tercihlerin Ölçümü Problemi
- Denklik Problemi”

İlk sorun, resmi olmayan veto oyuncularını hesaba katmadan, kurumsal veto oyuncularına odaklanmakla ilişkilidir. Örneğin; parlamenter sistem içinde üç partiden oluşan bir koalisyon hükümeti düşünelim. Politika istikrarını ölçerken, koalisyonun her bir üyesinin veto oyuncusu olarak dikkate alınması gerekmektedir. Öte yandan, bu partiler içinde de herhangi bir hizip var ise, bunlar da veto oyuncularını arasında ayrıca tanımlanmalıdır (Nalepa & Xue, 2019, s. 4). İkinci sorun; veto oyuncularının belirlenmesinin ardından, tercihlerinin de hesaba katılması ile ilişkilidir. Üçüncü sorun ise; Tsebelis'in veto oyuncularını arasında ayırım yapmaması ile ilişkilidir. Örneğin; Anayasa Mahkemesi ile bir parti hizibinin lideri aynı statüye sahiptir (Nalepa & Xue, 2019, s. 5). Parti hizibinin lideri, tamamen gayri resmi olsa ve veto müdahale kapasitesi ancak özel şartlar altında harekete geçirilebilse dahi, analiz birimi olarak aynı statüde yer almaları, analizin sağlıklı sonuçlanmasına engel teşkil edebilir. Jochem (2003, s. 10)'e göre veto oyuncularını teorisi¹² parti rekabetinin ilgi odağı haline gelmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla da ilk bakışta kurumsal ve anayasal bir yaklaşım olarak görülen veto oyuncusu modeli aslında kamu politikası yapımında parti rekabetinin önemini vurgulaması ile öne çıkmaktadır.

¹² Jochem (2003, s. 33) veto oyuncularını teori olarak değil, araştırma süreçlerini yürüten kavramsal bir çerçeve olarak görmektedir. Bunun nedenini de, siyaset biliminde bir teoriden bahsetmenin; güç, çatışma ve işlem maliyetlerini hesaba katmadan mümkün olmayışı ile açıklamaktadır. Esasında Jochem'in kendisinin de belirttiği gibi, Tsebelis (2002) kitabında, işlem maliyetlerini hesaba katmadığını söylese de ampirik örnekleri açıklarken işlem maliyetlerinden söz etmektedir. Ayrıca, veto oyuncularının statükonun değişimine güç kavgası ve çatışmanın yer aldığı bir ortamda direnç gösterdikleri varsayımından hareket edersek, Jochem'in kavramsal çerçeve ya da yaklaşım olarak nitelendirdiği veto oyuncusu modeline teori demek de mümkündür.

Bazı araştırmacılar (Ganghof, 2002; Jochem, 2003, s. 9), Tsebelis'in siyasi araçlar ve amaçlar arasında yeterince ayırım yapmadığını iddia etmektedirler. Ganghof (2002, s. 13) siyasi çatışmalara amaçlardan ziyade, araçların neden olduğunu savunmaktadır. Sonuç itibarıyla, parti rekabetinin mekânsal modelinin, Tsebelis'in veto oyuncularını olarak çıkar gruplarını dışarıda bırakmaya yönlendirdiği ve ayrıca, çıkar gruplarının parti rekabetinde ortaya çıkan meseleler ve partizan veto oyuncularının iç uyumu üzerindeki etkisinin (tercihler dışsal olarak sabitlendiğinden) veto oyuncularını teorisi bağlamında tahmin edilmesinin pek mümkün olmadığı düşünülmektedir (Jochem, 2003, s. 10). Bu konuda Jochem (2003) tıpkı Ganghof (2002) gibi, veto oyuncusu modelinin, çıkar gruplarının (daha genel ifadesiyle toplumsal çıkarların) partizan teorileri, partizan stratejilerinin seçimi ve kamu politikası yapımı üzerindeki etkisinin sistematik olarak gözlemlenmesine ve entegrasyonuna engel olduğunu düşünmektedir.

Tsebelis, politika oluşturma süreçlerinde çıkar gruplarının etkisini büyük ölçüde ihmal etmektedir. Dolayısıyla, çıkar grupları ya da toplumsal çıkarların, siyasi partilere ya da politika yapıcılara politika değişikliklerini veto etme konusunda etki edebileceğini göz ardı etmektedir. Zaten teorinin eksik bıraktığı önemli bir nokta, özellikle siyasi aktörlerin politika tercihlerinin nasıl şekillendiği ve tercihlerindeki değişim konusu olarak değerlendirilmektedir.

Veto oyuncularını teorisi, daha çok verili resmi kurumlara ve kurumsal aktörlere odaklanmaktadır. Tsebelis (1995, s. 306) analizlerinde pek kullanmasa da, farklı siyasi sistemlerde ek bazı veto oyuncusu kategorilerinin de olduğunu belirtmektedir. Güçlü çıkar gruplarının, ilgilendikleri politika alanlarında veto oyuncusu pozisyonunda olduklarını belirtmektedir. Ayrıca ordunun da özel öneme sahip bir grup olduğundan söz etmektedir. Tsebelis'in ek veto oyuncularını olarak bahsettiği bu aktörler, yerel yönetim reformu konusunda -en azından belirli dönemlerde- aktif rol aldıklarından bu çalışmada yer almaktadır. Sivil toplum kuruluşları, çıkar grupları, ordu ve medya gibi aktörler veto oyuncusu olarak tanımlanmalı ve süreçte etkinlikleri var ise analiz kapsamında dikkate alınmalıdır.

1.3.6. Veto Oyuncuları ve Avrupa Birliği Koşulluluğu

Veto oyuncularını, bir ülkedeki kurumsal yapı içinde farklı çıkarları temsil ederek politik karar alma süreçlerinde söz sahibidirler ve konsensüsün sağlanmasını zorlaştırıcı etkide bulunabilirler. Bu çerçevede, Avrupalılaşıma sürecinde uyumu ve değişimi engelleyen veya yavaşlatan statükocu “direnc noktaları” veto oyuncusu olarak adlandırılmaktadır (Soyaltın, 2006, s. 26).

Siyasal yapı içinde veto oyuncularının üstesinden gelebilme gücü olan arabulucu faktörler yoksa, Avrupalılaşıma süreci yara alabilir. “*Değişimin önündeki engeller direnc noktaları*” olarak adlandırılırken; ülkedeki formel kurumlar ise, “*aktörlere Avrupalılaşımanın sunduğu fırsatları değerlendirmek ve uyumu sağlamak için kaynak sağlayan destek noktaları*” olarak adlandırılmaktadır (Cowles vd., 2001, s. 9). Direnc ve destek noktaları, Avrupalılaşımanın gerçekleşmesi adına rasyonel kurumsalcı perspektifte temel belirleyiciler olarak görülmektedir. (Soyaltın, 2006, s. 27). Nitekim Tsebelis (2002) de, analizinde rasyonel seçime dikkat çekerken; veto oyuncularının kendi dar çıkarlarını maksimize etmekten ziyade, statükoya tercih ettikleri değişimleri onayladıklarını iddia etmektedir. Schimmelfennig’e (2000, s. 117) göre de, AB’ye katılım sürecindeki ülkeler iyi ya da doğru gördüklerinden değil, “*belirli siyasal hedeflere ulaşmak için*” gerekli gördüklerinden uyum sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu çerçevede, siyasi aktörlerin genişlemeye yönelik tercihleri maliyet-yarar hesabı neticesinde belirlenmektedir. Dolayısıyla rasyonel kurumsalcılığın temelini sonuç odaklılık ve koşulluluk oluşturmaktadır (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2002, s. 510).

Avrupalılaşıma, kaynakların yeniden dağılımı ve aktörlerin güçlerinin değişimine yol açıcı etkilere sahiptir; bu durum ise iki koşulda gerçekleşmektedir. İlk koşul; “*uyumsuzluk (misfit) durumu*”dur ve bu durum, “*içerideki aktörler açısından bazı fırsat ve kısıtlamalar*” oluşturmaktadır. İkincisi ise; “*aktörlerin bu fırsat ve kısıtlamaları kullanacak kapasiteye sahip olması*”dır. Söz konusu kapasiteyi etkileyecek olan iki önemli faktör ise, veto oyuncularını ve arabulucu kurumlardır (Eylemer, 2010, s. 18).

Arabulucu faktörler (*Mediating factors*) ulusal düzeyde uyum yönünde değişim için katalizör görevi görmektedir. Söz konusu faktörler, uyum baskısına verilecek cevabı

etkilemeleri bakımından önemlidir (Cowles vd., 2001, s. 6-9). Benzer şekilde, Featherstone (2003; 2008) da bu faktörleri “Avrupalılaştırmanın farklı sonuçlarını” açıklayıcı faktörler olarak tanımlamaktadır. Arabulucu faktörler, yapısal olabilecekleri gibi aktör düzeyinde (*agency-related factors*) de olabilirler (Eylemer, 2010, s. 15). Cowles vd. (2001, s. 9-10)’ye göre, değişime olumlu ya da olumsuz etkisi olabilecek üç yapısal faktör vardır. Bunlar; ulusal düzeydeki çoklu veto oyuncularını, kolaylaştırıcı kurumlar ve iş birliğine dayalı kültürdür. Ayrıca, “*kurumsal ve kültürel koşulların yapısal düzeyde adaptasyon baskısına verilecek esnek cevabı kolaylaştırabildiği gibi engelleyebildiğini*” ifade etmektedirler (Cowles vd., 2001, s. 9-10).

Veto oyuncularını, entegrasyon ve uyumun önemli ve etkili birer parçasıdır. Özellikle, iç değişimin gerçekleşmesi, kurumsal ve yapısal reformların yapılması konusunda uzlaşmaya varılması önem arz etmektedir. Diğer bir deyişle, aday ülkelerde AB koşulluluğu ve bu çerçevede yapılması planlanan düzenlemeler veya reformlara direnç gösteren aktörler, yani veto oyuncularının varlığı ve sayılarının fazlalığı ile doğru orantılı olarak uyum da güçleşmektedir. Politika yapım süreçlerinde veto oyuncularının varlığı, yapısal adaptasyonu engelleyen ya da kolaylaştıran en önemli faktörlerden birisidir. Karar alma ve politika yapım süreçlerine etki eden pek çok aktör olması durumunda, ulusal düzeyde uzlaşmanın sağlanması veya uyum baskısı karşısında kurumsal değişimlerin gerçekleşebilmesi için gerekli olan koalisyonun oluşması zorlaşabilir. Özellikle de arabulucu kurumsal faktörler yok ise, veto oyuncularının etkisi daha da yoğunlaşmaktadır (Eylemer, 2010, s. 15-16).

Arabulucu resmi kurumlar kolaylaştırıcı bir rol üstlenirler ve yapısal değişimlerin gerçekleşmesi için maddi ve düşünsel kaynakları sağlarlar.

“Veto oyuncularını ve arabulucu resmi kurumlar, yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesiyle ilgili olarak aktörlerin kapasitelerini birbirlerine zıt yönde etkilemeye çalışmaktadırlar. İki faktörün de ortak özelliği ise, aktörlerin çıkarları ve tercihlerinin sabit olduğu ve her zaman bunları maksimize etmeye çalıştıklarını varsayan bir mantığa, yani “sonuçsallık mantığına” dayanmalarındır” (Eylemer, 2010, s. 16).

Rasyonel tercih kurumsalcılığının ampirik araştırma alanlarından birisi de arabulucu olarak nitelendirilebilecek olan ulusal resmi kurumların Avrupalılaşıma sürecindeki rolünü araştırmaktır.

Diğer bir önemli faktör olan siyasi kültür ve örgütsel kültür ise; *“iç aktörlerin uyum baskısı sonucunda yapısal bir değişim gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceğini belirleyen yapısal faktörler”*dir (Eylemer, 2010 s. 16). Burada uygun davranışın ne olması gerektiğine dair kolektif bir anlayış söz konusu olmakta ve bu da uygunluk mantığı olarak adlandırılmaktadır. Konsensüs ya da iş birliği olması durumunda, veto oyuncularının ikna olması kolaylaşacaktır (Eylemer, 2010 s. 16). Siyasi kültür, ulusal aktörlerin AB’den gelen baskıya nasıl tepki verdiklerini etkileyen faktörlerden birisidir (Cowles vd., 2001, s. 10). Siyasi kültür, ülke içinde farklı düşünen kesimler arasında uzlaşmayı kolaylaştırabileceği gibi zorlaştırıcı bir etkide de bulunabilir. Ülke içinde, konsensüs sağlanmasını kolaylaştırıcı bir siyasi kültür olması durumunda, AB taleplerinin karşılanması ve uyum maliyetlerinin paylaşılması daha mümkün olmaktadır.

Hükümetler seçimlerini, kendi çekirdek seçmeninin tercihleri ve hükümetin politika kararlarını, veto etme yetkisine sahip bir veto oyuncusunun tercihleri ile sınırlandırmaktadır. Seçmen kitlesinin tercihleri ile veto oyuncularının tercihleri uyduğu sürece, iktidar iş birliği ile yoluna devam etmektedir. Ancak, tercihler birbirleri ile çatışmaya başlarsa, herhangi bir eylemde bulunmadan önce fayda-maliyet hesabı yapılmaktadır. Öte yandan hem veto oyuncularını, hem de seçmenleri memnun edecek bir politika alternatifinin olmadığı düşünülürse; hükümet açısından eylemsizlik de mümkündür (Kıbrıs, 2010, s. 16). Özetle, politika yapım süreçlerinde iki taraf söz konusudur: hükümet ve hükümetin kararlarını sorgulayıcı pozisyonundaki veto oyuncularını. Hükümetler karar alırken öncelikle seçmen memnuniyetini esas alırlar, zira var olan hükümetin meşruiyeti ve daha sonra gerçekleşecek seçimlerde konumlarını koruyup koruyamayacakları seçmen tercihiyle bağlıdır. Ayrıca, hükümet bir politikaya karar verirken, veto oyuncusu da bu kararı onaylayıp onaylamayacağına kendi politika tercihleri doğrultusunda karar vermekte ve veto maliyetlerini hesaba katmaktadır (Kıbrıs, 2010, s. 16).

Burada dikkat çekilmesi gereken bir husus; AB düzeyinde her politika alanında farklı hassasiyetlere sahip farklı veto oyuncularının olduğudur. AB tarafından aday ülkeler düzeyinde beklenen değişim ya da reformlar için uyarılar ya da çeşitli belgeler yer alsa da, her politika alanında birbirinden farklı veto oyuncularının varlığı ve hassasiyetlerinin dikkate alınması gerekliliği dikkat çekicidir (Grabbe, 2003, s. 320-322). Bir politika değişikliği gerçekleştirmek için, yapısal uyumu kolaylaştırıcı ya da zorlaştırıcı etkenlerin en önemlilerinden birisi, veto oyuncularıdır. Reform süreçlerinde, bahsedilen biçimde etkisi olan aktörlerin varlığı, içeride uzlaşmanın sağlanması ve kurumsal değişikliklerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan koalisyonun (*winning coalition*) gerçekleştirilmesini zorlaştırabilir. Özellikle de arabulucu kurumsal etkenler yoksa, veto oyuncularının etkinliği daha da artmaktadır (Eylemer, 2010, s. 15-16). Herhangi bir veto oyuncusunun varlığı politika değişikliğinin doğasını ve zamanlamasını etkileyebileceği gibi, belirli konularda eylemsizliği de hükümet için rasyonel bir seçim haline getirebilir (Kıbrıs, 2010, s. 28).

Öte yandan, ülkeler içindeki farklı veto oyuncuları ve arabulucu kurumların varlığı, ülkeler arasında uyum süreçlerinde ve politika tercihlerinde de farklılıklar olmasına neden olmaktadır (Börzel & Risse, 2003, s. 75). En önemlisi de kurumsal anlamda uyum sağlanması gereken tek bir model olmadığından, homojen değil heterojen bir yapılanma karşımıza çıkmaktadır. Avrupalılaştırmanın özellikle üye ülkeleri benzer mi, yoksa daha da farklı bir yapıya mı dönüştürdüğü ise ayrı bir tartışma konusudur. Zira, ulus devletlerin harekete geçiş noktaları birbirlerinden farklı olduğundan, Avrupalılaştırma dereceleri de birbirlerinden farklıdır (Soyaltın, 2006, s. 37). Ülkeler arasında farklılıklar olabileceği gibi, ülke içindeki farklı politika alanlarında da farklı Avrupalılaştırma etkileri ve dereceleri söz konusudur. Bu yaklaşımdan hareketle, tezin bir sonraki bölümünde vaka çalışması olarak AB'nin yerel yönetim yaklaşımı ile birlikte, Türkiye'de 2002 yılı sonrası yerel yönetim reformu incelenecek ve bu vaka örneğinde Türkiye'deki veto oyuncuları kategorize edilecektir.

2. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORMU

Tezin önceki bölümlerinde kavramsal ve kuramsal çerçeve çizilmiş ve ampirik çalışma için bir alt yapı oluşturulmuştur. Bu bölümde öncelikle, örnek vaka çalışması olarak, yerel yönetimler konusunda Avrupa Birliği’nin norm, ilke ve yaklaşımları incelenmektedir. Ardından, Türkiye’de 2002 yılı sonrasında, yani son yirmi yıllık süreçte, yerel yönetimler alanında çıkarılan temel kanunlar ve bu kanunlarla getirilen düzenlemeler; değişimler, süreklilikler ve kopuşlar ekseninde açıklanmaktadır. Bu bölümün son alt başlığında ise, önceki bölümlerde yer verilen veto oyuncularını yaklaşımı çerçevesinde, Türkiye’de yerel yönetim reform süreçlerinde yer alan veto oyuncularını kategorize edilmektedir.

Türkiye 1987 yılında AB’ye tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. 1999 Helsinki Zirvesi’nde, AB tarafından resmi olarak aday ülke ilan edilmiş; 2005 yılında ise Birlik ile katılım müzakereleri başlamıştır. Müzakere süreci için AB tarafından 35 müktesebat başlığı belirlenmiş; 2020 yılına kadar olan süreçte bunlardan 16’sı müzakerelere açılmış, ancak sadece birisi geçici olarak kapatılabilmektedir. Türkiye’nin AB tarafından belirlenen üyelik kriterlerine uyumu ve uygulama başarısı 1998 yılından bu yana “İlerleme Raporları”¹³ aracılığıyla değerlendirilmektedir.

Özellikle aday ilan edilmesinin ardından, Türkiye’de AB’ye uyum sürecinin hızlandığı ve müktesebata uyum yolunda pek çok yasal düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. AB’ye katılım süreci; adaylığın ilanı, müzakerelerin başlaması ve nihayetinde tam üyelik aşamalarından oluşmaktadır. Aday ülkelerin Kopenhag Kriterlerini karşılaması müzakerelerin başlaması için en önemli şarttır. Tam üyelik için ise; aday ülkenin katılım kriterlerinin tümünü karşılaması ve bu hususta gerekli reformları yapmış olması gerekmektedir.

¹³ 1998-2016 yılları arasında “İlerleme Raporları” olarak adlandırılan bu raporlar, 2016 yılından itibaren “Ülke Raporu” olarak adlandırılmaktadır.



Şekil 5: AB'ye Katılım Süreci, (AB Başkanlığı, *AB Müktesebatı ve Yerel Yönetimlerimizin Uyumu: Bir Analiz Çalışması*, s. 20).

Türkiye’de AB mevzuatına uyum çalışmalarının, Türkiye’nin aday ülke ilan edilmesinden çok daha önce başladığı belirtilmelidir. Türkiye’nin Topluluğa 1959 yılında Ortaklık, 1987 yılında ise tam üyelik başvurusuyla birlikte; öncelikle Gümrük Birliği ile ilgili alanlar olmak üzere, pek çok alanda Topluluk mevzuatı ile uyumlaştırma çalışmaları¹⁴ olmuştur. Devlet kurumları içinde yalnızca merkezi idare kurumları değil; belediye ve il özel idareleri gibi yerinden yönetim birimleri de, AB norm ve ilkelerine uyarak hizmet vermek istemişlerdir. Bazı yerel yönetimler, müzakerelerin henüz başlamadığı alanlarda dahi, AB’ye uyum yolunda “politika hedefleri” belirlemişlerdir. Bu konuda Akdoğan (2008, s. 3), bu kamu kurumlarının AB norm, standart ve protokollerine yer vermesinin, bazı araştırmacılarca ilk bakışta olumlu (Balcı, 2004, 2007; Dinçer & Yılmaz, 2003; Ömürgönülşen & Öktem, 2007; Özer, 2006) görünmesine karşın; idealleştirilen bu norm ve standartların Türk idari sisteminde bulunup bulunmadığı ya da ne ölçüde bulunduğunun sorgulanmamasını eleştirmektedir.

AB’nin norm, standart ve politikaları; üye ülkelerin kendi yasama sistemleri aracılığıyla uygulanmaktadır. Bu süreç ise, “*AB müktesebatının ulusal mevzuata kabulü ya da aktarımı*” olarak nitelendirilmektedir. AB müktesebatının ulusal mevzuata aktarılması ile, artık AB müktesebatı aynı zamanda ulusal mevzuat haline gelmiş olmaktadır. Bu çerçevede;

¹⁴ 1998 tarihli İlerleme Raporu’nda Komisyon, Türkiye’nin “*Topluluk müktesebatıyla uyumlu mevzuat hazırlama ve uygulama kabiliyeti olan bir sahip*” ve “*müktesebatı uygulamaya yönelik idari kapasitesinin oldukça tatminkar*” olduğunu belirtmiştir (Avrupa Komisyonu, 1998).

“AB müktesebatının yerel düzeydeki etkisi, herhangi bir ulusal mevzuatın yerel düzeydeki etkisiyle tamamen aynı hale gelmekte ve tüm yasama araçları, farklı düzeylerdeki her tür insan etkileşimini doğrudan veya dolaylı olarak etkilemektedir” (AB Başkanlığı, 2020).

Bu konuda en etkili unsur ise; “*üye ülkenin kamu yönetimi yapısı ile mevcut ulusal yönetim sisteminin genel yapı ve işleyişi içinde, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin boyutu*” olarak görülmektedir (AB Başkanlığı, 2020). Bu sebeple, AB müktesebatının yerel düzeyde çeşitli etkileri olmakla birlikte; bu etki ülkeden ülkeye değişkenlik göstermektedir. Söz konusu etkinin; yerelleşmiş idari yapılara sahip ülkelerde, merkezileşmiş idari yapıdaki ülkelere kıyasla daha fazla olacağı söylenebilir (AB Başkanlığı, 2020).

Yerel düzeydeki etki, AB müktesebatının da konularından birisidir. AB içindeki yetki dağılımında; “*yerindenlik ve orantılılık (subsidiarity and proportionality) ilkelerine dayalı bir yetkilendirilme esasıdır. AB’ye devredilen yetkilerin çoğunun münhasır ve paylaşımlı yetkiler kapsamına girmesi sebebiyle, AB’nin yerel düzeydeki etkisi ‘dolaylı’ olmaktadır*” (AB Başkanlığı, 2021). Öte yandan, AB müktesebatı ya da herhangi bir yasama aracı uygulamaya geçerse, tüm idari sistem bundan etkilendiğinden; yönetimin farklı düzeylerinin bu süreç içindeki rolleri ve düzeyler arasındaki etki derecesinin ayrıştırılması pek mümkün olamamaktadır (AB Başkanlığı, 2021). Bu sebeple AB aday ülkelerden de, üye olduklarında AB içi işleyişte sorun yaşanmaması adına, yerel yönetimlerin AB müktesebatının aktarılması ve uyumlaştırılması süreçlerinde aktif rol almaları ve sürece dahile edilmelerini beklemektedir.

Aday bir ülke olarak Türkiye’den de, yerel yönetimlerin müktesebata ve AB standartlarına uygun şekilde yapılandırılması beklenmektedir. İlgili reformların gerçekleşmemesi durumunda ise; AB koşulluluğun bir gereği olarak, mali yardımların kesilmesinden, müzakerelerin durulmasına ve nihayetinde tam üyeliğin gerçekleşmemesine kadar pek çok yaptırım söz konusudur. Avrupalılaşıma ve AB’ye uyum çerçevesinde Türkiye, özellikle 2000’li yıllarda birçok reform yapmıştır. AB, Türk kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanında uzun yıllardır belirleyici bir aktör olmakla birlikte, özellikle AB ile müzakere sürecinin başlaması ile önemini ve etkisini giderek daha fazla artırmıştır. Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları ile; beklentilerini

ve uyum için yapılması gerekenleri belirtirken, aynı zamanda değerlendirmelerde bulunmaktadır. Bu doğrultuda Türkiye, özellikle 2002 sonrası yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yapılandırılmasına dair ciddi reform girişimlerinde bulunmuştur. Bu bölümde öncelikle AB'nin yerel yönetim yaklaşımı incelenmekte; ardından bu kapsamda Türkiye'den beklentileri ile Türkiye'nin bu kapsamda gerçekleştirdiğı düzenlemeler temel tartışma konuları üzerinden veto oyuncularının da yaklaşımları çerçevesinde açıklanmaktadır.

2.1. AB'nin Yerel Yönetim Yaklaşımı ve Türkiye'de “Sınırlı Avrupalılaştırmanın” Kaynakları

AB'nin kendisine özel bir kamu yönetimi modeli bulunmamakla birlikte, yerel yönetim modeli de yoktur. Üye ülkelerin her birinin birbirlerinden farklı rejim tipleri ve buna uygun yönetsel sistemleri olduğundan, tek tip bir yapı söz konusu değildir. Yine de AB içinde farklı idari yapılar söz konusu olsa da, belli norm ve temel ilkeler ekseninde bütünleştirilmeleri ortak bir “idari alan” yaratılmasının önemine dikkat çekilmektedir. Yerel yönetimlerin nasıl yapılandırılması ve hangi ilkeler temelinde hizmet sunmasının beklendiğine ilişkin zaman içinde pek çok gelişme yaşanmıştır. Beklentiler ve yaklaşım, kimi zaman anlaşmalar, kimi zaman politika belgelerinde ifade edilmiştir. Öte yandan sadece üye ülkeler değil, aday ülkelerin de bu ilke ve yaklaşımlar temelinde yerel yönetimlerini yapılandırmaları ve Birlik içindeki düzene uyum sağlamaları beklenmektedir. Türkiye de bu aday ülkelerden birisi olarak AB'nin bu beklentilerine uyum sağlamaya çalışmaktadır. Söz konusu uyum süreci inişli çıkışlıdır ve uyumun yani Avrupalılaştırmanın dereceleri de bu süreçte değişim göstermektedir. İlerleyen bölümlerde incelenecek olan reform süreçlerinde bahsedilecek ilke ve normlar temelinde çeşitli düzenlemelere imza atılmış olsa da, çeşitli faktörlere bağılı olarak bu alanda Türkiye'nin “Sınırlı Avrupalılaştırma” içinde olduğu ileri sürülmektedir.

Avrupa idari norm ve standartlarının ne olduğu ya da olması gerektiğı konusunda da üye ülkeler ya da AB kurumları arasında görüş birliğı bulunmadığını da belirtmek gerekir. “Avrupa İdari Alanı” olarak nitelendirilen, “ortak norm ve ilkeler” yönetişim kavramıyla yakından ilişkilidir. Zira, yönetişim kavramını tanımlayan; “hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik, etkililik ve katılımcılık” gibi ilkelerin kanuni

bağlayıcılıkları olmadığı gibi; bu kavramlar bazı AB üye ülkelerin yönetsel yapılarında bazen bulunmamakta, bazen de birbirlerinden farklı şekillerde yorumlanıp uygulanabilmektedir (Akdoğan, 2008, s. 4).

Şener'in (2008, s. 122) ifadesiyle “*AB'nin olmayan kamu yönetimi modeli*” dolayısıyla aday ülkeler gerçekleştirmeye çalıştıkları idari reform temelinde daha somut önerileri olan IMF, OECD ve DB' nin önerilerini değerlendirmektedirler. AB'de tek bir model yoktur, ancak ilkeler ve değerler çerçevesinde soyut da olsa bir model arayışı söz konusudur. Bu bağlamda; iyi yönetim ilkeleri, SIGMA Programı, AYYÖŞ ve yerindenlik İlkesi, idari reform ve yönetsel kapasitenin geliştirilmesi bağlamında temel dayanak noktalarıdır.

Yerindenlik ilkesi, AB'de yönetimin yerelleşmesi sürecinin mihenk taşıdır ve yerelleşme süreci bu ilke ile yasallaşmıştır. Goldsmith ve Klausen (1997, ss.4-5) ise, AB'nin kurumları ile yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkiler bağlamında yerindenlik ilkesine vurgu yapılan Maastricht Antlaşması ile 1996 tarihli Hükümetlerarası Konferans'ın belirleyici olduğunu belirtmektedirler. Ayrıca 2004 tarihinde Roma'da imzalanan, ancak Hollanda ve Fransa'da yapılan referandumlarda kabul edilmeyerek yürürlüğe giremeyen AB Anayasası'nda da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedefi vurgulanmış, fakat bu anayasa yürürlüğe girememiştir. Massey'e (2004, s. 19-20) göre AB; “*ulusal, bölgesel, ulus-ötesi ve ulus üstü*” dinamikleri bir bütünlük içinde değerlendirmekte ve “yeniden modernleşme” adını verdiği bir süreci yaşamaktadır. Bu süreçte ise, kamu yönetimi zihniyeti sorgulanmakta ve merkez ile yerel arası ilişkilerde ulus altı düzey ile yerel ve bölgesel düzeydeki yönetimlere öncelik verilmektedir. Bu yeni modernleşmenin odak noktasını ise, yerindenlik (*subsidiarity*) kavramı oluşturmaktadır.

Yerindenlik ilkesine yer verilen bir diğer doküman olan Avrupa Tek Senedi (1987) 'dir. Avrupa Tek Senedi birbirinden ayrı olan birçok idari belgenin tek bir belge altında toplanması açısından ve yönetsel uyumun bu belge kapsamında yapılan düzenlemelere uygun gerçekleştirilmesinin istenmesi açısından önemlidir. 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Sözleşmesi ise, yerel yönetimler açısından yeni bir soluk getirmiş ve bu kapsamda; “*bölgesel ve yerel yönetim birimleri üye ülkeler ile birlikte sayılarak*

merkezi yönetim ile eş düzeyde görülmüş; üye devlet tanımlanırken önceki mevzuattan farklı olarak merkezi, bölgesel ve yerel düzey” denilmiştir. Ayrıca ilgili sözleşmenin 5. maddesinde yer alan yerindenlik ilkesi ancak üye ülkenin herhangi bir hizmeti sunamayacağı durumlar söz konusu olduğunda hizmetin AB tarafından sunulacağı ifade edilmektedir (Toksöz vd., 2009, s. 29).

Aday ülkeler ile AB arasında idari uyumun sağlanması ve idari kapasitenin geliştirilmesi için Kopenhag (1993) Zirvesi’den başlamak üzere çeşitli kararlar alınmış ve temel ilkeler belirlenmiştir. Ayrıca aday ülkelerin idari sistemlerine AB’nin müdahalesi için hukuki alt yapı hazırlanmış ve buna uygun idari ve mali araçlar geliştirilmiştir (Kochenov, 2006, s. 11). Aday ülkelerin üyeliği için yerine getirilmesi gereken kriterler üç grupta toplanmıştır: “Ekonomik Kriterler”, “Siyasi Kriterler” ve “Müktesebat Uyumu”. Bu kriterler arasında yerine getirilmesi beklenen “Siyasi Kriterler” müzakerelerin başlaması için ön şart niteliğindedir. Kopenhag Zirvesi (1993)’nde belirlenen kriterler şunlardır:

“Aday ülke demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı gösterilmesi ve korunması, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı ve Birlik içinde piyasa güçleri ve rekabetçi baskı ile baş edebilecek kapasiteyi garanti eden kurumların istikrarını sağlamış olmalıdır.

Üyelik, aday ülkenin siyasal, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerine katılma da dahil olmak üzere üyelik yükümlülüğünü üstlenme yeteneğine sahip olmasını da öngörmektedir.

Birliğin, Avrupa’nın entegrasyonu momentumunu muhafaza ederken, yeni üyeleri özümseme kapasitesi de Birlik ve aday ülkeler için önemlidir” (AB Başkanlığı).

İlk üç kriter doğrudan aday ülkeler ile ilgili iken; hazmetme kapasitesi Birliğin kendi yapısına ilişkin bir kriterdir. Kopenhag Kriterleri ile, AB müktesebatının benimsenmesi ve uygulanması AB’ye üyelik için şart haline gelerek, bu kapsamda politikaların uygulanması açısından merkezi yönetimden belki de daha çok rolü olan yerel ve bölgesel yönetimlere büyük önem verilmiş ve aday ülkelerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi istenmiştir. AB müktesebatı yerel ve bölgesel yönetimler için de bazı ilkeler ve şartlar ortaya koymaktadır; yerel ve bölgesel yönetimlerin işleyişini etkileyen bu şartlar ve yasal düzenlemeler üye devletleri bağlayıcı niteliktedir. AB müktesebatında yerel ve bölgesel yönetimleri etkileyen ilgili başlıklar şunlardır (Parlak, 2006, s. 210-211):

- “Kamu İhaleleri
- Yerel Vergiler
- Tüketicinin Korunması
- Çevre Hukuku
- Teşvikler, Rekabet Hukuku ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri
- Yerel Seçimler
- Sosyal Politikalarla İlgili Hukuki Çerçeve”

Kopenhag Zirvesi ile başlayan ve aday ülkelerin idari sistemleri ve kapasiteleri üzerinde doğrudan etkisi olan zirvelerden bir diğeri ise, 1995 tarihli Madrid Zirvesi’dir. Madrid Zirvesi’nde Avrupa Konseyi, aday ülkelerin Topluluk müktesebatını transfer etmelerinin uyum için yeterli olmadığına karar vermişlerdir (Goldschmidt vd., 2005, s. 16). Zirve Sonuç Bildirgesi’nde, aday ülkeler için uygun bütünleşme koşullarının yalnızca piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve istikrarlı bir ekonomik ve mali ortamın yaratılması ile sağlanamayacağı ve yasal düzenleme yapmalarının “yeterli olmadığı”; bununla birlikte, ilgili müktesebatı uygulayacak idari kurumların kapasitelerinin güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Zirve sonucunda yasal düzenlemelerin uygulanmasını sağlayacak birimlerin “idari kapasitelerinin” geliştirilmesine yönelik alınan karar, “*Madrid Kriterleri*” olarak adlandırılmaktadır. AB’nin idari kapasitenin geliştirilmesine yönelik kriteri, Madrid sonrası yapılan zirvelerde de tekrar edilmiştir.

Avrupa Komisyonu tarafından 1997 yılında “Gündem 2000” (*Agenda 2000*) isimli yeni bir çalışma yapılmış; aday ülkelere ilişkin dört Kopenhag Kriteri daha ayrıntılı koşullar haline getirilmiştir. Gündem 2000’de daha önce Madrid Zirvesi’nde yer verilen yatay ve sektörel idari kapasite kavramları kullanılarak, aday ülkelerde “*müktesebatı uygulamak için idari kapasitenin yeterliliği*” AB’ye katılım için ön koşul olarak belirlenmiştir. Ayrıca, Kopenhag Kriterleri’nin yerine getirilmesinin; “*ülkelerin demokrasi ve pazar ekonomisi ilkelerini uygulamak için oluşturdukları idari ve yasal sistemleri ile pratikte müktesebatı uygulama ve yaptırımda bulunma kapasitelerine*” bağlı olduğu vurgulanmıştır (Agenda 2000, 1997).

Feira Zirvesi (19-20 Haziran 2000) kararlarında; “*aday ülkenin Topluluk müktesebatını ulusal mevzuat ile birleştirme ve özellikle müktesebatı etkili bir şekilde yürürlüğe koyma ve uygulama kapasitesi müzakere sürecinin hızını belirleyecektir*” denilerek, aday ülkenin Topluluk müktesebatını ulusal mevzuatına aktarmasının yanı sıra,

“uygulama kapasitesi” ve “müzakere sürecinin hızı” ilişkilendirilerek yeni bir katılım kriteri ortaya çıkmıştır (Yıldız, 2007, s. 1). Bu Zirve sonucu ile, müktesebatın yasal çerçevede uyumlaştırılmasının yanında uygulamanın önemi bir kez daha vurgulanmıştır.

İdari kapasitenin güçlendirilmesi, AB uyum sürecinde ayrıca önem taşımaktadır. Bu kapsamda 1997 yılında AB’ye aday ülkelerin idari anlamda kapasitelerinin geliştirilmesi için, Phare, TAIEX (*Technical Assistance Information Exchange-Teknik Destek ve Bilgi Değişim Ofisi*) ve Twinning (*Eşleştirme*) programları gibi çeşitli destek mekanizmaları oluşturulmuştur. AB Komisyonu tarafından ise, yönetsel uyumun sağlanması amacıyla bakanlıklar bünyesinde AB birimlerinin kurulması istenmiş ve bu bağlamda çeşitli bakanlıklar ve ilgili kurumlarda AB birimleri oluşturulmuştur (Özer, 2006, s. 78-196).

AB, üye ülkelerin ekonomik açıdan bütünleşmesini hedeflemenin yanı sıra, Birlik içinde kalan tüm bölgelere, uyum içinde gelişmeleri ve kalkınmaları için yapısal fonları araç olarak kullanmaktadır (Kösecik, 2006, s. 17). Bunlar dışında uyum fonları ve diğer fonlar da birliğin bölgesel politikaları kapsamında varlığını sürdürmektedir. AB Komisyonu, bölgesel gelişmişlik farklarını yok etmek için uyguladığı fon yardımlarını, 2007-2013 dönemi için IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance-Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı*) çatısı altında birleştirme kararı almıştır. IPA aday ülkelere, reformlarını ve ilgili düzenlemelerini gerçekleştirmeleri için teknik ve mali yardım sağlanmasını amaçlayan bir araçtır. IPA ile, aday ülkelerin AB ölçütlerine, kurallarına ve politikalarına uyum sağlamaya destek olunmaktadır. Ayrıca, demokrasi ve insan haklarının geliştirilmesi, kamu yönetiminde yapılanma, sivil toplumun desteklenmesi, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesi gibi projeler IPA’dan öncelikli yardım almaktadır.

Türkiye de IPA’ dan destek alan aday ülkeler arasındadır (Keleş & Mengi, 2013, s. 147-156). Bu kapsamda yerel yönetimlere de ciddi oranda fon tahsis edilmiştir ve yapısal fonlar AB’nin bölgesel politikaları açısından önemli bir araçtır. 2014-2020 dönemi için ise IPA II faydalanıcılarla ortak hazırlanmış ve “katılım öncesi yardım sağlamak için yeni bir çerçeve” oluşturulmuştur. AB üyeliğine yönelik reformların gerçekleştirmelerine yardımcı olması için geliştirilen bu mali yardım aracının üçüncü fazı

ise, IPA III adıyla 2021-2027 dönemlerini kapsamaktadır. IPA III ile ise; “hukukun üstünlüğü, temel haklar, iyi yönetim ve müktesebat uyumu, demokratik kurumlar, kamu yönetimi, ekonomik kalkınma ve rekabetçilik” alanlarındaki reformlara özel önem verileceği belirtilmiştir.

AB’nin kuruluş hedefi olan “ekonomik, sosyal ve siyasal entegrasyon” üye ve aday ülkelerin idari sistemlerini de etkilerken; bu etki içinde yerel yönetimler önem taşımaktadır. AB, politikaların uygulanma süreçlerinde vatandaşa yakın, kendi ulusal yönetim sistemlerinde kamu hizmetlerinin önemli bir kısmını gerçekleştiren yerel yönetimleri, entegrasyon politikalarının uygulanması için önemli bir aktör olarak görmekte ve kullanmaktadır (Ökmen, 2006, s. 61-62). AB uyum sürecinde etkili bir aktör olarak görülen yerel yönetimlere dair AB’nin yaklaşımı; politika belgeleri, ilkeler ve raporlar aracılığıyla aktarılmaktadır. Bir sonraki bölümde, AB’nin yerel yönetim yaklaşımının kaynakları olan politika belgeleri, ilke ve uygulamalar açıklanmaktadır.

2.1.1. Avrupa İdari Alanı

Avrupa idari alanı tartışmaları 1981 yılında Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü araştırmalarının yapılması ile başlamış; Avrupa Topluluğu’ndan Avrupa Birliği’ne geçiş ile birlikte görünürlüğü artmıştır. Kavramın meşruluk ve yaygınlık kazanması, Avrupa Kamu Yönetimi Grubu’nun “Avrupa İdari Alanı: Çeşitlilik İçinde Yönetişim” temalı 4-7 Eylül 2002 tarihinde Almanya’nın Potsdam şehrinde ve Speyer’de yapılan konferanslar ile olmuştur (Siedentopf & Speer, 2003, s. 10). Kavrama ilişkin esas tartışmalar ise, ODAÜ’nün AB’ye katıldığı beşinci genişleme dalgası sonrası başlamıştır. ODAÜ genişlemesine değin idari kapasite konusu, katılımı güçleştiren bir engel teşkil etmemiştir. Zira, daha önceki genişlemelerde idari kapasite konusunda ciddi bir idari sistem ve uygulama krizi yaşanmamıştır (Verheijen, 2000, s. 7). Beşinci genişleme dalgasındaki ODAÜ’nün Sovyet dönemine uzanan idare sistemleri “Batı tarzı” idare modeli ile uyuşmadığından (Fournier, 1998, s. 110); AB kurumları tarafından çeşitli idari ve mali araçlar geliştirilmesi yoluyla, bu ülkelerdeki kamu yönetimlerinin AB standartlarına uygun şekilde yapılandırılması ve müktesebatı uygulamaya hazır hale getirilmeleri amaçlanmıştır.

Avrupa idari alanı; Avrupa bütünleşmesi ve Birliğin sembolik izlerini taşıran; “normatif bir programın parçası” olarak değerlendirilmektedir (Olsen, 2003, s. 506- 508). Avrupa idari alanı ile, üye ülke kamu yönetimlerinin “AB direktifleri, önerileri ve Anlaşmaları” ile AB vatandaşlarının haklarından faydalanabilecekleri bir yapıya dönüştürülmesi zorunlu kılınmaktadır (Cardona, 2009, s. 3). Avrupa idari alanı; Avrupa bütünleşmesi derinleştikçe ve genişledikçe, kamu yönetimi standartları ve “iyi uygulamalar” şeklinde betimlenen değerlere vurgu yaparak değişim ve gelişim göstermiştir (Matei, 2010, s. 3). Avrupa idari alanı OECD (1999, s. 5) tarafından; “*kamu yönetiminin işleyişini sağlayan ve hukuki metinlerce tanımlanan çeşitli usul ve hesap verebilirlik mekanizmaları aracılığı ile uygulanan ortak standartlar seti*” olarak tanımlanmaktadır.

Üye ülkelerin çoğunluğu tarafından kabul edilmiş olan yasal düzenlemelerin, üyelerin kendi iç hukuklarına aktarmaları ve uygulamaları beklenmektedir. Üye ülkelerin siyasi ve ekonomik yapıları ile kamu politikaları üzerinde güçlü bir şekilde kendisini gösteren AB’nin bu etkisi, Avrupalılaşma olarak tanımlanmaktadır (Heritier, 2001, s. 1). Risse (2001) ise Avrupalılaşmayı, “*Avrupa düzeyinde belirli yönetim yapılarının ortaya çıkışı ve gelişmesi*” olarak tanımlamaktadır. Rometsch ve Wessels (1996, s. 328-329) “*tüm üye ülkelerdeki ulusal kurumların AB siyasi sisteminin gereklilikleri ile başa çıkabilmek için Avrupa karar alma sistemine yönelik gösterilen çabayı*” Avrupalılaşma olarak nitelendirmektedirler. Bu tanımlardan hareketle, AB ile üye ülkeler arasındaki artan etkileşimin Avrupa İdari Alanı olgusunun yaratılmasından etkili olduğu düşünülmektedir (Akdoğan, 2008, s. 12). Avrupa’lı devletler birbirlerinin idari usul ve işleyişlerinden etkilenirken; AB’nin oluşumu ve güçlenmesi ile birlikte “ortak idari özelliklere” erişmişlerdir (Olsen, 2003, s. 514).

Aday ülkeler, AB kural ve normlarının oluşumuna doğrudan etkide bulunamamaktadırlar. Dolayısıyla, aday ülkelerin ancak Birliğe üye olduklarında Avrupalılaşmaya katkıda bulunmaları mümkün olmaktadır (Grabbe, 2001). Aday ülkeler ile Birlik arasındaki asimetrik ilişkinin yarattığı yukarıdan aşağıya tek yönlü Avrupalılaşma sonucunda, aday ülkeler üye olabilmek için, önceden belirlenmiş olan kural, ilke ve normlara uymak ve bunları idari sistemlerine entegre etmek

durumundadırlar. Ancak ulusal idarelerin nasıl örgütleneceği ve işleyeceğiyle ilgili AB'nin herhangi bir resmi kuralı ya da müktesebatı bulunmamaktadır (Dimitrova, 2001, s. 34; Goldschmidt vd., 2005, s. 13). AB'nin kurucu anlaşmaları niteliğindeki Roma (1957) ve Maastricht Anlaşmaları'nda (1992) da AB üyesi ülkelerin uygulaması gereken bir kamu yönetimi modeli, ya da idari yapılanma ve işleyiş ilkeleri belirtilmemiştir (Akdoğan, 2008, s. 20). AB üyesi ülkelerin kamu yönetimlerinin örgütlenme, işleyiş ya da kurallarına etkide bulunan Birliğin hukuki düzenlemeleri “resmi olmayan idari müktesebat” olarak görülmektedir (SIGMA, 1999, s. 19).

AB kurallarının olmadığı kabul edilirken, Avrupalılaşma sürecinde ortaya çıkan bazı norm ve ilkelerin AB düzeyinde genel geçerlik kazanması ile ortak bir idari alanın oluşmaya başladığı görülmektedir (Fournier, 1998, s. 121). Olsen (2003, s. 508)'e göre ise Avrupa İdari Alanı, resmi nitelik taşımayan idare hukuku ilkelerine dayanmaktadır. Bu bağlamda “idare hukukunun bir tür Avrupalılaşması” olarak da tanımlanan Avrupa İdari Alanı ile, oldukça genel ve kısmen muğlak bir çerçeve çizilmektedir (SIGMA, 1999, s. 15).

Avrupa idari alanını açıklayan temel olgu idari yaklaşma olarak görülmektedir; ancak idari yaklaşmanın temel unsurlarının ne olduğu konusunda da fikir birliği yoktur (Pollitt, 2002). Avrupa İdari Alanı konusundaki bilimsel çalışmalara önemli katkıları olan “Kamu Yönetimi Çalışma Grubu”nun başkanlığını yapan Geert Bouckeart (2002, s. 62-63) gayri resmi nitelikteki idare hukuku ilkelerine dair herhangi bir anlaşma olmadığını belirtirken; çok düzeyli Birlik yönetişiminin bir yansıması olan Avrupa İdari Alanı'nın unsurlarını şu şekilde belirtmektedir:

- “Kanunlar (devlet memurları kanunu)
- Açıkça yazılan ya da örtük biçimde tanınan etik ilkeler
- Kanuni ilişkiler (idari örgütler, siyasi partiler ve liderler arasında) ve bu ilişkilerin öznel algılanması ve eylemi etkilememesi
- Bürokratlar ve diğer aktörler arasında nesnel (maaş) ve öznel (statü ve prestij) ayrımlar
- Bürokratların yaptıkları işleri anlama şekilleri
- Bürokratların (siyasi liderlerden, çalışma arkadaşlarından, uluslararası örgütlerden ve vatandaşlardan) aldıkları sinyallerin görece önemini algılamaları” (Bouckeart, 2002, s. 62-63).

Olsen (2003, s. 508) idari yakınlaşmayı tanımlayan bu unsurların, idari düzenlemelerdeki değişim ve farklılıkları azaltıcı etkisi olduğunu iddia etmektedir. İlgili bu unsurların, kamu yönetiminde standartlaşmayı sağlayacağı ileri sürülürken, bunların yasal dayanağının olmaması ve aynı zamanda uygulama biçimlerinin belirlenmemiş olması (Akdoğan, 2008, s. 26), tek tip bir Avrupa İdari Alanının oluşmasına engel görülmektedir.

Cordana (2002, s. 7) AB'ye üye ülkelerin; kamu mali yönetimi ve denetimi ile kamu ihaleleri gibi alanlarda etkinlik, verimlilik, şeffaflık, açıklık gibi ilkeleri içeren benzer yasal düzenlemelerinin olması ve uygulanması ile ortak bir Avrupa İdari Alanı'nın yaratılmasının mümkün olacağını belirtmektedir. Ayrıca, Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndan bu yana bu ilkelerin üye ülkelerin idare hukuku sistemlerinde yer aldığını belirterek, Avrupa İdari Alanı'na meşruiyet ve genellik kazandırmaya çalışılmaktadır (Akdoğan, 2008, s. 28).

AB'nin kuruluş amaçlarından olan siyasi birliğin sağlanması adına, üye ülkeler arasında idari yakınlaşmanın artması önemli bir gelişme olarak görülürken; 2004 yılında imzalanan, ancak yürürlüğe giremeyen AB Anayasası'nda da üye ülkelerin ve AB kurumlarının idari yapılanmalarıyla ilgili kararlar¹⁵ yer almaktadır (Cordana, 2002, s. 2). AB Anayasası'nın reddedilmesiyle tıkanan bu süreç, Lizbon Anlaşması ile canlandırılmaya çalışılmıştır. Ancak günümüzde görülmektedir ki; AB üyesi ülkelerin idari örgütlenme tarzlarında benzeşme olmadığı gibi, uyguladıkları idari yöntem ve ilkeler de birbirlerinden farklılıklar göstermektedir.

1990'lı yıllarda başlayan Avrupa İdari Alanı tartışmalarının başlangıcı ve gelişimi incelendiğinde; üye ülkelerin idari sistemlerinin yakınlaşmasından ziyade, ODAÜ'nün Birliğe katılım süreçlerinin etkili olduğu görülmektedir. Nitekim, Sovyet etkisinden yeni çıkmış olan bu ülkelerin, liberal demokrasi ve serbest piyasa ekonomisi modeli ile, Weberyen kamu yönetimini tanınamaları dolayısıyla, AB'yi bu ülkeleri katılıma hazırlamak için “yeni bir hukuksal çerçeve” geliştirmeye itmiştir (Akdoğan, 2008, s. 79). Bu genişleme sürecine kadar üzerinde pek durulmayan “ortak idari değerler”

¹⁵ Madde II-101: Vatandaşların “iyi bir yönetim hakkı vardır”.
Madde III-285: Üye ülkeler arasında idari iş birliği sağlanmalıdır.

olgusu yeniden gözden geçirilerek tanımlanmıştır. Komisyon, aday ülkelerin idari sistemlerinde uygun değişiklikler yapmalarını tam üyelik koşulu haline getirmiştir. Kopenhag Zirvesi ile, aday ülkelerin AB müktesebatını ulusal mevzuatlarına aktarmaları; bu müktesebatı uygulayacak ve gerektiğinde de yaptırım uygulayacak olan kamu idarelerini yeniden yapılandırmaları ve kapasitelerini geliştirmeleri, AB'ye katılımın temel koşulu haline gelmiştir (Cardona, 2002, s. 6). Aday ülkelere, idari sistemlerini AB müktesebatını uygulayacak ve bunu sürdürebilecek seviyeye getirmeleri, ayrıca müktesebatı uygulamak için idari ve adli kapasitelerini geliştirmeleri ve Kopenhag ve Madrid kriterlerini karşılamaları beklenmektedir (Pereto, 2005, s. 2).

1999 tarihli Helsinki Zirvesi'nde Türkiye, *“diğer aday ülkelere de uygulanan kriterler temelinde, Birliğe katılacak bir aday devlet”* olarak ilan edilmiştir. AB'nin Türkiye'nin adaylık sürecinde kullandığı araç ve yöntemler, ODAÜ'lerde kullandıkları ile oldukça benzeşmektedir. Öte yandan Akdoğan (2008, s. 219)'a göre, ODAÜ'lerde Weberyen bir kamu yönetimi sistemi oluşturmayı hedefleyen AB; hali hazırda Weberyen ilkeler ekseninde oluşturulmuş Türk idari yapısını, yeni kamu işletmeciliği ve yönetim ilkeleri ekseninde yapılandırmayı hedeflemekte ve bu yönde yapılacak idari reformları desteklemektedir.

Avrupa idari alanında norm ve standartların neler olması gerektiği ve bunların nasıl tanımlanacağı konusunda AB kurumları ve üye devletler arasında görüş ve uygulama birliği bulunmadığı görülmektedir. Öneri niteliğinde ve çoğunlukla da çalışma belgelerinden oluşan, hukuksal bağlayıcılığı bulunmayan bu norm ve ilkelerin ölçülebilirliği tartışmalı olmakla birlikte; Madrid Zirvesi'nde belirlenmiş olan idari kapasite kriterinin sınırları ve nasıl ölçüleceği de belirsizdir (Akdoğan, 2008, s. 268-269). Nitekim, Kopenhag ve Madrid kriterlerinin oldukça genel ve belirsiz yapısı, AB organları tarafından da kabul edilmektedir. Aday ülkelerin müzakere sürecinde karşılaması gereken idari norm ve standartlar net tanımlanmadığından, nesnel bir şekilde ölçülememektedir (Brusis, 2005, s. 299).

2.1.2. Yönetişim Beyaz Kitabı

Yönetişim Beyaz Kitabı ile, iyi yönetim kavramına Birlik içinde işlerlik kazandırılması amaçlanmış ve Kitap, Komisyon tarafından 2001 yılında yayınlanmıştır. Beyaz Kitap (*White Paper*), Avrupa İdari Alanı'nın oluşumunda da önemli yeri olan bir dokümandır. Komisyon (2001, s. 8) kitabın amacını; “*kamu politikası oluşturulması sürecinin daha katılımcı ve daha hesap verebilir olması yoluyla vatandaşları AB'ye daha yakından bağlamak ve daha etkili politikalar oluşturulmasını sağlamak*” olarak tanımlamıştır. Bu amacın ise, ancak bölgesel, yerel ve sivil toplum ağları arasında daha güçlü bir etkileşim ile gerçekleşebileceği ifade edilmektedir (CEC 2001, s. 4).

Yönetişim Beyaz Kitabı; yönetişimin idari işlem ve eylemlerde nasıl uygulanacağı konusunda önemli bir referans kaynağıdır. Katılımcı demokrasi gibi temel ilkelere vurgu yapılan Beyaz Kitapta, iyi yönetim yalnızca demokratik ilkelere dayalı yönetim süreçleri olarak tanımlanmakla kalmamış; etkinlik, etkililik gibi ilkelerin de önemi vurgulanmıştır (Akdoğan, 2008, s. 46). Bu çerçevede iyi yönetim, etkin ve demokratik bir yönetim biçimi olarak ele alınmaktadır. Ayrıca iyi bir yönetim sistemi için; kamu yönetimlerinin açık, demokratik, etkin ve verimli bir şekilde örgütlenmeleri ve çalışmaları gerekmektedir (Goldschmidt vd., 2005, s. 12). İyi yönetim kavramı Beyaz Kitap içerisinde; açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve bütünlük ilkeleri çerçevesinde ele almaktadır (European Commission, 2001):

- **“Şeffaflık (Openness):** AB'nin kararları ve karar alma süreçleri ile ilgili iletişimin artırılması ve AB kurumlarının daha şeffaf yöntemlerle çalışmasını ifade etmektedir.
- **Katılım (Participation):** AB politikalarının kalitesi, başarısı ve etkinliğinin, fikir aşamasından uygulama aşamasına kadar bir politika zinciri oluşturarak geniş katılımın sağlanmasına bağlı olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca katılımın artması ile hem kamu kaynaklarının kötüye kullanılmasının önleneceği hem de AB politikalarına olan güvenin sağlanacağı düşünülmektedir.
- **Hesap Verebilirlik (Accountability):** Öncelikle AB kurumlarının görev ve yetkilerinin netleştirilmesi; yasama ve yürütme süreçlerindeki rollerinin açıkça tanımlanmasını ifade etmektedir. Ayrıca, her bir kurum kendi yetki alanındaki konular ve eylemlerle ilgili açıklama yapma ve bilgi verme konusunda sorumluluk almalıdır.
- **Etkililik (Effectiveness):** Tanımlanan hedeflere ulaşılabilmesi için politikaların zamanında ve etkin bir biçimde uygulanmasını ifade etmektedir. Ayrıca etki analizi yapılarak, geçmiş deneyimler dikkate alınmalı ve gelecekte ortaya çıkması muhtemel sorunlar önlenmelidir.

- **Bütünlük (Coherence):** Politika ve eylemlerin bütünlük içinde ve tutarlı olmasını ifade eden yönetim ilkesidir. Karmaşık bir sistem içinde bütüncül ve tutarlı bir yaklaşımın sağlanması, AB kurumlarının yüksek sorumluluk duygusu ile çalışmasını gerektirmektedir.”

Bu ilkelerin uygulanması için Orantılılık (*Proportionality*) ve Yerindenlik (*Subsidiarity*) kavramlarına da ayrıca vurgu yapılmıştır. Orantılılık ilkesi, politika yapımı ve uygulanması süreçlerinde amaçlar ve araçlar arasındaki orantı ve dengenin sağlanmasını ifade etmektedir. Yerindenlik ilkesi ise, kamu hizmetlerinin halka mümkün olan en yakın birim tarafından sağlanması ve yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında yakın iş birliğini ifade etmektedir.

2.1.3. SIGMA Programı

AB’de ortak bir kamu yönetimi modeli oluşturma hedefinin bir yansıması olarak, 1995 tarihli Madrid Zirvesi’nde, AB müktesebatının aday ülkelerce etkin bir biçimde uygulanmasını sağlamak amacıyla idari kapasitenin geliştirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır. AB mevzuatının etkin bir biçimde uygulanması için geliştirilmesi gerekli görülen idari kapasite; yatay (genel) idari kapasite ve dikey (sektörel) idari kapasite biçiminde iki şekilde incelenmektedir. Adaylık sürecinde, dikey idari kapasite üzerinde durulurken; aday ülkelerin kapasite gelişimi için eşleştirme başta olmak üzere çeşitli teknik destek mekanizmaları kullanılmaktadır (Acar & Sevinç, 2011, s. 2). Ayrıca üyelik sonrası, AB politika süreçlerinin etkin bir biçimde işleyebilmeleri adına, üye devletlerin kurumsal sistemlerinin birbirlerine yaklaşması gerekli görülmüştür.

Bu kapsamda, idari sistemlerin yakınlaştırılması ve idari kapasitenin desteklenmesi için SIGMA Programı geliştirilmiştir. SIGMA programı (1998), “*aday ülkelerin idari kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik bir kurumsal yapılanma mekanizması*”dır. SIGMA, OECD’nin Kamu Yönetimi Direktörlüğü’ne bağlı olarak kurulmuştur. SIGMA Programı, Avrupa Komisyonu’nun Phare Programı ile OECD’nin ortak girişimi olup; prensip olarak AB tarafından finanse edilmektedir. SIGMA Programından 2014 yılı itibariyle; üye ülke olarak Hırvatistan, AB’ye aday ve potansiyel aday ülke olarak; Türkiye, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makedonya, Kosova, Karadağ ve Sırbistan ile, Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında; Cezayir, Ermenistan,

Azerbaycan, Mısır, Gürcistan, Ürdün, Lübnan, Moldova, Fas, Tunus ve Ukrayna faydalanmaktadır (AB Başkanlığı).

SIGMA Programının temel amacı; gelişmiş bir kamu yönetişimi için temelleri güçlendirmek, kamu yönetimi kapasitelerini geliştirerek yatay yönetim ekseninde kamu yönetimi reformlarının tasarlanması ve uygulanmalarına destek olmak ve sosyo-ekonomik kalkınmayı desteklemektir SIGMA Programı; aday ülkelerde reformlardaki ilerlemenin değerlendirilerek önceliklerin tanımlanması, kurumsal yapılanma konusunda yasal çerçevelerin oluşturulması, eylem planlarının uygulanması için projeler oluşturulması ve AB ile diğer kuruluşlardan fon sağlanması gibi konularda destek sağlamaktadır. Ayrıca SIGMA Programı, AB'nin diğer teknik destek programlarını tamamlayıcı niteliktedir; özellikle eşleştirme (*twinning*) gibi kurumsal yapılanma konusundaki girişimleri desteklemektedir. SIGMA ile, ülkelerin altı öncelikli alanda reform çabalarının desteklendiği görülmektedir. Bu alanlar şunlardır (SIGMA, 1999):

- “Kamu yönetimi reformunun stratejik çerçevesi
- Politika geliştirme ve koordinasyon
- Kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi
- Hesap verebilirlik
- Hizmet sunumu
- Kamu mali yönetimi, kamu alımları ve dış denetim”

SIGMA Programı, idari kapasite kavramının ölçülebilir ve uygulanabilir bir hale getirilmesinde önemli bir katkı yapmıştır (Cardona, 2002, s. 6). SIGMA ile aday ülkelerin kamu yönetimi kapasiteleri ve kamu personel sistemleri değerlendirilmektedir. SIGMA'nın çalışmalarının bir çıktısı da, Avrupa Komisyonu'nun aday ülkelere dair ilerleme raporlarını hazırlarken yararlanmalarıdır (Goldschmidt vd., 2005, s. 12). Benzer biçimde, SIGMA da idari kapasite ile ilgili çalışmalarında, Komisyon'un görüşlerinden yararlanmaktadır (Siedentopf & Speer, 2003, s. 12).

Türkiye 1 Mayıs 2004 tarihinde SIGMA Programına dahil olmuştur. Türkiye'nin SIGMA Programına dâhil olmasıyla birlikte Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2004 ve 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporları'nda, genel idari kapasiteye ilişkin bölümlerde SIGMA'nın katkısı ele alınmıştır. Bu çerçevede, SIGMA Programı kapsamında; “*Türkiye’de kamu ihale sistemi, devlet personel rejimi, mali kontrol, kamu*

etiği ve genel idari yapıya yönelik diğer reform” alanları üzerine çeşitli çalışmalar yapılmıştır (AB Bakanlığı).

2.1.4. Yerindenlik (Subsidiarity) İlkesi

Yerindenlik (*subsidiarity*) ilkesinin kökeni, Aristoteles ile Thomas von Aquin’in insan ve toplum betimlemesine kadar gitmekle birlikte; esasında “Hristiyan sosyal öğretisinden” geldiği ve 20. yüzyılda ise “Katolik sosyal öğretisi” çerçevesinde gelişim gösterdiği görülmektedir (Özel, 2000, s. 26-27). Yerindenlik ilkesi ilk kez 1954 yılında Mendes France tarafından federasyona geçişi, federasyon terimi kullanmadan ifade etmek için kullanılmıştır (Özer, 2006, s. 47). Politik olarak ise ilk kez, Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985’te imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin 3. fıkrasında şu şekilde ifade edilmiştir:

“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın yönetim tarafından yerine getirilecektir. Sorumluluğun bir başka yönetime verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi gereklilikleri göz önünde bulundurulmalıdır” (COE, 2014, s. 13).

AB çerçevesinde yerindenlik ilkesinden beklenti; Birlik ve üye devletler arasında görev ve yetki paylaşımının belirlenmesidir. Ek olarak, kararların vatandaşa en yakın noktada alınması, üye devletlerin ulusal kimliklerinin güvencede tutulması ve vatandaşların AB bütünleşme sürecini benimsemesini sağlamak esastır. Öte yandan, AB içerisinde ve aday ülkeler nezdinde ilkenin uygulanabilirliği ülkelerin sosyo-ekonomik yapıları ve yönetsel yapıları ile doğrudan ilişkilidir (Özer, 2005, s. 362)

Yerindenlik ilkesinin AB’de ortaya çıkışına bakıldığında, yetki paylaşımı sorunu ile bunun yol açtığı güven bunalımı görülmektedir. Üye devletlerin ve özerk yapılarının birliğe karşı güvensizlik duymaya ve merkezileşmeden endişelerinin artmaya başladığı bir dönemde yerindenlik ilkesi yeni bir yönetim modeli olarak karşımıza çıkmaktadır. AB’nin yerindenlik ilkesini gündemine almasında üç önemli durum etkili olmuştur: Bunlardan ilki; Ortak Pazar programı ile politika alanlarında ciddi bir düzenleme ihtiyacı doğmuştur, fakat birliğin Brüksel’den tüm bu düzenlemeleri yapması ve uygulaması olanaksızdır. İkincisi, yerindenlik ilkesinin küreselleşmeye bir tepki olarak görülmesidir. Üçüncü neden ise, Ortak Pazar programı ile Birliğin birinci derece karar merci haline

gelmesi ile üye devletler ile iş birliği ve görev paylaşımı yapılması ve bu ilişkinin belli kurallar etrafında şekillendirilmesi ihtiyacıdır (Özel, 2000, s. 34).

Bu nedenle, yerindenlik ilkesi demokratik, etkin ve vatandaşlara yakın bir yapı oluşturulması adına kabul görmektedir (Keleş & Mengi, 2013, s. 139). Bu çerçevede AB-ulus devletler-bölgesel/yerel yönetimler üçgeninde vatandaşın en yakın birimleri yani, ulusaltı yapıların güçlendirilmesi ve kapasitelerinin artırılması ihtiyacı doğmuştur. Tüm bu gereklilikler neticesinde; AB'nin ulus devletlerin içişlerine müdahale etmek istememesi ve devletlerin egemenlik alanlarının da korunması amacıyla, 1992 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile yerindenlik ilk kez ilke haline gelmiştir. Yerindenlik, AB'nin temel prensiplerinden ve yönetim modellerinden birisi olarak hukuki bağlayıcılık kazanmıştır. Maastricht Anlaşması'nın¹⁶ ilgili maddesi şu şekildedir (İKV, 2007, s. 9).

“Topluluk bu anlaşma ile kendisine tanınan yetkiler ve hedefler sınırında faaliyet gösterir. Kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda ise, Topluluk, yetki ikamesi ilkesine uygun olarak ve söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından tatminkâr bir ölçüde gerçekleştirilemeyeceği ve dolayısı ile öngörülen faaliyetin boyutları ile etkileri Topluluk seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği ölçüde müdahalede bulunur.

Topluluk faaliyeti, bu anlaşma hedeflerine erişmek için gerekli olan (sınırı) aşmaz.”

Yerindenlik ilkesi, Maastricht ile hukuki bir bağlayıcılıkla vurgulanmıştır, ancak daha öncesindeki anlaşmalarda da yer bulmaktadır. İlk kez Kömür ve Çelik Topluluğu Anlaşması'nın (1951) 95. maddesinde yer verilmiştir. Daha sonrasında Roma Anlaşması'nın (1957) 235. maddesinde; Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşmaları ile, Spinelli Raporu'nda (1975) “*yetkilerin ulusüstü örgüt ile üye devletler arasında paylaştırılması*” konusunda atıfta bulunulmuştur. Avrupa Konseyi tarafından 1985 tarihinde kabul edilen AYYÖŞ, AB içerisinde yerindenlik ilkesinin açıkça yer aldığı¹⁷ ilk yasal metindir. 1987 tarihinde yürürlüğe giren ve çevre konularındaki yetki paylaşımının düzenlenmesi hususunda yerindeliğe atıfta bulunan Avrupa Tek Senedi (ATS) ise, yerindeliğin açıkça yer aldığı¹⁸ ilk AB anlaşma metnidir

¹⁶ Maastricht Anlaşması'nın diğer bir adı “Avrupa Birliği'ni Kuran Anlaşma”dır.

¹⁷ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı madde: 4/3 (1985)

¹⁸ Avrupa Tek Senedi Çevre ilgili bölüm, madde: 130 (1987)

ve ilkenin yer aldığı ilk metinler olan AB, Maastricht, Amsterdam, Nice ve Lizbon Anlaşmalarında ise tüm politika alanlarını kapsayacak biçimde ilkeye yer verilmiş ve genişletilmiştir (Keleş & Mengi, 2013, s. 138; Kösecik, 2006, s. 12). Yerindenlik ilkesi, AYYÖŞ'te daha çok ekonomik bir anlam ifade ederken; 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması'nda, yerel demokrasi ve özgürlüklerin korunabilmesi için siyasal bir hüküm ifade etmektedir (Nadaroğlu, 2001, s.71).

AB tarafından yerindenlik ilkesi ile hedef, Birlik ile üye devletler arasında yetki ve görev paylaşımının belirlenmesi; bununla karar mekanizmalarının vatandaşa mümkün olduğunca yaklaştırılması, üye devletlerin ulusal kimliklerinin ve egemenlik alanlarının güvence altına alınması ve haklarını koruyarak Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamaktır (Eryılmaz, 2013, s. 126). Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi de ilkenin temel amaçlarından birisidir. Eryılmaz (2013, s. 126)'a göre ilkenin öz düşüncesi;

“Bireyden aileye, yerel toplumdan değişik büyüklükteki gruplara kadar değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin ancak bunların çeşitli ihtiyaçlarını karşılayamadığı durumlar ile sınırlı olmasıdır. İlke, bireyin ancak kendi gücünün yeterli olmadığı noktalarda, ihtiyaçların karşılanmasına olanak tanımaktadır. Bu yaklaşım, ilkenin liberal devlet anlayışına yakın olduğunu göstermektedir.”

Yerindenlik ilkesi, negatif bileşen ve pozitif bileşen olmak üzere iki yönlüdür: Negatif bileşen ile, “*alt düzey birimler bir hizmeti yerine getirdiği sürece, üst düzey toplumsal birimlerin müdahale etmemesi*” ifade edilmektedir. Pozitif bileşen ile ise, “*alt düzey birimlerin bir hizmeti yerine getirememeleri durumunda üst düzey toplumsal birimlerin sınırlı müdahalesi*” ifade etmektedir. Üst düzey alt düzeyin ikamesi değildir; yalnızca alt düzeyin ihtiyacını kendi karşılayabilmesi için yardımcı olmaktadır (Şengül, 2013, s. 22).

Yerindenlik, özü itibariyle hizmetin halka en yakın birim tarafından karşılanmasını ifade ederken; orantılılık ilkesine göre uygulanması öngörülmektedir. Bununla beraber, yetkilerin belirlenmesi, yetkilerin sınırlarının çizilmesi ve yetkilerin garanti altına alınması gibi işlevlere sahiptir. İlke AB dışında merkezi hükümetlerin ve yerel yönetimlerin müdahale alanlarını belirlemekte ve sınırlandırmaktadır. Aynı

zamanda yerindenlik ilkesi ile; “*üye devletlerin bölgesel ve yerel yönetimleri, kendi ulus devletleri karşısında*” da güçlendirilmektedir (Güler, 2005, s. 244).

2.1.5. Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Yerel yönetimler, karar organları seçimler vasıtasıyla oluşan ve hizmetlerin kendi organları tarafından, dış müdahale olmadan, yürütüldüğü yönetsel birimlerdir. Ayrıca tüzel kişiliğe haiz olmaları yönüyle de demokratik ve özerk kuruluşlardır. Yerel yönetimlerin bu özellikleri, yerel özerklik ve yerel demokrasi kavramlarının alt yapısını oluşturmaktadır (Keleş, 2011, s. 52). Keleş (2011, s. 52)’in ifadesi ile özerklik; “*bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, yukarıda da belirtildiği gibi, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir*”. Bu çerçevede yerel özerklik; “*kendi kendini yönetebilmeye dair bir hakkı anlatır*” (Arıkboğa, 2015, s. 11).

AYYÖŞ’ün 3. maddesinde yerel yönetimlerin özerkliği şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Özerk yerel yönetim kavramı yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır” (COE, 2021, s. 13).

Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği’nin en önemli yapı taşlarından birinin özerk yerel yönetim birimleri olduğundan hareketle, ortak bir toplumsal değer olarak gördüğü yerel özerklik konusuna kuruluşundan itibaren özel önem vermiştir. Özerklik Şartı resmi olarak, 1985 yılında kabul edilmiş olsa da, Avrupa Konseyi’nde yerel yönetimlerin özerkliğine dair girişimlerin 1953 yılına kadar uzandığı görülmektedir. Girişimler 1980’li yılların başında iyice yoğunlaşmıştır; Avrupa Konseyi’nin 1981-1984 yılları arasındaki birçok karar tasarısında, “yerel özerklik” ilkesine anayasalarda yer verilmesine dair öneriler yer almaktadır¹⁹ (Keleş, 2011, s. 53-54).

¹⁹ Keleş, Avrupa Konseyi’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın uygulanmasını izlemekle görevli Bağımsız Bilim Kurulu üyesidir.

AB üyelik sürecindeki aday ülkelerden, yerel yönetimlerini güçlendirmeleri, özellikle de idari ve mali özerklik konusunda çalışmalar yapmaları beklenmektedir. Bu çerçevede temel referans kaynağı olan AYYÖŞ, AB’de yerel yönetimlerin işleyiş mekanizmasını belirleyici niteliktedir. Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerinden yönetim prensiplerine dayanmakta; kanunlarla belirlenmiş olan sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlere, kamu hizmetlerinin önemli bir kısmını kendi sorumlulukları dahilinde ve yerel nüfusun çıkarlarını gözетerek düzenleme ve yönetme hakkı tanımaktadır (ABİFM, 2015).

Avrupa Konseyi 1985 yılında Özerklik Şartı’nın kabulü sonrası deneyimler ve bazı ilkelerin daha iyi anlaşılmasına yönelik olarak, 2009 tarihinde “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Yerel Yönetimlerin İşlerine Katılma Hakkına İlişkin Ek Protokol” isimli bir Ek Protokol’ü imzaya açmıştır. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin 1994 yılından itibaren aldığı bazı “Tavsiye Kararları” temel alınarak hazırlanan Ek Protokol; en az sekiz üye ülkenin imzalamasıyla yürürlüğe girmesi koşuluyla Özerklik Şartı’na taraf olan ülkelerin imzasına açılmıştır. Katılım ilkesinin yerel demokraside daha etkin duruma getirilmesini hedefleyen Ek Protokol, 2012 yılında yürürlüğe girmiştir (Keleş & Mengi, 2013, s. 85). Türkiye’nin ise, Ek Protokol’de imzası bulunmamaktadır.

AB özellikle 1990 ve sonrasında hızlanan bütünleşme süreci ile yerel yönetimlere özel önem vermeye başlamış, Maastricht Antlaşması ile yerindenlik ve orantılılık ilkelerini kabul etmiştir. Bu çerçevede, yerindenlik ilkesi AB’nin temel ilkelerinden biri haline gelmiş ve bu süreçte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı AB üye devletleri ve AB kurumları için referans olmuştur (Toksöz vd., 2009, s. 24). AYYÖŞ çok kapsamlı bir özerklik tanımlaması yapması dolayısıyla etkili bir uluslararası belge olmuş; Şart’ın imzalanmasının ardından birçok Avrupa ülkesinde kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanlarında reformlar yapılmıştır. Bu hususta, Avrupa Konseyi’nin uluslararası uzmanlara değerlendirme raporları hazırlatarak Şart’ı kabul eden ülkelerdeki gelişmeleri yakından izlemesinin etkili olduğu belirtilmelidir (Toksöz vd., 2009, s. 24).

Ulusal düzeyde ise, AYYÖŞ’e imza koyan ülkelerde düzenlemeler yapılırken; yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi, bu birimlerin görev ve yetkilerinin anayasa ile

belirlenmesi, verilen yetkilerin merkezi idare tarafından zayıflatılmaması, yerel yönetimlerin kendi içinde örgütlenmesinin sağlanması ve gerekli mali kaynak tahsisi ile ilgili organların seçilmişlerden oluşmasına dikkat edilerek yerindenlik anlayışının pekiştirilmesine dikkat edilmesi beklenmektedir (Akçadağ, 2011, s. 1).

Türkiye ise, Avrupa Konseyi'nin kurucu üyelerinden birisi olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1988 tarihinde imzalamış; Şart 1991 tarihinde 3723 sayılı Kanun ile TBMM'de kabul edilmiştir. Şart'ın yürürlüğe giriş tarihi ise, 1993'tür. AYYÖŞ'ün 30 maddesi bulunmaktadır ve Şart'ın 12. maddesine göre; “*Şart'ı kabul eden devletler belirli paragraflar zorunlu olmak kaydıyla, Şart'ın I. bölümündeki en az 20 paragraf ile kendini bağlı kabul etmeyi taahhüt etmektedir*” (Sobacı, 2015, s. 14). Şart hem merkeziyetçi hem de daha adem-i merkeziyetçi ülkelerin konsensüsü ile nihai halini almıştır. Avrupa'da ülkelerin hem politik hem de siyasal ve coğrafi farklılıkları göz önünde bulundurularak, Özerklik Şartı pek çok açıdan esnektir. Bu çerçevede hem bazı paragraflara çekince koyabilme, hem de ülkenin bazı bölgeleri açısından rezervler koyma imkânı vardır (Arıkboğa, 2015, s. 61). Türkiye de bu kapsamda, 1991 yılında onayladığı Şart'ın 10. maddesine çekince koymuştur. Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

TÜRKİYE'NİN ÇEKİNCE KOYDUĞU MADDELER VE İÇERİKLERİ	
Çekince Koyulan Madde ve Fıkralar	İçerik
Şart'ın 4. maddesinin 6. fıkrası	Yerel yönetimleri ilgilendiren konuların planlama ve karar alma süreçlerinde kendilerine danışılması
Şart'ın 6. maddesinin 1. fıkrası	Yerel yönetimlerin kendi içsel örgütlenmelerini serbestçe belirleme hakkı
Şart'ın 7. maddesinin 3. fıkrası	Yerel düzeydeki seçilmişlerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerin kanunla belirlenmesi
Şart'ın 8. maddesinin 3. fıkrası	Yerel yönetimlerin idari denetiminin, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılması
Şart'ın 9. maddesinin 4. fıkrası	Yerel yönetimlere dair mali sistemlerin, hizmetler için gereken harcamalardaki gerçek artışların izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmesi ve esneklik taşıması
Şart'ın 9. maddesinin 6. fıkrası	Yeniden dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere nasıl tahsis edileceğine ilişkin kendilerine danışılması
Şart'ın 9. maddesinin 7. fıkrası	Yerel yönetimlere yapılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacağı ve hibe verilmesinin yerel yönetimlerin kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkını sınırlandırmaması
Şart'ın 10. maddesinin 2. ve 3. fıkrası	Sırasıyla, her devletin yerel yönetimlerin birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetimler birliklerine katılma hakkını tanıması ve yerel yönetimlerin kanunda öngörülen koşullar çerçevesinde başka devletlerin yerel yönetimleriyle işbirliğine girebilmesi
Şart'ın 11. maddesi	Yerel yönetimlerin özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkı

Tablo 1: Türkiye'nin Çekince Koyduğu Maddeler ve İçerikleri (Sobacı, 2015, s. 16).

Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler; yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir paydaşı olarak görülmesini gerektiren “yerel yönetimlere danışma”, “mali özerkliğin güçlendirilmesi” ve “kendi aralarında ve uluslararası alanda iş birliğine girme” konularında yoğunlaşmaktadır (Sobacı, 2015, s. 17). Bu hususta, Türkiye’de 2000’li yıllarda yasalaşan ve yürürlüğe girmiş veya kadük kalmış olan (5227 sayılı Kanun) yerel yönetim reformlarının bir kısmında, çekincelerin fiilen yok edildiği görülürken; bazı düzenlemelerin (6360 sayılı Kanun) kabul edilmiş olan maddeler ile dahi çelişkiler taşıdığı görülmektedir. Bu konuda detaylı analiz tezin son bölümünde yapılmaktadır.

2.1.6. Katılım Ortaklığı Belgeleri

Katılım Ortaklığı Belgeleri (KOB), AB tarafındam Türkiye’nin üyelik stratejisini belirleyen belgelerdir. Bu belge Avrupa Birliği Komisyonu tarafından “yol haritası” olarak nitelendirilmektedir. AB, katılım ortaklığı belgesiyle aday ülkenin uygulaması gereken politika araçlarını ve öncelikleri belirleyerek kendi koşullarını belirtmektedir.

Türkiye için ilk KOB, AB Konseyi tarafından 2001 yılı Mart ayında kabul edilmiştir. Türkiye’ye, ODAÜ gibi Lüksemburg Zirvesi’nde adaylık statüsü verilmemiş olduğundan, 1998, 1999 ve 2000 yıllarında ilerleme raporları yayınlansa da, o tarihlerde yayınlanmış herhangi bir katılım ortaklığı belgesi bulunmamaktadır (Akdoğan, 2008, s.156). KOB’lar hem uygulama hem de mevzuat uyarlama konularında, Türkiye’nin üyelik için öncelik alanlarını ve politika araçlarını belirlemektedir. Türkiye’nin yerine getirmesi beklenen öncelikler, kısa ve orta vadeli olarak iki grupta belirtilmektedir. Kısa vadeli reformların; bir yıl içinde tamamlanması, bu sürede reformlar gerçekleştirilemese bile, ileriye dönük adım atılması istenilmektedir. Tamamlanması bir yıldan fazla süreceği kabul edilen orta vadeli reformların ise, olanaklar dahilinde, çalışmalarının bir yıl içinde başlatılması beklenmektedir (Avrupa Komisyonu, 2001).

2001 yılındaki bu ilk KOB, daha önce hazırlanmış olan üç ilerleme raporunda Komisyon tarafından dile getirilen sorun alanlarına yönelik, kısa ve orta vadeli öncelikleri belirlemektedir (Avrupa Komisyonu, 2001). Bu ilk belgede, Türkiye’ye sağlanacak mali yardımlar ve bu yardımlara ilişkin koşullar tek bir çerçevede toplanmaktadır (Akdoğan,

2008, s. 157). Belgede, kamu yönetiminin modernizasyonunun hızlandırılmasına, özelleştirmelerin gerçekleştirilmesine, bölgesel kalkınmayı da sağlayacak olan yönetsel düzenlemeler yapılmasına ve bölgesel düzeyde işlevsel yapılar oluşturulmasına atıfta bulunulmuştur.

Komisyon'un önerisiyle 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, üç kez gözden geçirilmiş ve 2003 yılında Konsey tarafından kabul edilmiştir. 2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ise, kısa vadeli reformların süresi gerekçelendirilmeksizin, "bir ila iki yıl" olarak ifade edilmiştir. Daha önceki belgede bir yıl içinde tamamlanması beklenen faaliyetlerin yer aldığı orta vadeli reformların süresi ise, "üç ila dört yıl" olarak tanımlanmıştır. Öte yandan 2003 tarihli KOB'da, kısa ya da orta vadeli herhangi bir hedef belirtilmemiş; aynı yıl yayınlanan ilerleme raporunda bu konuya yer verilmiştir. Belge'de kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve yönetsel kapasitenin artırılması konusuna vurgu yapılmıştır. Türkiye'nin 2001 ve 2003 tarihli güncellenmiş KOB'a istinaden oluşturduğu 2001 ve 2003 tarihli "Ulusal Programları"nda da, AB'ye yönetsel uyumu kolaylaştırıcı ve yönetsel kapasiteyi artırıcı reformlar yapılması öngörülmüştür (Ömürgönülşen & Öktem, 2007, s. 103).

AB tarafı, Türk kamu yönetiminin AB'ye idari uyumu sürecinde, idari kapasitenin artırılmasına özel vurgu yapmakta ve AB Konseyi'nin yayınladığı 2003 tarihli KOB'da bu konu "Kamu İdaresinin Güçlendirilmesi" başlığı altında incelenmektedir (AB Konseyi, 2003). Bu bağlamda Türkiye'nin 2001 ve 2003 tarihli KOB doğrultusunda hazırladığı, 2001 ve 2003 tarihli Ulusal Programları'nda, AB'ye idari uyumu kolaylaştırıcı ve idari kapasiteyi artırıcı reformlar yapılması öngörülmektedir. Programlarda; *"kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı biçimde sunulması ve bunun için gerekli yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına yönelik kapsamlı bir kamu yönetimi reformu hedefi"* belirtilmiştir (Ömürgönülşen & Öktem, 2007, s. 103).

2005 yılında Komisyon tarafından önerilen ve 2006 yılında kabul edilen KOB'da daha önceki belgelerden farklı biçimde, kısa vadeli öncelikler arasında sayılan "güçlendirilmiş siyasi diyalog ve siyasi kriterler" bölümündeki, "demokrasi ve hukukun üstünlüğü" başlığı altında; kamu yönetimi, sivil asker ilişkileri, yargı sistemi ve

yolsuzlukla mücadele politikası ele alınmaktadır (Akdoğan, 2008, s. 168). Daha önceki belgelerde sektörel alanda idari kapasitenin artırılması kapsamında ele alınan ve ilk kez ayrı bir başlık altında incelenen “Kamu Yönetimi” başlığı altında şu hususlara yer verilmiştir:

“daha geniş hesap verebilirlik, etkililik ve şeffaflık sağlanması amacıyla, kamu yönetimi ve personel politikasında reformun sürdürülmesi, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması ve bütünüyle işleyen bir Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sisteminin kurulması gerektiği” (KOB, 2006).

Gözden geçirilmiş 2008 tarihli KOB’da Kamu Yönetimi başlığı altında, önceki belgede yer alan ifadelere benzer ifadeler yer almıştır. Hesap verebilirlik, etkinlik ve şeffaflığın temini için ise kamu yönetimi ve personel rejiminde reformların devamının gerekli olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerle ilgili kanunlara ilişkin; *“kabul edilen mevzuatın uygulanması ile etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimlerin sağlanması”* talebi dile getirilmiştir. İlgili belgede kısa vadeli hedefler için; kamu yönetimi ve personel rejimindeki reformların takibinin yapılması, *“yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması gerekliliği”*, Ombudsmanlık sisteminin kurulması ve ilgili mevzuatın Sayıştay’da kabul edilerek uygulanması gibi konular tekrar edilmiştir (AB Başkanlığı, 2008). Orta vadeli öncelikler arasında ise; özelleştirme sürecine devam edilmesi, kamu finans sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanması gibi hedefler 35 başlık altında gerçekleştirilme vadesine göre sıralanmıştır (Keskin, 2010, s. 266). KOB’lar 2008 yılından sonra bir daha yayınlanmamıştır.

KOB’lar ve İlerleme Raporları dışında, Türkiye ile AB arasında üyelik müzakerelerinin başladığı 2005 yılında “Müzakere Çerçeve Belgesi” yayınlanmıştır. Müzakere Çerçeve Belgesi müzakere süreçlerinin temel belgelerinden birisi olup; katılım müzakerelerine ilişkin ilkeler, esaslar, usuller ve müzakere başlıklarını belirlemektedir. Türkiye için hazırlanan Müzakere Çerçeve Belgesi’nde üç unsurun öne çıktığı görülmektedir:

- “Kopenhag siyasi kriterlerinin istisnasız olarak uygulanması, siyasi reformların derinleştirilmesi ve içselleştirilmesi
- AB müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanması

- Sivil toplumla diyalogun güçlendirilmesi ve bu çerçevede hem AB ülkelerinin kamuoylarına hem de Türkiye kamuoyuna yönelik olarak bir iletişim stratejisinin yürütülmesi” (AB Başkanlığı, 2019).

Müzakere Çerçeve Belgesi’nin 17. maddesinde Türkiye’nin oluşturması beklenen idari sistemin genel çerçevesi çizilmektedir:

“Müktesebatın tüm alanlarında, Türkiye, müktesebatı etkili bir şekilde uygulamak veya duruma göre katılımdan makul bir süre önce etkili bir şekilde uygulayabilmek amacıyla, kurumlarını, yönetim kapasitesini, idari ve yargısal sistemlerini hem ulusal hem de bölgesel düzeyde, Birlik standartlarına yükseltmelidir. Daha genel anlamda, bu, etkin ve tarafsız bir kamu hizmeti üzerine kurulmuş iyi işleyen ve istikrarlı bir kamu yönetimini ve bağımsız ve etkin bir yargı sistemini gerektirmektedir” (AB Başkanlığı, 2005, s. 6).

2.1.7. İlerleme Raporları (2000-2020)

AB katılım sürecinin mantığı çerçevesinde Türkiye’nin aday ülke ilan edilmesinden itibaren ülkede gerçekleşen reformlar, Birlik ve kurumları tarafından daha ayrıntılı ve kapsamlı bir şekilde incelenmeye başlamıştır. Genelde AB, özelde ise Avrupa Komisyonu, Türk demokrasisinin sadece şekil yönüyle ilgilenmemekte; demokrasinin garantisi olan kurumların istikrarı, geliştirilmesi ve Kopenhag Kriterlerine uyum kapsamında gerçekleştirilen reformlar ve uygulamaları yakından takip etmektedir. Bu çerçevede Komisyon Türkiye’nin performansını sürekli izlemekte ve kriterler çerçevesinde Türkiye’den beklentilerini ayrıntılı biçimde bildirmektedir. Komisyon’un beklentileri ve değerlendirmeleri her yıl Türkiye için hazırladığı 80-100 sayfa civarındaki İlerleme Raporlarına yansıtılmaktadır (Tocci, 2013, s. 281)

AB’nin Türk Kamu Yönetimi üzerindeki doğrudan ve geniş kapsamlı etkisi Türkiye’nin 1999 Helsinki Zirvesi’nde resmen aday ülke ilan edilmesi ile başlamış; başlayan bu yeni süreçte AB, Katılım Ortaklığı belgeleri ile Türkiye’nin uygulaması gereken politika araçlarını ve önceliklerini belirlemiştir. İlerleme Raporları ile ise; Türkiye’nin kabul ettiği mevzuatı, onayladığı uluslararası sözleşmeleri, aldığı kararları ve uygulama önlemlerini bu politika ve öncelikler dizisini dikkate alarak değerlendirmeye başlamıştır (Ömürgönülşen & Öktem, 2007, s. 102-103).

Ulusal kamu yönetimlerine yönelik belirli AB kuralları olmasa da “Avrupa İdari Alanı”, “Avrupa idari norm ve standartları”, “Avrupa idari kurum ve kuralları” olarak formüle edilen düzenlemelerin, aday ülkelerde uygulanma ve geçerlilik durumunun bir analiz aracı olarak, ilerleme raporları önem taşımaktadır (Bulut, 2011, s. 105).

Türkiye için ilk ilerleme raporlarında yerel yönetimlerle ilgili beklentiler yer almamakla birlikte; 2000-2004 yılları arasında yayınlanan İlerleme Raporlarında; yerel yönetimlere dair bir gelişme olmadığı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin zayıflatılması, yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi, yapısal bazı değişikliklerin yapılması gerekliliği vurgulanmış ve kamu yönetimi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için yasal düzenlemelerin yapılması önerilerek, bu alanda hala aşama kaydedilmediği vurgulanmıştır.

2004 yılı İlerleme Raporu’nda yerel yönetimler alanında yapılan yasal düzenlemelere yer verilmiş; Büyükşehir Belediyesi Kanunu dışındaki KYTK, Belediye Kanunu ve İl Özel Yönetimi Kanunu’nun TBMM’de kabul edilmesine rağmen, Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere Meclis’e gönderildiği ve Meclis’in zaman geçirmeden bu yasaları tekrar görüşmesi gerektiği görüşü ifade edilmiştir (2004 Yılı İlerleme Raporu). Ayrıca ilgili kanunların, ülkedeki merkeziyetçi, hiyerarşik, katı idari yapının; adem-i merkeziyetçi, katılımcı, saydam, sorumlu bir yapıya dönüştürülmesi amacını taşıdığı ifade edilmektedir. Reform çalışmalarının başarılı olması durumunda Türkiye’nin yönetim kültürünün modernleşeceği ve bunun AB üyelik sürecine olumlu katkı sağlayacağı vurgulanmıştır (Mengi, 2007, s. 105).

2005 yılı İlerleme Raporu’nda, gelişmeler Kamu Yönetimi alt başlığında incelenmiş ve bölgesel ve yerel düzeydeki reformlarla ilerleme kaydedildiği; fakat bunların yeterli olmadığı ifade edilmiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun (KYTK); *“görev ve yetkilerin merkezi ve yerel idareler arasında yeniden bölüştürülmesini, idari yapıların rasyonel hale getirilmesini, idarenin vatandaşlara karşı daha duyarlı ve şeffaf olmasını sağlayacağı”* ifade edilirken; söz konusu Kanun’un Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinin reform sürecine zarar verdiği tekrar vurgulanmıştır. Bununla beraber Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve daha önceden kabul edilmiş olan Büyükşehir Belediye Kanunu’nun; etkin, sonuca odaklı ve

şeffaf yerel idareyi hedefleyen modern kamu yönetimi oluşturulmasında önem taşıdığı belirtilmiştir. Bu gelişmelerin Türkiye açısından olumlu olduğu, fakat eksikliklerle beraber, kanunlarla ilgili ikincil mevzuatın da oluşturulması gerektiği raporda vurgulanan konulardandır (2005 Yılı İlerleme Raporu).

2006 yılı İlerleme Raporu'nda; Ombudsmanlığın (Kamu Denetçiliği Kurumu) kurulması olumlu bir gelişme olarak görülürken; hala merkezden yerele yetki devrinin gerçekleşmediği belirtilmiştir. Raporda, kamu yönetimi reformunda bazı yasal ilerlemeler sağlansa da, yerinden yönetim konusunda daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerektiği vurgulanmıştır (2006 Yılı İlerleme Raporu)

2007 yılı İlerleme Raporu'nda;

...kamu yönetimi ve kamu hizmetine ilişkin mevzuat reformlarında bir miktar ilerleme olduğu; uygulama ve kapasitenin geliştirilmesi gibi anahtar konularda sınırlı ilerleme olduğu, bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın artırılmasına, hesap verilebilirliğin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin artırılmasına daha çok önem gösterilmesi...”

gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, daha önceki raporlarda olduğu gibi, Kamu Yönetimi Temel Kanunu konusunda bir gelişme olmadığı tekrarlanmıştır.

2008 yılı İlerleme Raporu'nda “üst düzey atamaların siyasileşmesi” eleştirilirken, Kamu yönetimine ilişkin, “idarenin yükünün hafifletilmesi, basitleştirmenin sağlanması, olağan etki değerlendirmelerinin hayata geçirilmesi, idari prosedürlerinin geliştirilmesi, şeffaflığın güçlendirilmesi ve siyasa oluşturma ile eşgüdüm sistemlerinin geliştirilmesi” gibi sorunların çözüme kavuşturulması gerektiği ifade edilmektedir. “Devlet memurluğu konusunda kapsamlı bir yasa” tasarısının oluşturulması gerektiği de belirtilmiş; “kamu yönetimi reformu alanında sınırlı bir ilerleme kaydedildiği” ve “kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi gerektiği” vurgulanmıştır (2008 Yılı İlerleme Raporu).

2009 yılı İlerleme Raporu'nda; bürokratik işlemlerin hala fazla oluşu eleştirilmiş, “düzenleyici etki analizleri yapılması, idari usullerin oluşturulması, şeffaflığın artırılması ve politika oluşturma ve koordinasyon sistemlerinin geliştirilmesi”

gibi pek çok alanda sorun olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, kamu yönetimi reformuna dair sınırlı gelişmenin olduğu; *“kamu hizmetinin modernleştirilmesi konusunda önemli çalışmaların yapılması gerektiği”* belirtilmiştir. Yönetimin sadeleştirilerek; *“profesyonel, bağımsız, hesap verebilir, şeffaf ve liyakate dayalı bir kamu hizmetinin daha fazla geliştirilmesinin”* gerekliliği tekrarlanmıştır (2009 Yılı İlerleme Raporu).

2010 yılı İlerleme Raporu’nda; “Ombudsmanlık kurumunun kuruluşu, kişisel verilerin korunması ve bilgi edinmeye dair konularında ilerleme yaşandığı söylenirken, *“özellikle Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun uygulanması ve kamu hizmetleri reformu konularında daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği”* vurgulanan önemli hususlardan olmuştur (2010 Yılı İlerleme Raporu).

2011 yılı İlerleme Raporu’nda; *“yerel yönetimlere yetki devri konusunda ilerleme kaydedilmediği”* belirtilmiştir. *“Kamu yönetimi ve kamu hizmetlerine ilişkin yasal reformlarda”* sınırlı kaydedildiği ifade edilirken; fakat Ombudsmanlığın kurulmasına ilişkin hala ilerleme olmaması eleştirilmiştir. Ayrıca, *“yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek gerektiği”* değerlendirmesi yapılmıştır (2011 Yılı İlerleme Raporu).

2012 İlerleme Raporu’nda, *“yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme”* kaydedildiği; fakat idari vesayetin kaldırılmasına yönelik bir gelişmenin olmadığı belirtilmekle birlikte; *“liyakate dayalı terfiyi sağlayan kapsamlı bir kamu reformuna ihtiyaç duyulduğu”* ifade edilmiştir. Sonuç olarak, *“kamu yönetimi mevzuatına ilişkin reformlarda ilerleme”* kaydedildiği; Ombudsmanlığın kurulmasının, *“vatandaşların haklarının güvence altına alınmasında ve kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanmasında”* dikkate değer bir adım olduğu vurgulanmıştır. Ek olarak şu önerilerde bulunulmuştur:

“...dış denetim, kamu mali yönetimi ve kontrolünün güçlendirilmiş; ancak Sayıştay Kanununda yapılan son değişiklikler Sayıştay denetimi ve kontrolünün bağımsızlık ve etkililiğine ilişkin ciddi endişe yaratmakta, kamu görevlilerine ilişkin kapsamlı bir reform için daha fazla siyasi destek gerekmektedir” (2012 Yılı İlerleme Raporu).

2013 yılı İlerleme Raporu'nda, önceki ilerleme raporunda sıralanan beklentiler tekrar edilmekle birlikte; özellikle *“yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği”* söylenmiştir. Kasım 2012'de kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile, *“belediyelerin yetkilerinin kapsamının genişletildiği; böylece bazı küçük belediyelerin kamu hizmeti sunma konusunda kapasitelerinin zayıf olduğu yönündeki Avrupa Konseyi eleştirisine kısmen cevap verildiği”* ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu düzenlemenin dahi, kamu yönetimi reformu gereksinimini karşılamadığı belirtilmiştir. *“Yetki devri yoluyla belediyelerin güçlendirilmesi veya kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması konusunda Avrupa Konseyi tavsiyelerinin yerine getirilmemesi”* konusunda eleştiriler yinelenmiştir. Ayrıca, daha önceki raporlarda da belirtildiği üzere; *“dış denetim ile kamu mali yönetimi ve kontrolünün güçlendirilmesi, ayrıca bütün kamu kurumlarında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılması için çaba gösterilmesi gerektiği”* ve kapsamlı bir kamu yönetimi reformuna duyulan ihtiyacın devam ettiği vurgulanmıştır (2013 Yılı İlerleme Raporu).

2014 yılı İlerleme Raporu'nda; *“yerel yönetimlere yetki devri konusunda ilerleme kaydedilmediği; mali yerinden yönetim konusunda ise çok sınırlı ilerleme kaydedildiği”* belirtilmiştir. *“2013 yılında yerel yönetimlerin devlet gelirlerindeki ve harcamalarındaki payının yüzde 10'un altında kalması”* hususu eleştirilmiştir. Hizmet sunumunun, *“idari işlemlerin basitleştirilmesi ve temel kamu hizmetlerinin çevrimiçi sağlanması (e-devlet) bakımından iyileştirildiği; ancak hesap verebilirlik konusunda ilerleme kaydedilmediği”* ifade edilmiştir. Raporda, kamu yönetimi reformu konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir (2014 Yılı İlerleme Raporu).

2015 yılı İlerleme Raporu'nda; *“yerel yönetimlerle ilgili olarak; belediyelerin yetkilerinin kapsamını genişleten Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda 2012'de yapılan değişikliğe rağmen, mali yerinden yönetimin sınırlı kaldığı”* belirtilmiştir. Ayrıca, *“belediyelerin, kendilerine devredilen sorumlulukları yerine getirmek için gerekli mali kaynaklara ihtiyaç duyduğu”* ve hala kamu yönetimi reformu konusunda pek hazırlıklı olunmadığı ifade edilmiştir. *“Faydalanıcı odaklı bir yönetim anlayışının benimsenmesi sayesinde, geçen yıl içinde özellikle vatandaşlara ve işletmelere hizmet sunumu konusunda bazı ilerlemeler kaydedildiği”* belirtilmiştir. Türkiye'de, *“güçlü bir kamu*

hizmeti ve idari kapasite mevcut olduğu”; ancak “daha kapsamlı bir kamu yönetimi reformuna yönelik siyasi ve idari taahhüdün olmayışının zorluk teşkil etmeye devam ettiği” belirtilen ve eleştirilen konular arasındadır (2015 yılı İlerleme Raporu).

2016 yılı İlerleme Raporu’nda yerel yönetimlere ilişkin olarak;

“...Güneydoğu’da, bazı milletvekili ve belediye başkanlarının (bir kısmı darbe girişiminden sonra olmak üzere) terörle ilgili suçlardan gözaltına alınması ya da tutuklanması dolayısıyla; bu belediyelerin sınırları içinde yaşayan vatandaşların, Türk mevzuatı uyarınca seçilen yerel yetkililerce tekrar temsil edilmelerinin son derece önemli olacağı...”

ifade edilirken, *“Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda 2012’de yapılan değişikliğe rağmen, mali yerinden yönetimin sınırlı kaldığı”* görüşü, önceki yılki raporda olduğu gibi tekrar edilmiştir. *“Belediyelerin, kendilerine devredilen sorumlulukları yerine getirmek için gerekli mali kaynaklara ihtiyaç duyduğu”* belirtilmiştir. Öte yandan, Türkiye’nin kamu yönetimi reformu konusunda tam hazırlıklı olmadığı görüşü yinelenmiştir. Bunlara ek olarak, *“Darbe girişiminin ardından kamu hizmetleri alanında, özellikle de insan kaynakları yönetiminde gerileme yaşandığı”* değerlendirmesi yapılmıştır. *“Kapsamlı bir reform stratejisi ve siyasi sahiplenmenin hâlâ mevcut olmadığı; idarenin siyasileştirilmesine devam edilmesinin endişe yarattığı”* söylenmiştir (2016 Yılı İlerleme Raporu).

2017 yılında hiçbir aday ülke için İlerleme Raporu yayınlanmamıştır.

2018 yılı Türkiye Raporu’nda;

“...yerel yönetimlerle ilgili olarak Doğu ve Güneydoğu’daki seçilmiş temsilci ve belediye yöneticilerinin terörle ilgili suçlamalarla gözaltına alınması veya tutuklanmasına devam edildiği; Türkiye’deki mevzuat ve Türkiye’nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda, vatandaşların yeni seçilmiş yerel temsilcileri seçmelerine izin verilmesi...”

gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, Venedik Komisyonu tarafından Ekim 2017’de dile getirilmiş olan; *“olağanüstü hâl kararnameleriyle, yerel yönetim sistemine yapısal nitelikte değişiklikler getirilmesine ilişkin endişeleri”* dile getirmiştir. Bunların yanı sıra,

“Anayasa referandumunun ardından, AK Parti tarafından başlatılan kadroların yenilenmesi hareketinin bir parçası olarak İstanbul ve Ankara’daki belediye başkanları da dâhil olmak üzere, AK Partili yedi belediye başkanının istifası istenmiştir” denilerek tüm bu yaşananların *“Türkiye’deki yerel demokrasiyi daha fazla erozyona uğratacak birer adım”* olarak görüldüğü ifade edilmiştir. Türkiye’nin reform hazırlığı konularındaki görüşlerde herhangi bir değişiklik olmamıştır. *“Kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi alanlarında ciddi gerileme yaşandığı”* da eleştirilen konular arasındadır (2018 Yılı İlerleme Raporu).

2019 yılı Türkiye Raporu’nda yerel yönetimlerle ilgili olarak; “seçimle iş başına gelmiş belediye başkanlarının, terörle bağlantılı oldukları gerekçesiyle, görevden alınarak yerlerine merkezden atamaların yapılması ve kayyum yönetimleri eleştirilmeye devam etmiştir. *“Türkiye’deki mevzuat ve Türkiye’nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı uyarınca, seçmenlerin yerel temsilcileri seçmelerine izin verilmesi gerekliliği”*, önceki raporda olduğu gibi yinelenmiştir:

“Yerel siyasetçilerin tutuklanması ve ihraç edilmesi ile yerlerine kayyum atanması ve YSK’nın Güneydoğu’daki dört belediyede HDP adaylarının belediye başkanlığını reddetmesi, seçmenleri yerel düzeyde siyasi temsilden yoksun bırakmakta ve yerel demokrasiye ciddi bir şekilde zarar vermektedir” (2019 Yılı İlerleme Raporu).

Yerel yönetimlerin bütçelerine ilişkin olarak ise;

“...Ağustos 2018’de yayımlanan bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yerel yönetim bütçelerinin tümünün Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlanmış; Kanun veya Anayasa uyarınca kurulmuş meslek kuruluşları, vakıflar ve sosyal güvenlik kurumlarının tümünün söz konusu Kararname kapsamında yer alması... Tek Hazine Kurumlar Hesabının oluşturulması, herhangi bir bütçe fazlasının paylaşılacak olması nedeniyle kamu kurumları arasında daha dengeli bir bütçe sağlanması avantajını sunmakla birlikte; yerel yönetimlerin ve kamu iktisadi teşebbüslerinin merkezi yönetime bağımlılığını artırma ve yerel demokrasiye daha fazla zarar verme riskini taşımaktadır”

denilerek mali özerkliğin önemine dikkat çekilmiştir. Ek olarak; *“kamu hizmetleri ile insan kaynaklarının yönetimi alanlarında ciddi gerileme kaydedildiği; bu durumun politika oluşturma ve hesap verebilirliği de olumsuz etkilediği”* ifade edilmiştir. Kamu

yönetimi ve kamu hizmeti sisteminin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle önemli ölçüde yeniden yapılandırıldığı; kamu hizmeti sisteminde yapılan değişiklikler ile kamu yönetiminin daha da siyasileşmesi eleştirilmiştir. Kamu yönetimi reformuna ilişkin bütüncül ve sistematik bir yaklaşım olmadığı belirtilmiş ve idare sisteminde genel itibariyle bir merkezileşme yaşanması durumu eleştirilmiştir (2019 Yılı İlerleme Raporu).

2020 yılı Türkiye Raporu'nda yerel yönetimlerle ilgili daha önceki raporlarda olmadığı kadar geniş bir değerlendirmeye yer verilmiştir. Yerel düzeyde, 2019 yerel seçimlerinden sonra siyasi ortamın büyük ölçüde değiştiği ifade edilmiştir. Özellikle seçimler ve kayyımlık uygulamasına çokça eleştiri getirildiği görülmektedir:

“Yerel düzeyde, 2019 yerel seçimlerinden sonra siyasi ortam büyük ölçüde değişmiştir...Merkezi hükümetin, muhalefet partilerinin belediye başkanları tarafından yönetilen belediyelerle ilişkileri birçok konuda ihtilaflı olmuştur. Kovid-19 müdahalesi çerçevesinde, İçişleri Bakanlığı, belediyelerin yardım kampanyaları nedeniyle İstanbul ve Ankara belediye başkanları aleyhinde soruşturma başlatmıştır.

Güneydoğu'da yaşanan gelişmeler, 31 Mart 2019 tarihindeki seçimlerin demokratik sürecinin sonuçlarının sorgulanmasına neden olmuştur. Merkezi yönetim, Güneydoğuda, aralarında Diyarbakır, Van ve Mardin belediye başkanlarının da bulunduğu, demokratik olarak seçilmiş, hepsi HDP üyesi 47 belediye başkanını, esas olarak terör örgütleri ile bağlantılı oldukları gerekçesiyle görevden uzaklaştırmıştır. Bununla birlikte, seçimlerden önce adayların dikkatle incelenmiş olması, görevden uzaklaştırılmalarını daha da haksız kılmaktadır. 2020 Şubat ortasında beraat etmiş olmasına rağmen, Mardin Belediye Başkanı görevine iade edilmemiştir. Merkezi yönetim tarafından atanmış kayyumlar, belediye meclislerini askıya almıştır. Yüzlerce yerel siyasetçi ve seçilmiş yetkili ile binlerce parti üyesi, terör ile ilgili suçlamalardan dolayı gözaltına alınmıştır. İddianame bulunmaması nedeniyle bu tedbirler, demokrasinin temel varsayımlarına aykırıdır; seçmenleri yerel düzeyde siyasi temsilden yoksun bırakmaktadır ve yerel demokrasiye ciddi şekilde zarar vermiştir. Venedik Komisyonuna göre, görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının görevlerine iade edilmesi veya belediye başkanlarını belirleme görevinin seçilmiş belediye meclislerine bırakılması ya da ilgili seçim bölgelerinde seçimlerin yenilenmesi gibi diğer yöntemlerle, seçmenlerin tercihlerine saygı gösterilmesi sağlanabilirdi” (2020 Türkiye Raporu).

Kayyımlık uygulamasına dair eleştirilerin bir diğer boyutunu da AYYÖŞ'e uygunluk meselesi ve ayrıca, belediye meclislerinin pozisyonuna dair endişeler oluşturmaktadır:

“İçişleri Bakanlığının seçilmiş yetkililer ile ilgili vesayet yetkilerini düzenleyen yasal çerçeve, Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamındaki taahhütleri doğrultusunda gözden geçirilmemiştir. Valilerin, devlet yetkilisi ve il idare kurullarının başkanı olmak üzere iki işlevinin bulunması ve yerel makamların kararlarının planlamasında, devletin aşırı düzenlemede bulunması ve müdahaleciliği,

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı uyarınca ve yetki ayrımı konusunda açıklık sağlanması amacıyla henüz gözden geçirilmemiştir” (2020 Türkiye Raporu).

Yerel yönetimlere dair raporda dile getirilen bir diğer önemli husus; yönetişim mekanizmasının işleme, kent konseylerinin işlevidir. Bu doğrultuda halkın doğrudan yönetime katılmasını kolaylaştırıcı işleviyle öne çıka kent konseylerinin yeterince işlevsel olmadığı ve yerel yönetimlerin ilgili paydaşlar ile bir araya gelerek yönetişimi hakim kılabilmesi eleştirilmiştir:

“Belediye Kanunu esas olarak, sivil toplumun yanı sıra, yerel kamu kurumları ve vatandaşlar arasında bağlantı yolları öngörmektedir. Ancak bu bağlamda, meslek örgütlerini, sivil toplum kuruluşlarını ve diğer paydaşları bir araya getirmeyi ve belediyelerin karar alma sürecine katkıda bulunmayı amaçlayan kent konseyleri, birçok belediyede büyük ölçüde işlevsiz kalmaya devam etmiştir. Bazı belediyeler, şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeylerini artırmıştır” (2020 Türkiye Raporu).

Kamu yönetimi reformu konusundaki görüşler ise şu şekilde ifade edilmiştir:

“Türkiye, kamu yönetimi reformu alanında belirli düzeyde/kısmen hazırlıklıdır. Rapor döneminde gerileme olmuştur. 2018'de Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesinin ardından kamu yönetimi ve kamu hizmeti sistemindeki büyük çaplı yeniden yapılandırma; merkezi hükümet kurumları arasındaki politika koordinasyonu hâlâ güçlü olmasına rağmen, insan kaynakları yönetiminin yanı sıra politika geliştirme sürecini ve idarenin hesap verebilirliğini olumsuz etkilemeye devam etmiştir. Kamu hizmeti sisteminde yapılan değişiklikler, idarenin siyasileşmesini artırmıştır. Kapsamlı bir kamu yönetimi reformu stratejisi ve kamu mali yönetimi reform programı hazırlanmasına yönelik herhangi bir adım atılmamıştır” (2020 Türkiye Raporu).

AB ilerleme raporları Türkiye'nin reform sürecinde yol haritası görevi görmektedir. Türkiye tarafından, AB uyum süreci içinde özellikle de adaylığın ilanı ile birlikte, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik olarak birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bunların bir kısmı yasalaşmış, bir kısmı ise tasarı aşamasında ya da kadük kalmıştır. Özellikle müzakerelerin başlangıcından sonraki İlerleme Raporları incelendiğinde; AB tarafından kapsamlı bir kamu yönetimi ve yerel yönetim reformu yapılmasının istendiği, fakat Türkiye'nin yapmış olduğu yasal düzenlemeler ve çalışmaların tatmin edici bulunmadığı görülmektedir. Türkiye'nin AB standartlarından halen uzak olduğu ve AB'nin beklentilerinin karşılanmadığını söylemek mümkündür.

2.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu

Avrupa Birliği’nin Türk kamu yönetimi ve yerel yönetimleri üzerindeki doğrudan ve daha geniş kapsamlı etkisi, 1999 tarihli Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin adaylığının ilan edilmesi sonrası başlamıştır (Ömürgönülşen & Öktem, 2007, s. 102). AB’ye uyum sürecinde idari kapasitenin geliştirilmesi süreci, aday ülkeler tarafından “idari reform” adı altında gerçekleştirilmektedir (Şener, 2008, s.121). 1999 Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin AB’ye aday ülke olarak ilanı sonrasında, 2001 yılında Ecevit hükümeti döneminde ilk Ulusal Program hazırlanmış ve ardından bu ulusal program ile uyumlu olacak biçimde 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmıştır. 2002 yılı genel seçimleri sonucu hükümet değişimi yaşanmış, Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) seçmen oylarının yüzde 34,3’ünü alarak tek başına iktidar olmuştur. AK Parti’nin iktidara gelişi ile yerel yönetim reformuna yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. 2003 yılında hazırlanan Ulusal Program’da, Türkiye’nin idari reform kapsamında yapacaklarının çerçevesi çizilmiştir. Bu planların en önemli konu başlıklarından birisi de yerel yönetim reformu olmuştur.

Bu bölümde, Türkiye’de yerel yönetimlere dair reformdan ne anlaşıldığı, reformun gerekçeleri ve kapsamı incelenmektedir. Tezin analiz çerçevesi 2002-2020 yılları ile sınırlandırılmıştır; ancak önceki dönem ile süreklilik ve kırılmaların görülmesi açısından, reformun kavramsal çerçevesini açıklamaya geçmeden önce, Cumhuriyet dönemi yerel yönetim reformuna dair kısa bir tarihçe verilecektir.

Türkiye’de Yerel Yönetim Reformunun Kısa Tarihçesi

Türkiye’de Cumhuriyet dönemi yerel yönetim reformunun kısa tarihçesine bakıldığında; merkezîyetçi ve vesayetçi yapının toplumla iletişiminin kopukluğunun giderilmesi amacıyla, 1940’ların sonu ve 1950’li yıllarda hazırlatılan kamu yönetimi reformuna ilişkin araştırmalar bulunduğu ve bunların çoğunun da yabancı uzmanlar tarafından hazırlandığı görülmektedir. Yazarlarının isimleri ile anılan, “Neumark Raporu (1949)”, “Thornburg Raporu (1949)”, Barker Raporu (1951)”, “Martin ve Cush Raporu (1951)” ile “Chaillaux-Dantel Raporu (1959)” bu raporların başlıcalarıdır.

1960'lı yıllardaki planlı kalkınma dönemi ise, Cumhuriyet dönemi yerel yönetim reformu açısından bir milat sayılabilir. Planlama dönemine geçişle birlikte, yönetimin eksikleri daha net ortaya çıkmış ve yeniden yapılanma ve reform ihtiyacı daha yüksek sesle dile getirilmeye başlanmıştır. Bu dönem aslında paradigma değişiminin olduğu, reform adına yapılmak istenenlerin yeni yaklaşımlar ve projeler ile desteklendiği bir dönemdir. Bu bağlamda 1960-1970'li yıllar itibariyle, yerel yönetimlerin çağa ayak uydurması adına, yeni yaklaşımların ortaya çıktığı görülmektedir.²⁰

1970'li yıllara gelindiğinde “toplumcu belediyeçilik, yeni belediyeçilik ya da demokratik belediyeçilik anlayışının” metropol kentler (Zengin, 2018, s. 1) için konuşulmaya başlandığı ve yoğun biçimde tartışıldığı yıllar olmuştur. 1980'li yıllarla ise, yerel yönetimler konusunda yeni bir paradigma değişimi yaşandığı ve neoliberal yaklaşımların ağırlığını arttırdığını söylemek gerekir. İmar planlaması yoluyla; “*kentsel ranta dayalı adaletsiz değer dağıtımı, taşeronlaşma, şirketler üzerinden üretim, imar afları*” gibi uygulamalar ile yerel yönetimlerin amacı farklılaşmaya başlamıştır (Zengin, 2018, s. 1). Öte yandan, kalkınma stratejisi de değişmiş ve bu doğrultuda reform için yeni rapor ve çalışmalar hazırlanmıştır.

1945-1980 “idari reform dönemi” olarak adlandırılan bir dönemdir. Güler (1996, s. 41) idari reform dönemi olarak adlandırılan bu dönemi şöyle değerlendirmektedir:

“1945-1980 idari reform seferberliklerinin bir amacı, “dış yardım”, “doğrudan yabancı yatırım”, “kredi ve istikraz” akışının aksamadan yürütülmesidir. Aynı seferberliklerin ikinci amacı, kapitalist gelişmenin gereklerini yerine getirmeyi ve ilgili politikalarda devamlılığı sağlayacak Batı tipi bir bürokratik aygıt yaratılmasıdır ki; bunu gerçekleştirecek bürokratik aygıt yaratılmıştır. Üçüncüsü, idari reformlar bürokrasinin konumu ve rolünü belirleme amacı taşımışlardır; her seferberlik, bürokrasinin baştan aşağıya sorgulanmasını gündeme getirerek aygıtın kapalılık ve katılığının biraz daha aşınmasını sağlamıştır. Böylece bürokrasinin konumu ve rolü değiştirilebilir, yeniden tanımlanabilir bir esnekliğe kavuşturulabilmiştir. Belirtilen üç nedenden ötürü, 1945-80 idari reform araştırma ve uygulamaları “analiz edilmeye değer başarı öyküleri” olarak görülmelidir.”

²⁰ Örnek Köyler Yaklaşımı (1963-1965), Toplum Kalkınması Yaklaşımı (1963-1972), Merkez Köyler Yaklaşımı (1973-1977) ve Köy-Kent ve Tarım Kentleri Yaklaşımları (1970-1980) bunlara örnektir (Zengin, 2018, s. 1).

İlerleyen dönemlerde ise, “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma”, “İçişleri Bakanlığı İç Düzen Projesi”, “Yerel Yönetim Bakanlığı”, “KAYA Projesi”, “MEHTAP Projesi” ve il özel idareleri, belediyeler ve köylere ilişkin kanun tasarıları ile karşılaşmaktadır. 1980’li yıllarda küresel ölçekte neoliberal ekonomi düşüncesinin yaygınlaşması sonrasında, yerel yönetim reformuna bakış açısında da değişimler yaşanmıştır. Neo-liberal düşünce; makro ölçekte kamunun, mikro ölçekte ise yerelin “yönetilmesi” yerine “işletilmesi” mantığı ile, devletin ve idarenin “yeniden yapılandırılmasını” gerekli kılmıştır. Kuşkusuz, neoliberal ekonomi politikalarını benimseyen ülkelerdeki “devletin yeniden yapılandırılması” sürecinde yerel yönetimlerin de dönüşüm geçirmesi kaçınılmazdır. Türkiye’de, 1980’li yıllarda Özal döneminde etkisini göstermeye başlayan neoliberal politikalar ekseninde reform baskısı artmış; kamu kurumlarının özelleştirmelerine başlanmış ve yerelleşmeye yönelik ilk adımlar atılmıştır.

Kamu yönetimi literatüründe “Yerel Yönetimler Reform Tasarısı” olarak bilinen “*Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı*”, 1998 yılında TBMM Başkanlığı’na gönderilmiştir. Güler (1998: 3)’e göre, “*bu tasarı yalnızca yerel yönetimler tasarısı olarak değil; bütün devlet örgütlenmesini yeniden düzenlemeyi amaçlayan*” bir düzenlemedir.

Yerel Yönetimler Reform tasarısının esas amaçlarından birisi; yerel hizmetlerin “*yerinden yönetim ilkesi*” ne uygun biçimde yerel yönetimler tarafından sağlanmasıdır. Bir diğer hedef, yerel yönetim birimlerin kamu harcamalarındaki payının yüzde 15’lerden, yüzde 35’lere çıkartılmasıdır. İlgili tasarıda; merkez ile yerel idare arasındaki hizmetlerin niteliği ile, çağın gereklerine uyacak bir görev dağılımı dikkat çekicidir. Bunların yanı sıra, yerelde “*kararların alınması ve uygulanması süreçlerine*” halkın katılımını artırmaya yönelik düzenlemeler de tasarıda almaktadır (Ökmen, 2008, s. 63-65).

Bu çerçevede yerel yönetimlere, “kanunlarla yasaklanmamış” ve “belli bir yönetime verilmemiş” olan her türlü hizmeti yürütme yetkisi verildiği görülmektedir.

Merkezi yönetimin hareket alanı oldukça daraltılmıştır. Güler (1998, s. 7-8) bu yönüyle tasarının, bir tür “yerel devlet” yaratma amacı taşıdığını öne sürmektedir. O dönem için radikal olarak değerlendirilebilecek bu reform girişimi de pek çoğu gibi yasalaşamamış ve uygulama olanağı bulamamıştır.

Bir “paradigma değişimi” olarak nitelenebilecek bu süreçte, artık devletin büyük ve hantal yapısından uzaklaşarak küçültülmesi; etkinlik, verimlilik gibi önceleri özel sektörü ilgilendiren esaslara uygun biçimde yeniden yapılandırılması gerekliliği doğmuştur. Bu dönemde özellikle uluslararası kuruluşlar, dönüşümün başlıca temsilcileri olarak, devlet reformunda önemli bir itici güç haline gelmiştir. Avrupa Birliği, OECD, IMF gibi örgütler bu konuda öne çıkmış; dönüşüm sürecinde uyulacak esaslar ve ilkelerin belirleyicisi olmuşlardır. Yayman (2005, s. 6) bu dönemi şöyle değerlendirmektedir:

“İdari reform sözcüğü geçmişe nazaran daha kapsamlı ve daha yenilikçi bir anlam kazanmıştır. Ülkelerin yönetim sistemlerinin çağın gereklerine uygun yapılara kavuşturmak istemesi, son yıllarda yöneticilerin gündemlerinde önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası örgütlerin etkisiyle, 1980 sonrası döneme tekabül eden “yapısal uyarlama politikaları” bağlamında, yönetimin yeniden yapılandırılması talepleri, sadece mevcut durumun rehabilite edilerek, teknik olarak yönetim sürecinde işlerliğinin sağlanmasını değil; bütüncül bir kavrayış çerçevesinde, sistemi bütünüyle sorgulayan ve köklü değişiklikler yapmayı amaçlayan bir içerik kazanmıştır. Günümüzde ülke gündemlerinin değişmez maddesini oluşturan “idari reform” sorunu, neo-liberal teorisinin iktisadi boyutunun yanına yönetim boyutunun da eklenmesi ile “devlet reformu” kavramına dönüşmüştür.”

Tüm bu reform girişimleri içinde kırsal alanların yönetimine ilişkin kapsamlı ve bütüncül bir bakış açısı ile yapılan herhangi bir düzenleme olmaması ise dikkat çekicidir. Erol (2021, s. 129) bu durumu şu şekilde özetlemektedir:

“Türkiye’de 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimler ile ilgili yapılan yasal düzenlemelerle birlikte, köyler ile ilgili de yeni bir düzenleme gerekliliği ortaya çıkmıştır. 2000 yılından sonra yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak köylere yönelik yapılan çalışmaların başında, 2008 yılında gerçekleştirilen “Köy Kanunu Çalıştayı” sonrasında hazırlanan 2009 tarihli “Köy Kanunu Tasarısı Taslağı” gelmektedir. Köy Kanunu Tasarısı Taslağı, köy yönetimlerinin hem mali hem de idari kapasitelerini eskiye kıyasla daha güçlü hale getirmeyi amaçlamaktadır. Ancak 2010 yılında güncellenen ve son halini alan Köy Kanunu Tasarı Taslağı, modern çağın şartlarına uygun olarak hazırlanmasına rağmen henüz yasalaşamamıştır.”

Neo-liberal politikaların kendisini iyiden iyiye gösterdiği 1990'lı yıllara gelindiğinde, Türkiye'nin AB macerasında da önemli aşamalar kaydedilmiştir. Türkiye 1996 yılında Gümrük Birliği'ne girmiş, 1999 yılında ise Birliğe aday ülke ilan edilmiştir. Bu dönemde AB, özellikle koşulluluk politikası yoluyla, Türkiye'nin reform süreçlerinin temel belirleyici dış aktörü konumuna gelmiştir. AB, aday ülkelerde yerel yönetimlerin işleyişi ve yapılandırılmasına ilişkin yayınladığı politika belgeleri ile temel ilke ve şartlara uyulmasını, üyelik için ön koşul olarak sunmaktadır. Bu bağlamda 2000'li yılların başından itibaren Türkiye'de reform çalışmalarında bu ilkeler esas alınmaya başlanmış; en azından belirli bir dönem, reformlar bu çerçevede gerçekleştirilmiştir. 2000'li yıllarda yapılan pek çok reformun, yerelde merkezileşmenin önünü açıcı nitelikte, “dekonsantrasyon” biçiminde gerçekleştiği görülmektedir.

2.2.1. Reform Nedir, Ne değildir?

Reform statükodan daha iyi alternatiflerin olduğu, değişikliklerin kendiliğinden oluşmasını beklemek yerine, dünya düzenindeki gelişmeleri sağlamak ve çeşitli araçlarla hızlandırmak gerektiği fikrine dayanmaktadır (Sürgit, 1972, s. 7). Reform aynı zamanda, var olan yapının değiştirilmesi, iyileştirilmesi ve düzenlenmesini ifade edebileceği gibi, kökten bir değişikliğe de karşılık gelmektedir. Kışlalı'nın (2006, s. 191-197) ifadesiyle reform;

“...düzendeki parçasal köklü değişimler anlamına gelir. ‘Yeniden biçimlendirme’ ya da ‘yeniden düzenleme’ demek olan reformların bir araya gelmesiyle oluşan nicel birikim, bir noktadan sonra düzenin niteliğini değiştirir.”

Sürgit'e (1972, s. 7) göre reform; genel itibarıyla aksaklık ve hataları giderme, düzeltme, iyileştirme ve yeni bir biçim verme manasında kullanılmakta, bazen ise mevcut sistemin tümüyle bir kenara bırakılarak yeni biçimlere yönelmeyi de ifade etmektedir. Türk Kamu yönetimi literatüründe reform; Osmanlı döneminde “ıslahat”, Cumhuriyet'in ilk yıllarında “inkılap/devrim” sözcükleri ile ifade edilmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası, yani 1945 sonrası dönemde ise “idari reform” tanımlamasının reform yerine kullanıldığı görülmektedir. Bu noktada şunu belirtmek gereklidir ki; kelimeler farklılık gösterdiği gibi, içleri de dönemsel olarak farklı biçimlerde doldurulmuştur. Yani her dönem reform kavramı farklı bir değişimi ifade etmiştir. Örneğin, Cumhuriyet'in ilk

yıllarında reform ile modern bir devlet geleneği inşa etmek amaçlanırken; 1945-1980 yılları arasında örgütsel ve kurumsal yenilenmeler yoluyla, kamu yönetiminin yeniden inşası amaçlanmıştır. 1980 özellikle de 1990 sonrası dönemde ise, reform neo-liberal politikaların yönlendirdiği, piyasa ve yönetim odaklı başka boyutta kurgulanan bir olgu haline gelmiştir.

1980’li yıllara gelindiğinde TÜSİAD, TOBB ve TESEV gibi baskı grupları ve sivil toplum kuruluşlarının yaptıkları çalışmalarda “idari reform” teriminin 1983 yılında bir kez kullanıldığı görülürken; 1990’lı yıllarda hazırlanan çalışmalarda ise “yönetimin yeniden düzenlenmesi”, “kamu reformu” ve “devlet reformu” sözcüklerinin tercih edildiği görülmektedir. İdari reform sözcüğünün Türkiye’deki kullanımı incelendiğinde; “ıslahat, devrim, inkılap, idari rasyonalizasyon, reorganizasyon, idareyi geliştirme, kırtasiyeciliğin azaltılması, yönetimin iyileştirilmesi, örgüt geliştirme, yönetimin yeniden düzenlenmesi, yönetimin yeniden yapılandırılması, kamu yönetimi reformu, kamu reformu ve devlet reformu” gibi karşılıklarla birbirlerinin yerine kullanılmaktadır (Yayman, 2005, s. 6).

Reform köklü değişiklikleri ifade ederken; “yeniden düzenleme ve var olan yapıdaki düzeltmeleri; yönetimin geliştirilmesi ise, reform sürecinin düzgün işleyebilmesi için alınan tedbirleri ifade etmektedir. Reform düşüncesinin temelinde “değişim” olgusu yer almaktadır. Reform doğası gereği süreklilik arz eden bir olgudur ve bu nedenle de hükümet programları, parti bildirgeleri, kalkınma planları ve seçim vaatlerinin vazgeçilmez ögesidir. Büyümlü bir sözcüktür ve işitildiğinde “olumlu” bir algı oluşturur. Reform, genel itibarıyla “*bir toplumun sistemsal, kurumsal ya da kuruluşsal yapılarını toplumsal yapının temeline zarar vermeyecek şekilde transformasyon, modifikasyon ya da yeniden yapılandırmaya*” verilen isimdir (Çakır, 2013, s. 630). Teorik olarak reform, genellikle “ilerlemeci değişim” ya da “gelişmeye atılan bir adım” olarak görülse de, esasında her zaman olumlu ve ileriye yönelik sonuç vermeyebilir. Ancak “gelişim ve değişim” vaadi genellikle olumlu algılanmasına neden olur. Reformda yönetimde değişim esastır. Değişim ise, “*bir durumdan başka bir duruma geçişi*” ifade eder. Reform da bir değişimdir. Oysaki reform, genel olarak gelişim olarak algılanmakta ve olumlanmaktadır. Statükoya karşı çıkışı da içinde barındırır, ancak bu değişim her

zaman statükoya karşı olmaz. Reform çoğunlukla kendi statükosunu yaratır. Öte yandan, reform kendiliğinden gerçekleşmez. Reform, bilinçli ve planlanan bir değişim hareketidir.

Kamu yönetimi reformu, ülkenin ihtiyaç duyduğu diğer tüm reformların gerçekleştirilme aracı olduğundan ayrı bir önem taşımaktadır (Tutum, 1994, s. 125). Kamu yönetimi disiplini içinde reformun çok fazla tanımı yapılmıştır ve genelde “devlette reform” ve “idari reform” olmak üzere iki ayrı düzlemde incelenmiştir. Devlet reformundan kastedilen; yasama, yürütme ve yargının bütününe içine alan daha kapsamlı düzenlemeler, değişikliklerdir (Avaner, 2009, s. 59). Öte yandan, idari reform bir zaman dilimini esas almaktadır ve aynı zamanda Weberyen bürokrasinin inşa çabalarını yansıtmaktadır. İdari reform sözcüğü genel itibarıyla 1945-1980 dönemini nitelerken, kapsam olarak ise, “*kamu yönetiminde organik merkezi idare, KİT’ler ve yerinden yönetimler; fonksiyonel olarak da personel, bütçe-maliye-vergileme, evrak dosyalama-arşiv, teftiş ve araştırma*” gibi fonksiyonları içermektedir (Aktan vd.,1995, s. 317). Bu bağlamda “devlet reformu” ile iki alanda; merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde reform söz konusu ise bu düzenlemelerin ‘idari reform’ olarak isimlendirilmesi daha uygun görülmektedir (Avaner, 2009, s. 59).

İdari reform, hangi anlamda kullanılırsa kullanılsın, temel olarak toplumdaki sosyal, siyasal, ekonomik güç odakları arasında ve merkez ve yerel arasındaki ilişkileri düzenleyici şekilde kurgulanmalıdır (Turan, 2015, s. 13). Yalçındağ’a göre idari reform; “*yönetim sisteminde var olanı geniş ölçüde bir kenarda bırakarak yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmaları belirtmek için*” kullanılmaktadır (Yalçındağ, 1971). Bununla birlikte Yalçındağ, idari reform ile yeniden düzenleme kavramlarını da birbirinden ayırmaktadır. Yeniden düzenleme; “*örgütlerin amaçlarında, fonksiyonlarında, görev ve ilişkilerinde bilinçli değişiklikler*” yapmaktadır. İdari reforma göre ise, “*yeniden düzenleme daha sınırlı ve köktenci olmayan çabaları*” ifade etmektedir (Çakır, 2013, s. 636).

Literatür incelendiğinde, reformun genel itibarıyla iki manada algılandığı görülmektedir. Birinci boyut, kamu kurum ve kuruluşlarının yetki ve görevlerinde meydana gelen değişikliktir. Bu daha çok idari reform boyutudur ve örgüt odaklı bir bakış

açısı getirmektedir. Oysa örgüte verilen yeni görevler ya da görevlerinde yapılan değişikliklerin arkasında bazı faktörler vardır. Esasında örgütün görev ve yetkilerinde meydana gelen değişiklikler, devlete biçilen yeni görevler ile devletin yeniden yapılandırılmasının bir yansımasıdır. İşte reformun ikinci boyutu budur ve ilk tanımlamanın bir adım üstüne çıkmaktadır. Bu bağlamda, reforma sadece örgüt perspektifinden değil, devlet perspektifinden bakılmakta ve bu görevlerin neden verildiği; siyaset, toplum ve ekonomik açıdan yaşanan değişim ve dönüşümün bu yönlendirmede etkisi önemsenmektedir. Bu çalışma da reformun ikinci boyutuna odaklanılmakta ve gerçekleştirilen ya da gerçekleştirilemeyen reform hamlelerinin arkasındaki itici faktörler ile devletin yeniden yapılandırılması meselesi esas alınmaktadır.

Yönetisel sistemin aksaklıkları politikacılar ve bürokratların bu aksaklık ve yetersizlikleri nasıl algıladığına bağlıdır. Dolayısıyla, yönetisel reformun sübjektif bir yanı vardır (Polatoğlu, 2001). Bunun yanında, reform algısı toplumdan topluma da değişkenlik göstermektedir. Türk yöneticilerin reform algısı ile, batılı yöneticilerin reform algısı arasında yapısal birtakım farklılıklar vardır. Çünkü, toplumların tarihsel ve sosyolojik hafızaları belli düşünce kalıpları ve davranış biçimleri yönetisel yapılar üretir.

Güler (2005, s. 1) “*Yönetisel reform ‘kamu politikası’ olarak yürütülen yönetisel olgulardan birisidir.*” demektedir ve reformu inceleme araçlarına örnek olarak ise; bu politikanın doğrudan olduğu kadar, dolaylı olan resmi veya gayri resmi belgelerini işaret etmektedir. Sürgit’e (1972, s. 10) göre idari reform;

“idarenin ulusal amaçları gerçekleştirmesine yardımcı olacak hızlı, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet verilmesini sağlayan “bir düzene kavuşturulması” ve böyle bir düzende hizmet verilmesini sağlayacak çabaların” tamamıdır.

Tutum’a (1994, s. 5-6) göre ise reform ya da yeniden yapılanma, “*devletin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde değişiklik*” anlamına gelmektedir. Ayrıca karar verme süreçlerinde bürokrasi ve politika ilişkilerinde yeni bir denge arayışıdır. Yönetim sisteminin hem iç hem de dış ilişkilerinde önemli değişimlere neden olurken, bürokrasi içinde var olan gruplar arasında “iktidar” kaymalarına da yol açmaktadır. Devletin sağladığı imkanlar ve kaynaklar yeniden dağıtılmakta ve bu reform süreci sonucunda birtakım grup ve kurumlar kazanırken, bazıları da var olan kazanımlarını kaybetmektedirler. Kaybeden taraflar reforma karşı duruş sergilerken, kazananlar

destekleyicisi olmaktadır. Tutum'un reform anlayışında bahsettiği kazanan ve kaybeden taraflar, yani reforma karşı ve destek duruş sergileyen aktörler, çalışmanın ilk bölümünde “destek ve direnç noktaları” olarak ifade edilen aktörlerdir. Tutum'a (1994, s. 6) göre idari reform; “*yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, işgörme zihniyeti ve yöntemlerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler*” demektir.

Yönetimsel reformun dört temel özelliğe sahip olduğu görülmektedir: “*yönetimle ilgili olmak, bilinçli eylem olmak (amaçlılık), etkilerinin kalıcı değişiklikler yaratması ve iyileştirme sağlamaktır*” (Güler, 2005, s. 1). Yönetimsel reforma dair sayılan tüm bu özelliklerin öznel bir tarafı olduğu unutulmamalıdır. Örneğin yönetimsel reformun bir ya da daha fazla toplumsal güç tarafından amaçlandığı düşünüldüğünde, son özellik olarak sayılan iyileştirmenin ölçütlerinin, belirlenen amaca ve dolayısıyla amacı belirleyene göre olduğu görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında yönetimsel reform genel, evrensel ve her aktör için geçerli bir iyileştirme niteliği taşımayabilir (Güler, 2005, s. 1). Her ülkenin dinamik koşullarına göre bu özelliklerin değişkenlik gösterebileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Yönetimsel reform “siyasal-yönetimsel bir eylem” olarak değerlendirilmelidir. Zira, reform sonucunda yönetim yapısı üzerinde değiştirici pek çok etki ortaya çıkmaktadır. Yönetimsel reform, “*belli bir anda yönetme süreçlerinin kendisine müdahale olarak*”; ya bu süreçlerde bizzat yer alanlar tarafından ya bu “*aktörlerin yardımıyla ya da iktidar içinde yürütülen*” bir iç mücadele sonucu, iktidardakilerin içindeki bir grup tarafından yürütülür. Bu açıdan yönetimsel reform, iktidarda yer edinmiş olan “*toplumsal özneye ait*” bir kavram olarak görülmektedir (Güler, 2005, s. 2).

“Politika değişimi” ve “reform” kavramlarının literatürde sıklıkla birbirlerinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Politika değişimi; mevcut yapılarda artan değişim ile, yeni ve yenilikçi politikaları ifade etmektedir. Reformda ise, daha büyük bir politika değişimi söz konusudur. Örneğin Berman'a (1995, s. 27) göre, sağlık sistemi alanında yapılacak bir reform, var olan sistemin performansını artırma ve gelecekteki değişimlere etkin ve adil cevap verebilmesini sağlama sürecidir. Fullan (2000) ise, reformun politika

yoluyla kasıtlı bir müdahale olduğunu; ancak değişimi sağlamayabileceğini ileri sürmektedir.

Politika değişimi konusunda, izlek bağımlılığı (*path dependence*) kavramından da bahsetmek yerinde olacaktır (Pierson, 2000). Bu kavram, politika değişiminin kurumların inatçılığı ve (sistemin eksikliği-zayıflığı olsa bile) aktörlerin var olan modeli koruma isteğine işaret etmektedir (Greener, 2002). İzlek bağımlılığı, kurumsal değişim sürecinin önceden atılan adımlara nasıl bağımlı olduğu ile alakalı bir kavramdır. Yani bir politika değişimi ya da reform yapılacağı zaman, geçmişte alınan kararlar ve izlenen politikaların bugün alınacak kararlar ve izlenecek politikalar üzerinde etkili olmasını ifade etmektedir. Pierson (2000), kamu politikaları ve resmi kurumların değişiminin zor olduğunu; bu nedenle de geçmişteki kararlar ışığında var olan politikaların devam ettiğini iddia etmektedir.

Hansen (2002, s. 271) ise bir politika değişikliği ya da reform söz konusu olduğunda, izlek bağımlılığının ancak statükonun fayda ve maliyetlerinin oluşturduğu siyasi tercihlere gönderme yapmaksızın, açıklanamayacak gerekçelerle politika değişikliğinin kabul ya da reddinin gösterilebildiği durumlarda sağlanabildiğini iddia etmektedir. Önemli bir politika değişikliği ya da reform için, politika yapıcılar kritik bir noktayı (Capoccia & Kelemen, 2007) veya “konjonktür” olarak adlandırdığımız istisnai bir fırsat penceresini beklemek zorunda oldukları ileri sürülmektedir (Wilsford ,1994).

TEPAV eski uzmanlarından, şimdilerde ise PAL (Politik Araştırmalar Enstitüsü) kurucularından Emre Koyuncu, yapılan görüşmede mevzuat değişikliği-reform yaklaşımına dair görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“AB sürecinin hızlı olduğu dönemde genel mevzuat değişiklikleri olduğu için reform dedik, ancak bu aslında reform mu emin değilim. 1930’lardan beri yürürlükte olan belediye sisteminde fazla bir değişiklik yapılmadı. Kamu Yönetimi Temel Kanunu görüşmeleri sırasında Meclis kulislerinde ‘Valinin seçilmediği bir sistem reform mu olur?’ biçiminde söylemler olmuştu. Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile kaynaklarda yapılan düzenlemeler ise reformdu.”

Bu çerçevede Türkiye’de idari reformun genellikle; merkezi yönetimin taşra teşkilatı, KİT’ler ve yerel yönetimleri düzenlemek için yapıldığı görülmektedir. Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinden itibaren Türkiye’de kamu yönetimi alanında

“devrimci reform tekniği” uygulanmıştır. Güler’e (1996, s. 26-28) göre ise, Türkiye’de reform olgusu devrimsel olmaktan ziyade, daha çok teknik anlamda değerdendirilmiştir. Kökten değışiklikler amaçlansa da, çoğunlukla “idareyi geliştirme” amaçlı olmuş ve örgütsel birtakım değışikliklerden öteye geçememiştir. İdari reformlar kurgulanırken, konu genellikle teknik olarak ele alınmış ve sosyo-ekonomik yapı ve siyasal değışimler kurgu dışında tutulmuştur (Güler, 1996, s. 26-28). Bir istisna olarak, 2003 tarihli KYTK sürecinde “devrimci reform tekniği” modelinin uygulandığı görülmektedir. Ancak bu yasa veto edilmiş ve kadük kalmıştır. Uygulamaya geçememesi sonrasında, kanunda yer verilen hususlar ve düzenlemeler tekil yasalar halinde çıkarılarak uygulanmaya çalışılmıştır.

AK Parti hükümetlerinin ikinci döneminden (2007-2008) başlayarak ise, yerel yönetim politikalarında ve yaklaşımında bazı süreklilikler olmakla birlikte; kırılmalar yaşanmaya başlamış, özellikle 2011 genel seçimleri sonucu tek başına üçüncü iktidar döneminin başlamasının ardından ise başka bir evreye geçilmiştir.

2.2.2. Reformun Gerekçeleri/Gündeme Getiren Unsurlar

20. yüzyıl boyunca yerel yönetimler toplumsal, siyasi ve iktisadi gelişmelere ayak uydurabilmek için yeniden yapılandırmaları söz konusu olmuştur. Merkezi ve yerel yönetimlerin her ikisinin de üzerindeki siyasi talepler ve mali baskılar arttıkça merkez-yerel dengesinin yeniden kurulması ihtiyacı doğmuştur. Öte yandan neoliberal politikaların yerelleşme yönündeki ideolojik baskısı da, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ihtiyacının temelinde yatan nedenlerdendir. Tüm bu nedenlerle yerel yönetimler yirminci yüzyıl boyunca sürekli bir yapılanma ve reformun konusu olmuştur (Newton & Deth, 2014, s. 122).

1990’lı yıllar itibariyle değışimin kamu yönetiminin bütününde yařandđı görülmektedir. Kamu yönetimi son 30 yılda hem yapısal hem de işlevsel açıdan değışmektedir (Övgün, 2013, s.17). Değişimin pek çok boyutu olduğu gibi, gerekçeleri de çeşitlidir. Kamu yönetimi reformunu gündeme getiren unsurların çeşitli ekonomik, siyasal ve toplumsal boyutları bulunmaktadır. Zengin (2018, s. 1)’e göre reformu gündeme getiren unsurların başında; “kırdan-kente göç, hızlı ve çarpık kentleşme,

gecekondulaşma, metropolleşme, siyasal nitelikli toplumsallaşma ve sosyo-ekonomik yapıdaki niteliksel dönüşüm” gelmektedir. Öte yandan, ekonomik krizler ve ekonomi politikalarındaki küresel dönüşümler de kamu yönetimine etki etmekte ve yeniden yapılandırılması ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Bu toplumsal ve ekonomik dönüşüm, siyaseti de şekillendirmekte; konjonktürel değişimlerle birlikte bu dönüşüm beraberinde, siyasette güç mücadeleleri ve iktidarın korunması arzusu ile, bunu sağlamaya yönelik güçlü bir araç olarak reformları gündeme getirmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’de 2000’li yıllarda reformun gündeme gelmesinde ekonomik, siyasal ve toplumsal unsurların bir arada etkili olduğu görülürken; yerel yönetim reformunda ekonomik ve siyasal unsurların öne çıktığı değerlendirilmektedir.

2.2.2.1. Reformun Tetikleyicisi olarak Ekonomi Politikaları ve Krizler

Habermas (1976, s. 47 akt. Övgün, 2016, s. 162)’a göre kriz; *“sermaye birikiminin devamlılığını sağlayabilmek için devletin ekonomik sistemi uygun bir şekilde yönetememesini”* ifade ederken, sadece iktisadi olarak değil; siyasi ve kültürel alanda da etkili olmaktadır (Plant, 1982, s. 341-342 akt. Övgün, 2016, s.162). Harvey (2004, s.31)’e göre, sermaye birikim sürecinin; *“ekonomik bir süreç olarak ya da siyasal şiddet yoluyla”* iki biçimde şekillendiğini ileri sürmektedir. Siyasal şiddete dayanan süreç, *“ilkel birikim”* sürecine özgü olarak değerlendirilirken; Harvey bu biçimin belirli bir döneme özgü olmadığını belirtmekte ve söz konusu bu süreci *“mülksüzleştirme”* yoluyla birikim süreci olarak nitelendirmektedir. Tarihsel süreç içinde sermaye birikim hızının düşmesi sorununun, sermaye birikimini *“mülksüzleştirme”* yoluyla sağlayarak aşılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu durum neoliberal yaklaşım çerçevesinde özelleştirme, finansallaştırma, krizlerin yönetilmesi ve manipülasyonu ve devletin yeniden yapılandırılması mekanizmaları aracılığıyla sürdürülmektedir (Harvey, 2006, s. 145-158).

Plant (1982)’ın da ifade ettiği üzere, krizler sadece iktisadi sonuçları doğurmamakta, öncelikli olarak siyasal ve toplumsal alan olmak üzere, pek çok alanda kendisini göstermektedir. Elbette, kamu yönetiminin bu dalgalanmalardan etkilenmemesi düşünülemez. Bu nedenle krizlerin atlatılması süreçlerinde değişimler yaşanmakta ve farklı ve yeni işlevleri üstlenebilmektedirler (Akdoğan, 2007, s. 31). Sermaye birikiminin

işlemesi sürecinde yaşanan sorunların bir yansıması olan krizlerin aşılması için, kamu yönetiminden destek beklenmektedir: “Bu yardımlar kimi zaman devletin sisteme doğrudan mal ve hizmet üreticisi olarak girmesi ile sonuçlanmakta, kimi zaman devlet en büyük günah keçisi olarak mal ve hizmet üretiminden tamamen çekilmektedir” (Övgün, 2016, s. 162).

Yaman (2018, s. 1)’a göre: “Kriz birikimin sürdürülemez hale gelmesidir”. Birikimin belirli sorunlar dolayısıyla sürdürülemez hale gelmesi halinde, çeşitli kriz biçimleri (finansal kriz, eksik tüketim krizi, aşırı tüketim krizi vs.) yaşanmaktadır. Yaman aynı zamanda krizlere diyalektik rol atfetmekte ve bunu şu sözlerle açıklamaktadır (Yaman, 2018, s. 1):

“Krizler, sermaye birikiminin çelişkilerini açığa çıkarırken, bu çelişkilerin bir üst aşamaya taşınmasına da olanak sağlıyor. Krizin ardından gelen büyük ölçekli yeniden yapılanmalar yoluyla, daha kârlı birikim koşulları yaratılabiliyor. Bu bağlamda krizlerin sermaye birikimi açısından diyalektik bir rolü olduğu söylenebilir: krizler hem hastalıktır hem merhem.”

Dolayısıyla krizler, sistemin yenilenmesi ve devamlılığının sağlanması adına, kapitalizm için bir fırsat kapısı olarak da görülebilmektedir. Krizler, kapitalist sistemin işleyişinde yaşanan sorunları aşmak ve bu kapsamda sistemin/devletin yeniden yapılandırılması için kilit rol oynamaktadır. Ekonomik krizler her zaman siyasi krizlere sebep olmayabilirler. Öte yandan, ekonomik krizin siyasal bir krize dönüşmesi ya da toplumsal bütünlüğü sarsan bir hal alması durumunda, “devlet krizi” ya da “hegemonya krizi” gibi kavramlarla adlandırılabilir (Yalman, 2018, s. 1).

2000’li yıllara gelindiğinde, Türkiye’de neoliberal politikaların başlangıcı kabul edilen 24 Ocak kararları ile başlayan süreç kurumsallaşmıştır. Küreselleşme olarak adlandırılan ve “yapısal uyarılma” kavramı ile işlerlik kazanmış olan sermaye ve malların dolaşımı bölgeselleşme ve yerelleşme stratejileri, Türkiye’de AB eliyle yürütülmüştür (Sabuktay, 2014, s. 94-97). Bu yaklaşım 2008 yılında ABD’de başlayan ve küresel ölçekte kendisini gösteren kriz ile yön değiştirmeye başlamıştır. Bu süreçte yeniden devletleştirme politikası devreye sokularak, kamu yönetimi ve devletin işleyişi konularında yeniden bir yapılandırılmaya girişilmiştir.

2001 yılında Türkiye tarihindeki en büyük krizlerden birisi yaşanmıştır. Bu kriz sonrasında sermayenin yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. AK Parti hükümeti ise büyük sermayenin desteğini alarak iktidara gelmiş ve bu gelişmeyle sermaye birikim sürecinde de değişimler yaşanmıştır. Bu dönemde, özelleştirmeler hızlanmış, ülkeye daha önce hiç olmadığı kadar sermaye girişi olmuştur. İhracat ve ithalatta yaşanan patlamayla ise emek üzerindeki baskı artmıştır (Yayman, 2018, s. 1). Sermaye adına bu altın çağ, 2008 küresel krizine kadar devam etmiştir.

Türkiye’de özellikle 2001 ve 2008 küresel ekonomik krizlerinin kamu yönetimine gözle görülür etkileri olmuştur. Kamu yönetimi ciddi bir reform ve değişim sürecine girmiştir. Özellikle de 2001 krizi sonrasında yaşanan ekonomik sorunlardan ötürü, piyasanın rahatlaması için “düzenleyici devlet modeli” çare görülmüş ve bu dönemin neoliberal politikaları, özellikle de “*AB aracılığıyla yerelleşme ve bölgeselleşme politikaları*” olarak kendisini göstermiştir (Keskin, 2009, s. 117). Söz konusu krizin yansımaları sadece ekonomik alanda olmamış, devletin meşruiyetinin sorgulanması siyasi iktidarın değişimini de beraberinde getirmiştir (Balaban, 2004, s. 6-13). Yeni iktidarın krizin aşılmasına yönelik politika yapım sürecine ise, AB tarafından da yoğun şekilde teşvik edilen yerelleşme paradigması damga vurmuştur.

Kriz dönemlerinde farklı kamu politikalarına kriz gerekçe gösterilmekte; krizin sorumlusu olarak kamu sektörünün gösterildiği durumlarda, krizden çıkış için kamunun genişlemesi ya da küçültülmesi çözüm olarak sunulabilmektedir. Öte yandan, kamu yönetiminin krizlerle şekillenen bu yapısı, kapitalizmin krizlerle işleyen yapısının bir yansımasıdır (Sabuktay, 2014, s. 43). Kriz ve kamu yönetimi ilişkisine dair pek çok çalışma²¹ yapılmıştır. Özellikle Keil ve Eliot (1999)’un kriz ve reform dönemlerini inceledikleri çalışmaları, reformu yönetim ya da siyasal sistemle ilişkili olarak görmenin yanı sıra, ekonomi ve toplumsal yönlerini de dikkate almaları dolayısıyla önem taşımaktadır. Keil ve Eliot (1999, s. 627)’a göre;

“Hükümet ekonomik dönüşümün krizine, zorunlu olarak hükümetin yönetsel aygıtına değişim ve reform yaratacak olan yeni kurumsal ve toplumsal düzenlemelerle tepki

²¹ Bknz: Barley S. ve Kunda G. (1992). Design and Devotion: Surges of Rational and Normative Ideologies of Control in Managerial Discourse. *Administrative Science Quarterly*. No:37, 363-399.

verir. Böylece bu reformlar bir sonraki yükseliş döneminde teyit edilir ve kurumsallaşır.”

Türkiye’de özellikle 2001 krizinin ardından, sert bir neoliberal ekonomik program uygulandığı görülmektedir. Nitekim, AK Parti iktidarının uzun süreli olmasının sırrı olarak, bu neoliberal programın ortaya çıkarması muhtemel toplumsal bazı hoşnutsuzlukları törpüleme mekanizmalarını kurabilmesindeki başarısı gösterilmektedir (Akçay, 2017, s. 1). Neoliberal ekonomi modelinin sert bir biçimde uygulandığı bu dönemde AK Parti iktidarının kurduğu; temelde sosyal ve finansal içerilme bağlamında ele alınabilecek bu mekanizmalar incelendiğinde, sosyal yardımlar yoluyla yeni bir refah rejiminin yaratıldığı görülmektedir. Öte yandan, çalışanların borçlanması yoluyla finansal sisteme entegre edildiği ve bu yolla tüketim seviyesinin artırılarak finansal sistemin en yoksulları da içereceği şekilde yeniden düzenlendiği bir finansal içerilme mekanizması kurulmuştur. Akçay (2017, s. 1) bu durumu saf bir neoliberal program olarak değil, telafi mekanizmalarının kullanıldığı neoliberal popülist bir model olarak tanımlamaktadır.

Söz konusu yeni ekonomik model siyasetin yapısının değişmesi ve devletin yeniden yapılandırılması sürecini de beraberinde getirmiştir. Bu model ile birlikte siyaset de değişmiştir. Siyaset en genel biçimde; *“emek ile sermaye arasında geçen bir mücadeleden ziyade, egemen sınıflar arasındaki mücadelelerden ibaret”* hale gelmiştir. Bir anlamda, neoliberal popülizm ile *“siyasetin alanı sokaktan devlet içi bürokrasiye”* taşınmıştır (Akçay, 2017). Harvey (2004, s. 25)’e göre, sermaye ve emeğin emilimi için aracı bazı mekanizmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Finans kurumları ve/veya devlet kurumları bu anlamda iyi birer aracıdır.

Fırat Genç ile yapılan görüşmede, bu dönüşüm sürecini şu sözlerle ifade etmiştir:

“...TÜSİAD ise 2000’lerdeki yerelleşme sürecinin bir çocuğu olarak Anadoludaki sermayeye açılma stratejisi izledi. Varlık kazanma sebebi, yerel-bölgesel kalkınma araçlarının oluşturulması açısından ekonomik paradigma üzerine oturuyor. Yani klasik neoliberalizm değildi, yeni bir tür kalkınma perspektifi. Merkezi hükümetin merkezde durduğu bir kalkınmacılık değil. 90’lı yıllarda DB, OECD’ninki gibi kalkınmacılık anlayışı ise, bölgelerin sahip olduğu hususi nitelikler üzerinden bir kalkınmacılık... Ömer Dinçer’in temsil ettiği siyasi eğilim bu ekonomik paradigma ile örtüştü. AB süreci de bunda kolaylaştırıcı oldu... Yerel ve ulusal ölçekteki güç mücadelelerine birlikte odaklanmak lazım. Siyasal aktörler arası mücadeleleri de

içeriyor. Güç ilişkilerindeki dengenin kesitleri olarak okumak ve konjonktüre odaklanmak gerek...2000'lerde yaşanan bu dönüşüm sadece dış aktörlerle de anlaşılamaz. Sermayenin talebi de vardı. Ekonomik reform talebi. İktisadi etkinliği mümkün kılacak yeni bir yapı. Ancak, global kriz ile Anadolu sermayesini güçlendirmeye yönelik siyasal ve ekonomik ayak çöktü. Artık adımlar yukarıdan aşağı atılıyor. Süper merkezileşmiş ortamda bu talepler nasıl yönetilecek?"

Görüldüğü üzere, reformların tetikleyicisi olarak ekonomik krizler bir faktör olarak görülürken, iç ve dış aktörlerin talepleri de süreçte belirleyici olmaktadır. Her ekonomik kriz beraberinde siyasal krizi de getirmekte ve bu krizlerden çıkış reçetesi de yeni yapılanmalar olarak görülmektedir. Genç'in de belirttiği gibi, Türkiye'de 2000'li yılların başında hız kazanan reform çalışmaları, ekonomik kriz, sermaye talebi, uluslararası ve iç siyasal konjonktürün birleşmesi neticesinde ortaya çıkmıştır. Konjonktürdeki değişimler, taleplerdeki değişime neden olmuş ve reform sürecinin yavaşlaması sonucunu doğurmuştur.

2.2.2.2.Ekonomik Krizin Politik Yansımaları ve Diğer Siyasal Gerekçeler

Yönetim aynı zamanda siyasaldır. Siyasal olanın ekonomi ile de ilişkili olduğu düşünüldüğünde, reformu sadece teknik bir olgu olarak görmek yanlış olacaktır. Reform, ekonominin etkilediği siyasal ve teknik temellendirmeler içeren bir olgudur. Politika ile yönetim arasında kesin sınırlar olmadığından, siyaset bilimi ile yönetim bilimi arasında da net sınırlar çizilemez ve ayırt edilemez. (Aykaç vd., 2005, s. 32). Sabuktay (2014, s. 39)'ın ifadesiyle devlet, iktidar ilişkilerinin kurumsallaşmış halini, devletin yönetimi ise, iktidar ilişkilerinin kurumsallaşmış halinin ürettiği düzenlemeler ve bu düzenlemeleri hayata geçiren yapıları ifade etmektedir.

Burada devlet derken daha çok siyaset bilimine, devlet yönetimi derken ise kamu yönetimine atıf yapıldığı söylenebilir. Öte yandan devlet ve devlet yönetiminin ekonomi ve sermaye ile ilişkisi ise incelenmesi, değinilmesi gereken ayrı bir konudur. Türkiye'de kamu yönetimi disiplininin fazlaca örgüt bilimi etkisinde olduğuna bir eleştiri olarak, bu tezde konu siyaset bilimi perspektifinden ele alınmaktadır.

Ekonomik kriz durumlarında çözüm genellikle kamu sektöründe aranmaktadır. Bu çerçevede kamu sektörünün daraltılması veya genişletilmesi yönünde farklı öneriler

sunulmaktadır. Örneğin 1929 ekonomik buhranı ile Keynesyen ekonomi politikalarının uygulanmasının yolu açılmış ve çözüm kamu sektörünün genişlemesinde bulunmuştur. 1970’lerde petrol fiyatları üzerinden gündeme gelen krizde ise, devletin küçültülmesi yönündeki yeni sağ yaklaşım ve neoliberal politikaların uygulanması için uygun zemin oluşmuştur. 1980 sonrasında neoliberal politikalar etkinliğini artırmaya başlamış, kamu sektörünün daraltılması ve özelleştirmeler gündeme gelmiştir. 2001 ve 2008 krizlerinde ise neoliberal yaklaşımın devletin geniş ve merkezîyetçi yapısına itirazı devam etmiş, yerelleşme ve bölgeselleşme teşvik edilmiştir. Günümüze gelindiğinde ise, durum farklılaşmış; neoliberalizmin kendi krizi çareyi yön değiştirmekte bulmuş ve yerelleşme paradigması yerini yeniden merkezileşme ve uluslaşma süreçlerine bırakmıştır. Burada belirtilmesi gereken bir husus; bu politikaların teşvik edici temel aktörü konumundaki gelişmiş ülkeler ve uluslararası kuruluşların kendi içlerinde yeniden merkezileşmiş ulus devlet düzenine dönerken, gelişmemiş ya da gelişmekte olan ülkelerde bu durumu olumlu karşılamadıkları ve açık toplumu teşvik etmeye devam ettikleridir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması aynı zamanda “devletin rolü ve işlevinin yeniden yapılanması” manasına geldiğinden, idari reform ile ekonomi arasında doğrudan bir bağlantı vardır. Kapitalizmin dönüşüm süreci ile devletin bu süreçteki rolü ve işlevi, idari reformun hem ekonomik hem de ideolojik arka planını belirlemektedir. 2000’li yıllarda devletin değişen rolü ekonomiden bağımsız düşünölemeyeceğinden, idari reformun da ekonomi ve dolayısıyla neoliberal politikalarla doğrudan bağlantılı olduğı düşünölmektedir (Şener, 2008, s. 118).

Bu çerçevede, AB uyum süreci ile neoliberalizmin Türkiye’de uyum içinde ilerlemesinin temel nedeni; AK Parti hükümetinin AB’nin Kopenhag ekonomi kriterlerine uyum için IMF politikalarını temel araç olarak görmesidir. Bu süreci destekleyen bir diğerk faktör de, 2005-2007 yılları arasında Ali Babacan’ın hem IMF ilişkilerini yürüten Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı olması, hem de AB ile yürütölecek tam üyelik müzakere sürecinde Başmüzakereci olmasıdır (Şener, 2008, s. 119). AB uyum süreci ile IMF politikalarının benzeşmesi durumundan idari reform süreci de doğrudan etkilemiş; IMF-AB yakınsaması neoliberal politikaların AB uyum süreci tarafından sağlanan meşruiyet zemininde yürütölmesini kolaylaştırmıştır. Üstelik politika

yakınsaması açısından sadece AB-IMF arası değil, AB-OECD ve AB-DB arasında da ilişkisellikler görülmektedir. Örneğin bir OECD tekniği olarak “*Düzenleyici Etki Analizi*” idari kapasitenin geliştirilmesi adıyla Türkiye’de AB’ye uyum süreci içinde uygulanmaya başlamıştır (Şener, 2008, s. 119).

Ekonomi ile siyasi ve yönetsel yapı arasında doğrudan bir ilişki vardır. Bu sebeple devletin yeniden yapılandırılması söz konusu olduğunda, arkasında yatan mali ve ekonomik krizler göz ardı edilemez. Bu bağlamda, kamu sektörünün ve devlet yönetiminin krizlerle biçimlenmesi söz konusudur. Tarihsel olarak kamu yönetiminin kapitalizmin gelişimi ile eşgüdümlü bir gelişim seyri olduğu gözlenmekle birlikte, devletin üretim ve değişim alanına müdahalesinin sorunsallaşması durumu dikkat çekmektedir. Türkiye ise geç kapitalistleşen ülkeler kategorisinde yer alırken, kamu yönetimi bu süreç içerisinde “mülksüzleştirmenin yönetimi” haline gelmiştir (Sabuktay, 2014, s. 16).

2001 yılında Türkiye’de yaşanan ekonomik kriz aynı zamanda politik bir krize dönüşmüştür. Devletin içindeki bürokratlar ve siyasetçilerin bankaların içini boşaltması gibi çeşitli yolsuzluklarla anılması, buna karşılık devletin kriz çözme kapasite ve stratejilerinin sorgulanmaya başlaması, siyasi meşruiyet krizine sebep olmuştur. Ek olarak, hükümetin krizi atlatmak adına ekonomi yönetimini içeriden değil de, dışarıdan davet edilen bir bürokrat olan Kemal Derviş’e bırakması ve IMF ile kurulan ilişkilerin şekli ve yoğunluğu; siyasal sistemin verdiği kararlar ile gücünün toplum tarafından sorgulanmasına neden olmuştur (Balaban, 2004, s. 8-9).

Kamu yönetimi, devletin iş yapma, politika oluşturma alanının bilgisinin sistematik bir biçimde üretildiği alandır. Kamu yönetimine ilişkin bilginin sadece teknik boyutta görülmesi büyük bir yanılgıdır ve esasında devletin dışında örgütlenmiş görülen yapılar, örneğin kapitalist süreçte özel sektörün iş görme yöntemleri de, siyasal süreçler ve devletle doğrudan ilişki içindedir ve buna bağlı olarak şekillenmektedir (Sabuktay, 2014, s. 17). Bu yönüyle kamu yönetimi ve yerel yönetimler sadece teknik boyutla ve salt sorumluluk alanlarıyla algılanmamalı, özel sektör ve kapitalist sistem içindeki kritik yerleri göz ardı edilmemelidir. Sadece bir yönüyle değil, siyasi ve ekonomik yönleriyle bir bütün olarak ele alındıklarında değişimin nedenleri ile süreçteki veto oyuncularının

reform süreçlerine yaklaşımı anlamlandırılabilir. Kapitalist ekonomik sistemin krizleri düşünüldüğünde, her kriz sonrası ya da bazen öncesi devletin yeniden yapılandırılması süreçleri dikkat çekmektedir. Krizler ya da sonuçları her zaman devletin etkinlik alanı ve kamu yönetiminin işleyişi ile doğrudan bağlantılı olmuştur. (Sabuktay, 2014, s. 17)

2001 ekonomik krizinin etkileri de siyasal alana bu şekilde yansımıştır. Bu siyasal ve ekonomik ortamda yapılan 2002 genel seçimlerinin sonucunda AK Parti (çeşitli çevrelerce beklenmedik şekilde) tek başına iktidara gelmiştir. Koalisyon hükümetlerine dair toplumdaki olumsuz algı ve ekonomik kriz AK Parti'nin yükselişini hızlandırmıştır. Ancak, partinin kurucu kadrosu ve ileri gelenlerinin milli görüş geleneğinden gelmiş olması ve toplumun, yaşam biçimleri ile rejimin devamına dair kaygıları, AK Parti'nin meşruiyet krizi yaşamasına neden olmuştur. Dönemin başbakanı Recep Tayyip Erdoğan'ın "*Milli görüş gömleğini çıkardık*" söylemine rağmen, ulusal ve uluslararası çevrelerin kaygılarını gidermek adına, somut bazı adımların atılması gerekmiştir. Bu adım ise "Reform" olmuştur. Krizden kurtulmak için kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde çeşitli reform girişimleri olmuş ve "devletin yeniden yapılandırılması" yoluyla gerek ulusal gerekse uluslararası kamuoyunda siyasi meşruiyet sağlamaya çalışılmıştır. Bu sebeple, özellikle 58. ve 59. Hükümet dönemleri "Reform Hükümeti" olarak adlandırılmıştır.

2001 genel seçimleri sonucunda iktidarın el değiştirmesi, Siyasal İslamcı çizgide görülen bir siyasi partinin tek başına iktidar oluşu Türkiye için önemli bir dönüm noktasıdır. Milli görüş geleneğinden gelen kadrolarına, sağ ve sol ideolojik partilerde siyaset yapan isimlerin katılması AK Parti'nin milli görüşçü çizgiden farklı bir siyaset anlayışına sahip olacağına dair düşüncelerin oluşmasına neden olmuştur. Aynı zamanda, liberal siyasi görüşe sahip entelektüellerin desteğini de alan partinin önde gelenleri, "liberal demokrat" bir çizgide siyaset yapacaklarını ve kucaklayıcı olacaklarını ifade etmişlerdir. Parti Programı ve Seçim Bildirgelerinde; liberal demokrasiyi benimseyen ve serbest piyasa ekonomisinin ilkelerine uygun bir yönetim anlayışının benimseneceği taahhüt edilmiştir. Ayrıca, uluslararası örgütlerle ilişkilere önem verileceği ve uluslararası hukuka saygılı olunacağı beyan edilmiştir. AK Parti'nin iktidara gelişinden hemen önce Türkiye'nin AB'ye aday ülke ilan edilmiş olması ve 2005 yılında ise müzakerelerin

başlaması; AK Parti'nin şüpheyile bakılan siyasi meşruiyetini tesis etmesi için kritik bir fırsat penceresi yaratmıştır. Bu yolda AB çıpasına tutunan hükümet, AB'ye uyum sağlamak ve ilişkileri geliştirmek yönünde pek çok yeni düzenlemeye imza atmıştır. Yerel yönetim reformunu şekillendiren önemli siyasi gerekçelerden birisi bu olmuştur.

2.2.3. 2002 Sonrası Yerel Yönetim Reformu Çalışmaları

AB'nin Türkiye'nin idari reform ihtiyacı konusunda pek çok beklentisi olmakla birlikte; yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi, merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin zayıflatılması, yapısal bazı değişiklikler yapılarak yeni kurumların oluşturulması gerektiği gibi konulara özel vurgu yapılmaktadır. Bu kapsamda, Türkiye'de özellikle 2000'li yıllarda yerel yönetimler alanında pek çok yasal düzenleme girişiminde bulunulmuş; bazıları başarılı bazıları ise başarısız sonuçlanmıştır.

2000'li yılların başında hız kazanan yerel yönetim reform sürecini yakından takip eden TESEV İyi Yönetişim Danışmanı Fikret Toksöz reform sürecinin nasıl başladığı ve gidişatına ilişkin görüşlerini şu şekilde aktarmıştır:

“1984'te İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin kuruluşu sonrası yerel yönetim reformu yapma ihtiyacı daha çok arttı. Gelirlerin ve yetkilerin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapılmak istendi. İstanbul dışı belediyelerin kaynak sıkıntısı çoktu. Çevre temizlik vergisi çıkarıldı vs...1989'da CHP belediyeleri grevlerle karşılaşp her yer çöp olunca eskiden olan vergiler de düşüncesizce kaldırılınca alan boş kalmıştı. Bütün belediyeler katı atık toplama meselesinde sıkıntı içindelerdi. Bunları aşmak için 3-5 kez kanun tasarısı hazırlandı ama koalisyonlar bunu engelledi. Yine de Türkiye'de bu fikir olgunlaştı. 2000'lere gelindiğinde ihtiyaç çok ortadaydı. AB adaylığı da açıklanınca süreç hızlandı. AK Parti de göreve gelince belediyeden geldiği için süreç hızlandı. 2005 düzenlemesi ise tam bir reformdu. Kamu Mali Yönetimi Kanunu yerel yönetim reformunun temel taşlarından biridir. Stratejik plan, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi konular bu kanun ile gündeme geldi. Bu süreçte AB uyumu ve Kopenhag kriterlerine uyma konusunda Türkiye'ye ciddi eleştiriler vardı... Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nı imzalamamız önemli değil, çünkü çekinceler anlamsız hale getiriyor... Yerel yönetim reform sürecinin iç ve dış faktörleri var. Hızlı kentleşme, özellikle 1999 depremi sonrası STK'ların ortaya çıkışı önemli. 1996 Habitat Toplantısı da STK'ların ortaya çıkışında önemli bir adımdı. Habitat Toplantısı'nda İstanbul Bildirgesi hazırlandı. Bu yerel yönetimler için önemli bir manifestoydu. Sonrasında Yerel Gündem 21 Projesi başladı. Gönüllü olarak Kent Konseyleri'nin kurulması önemliydi. Yönetişim lafı ilk kez o zaman gündeme geldi. Bu şekilde yerel yönetim reformuna doğru ciddi bir entelektüel birikim oluştu. Habitat Projesi ve Yerel Gündem 21 Türkiye'de yerel yönetim reformunun fikri hazırlığını yaptı...TESEV hükümetin projesine (KYTK kastediliyor) destek verdi. Ömer Dinçer dahil bakanlarla toplantılar yapıldı. Birinci dönemde seküler düşüncedeki insanların aymazlığı kamu yönetimi reformunun çıkmasını engelledi. 2014 sonrası ise bu yaklaşımı sağda görüyoruz.” (Fikret Toksöz ile yapılan Görüşme, 29.08.2019)

Fikret Toksöz'ün de belirttiği üzere iç dinamikler kadar, uluslararası gelişmeler ve AB üyelik süreci de yerel yönetim reformunu hızlandıran gelişmeler olmuştur. Türkiye'de AB'ye idari uyumunun sağlanması için, katılım ortaklığı belgeleri ile ilerleme raporlarında yer alan değerlendirme, öneri ve eleştiriler dikkate alınarak, çok sayıda yasa ve mevzuat düzenlemesi gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda 2001 yılında Anayasa değişiklikleri yapılmış; daha sonraki yıllarda ise, kapsamlı AB uyum paketleri çıkarılmıştır. Bu sürecin iyi yönetimi ve koordinesi için ise, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği²² kurulmuş ve AB Uyum Komisyonu oluşturulmuştur.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi ve aynı zamanda Avrupa Konseyi AYYÖŞ İzleme Komitesi Üyesi Prof. Dr. Ruşen Keleş ile yapılan görüşmede; *“reform girişimlerinin 2000’li yıllardan önce başladığı ancak reformu yapacak gücü bulan siyasal iktidarın AK Parti olduğu”* ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra reform girişimlerinde dış dinamiklerin etkileri ise şu sözlerle ifade edilmiştir:

“AB etkisi süreçte önemli bir dış faktör. Merkeziyetçilikten uzaklaşma gündemde oldu. Ayrıca üyesi olduğu Avrupa Konseyi’nin yerel yönetimler konusundaki çalışmalarına ayak uydurmak zorundaydı.

Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin makul ölçülere indirilmesi hep gündemde olmuştur. İkincisi ise, yerel yönetimlere yeterli mali kaynaklar sağlanması hep gündemde olmuştur. Zaman zaman kısmi adımlar atılmadı değil; bunların çoğu da askeri müdahale dönemlerinde gerçekleştirilmiştir. Çünkü siyasi kadrolar radikal önlemleri alırlarsa oy kaybedeceklerine kendilerini kaptırmışlardır, inancında olmuşlardır. Bir taraftan demin sorduğunuz sorunun içinde de var o; acaba dış baskılar var mı, dış baskılar şöyle olmuştur: Türkiye Avrupa Birliği’nin kapısında üye olmak için yıllardır bekliyor. Olduğu takdirde kendisinden neler beklenecek, bu düşüncelerle merkezileşmeden uzaklaşma, merkeziyetçilikten uzaklaşma gündemde oldu Avrupa Birliği ile Avrupa topluluğu ile temaslar başladıktan itibaren. Ayrıca da üyesi olduğu Avrupa Konseyi’nin yerel yönetimler konusundaki çalışmalarına ayak uydurmak zorundaydı. Nitekim, 1990’ların başından itibaren de yerel yönetimler Özerklik Şartı’na taraf olduğu için onun gereklerini yerine getirmesi lazımdı. Uyarılar almıştır Avrupa Konseyi’nden. Fakat Türkiye’de siyasi istikrar, özellikle 1950’lerden sonra sağlanamadığı için, daha doğrusu tek partili iktidarların sonu geldiği için, koalisyonlar devam ettiği için reform yapacak gücü kendinden AK Parti iktidarı buldu 2002 yılında iktidara gelince. Ve gerçekten, onların Başbakanlık Müsteşarlığını yapan, üniversiteden gelen bir arkadaşımız ki daha sonra da Milli Eğitim Bakanı olmuştur; onun çabaları ile birtakım adımlar atılmak istendi. Adem-i merkezileşme, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda tasarılar hazırlandı, 2003, 2004, 2005 yılları bu konuda önemli yıllar sayılır. Ancak o yıllardan sonra durum yeniden merkezileşme istikametinde değişmiştir. Oraya gelinceye kadar 2004 ve 2005’te 50-

²² 2011 yılında AB Bakanlığı’na dönüştürülmüş; 2017 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliği ile ise, Bakanlık kapatılarak Dışişleri Bakanlığı bünyesinde AB Başkanlığı kurulmuştur.

60 yıllık yerel yönetim yasalarımız yenilenmiştir. Hem belediye kanunumuz değişmiştir 2005'te, hem de il özel idareleri ile ilgili yasa 2004 yılında yenilenmiştir.”

Soru: 2005 yılı sonrasındaki bu değişimi neye bağlıyorsunuz?

“İktidara gelen kimseler iktidara gelmeden önce söyledikleri ile geldikten sonra fiilen yaptıkları arasındaki paralelliği her zaman kuramıyorlar. Çünkü iktidara gelmeden söyledikleri şeyin bir maliyeti oluyor. Bu maliyet, hem devlete mali anlamda bir maliyet hem de kendilerine siyasi anlamda bir maliyettir. Oy kaybederiz kaygısıyla ellerinde tutmak istiyorlar, yani son sözü kendilerinin söylemesinin sağlayacağı birtakım siyasi kazançlar olacağı düşüncesiyle bu şekli alıyor.”

2005 yılında il özel idarelerinin güçlendirildiği yasal düzenlemenin üzerinden uzun bir süre geçmeden aynı siyasi iktidar tarafından 6360 sayılı yasa ile il özel idarelerinin ülke genelinde ikili bir yapıya bürünmesi ve büyükşehir olmayan illerden kaldırılması hem yönetsel hem de hukuki açıdan tartışmalara neden olmuştur. Yönetsel açıdan yaşanan tartışmalar bir yana, yerel yönetim birimlerinin sınırlarındaki değişiklik ve tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Anayasa'ya ve taraf olunan uluslararası sözleşmelere aykırı olduğu gerekçesiyle CHP tarafından Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmış, aynı zamanda kamuoyunda da bu konu çokça tartışılmıştır. 6360 sayılı yasa sonrası, büyükşehir olmayan kentlerde il özel idarelerinin kaldırılması ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesi konusunda Anayasa Mahkemesi'ne CHP tarafından açılan dava sonucu, Anayasa Mahkemesi'nin kararı Anayasa'ya uygun bulmasına rağmen bu konudaki tartışma sona ermemiştir. Bu hususta Prof. Dr. Ruşen Keleş görüşlerini şu şekilde ifade etmektedir:

“Hukuki çerçevesi açısından da tartışılabilir bir durum. Yalnız 30 büyükşehirde kaldırılan il özel idareleri değildir. Beldeler kaldırıldı. Köyler mahalle oldu, beldeler mahalle oldu. Bu gibi durumlarda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın iki önemli maddesi var: 4/6 ve 5. madde. 4. Madde'nin 6. Fıkrasında danışma zorunluluğu var. Yerel yönetimleri ilgilendiren her konu karara bağlanırken ve planlanırken halka danışılır diyor. Bu yapılmamıştır. Ama bunun yapılmamasını haklı çıkaran bir şey var. Türkiye bu 4. Maddenin 6. Fıkrasına çekince koymuştur. Kendisi hukuken bağlı değil ama 5. Madde Türkiye'nin çekince koymadığı bir madde. Orada da deniliyor ki; yerel yönetimlerin sınırlarında bir değişiklik gündeme geldiğinde uygun zamanlarda ve yöntemlerde. Bu yapılmadı. Anayasa Mahkemesi'ne gidilmiştir, Mahkeme ise bunu aykırı görmemiştir. Halbuki, Anayasa 90. Maddeye göre, uluslararası sözleşmelerin kurallarıyla ulusal kanunlar, TBMM'den geçen yasalar arasında çelişki varsa tercih edilmesi gereken kural, uluslararası antlaşmaların kurallarıdır. Ama parantez içinde, temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren konularda. Acaba bunların tüzel kişiliklerinin kaldırılmış olması temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir konu mudur, değil midir? Yorum konusu olan budur. Bana sorarsanız ilgilidir. Çünkü, nasıl tabanca ile adam öldürmek nasıl ki bir gerçek kişinin kişiliğine son vermekse, tüzel kişiliğini kaldırarak bir il özel idaresini, bir belde belediyesini, bir köyü öldürmüş olursunuz. Bu da temel haklarla ilgili bir konudur. Dolayısıyla, uygulanması gereken uluslararası bir hukuk kuralıdır.”

İçişleri Bakanlığı tarafından, 1990'lı yıllardan itibaren il özel idareleri, köyler, belediyeler, büyükşehir belediyeleri, belediye gelirleri vb. konularda sayısı bir düzineye yaklaşan yasa taslağı hazırlanmış; 2000 yılında ise, “Yerel Yönetimlerle İlgili Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa Tasarısı” adı altında çerçeve bir yasa tasarısı hazırlamıştır. Bakanlık AB’ye uyum kapsamında, “*yerel yönetimlerin katılımcı ve demokratik bir yapıya kavuşturulmasını*” hedeflerken; bir yandan belediye gelirleri ve imar gibi aciliyetli konulara da çözüm aramış; fakat ne yazık ki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda öngörülen biçimde, merkezin yerele yetki devrini sağlayan bir taslak oluşturulamamıştır (Keleş, 2011, s. 501).

Türkiye’de yerel yönetimlerin demokratik ve güçlü olmayışının yanı sıra; etkin ve verimli hizmet sunamamaları, yeniden yapılandırma çalışmalarında önemli engeller olarak görülmektedir (KAYA Raporu). Bu nedenle “*daha özerk, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, etkin, verimli bir şekilde hizmet veren yerel yönetimler*” oluşturmak amacıyla; Türkiye’de il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri kanunları ile bu değişiklikler sağlanmaya çalışılmıştır. Demokratikleşme çabaları, liberal politikalar, kurumlar arası iktidar çatışması gibi faktörler reformun iç faktörleri olarak değerlendirilmektedir. Küreselleşme ve yerelleşme eğilimleri, uluslararası kurumların etkileri, Türkiye’nin AB üyelik süreci (TODAİE, 1991) ve AB koşulluluğu gibi faktörler ise, reform sürecinin dış faktörleri olarak ele alınmaktadır. Özellikle dış faktörler çerçevesinde taklit ya da politika transferi yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılan reformlar, yasal düzenleme olarak hayata geçseler bile; iç dinamiklerin gözetilmemesi durumunda uygulamada sorunlarla karşılaşıldığı görülmektedir. İç dinamiklerin dikkate alınmadığı reform süreçlerinde; ülkelerin farklı ihtiyaç ve sorunları göz ardı edildiğinden, bir anlamda “doku uyuşmazlığı” nedeniyle yasal düzenlemenin uygulanmasında güçlükler yaşanmaktadır.

Özellikle, 2000’li yılların başından itibaren Türkiye’de devletin rolünün değiştiği görülmektedir. 1990 öncesi dönemde asıl amaç; kalkınmanın sağlanması olduğundan, modern bir kamu yönetimi bu amaç doğrultusunda iyi bir araç olarak görülmektedir. Ancak neoliberal politikaların etkisiyle 1990 sonrasında; daha bütüncül bir bakış açısıyla devletin değişim ve dönüşümü hedeflendiğinden, reform araçtan çok bir

amaca dönüşmüştür. Bu çerçevede reform, 1990’lar özellikle de 2000 sonrası dönemden itibaren, “idari reformdan” “devlette reforma” dönüşmüştür (Övgün, 2013, s. 15). Bu sebeptendir ki, 2000 sonrası dönem pek çok araştırmacı tarafından “Devlette Reform” dönemi olarak adlandırılmaktadır.

AK Parti’nin iktidarının ilk yıllarındaki devletin dönüştürülmesine yönelik reform yaklaşımı; kamu yönetiminde yerelleşme ve sivilleşmenin sağlanması üzerine temellenmiştir (Çiner, 2017, s. 35). Parti’nin 2002 tarihli Acil Eylem Planı’nda yerel yönetimlerin reforme edilmesi çerçevesinde yerelleşmeye vurgu yapılırken; *“merkeziyetçilikten uzak, merkezi yönetimin bazı yetki ve görevlerinin yerel yönetimlere devredildiği”* bir yapı resmedilmektedir (AK Parti, 2002, s. 59). Parti Programı’nda ise şu ifadeler yer almaktadır:

“...devletin temel fonksiyonları olan iç ve dış güvenlik, adalet, temel eğitim, sağlık ve alt yapı hizmetleri dışında kalan tüm hizmet alanlarından icracı sıfatıyla çekilmesi, düzenleyici ve denetleyici işlevleri üstlenmesi gerektiği...” (AK Parti, 2002, s.60).

Bu çerçevede, iktidarın reform siyasetinde öne çıkan konunun; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olduğu görülmektedir. *“Belediye sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi; yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçlara uyumlu biçimde yapılandırılması, mali yapılarının güçlendirilmesi, yerel karar alma süreçlerine sivil toplum örgütlerinin katılımı”* gibi yönetim mekanizmasının işletileceği politikalar öne çıkartılmıştır (Çiner, 2017, s. 35). Ek olarak, AYYÖŞ’e özel vurgu yapılmış ve bu politikaları desteklemek için dayanak olarak gösterilmiştir. AK Parti iktidarının ilk Hükümet programında da; merkeziyetçilikten uzaklaşılması adına katılımcılık ve demokrasi çerçevesinde yerel yönetim reformunun öncelendiğine dair ifadeler yer almaktadır (Çiner, 2017, s. 35):

“... Ulusal öncelikler ile yerel farklılıklar barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olacak, merkezî yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilecektir...İl idareleri yeniden yapılandırılarak; Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkileri, valiliklere ve il özel idarelerine devredilecektir. Yerel tercihler dikkate alınarak, sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanması sağlanacaktır” (TBMM, 2003a).

Bu süreçte neoliberal paradigma çerçevesinde devletçi model, neoliberaler tarafından; “devletin “modern” dünyanın gereklerine uyamadığı ve bu şekilde kalkınamayacağı, bürokrasinin de bu yüzden yetersiz kalacağı” savı ile eleştirilmiştir (Batley & Larbi, 2004, s. 3). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler reform süreçlerini ekseriyetle, neoliberal politikalar ekseninde uluslararası kuruluşlar aracılığıyla sürdürürken; bu süreçte pek çok ülke (Yeni Zelanda, Kanada, ABD vs.) kamu yönetiminde küçültme ve piyasalaştırma stratejisi izlemişlerdir (Çiner, 2017, s. 35).

Çizilen çerçeve içinde, Türkiye’de 2000’li yılların başından itibaren yerel yönetimler reformu kapsamında; 5277, 5216, 5393, 5302, 5355, 5779 ve 6360 sayılı Kanunlar incelenmektedir. Bu çalışmanın odağında kanun maddelerinin detaylı incelenmesinden ziyade, bu değişimleri ortaya çıkaran yapı, konjonktür ve paradigmalara karşı veto oyuncularının yaklaşımları ve yaklaşımlarındaki değişimi incelemek olduğundan, ilgili kanunların tüm madde ve detaylarına yer verilmeyecek, AB koşulluluğu kapsamında daha önce açıklanmış olan ilkeleri temel alan düzenlemelere yer verilecektir. Bu düzenlemelere veto oyuncularının yaklaşımları ise, reform sürecindeki temel tartışma konuları ekseninde tematik olarak bir sonraki bölümde incelenecektir.

2.2.3.1.5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu (Kadük Kanun)

2002 yılında yapılan genel seçimler sonrası tek başına iktidara gelen AK Parti, kurduğu hükümeti “reform hükümeti” olarak tanımlamıştır. Bu reformların ilk sıralarında AB’ye uyum süreci ile birlikte, liberalleşme politikaları ve yerel yönetim reformu yer almaktaydı. Uzun yıllar önce başlayan yerel yönetimleri yeniden yapılandırma arayışı, 2003 yılında kamuoyunda gündeme gelen Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ile devam etmiştir. Bu reform sürecinin dikkat çekici yanı, devleti dönüştürme iddiası taşımasıdır. Reformun mutfağında yer alan koordinatörü olan Prof. Dr. Ömer Dinçer’e göre reform; “ancak zihniyet değişimi ile gerçekleşebilir.” Bu çerçevede; “zihniyet değişimi”, “stratejik tasarım” ve “örgütsel tasarım” yeniden yapılanmanın olmazsa olmazları arasında gösterilmektedir. Bununla birlikte Dinçer (2003, s. 1-3)’e göre; “zihniyet değişimi olmadan, yani ‘rönesans olmadan reform olmaz’.” Başka bir deyişle Dinçer; “zihniyet değişimi olmadan merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devredilerek sorunların çözülemeyeceğini; esas olanın uzun vadeli ve bütünü kapsayan

bir kamu yönetimi reformu olduğunu” belirtmektedir (Dinçer, 2003, s. 3). Dolayısıyla aslında yerel yönetimlerden önce merkezi yönetimin reforme edilmesi gerektiğini ifade etmektedir.

2002 yılında iktidara gelen AK Parti hükümetinin, TBMM’de okunan ilk hükümet programında şu ifadeler yer almaktadır:

“Kamu yönetimi sistemimizin çağdaş bir yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Hükümetimiz bu dönüşümü sağlamak kararlılığındadır. Bu kapsamda; merkeziyetçi ve hantal yapıların aşılması bakımından; katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda, Hükümetimiz döneminde kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleştirilecektir. Ulusal öncelikler ile yerel farklılıklar barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olacak, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilecektir. Yerel düzeyde demokratikleşmeye önem verilecek, seçimlerle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezi idarenin denetimi, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılacaktır.

Yerel Yönetim Reformu çerçevesinde, merkezi idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenecektir” (TBMM, 2003).

Hükümet programında belirtilen öncelikler çerçevesinde, hükümet tarafından öncelikle 2003 yılı içinde “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu” oluşturulmuştur. Ardından aynı yıl, “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli, yönetimin ihtiyaçları ve çözüm önerilerini içerecek biçimde, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına rehberlik etmesi için bir kitap yayınlamıştır.

Aynı yıl TBMM’ye getirilen ve Temmuz 2004’te kabul edilen, merkezi ve yerel yönetimin farklı alanlarında mali yapı, personel vs. tüm bileşenleriyle kamu yönetiminin yeniden düzenlendiği ve piyasa odaklı, adem-i merkeziyetçi, müşteri odaklı ve amaçlara göre yönetim anlayışına vurgu yapan KYTK (Karakılçık, 2013, s. 258); Türk yönetim sisteminde kökten bir değişim öngörmesi, kamu yönetimine dair temel bakış açısını ortaya koyması sebebiyle yapılandırma çalışmaları içinde önemli bir yere sahiptir. Aynı zamanda “Devlette Reform” olarak adlandırılan bu dönemdeki en çarpıcı reform hamlesidir.

KYTK, 15.07.2004 tarihinde TBMM tarafından “5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” başlığı ile kabul edilmiş, fakat Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Cumhuriyeti’nin üniter devlet yapısı ile uyuşmadığı gerekçesiyle veto edilmiş ve Meclis’e geri gönderilmiştir. Söz konusu tasarı tekrar meclis gündemine gelmemiş ve kadük kalmıştır.

5227 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde şu hususlar dile getirilmektedir:

“Yeni yönetim anlayışı, piyasaya saygılı, mümkün olduğunca piyasa araçlarını kullanan, yerel ve yerinden yönetim kuruluşları ile sivil toplum örgütlerini ön plana çıkaran, stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde öncelikli alanlara yoğunlaşan ve performans ve kalite odaklı, yatay organizasyon yapısı ve yetki devri gerektiren, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini önemseyen bir yapıdadır” (TBMM, 2003b).

Kanun’un ilk maddesinde düzenlemenin amacı ise şu şekilde ifade edilmiştir:

“...katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması, kamu hizmetlerinin adil, hızlı, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ve mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi, merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların yeniden düzenlenmesi...” (5227 Sayılı Kanun).

KYTK’da yer alan ilke ve düzenlemelerin; geleneksel bürokratik yönetim anlayışını yıkan güçlü bir yerelleşme öngördüğü görülmektedir. Statükoyu değiştirmeyi öngören kanun pek çok eleştirinin de odağı olmuştur. Eleştiriler; Anayasaya aykırılık, üniter devlet yapısı ve idarenin bütünlüğü ilkeleri ile bağdaşmaması, kamu yönetiminin piyasalaşacağı, “*sosyal devleti ortadan kaldırarak düzenleyici devlet modelini getireceği, kamu personelinin statüsünü değiştireceği ve denetimi zayıflatacağı*” gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır (Sobacı, 2009, s. 180).

Yayman (2005, s. 318-319) AK Parti’nin 2004-2005 yıllarında gündeme getirdiği kamu yönetimi reformu ile mevcut merkezîyetçi ve üniter yapıyı değiştirmeye çalıştığı yönündeki görüşünü şu şekilde ifade etmektedir:

“Türkiye’nin idari reform pratiği içerisinde devam eden çalışmaların genel olarak daha çok Ahmet Rıza Bey’in merkezîyetçi ve üniter modeli çerçevesinde yürüdüğü görülürken ilk defa bu kadar açık ve net biçimde bu yapının değiştirilmek istendiği ve Prens Sabahattin’in adem-i merkezîyetçi ve teşebbüsü şahsici görüşleri etrafında

yeniden düzenlenmek istediği tespit edilmektedir. Siyasal iktidarın ideolojik duruşu ve toplumsal tabanının talepleri ile örtüşen bu tasarı ile uzun zamandır devam eden “seçilmişler-atanmışlar” sorunu yeniden gündeme gelmektedir. Mevcut iktidar bir anlamda bürokrasi-siyaset dengesini yeniden düzenlemek istemekte ve kendi lehine bir sonuç almak istemektedir. İktidarın rövanş duygusu içinde olup olmadığı bilinmemekle birlikte dünyada oluşan olumlu havanın da etkisi ve desteğiyle “seçkin bürokratik geleneği” ve merkeziyetçi idari sistemi dönüştürmek istediği görülmektedir.”

Yayman (2005, s. 318-319) söz edilen bu “reform seferliğini” devletin baştan sona değiştirilmesi olarak gördüğünden, “devlet reformu” olarak nitelendirmekte; yürütülen çalışmaların yönetsel ve hukuksal sorunları olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca, Berman (1995)’ın “reformun yönetilmesi sorunu” olarak ifade ettiği bu eksikliklerin, iktidarın önemli bir zafiyeti olduğunu belirtmektedir. Güler (2003, s. 10)’e göre ise KYTK; IMF istikrar programının bir parçası olarak, Türkiye’deki ekonomik ve mali sistemin küresel piyasalar ile bütünleştirilmesinin ardından, ülkenin siyasal ve yönetsel sisteminin de küresel karar alma merkezleri ile bütünleştirilmesinin bir aracıdır. Bu açıdan Güler bu reform girişimini “küreselci projesi” olarak görmekte ve reformun kaynağının içeride değil, dışarıda olduğunu düşünmektedir. Kimi araştırmacılar ve veto oyuncuları yerel yönetim reformunu tarihsel ve milli bir mesele olarak görmektedir. Özellikle reformun kaynağını dışarıda gören Güler ile yapılan görüşmede bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Türkiye için yerel yönetim reformu ulusal, tarihsel bir mesele. Yerel yönetim ağırlıklı olsun diyen AB. Sağ ya da sol farketmeksizin 200 yıldır destekleyenler var. Kamu Yönetimi Temel Kanunu bir AB imalatı olarak görülmeli. AB ile ilişkiler gevşese de 200 yıllık yerel yönetimler destekledi. Anti-demokratik olsa da desteklediler. Belediyelerin kapatılması anti-demokratikti. AB bir şey demedi. Köy idareleri kapatıldı, AB karşı çıkmadı. Demokrasi yerine etkinlik öne çıktı.” (Birgül Ayman Güler ile yapılan Görüşme, 27.08.2019)

Bu görüşlerin aksine kimi aktörler ise KYTK’nin veto edilmesini kaçan tarihi bir fırsat olarak görmektedir. Örneğin Fikret Toksöz bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmektedir:

“Cumhurbaşkanı veto etmeseydi Türkiye şu an ne başkanlık sistemini tartışırdı ne de tek adam rejiminden şikayet edecekti. Şu an aşırı merkeziyetçilik var. KYTK yasalaşsaydı; kütüphaneler belediyelerin olacaktı ve devlet dairesi gibi 9.00-17.00 olmayabilir, sayısı artabilirdi.” (Fikret Toksöz ile yapılan Görüşme, 29.08.2019)

5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun veto edilmesinin ardından; hükümet bu kanunda öngörülen değişiklikleri tekil kanunlar aracılığıyla hayata geçirme stratejisi izlemiştir. Bu çerçevede aynı yıl (2004) içinde 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5272 Sayılı Belediye Kanunu TBMM'de kabul edilmiştir. Büyükşehir Belediye Kanunu dışındaki Kanunlar, tıpkı 5227 sayılı Kanun gibi, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek Meclis'e iade edilmiştir. Bunun üzerine, çeşitli maddelerinin tekrar görüşülmesi için TBMM'ye iade edilmiş olan İl Özel İdaresi Kanunu yeniden görüşülmüş ve bazı değişiklikler yapılarak 2005 yılında Meclis tarafından tekrar kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Kanun 4 Mart 2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5272 sayılı Belediye Kanunu; şekil bakımından TBMM İç Tüzük hükümlerine uygun bulunmamış ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. İptal kararıyla oluşan yasal boşluğun doldurması için altı ay süre verilen TBMM tarafından; bu süre dolmadan ilgili Kanun yeniden görüşülerek "5393 Sayılı Belediye Kanunu" adıyla, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile aynı tarihte (3 Temmuz 2005) kabul edilmiştir.

2.2.3.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Coğrafi ve nüfus açısından giderek büyüyen bazı kentlerde yeniden yapılanma gerekliliği doğmuştur. Bu çerçevede ilk olarak 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunun hükümleri 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılana kadar yürürlükte kalmıştır. Büyükşehir Belediyelerinin görev, yeki ve sorumluluklarına dair yeniden düzenleme yapılan 5216 sayılı Kanun, 23.07.2004 tarihinde 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda hüküm bulunmayan hallerde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun uygulanması hükme bağlanmıştır. 5216 sayılı Kanun, 2012 tarihinde yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'a kadar yürürlükte kalmıştır.

Büyükşehirlerde yeniden yapılanmayı gerekli kılan en önemli gerekçelerden birisi kentsel nüfusun giderek artmasıdır. Kırdan kente göçle birlikte hızlı bir biçimde artan nüfus, beraberinde kentlerin çeperlerine doğru genişlemesini yani coğrafi anlamda da bir genişlemeyi zorunlu kılmıştır. Coğrafi olarak genişleyen ve nüfusu artan bu

kentlerin ihtiyaçlarına ve sorunlarına cevap verebilecek, etkin hizmet sunumunu mümkün kılan yeni yönetsel yapıların oluşturulması gerekli görülmüştür. 5216 sayılı Kanun’da yer alan ve büyükşehirlerin yenilenen görev, yetki ve sorumlulukları şu şekildedir:

- “Büyükşehir Belediyesi; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.
- En önemli değişikliklerden birisi, 3030 sayılı Kanun’da “*belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunduğu şehirler*” olarak tanımlanan büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için 750.000 nüfus kriterinin belirlenmiş olmasıdır (Madde 4). Büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için 750.000 nüfus kriterinin gerekçesi olarak ise; kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanılması sonucu büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında görev ve yetki anlaşmazlıklarının ortaya çıkması gösterilmektedir.
- Bir diğer önemli düzenleme 3030 sayılı kKanunla tek maddede toplanmış olan belediye görevleri, 5216 sayılı kanun ile büyükşehir ve ilçe belediyeleri şeklinde ikiye ayrılarak tek tek sayılmıştır. Gerekçeli karara bakıldığında, bu düzenleme ile amaç; belediyeler arasında çıkması muhtemel görev ve yetki çatışmalarını ortadan kaldırarak hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmaktır. 3030 sayılı Kanuna ek bazı görevler büyükşehir belediyelerine verilmiştir (Madde 7/b-h bentleri).
- Kanun ile büyükşehir belediye meclisi kararları üzerindeki vali onayı prosedürüne son verilmiştir. Ancak, kararların kesinleştiği tarihten itibaren yedi gün içinde o mahalde yer alan en büyük mülki idare amirine gönderilmesi; gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği kararlaştırılmıştır. Valinin hukuka aykırı grdğu kararlar için on gün içinde idari yargıya başvurma hakkı vardır. Bu yönüyle Kanun ile, merkezin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisini hukuka uygunluk denetimine indirgemeye çalışıldığı söylenebilir.

- Kanun ile, büyükşehir belediyelerine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir. Kanun yapıcı bu şekilde, büyükşehir sınırları içinde imar bütünlüğünün sağlanmasını amaçlamıştır.
- Önemli bir diğer hüküm, büyükşehir belediye encümenine belediye meclisinden seçilecek beş üyenin de katılımının sağlanarak sadece atanmış üyelerden oluşmasına son verilmesidir. Bu değişiklik ile katılım ilkesinin güçlendirilmesinin hedeflendiği Kanun gerekçesinde belirtilmektedir.
- Kanun ile ihtisas komisyonlarına etkinlik kazandırılmaya çalışılmıştır. İlgili düzenleme ile ihtisas komisyonlarının, çalışmalarında kurum temsilcileri, meslek kuruluşları, Sivil Toplum Kuruluşları ve uzman kişilerden destek alabileceği belirtilmektedir. Yönetişim ilkesinin uygulanmasının yanı sıra, katılımcılığın artırılması açısından da önem taşımaktadır. Ayrıca şeffaflığın artırılması amacıyla komisyon raporlarının da açık olacağı belirtilmiştir.
- Daha önceki Kanun'da belediye birimlerinin kurulması, kaldırılması ya da birleştirilmesine ilişkin kararlarda İçişleri Bakanlığı'nın onayının aranması uygulamasından vazgeçilmiş; bu onay yetkisi belediye meclisine bırakılmıştır. 5216 sayılı Kanun ile yapılan bu düzenlemenin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4.maddesi ile uyumlu olduğu görülmektedir.
- Büyükşehirlerde nüfusa göre belli bir kilometre çapında bulunan ilçe ve beldeler büyükşehire dahil edilmiş, bu yarıçap dahilinde kalan orman köyleri dışındaki köyler mahalleye dönüştürülerek ilgili belediyelere bağlanmıştır. 5390 sayılı ayrı bir kanunla mücavir alana dahil olan orman köylerinde yaşayan nüfusa tekabül eden genel bütçe vergi gelirleri paylarının büyükşehirlere aktarılmasına imkân verilmiştir” (5216 Sayılı Kanun).

Bu Kanun ile Büyükşehir belediyeleri şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade etmektedir.”

Kanun ile birlikte, Büyükşehir belediyesi kurulan illerde belde belediyeleri, il özel idareleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak büyükşehir belediyelerine bağlanmıştır. Yapılan düzenlemelerin amacı ise, 6360 sayılı Kanun'un gerekçesinde şu şekilde belirtilmektedir:

“Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Büyükşehir alanında hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir”.

Küçük belediyelerin çok uzun zamanda ve çok fazla kaynakla yapabileceği çalışmaların, bu düzenleme ile daha az zaman ve maliyetle gerçekleşmesinin mümkün olacağı düşünülmektedir (Yılmaz, 2019, s. 230-231).

2.2.3.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Yerel yönetim reformunun önemli adımlarından birisi olan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun'un genel gerekçesinde, *“hızlı dönüşüm ve değişimlerin yaşandığı 21. yüzyılda bu değişimlerden kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonlarının da derinden etkilendiği ve kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına yönelik tartışmalara yol açtığı”* belirtilmiştir. Ayrıca gerekcede;

“...temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda, açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının da yönetimde etkinlik ve verimliliği temel aldığından...”

söz edilmektedir. Genel itibariyle 5393 sayılı Kanun'da yer alan ve AB'nin yerel yönetim yaklaşımı çerçevesinde ele alınan ilkelere de atıfta bulunan düzenlemeler şu şekildedir:

- 5393 sayılı Kanun ile, daha önce 1580 sayılı Kanun'un 7. maddesi uyarınca bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için gerekli olan asgari 2000 nüfus şartı, 5000'e²³ yükseltilmiştir. (Madde 4). Kanun gerekçesinde de belirtildiği üzere,

²³ Burada belirtilmesi gereken husus, 5393 sayılı kanunun 4. maddesi gereğince il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu olduğundan 5000 nüfusun altında belediyelerin de bulunduğudır.

hizmet sunumu açısından etkin olmayan belediyelerin kapatılması ve yenilerinin kuruluşunun önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Başka bir deyişle, ölçek büyütme stratejisi izlenmiştir.

- Genel imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması halinde, bağlı bulunan il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 veya üzerinde olan bir belediyenin sınırına beş kilometreden daha yakın olan belediye ve köylerin tüzelkişiliklerinin kaldırılması ile imar ve alt yapı hizmetlerinin daha etkin ve verimli sağlanmasının önü açılmıştır.
- Belediye meclislerinin her ay toplanması esası getirilmiş ve karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunması hedeflenmiştir. Ayrıca denetim komisyonları ile belediye meclislerinin denetim işlevi güçlendirilmiştir. Denetim komisyonları oluşturmalarının yanı sıra belediye meclislerinin belediyenin; faaliyet raporlarını değerlendirmesi, soru, genel görüşme ve gensoru araçları ile de denetleyebilmesi ve belediyelerin yürüttüğü iş ve işlemler konusunda bilgi edinmesi konuları düzenlenmiştir.
- Belediye meclisi toplantılarına ilişkin olarak, daha önceki 1580 sayılı Kanun’da yer alan “gizli toplantı” ibaresi “kapalı oturum” şeklinde değiştirilmiştir. Bununla birlikte kapalı oturumun yapılabilmesi için gerekçeli öneri ve toplantıya katılanların salt çoğunluğunun gerektiği belirtilmiştir. Bu kriterler kapalı oturum yapılmasını zorlaştırırken, şeffaflık ilkesinin uygulanması açısından önem taşımaktadır.
- Yine 1580 sayılı Kanun’da meclis kararlarının, belediye kapısına asılması yoluyla duyurulması yönündeki madde, *“yeni iletişim araçlarının da kullanılmasına imkan verecek şekilde uygun araçlar kullanılarak duyurulur”* biçiminde değiştirilmiştir. Bu da kararların daha geniş bir çevreye ulaşmasını kolaylaştırıcı bir düzenlemedir.
- 5393 sayılı Kanun ile getirilen en önemli düzenlemelerden birisi de, belediye kararları üzerinde mülki idare amirinin onayının kaldırılmış olmasıdır. Tıpkı 5216

sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda olduğu gibi, mülki idare amiri belediye kararlarını mevzuata aykırı buluyorsa yargı yoluna başvuracaktır. Bu şekilde vesayet denetiminin zayıflatılmış olması önemli bir gelişmedir.

- Ayrıca, 5018 sayılı Kanun hükümleri kapsamında belediyenin iç ve dış denetiminin gerçekleştirilmesi ve denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması hükme bağlanmıştır (Madde 55).
- Vatandaşların hizmet üretim süreçlerine katılımını artırmak amacıyla, kent konseylerin kurulması öngörülmüştür. Kent Konseyleri Yerel Gündem 21 kapsamında gündeme gelmiş ve yönetim mekanizmasının aktif bir biçimde işletilmesi adına önemli bir araç olarak görülmüştür. İlgili maddede (Madde 76) kent konseyleri şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar”.

- Yönetişim ilkesi kapsamında düzenlenen bir diğer madde (Madde 41) stratejik plana ilişkindir. Belediye stratejik planının hazırlanması sürecine ilişkin şu ifadeler yer verilmiştir:

“Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer”

Bu ifadeler açık bir biçimde, “yönetişim” esasına uygun bir yönetim biçiminin benimsenerek uygulanmasını öngörmektedir. Bu düzenleme ile aynı zamanda şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin de işletilmesinin hedeflendiğini söylemek mümkündür.

2.2.3.4. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyete miras kalan il özel idaresi yapılanmasına dair ilk kanun 1913 tarihlidir. Cumhuriyet döneminde bu kanunda çeşitli değişiklikler yapılmış; 5302 sayılı yeni kanun ise 2005 yılında Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5302 sayılı Kanun, daha önceki il özel idaresi sisteminden farklı bir yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Kanun, vatandaş katılımının önünü açan, yönetimde şeffaflığı zorunlu kılan, idarenin hesap verebilir olmasını sağlayan hükümler içermektedir.

İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları Kanun'un 6. maddesi ile düzenlenmiş ve şu ifadelere yer verilmiştir:

“a) Mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla 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 hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

c) (Ek:24/12/2020-7261/32 md.) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri yapmakla görevli ve yetkilidir.”

- 5302 sayılı Kanun ile, il genel meclisi, il encümeni, vali olmak üzere üçlü bir yapıda düzenlenen il özel idarelerinin görev ve yetkileri artırılmıştır. Nitekim, eski kanundaki gibi görev ve yetkiler tek tek sayılmamakta; temel konular belirlenerek, bu alanlarda il özel idarelerinin genel yetkili olduğu belirtilmektedir (Madde 7).
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, etkin, verimli, şeffaf, vatandaş odaklı, hesap verebilir ve özerk bir yönetim anlayışının geliştirilmesi adına önemli bir adım olarak görülmektedir. Kanun ile, il özel idarelerinin yetki ve görevleri artırılırken; özellikle yerel özerkliğe esas düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda öncelikle il genel meclisine valinin başkanlık etmesi uygulamasına son verilmiştir. Meclis

başkanının seçimle iş başına geleceği belirtilmiştir. Mali özerklik anlamında ise, “il özel idaresi bütçesinin İçişleri Bakanlığının onayı ile değil; il genel meclisinin kararıyla yürürlüğe girmesine” karar verilmiştir. Bu düzenleme ile aynı zamanda seçilmişler atanmışların önünde konumlandırılmıştır.

- Encümen yapısı da tıpkı Belediye Kanunu’nda olduğu gibi yeniden düzenlenmiş ve il encümeninin, atanmış ve seçilmişlerden oluşturulacağı kararlaştırılmıştır.
- Yine Belediye Kanunu’nda yapılan değişiklik gibi, il özel idarelerinde de hizmetlerin daha etkin sunulması adına, genel sekreterlik makamının oluşturulması ve norm kadro uygulamasına geçilerek örgüt yapısının esnekleştirilmesine yönelik bir adım atılmıştır.
- Yönetişim ilkesinin gözlemlendiği bir düzenleme olarak, il genel meclisinin kendi içinden seçtiği üyelerden oluşan İhtisas Komisyonları’na, başta kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olmak üzere, pek çok paydaşın bu komisyonlara katılması ve görüş bildirmesine hak tanınmıştır.

İl Özel İdaresi Kanunu ile yapılan düzenlemeler incelendiğinde, başta AB olmak üzere uluslararası kuruluşların beklentilerinin karşılanmasına yönelik adımlar atıldığı görülmektedir. İl özel idarelerinin yetki ve sorumluluk alanlarının genişletilerek, yerel özerklikleri konusunda önemli adımların atıldığı bu kanun bir yana; 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde il özel idarelerinin kaldırılmasına karar verilmiş; ülke genelinde il özel idaresi olan ve olmayan iller olmak üzere ikili yeni bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu düzenleme ile, daha önce güçlendirilen il özel idarelerinin güç kaybına uğraması hatta pek çok ilde ortadan kaldırılması yeni bir paradigmanın yansımasıdır.

2.2.3.5. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Yerel yönetim reformu kapsamındaki bir diğer önemli düzenleme, 2005 yılında yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’dur. Daha öncesinde, mahalli idare birliklerinin kurulmasına yönelik düzenlemelere, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda yer verilirken; 5355 sayılı Kanun, mahalli idare birliklerine yönelik hazırlanan ilk yasal

düzenleme olması bakımından ayrıca önem taşımaktadır. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu; *“yerel yönetimlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, mevzuata dair sorunların ve örgütlenme eksikliğinin giderilmesi ile, özellikle kamu hizmetlerinde ölçek büyütmeye”* yönelik önemli düzenlemelerden birisidir (Kerman vd., 2012, s. 78). Kanun’un genel gerekçesinde; *“Birliklerin üyelerine göre daha fazla nüfus ve daha büyük coğrafi alana hizmet götürmelerinden dolayı, hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin önemi ve ölçek ekonomisinin avantajlarından yararlanılması gerektiği”* belirtilmektedir. 5355 sayılı Kanun’da Mahalli İdare Birliği; *“Birden fazla mahallî idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi”* şeklinde tanımlanmaktadır.

Kanun ile, belediye birliklerinin yanı sıra; “özel idare birlikleri, köy birlikleri, hizmet birlikleri, alt yapı birlikleri, turizm birlikleri” gibi pek çok alanda hizmet veren birlik bu Kanun içinde düzenlenmiştir. Bu açıdan bakıldığında Kanun’un, ülke çapında bulunan pek çok farklı birliğin bir bütünlük içinde ele alınması bakımından ayrıca önem taşıdığını ifade etmek gerekir.

5355 sayılı Kanun ile, yerel ve ulusal ölçekteki farklı farklı görüşlere sahip tarafların bir araya gelmesi yoluyla, etkinlik ve verimliliğin amaçlanmış; özellikle yerelde karar alma ve uygulama kapasitesi artırılmıştır. Bu düzenleme, yerel yönetimleri güçlendirecek biçimde; yerelleşmeyi ve katılımcılığa yönelik hükümler içermektedir (Kara & Palabıyık, 2007). Bunlardan bazıları şu şekildedir:

- Kanun’da, kurulmuş bir birliğe katılma ya da birlikten ayrılma konusunda Bakanlar Kurulu izni gerekmediği; buna ilgili birliğin meclisinin karar vereceği belirtilmiştir. Bu şekilde, birliğe katılma ve birlikten ayrılma kolaylaştırılmıştır.
- Kaynak israfını önlemeye yönelik olarak;

“su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına yönelik projelerin zorunlu kılması halinde, Bakanlar Kurulu’nun ilgili yerel yönetim biriminin bu birliklere katılmasına karar verebileceği”

belirtilmiş ve bazı önemli projelerin yürütülebilmesi için, kurulan birliğe katılmak zorunlu hale getirilmiştir (Madde 4). Ayrıca, birliklerin örgütlenmesi tıpkı bir yerel

yönetim birimi gibi düzenlenerek, birliklerin cazibesi de artırılmaya çalışılmıştır (Kara ve Palabayık, 2007, s. 30-33).

- Kanun'un 4. maddesinde, *“yerel yönetimlerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kuramayacakları”* belirtilmiştir.
- Mahalli idare birliklerinin hakları ve görevleri artırılmıştır. Kanun'un 6. maddesine göre, *“mahalli idare birliklerinin tüzüklerinde birliğe devredilmesi öngörülen yerel ortak nitelikli hizmetlere ilişkin olarak, üye yerel yönetimlerin hak ve yetkilerine sahip oldukları”* belirtilmiştir.
- Önemli bir düzenleme de, birliklere maddi yaptırım gücü kazandırılmasıdır. 5355 sayılı Kanun'dan önce, mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen yerel yönetimlere karşı bir yaptırım yok iken, Kanun ile şu düzenleme yapılmıştır:

“mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye yerel yönetimlerin ödemeleri gerekli miktarın, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan paydan, bu payların dağıtımını yapan kuruluş tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödeneceği belirtilmiş (Madde 21) ve birliklerin faaliyetinin önündeki önemli engellerden birisi olan mali engel bu düzenleme ile kaldırılmıştır” (Kara & Palabayık, 2007).

Her kanunda olduğu gibi bu kanunun da uygulama aşamasında karşılaşılan birtakım güçlükler söz konusudur. Birliklerin asli kurucu unsuru olan yerel yönetimlere yetki tanınırken, sorumluluklarını yerine getirmemeleri halinde bir yaptırım öngörülmemiş olması ciddi bir sorundur. Öte yandan, “ortak amaç” etrafında birleşmeleri beklenen yerel yönetimlerin farklı siyasi partilerden oluşması ve farklı görüşlere sahip olabilmeleri karar alma süreçlerine olumsuz yansıyabilmektedir. Dolayısıyla, siyasi isimlerden oluşmalarına rağmen, kamusal hizmetlerin sağlıklı görülebilmesi için kurucu unsurların bu kimliklerinden sıyrılması gerekli görülmektedir.

2.2.3.6. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali kaynaklarının büyük bir bölümü merkezi idare tarafından dağıtılan genel bütçe vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Yerel

yönetimlerin güçlendirilmesi için; yetki ve sorumluluklarının artırılması, vesayetin azaltılması, özerkliklerinin sağlanması gerekmektedir. Yerel yönetim reformu kapsamında 5393, 5216 ve 5303 sayılı kanunlarla yerel yönetimlerin görev, yetki ve organlarına yönelik yeniden bir düzenleme yapılarak güçlendirilmeleri yönünde adımlar atılmıştır. Ancak, bunlar sağlansa bile, yerel yönetimlerin artan yetki ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için mali özerkliğe ve mali kapasitelerinin güçlendirilmesine de ihtiyaçları vardır. Bahsedilen kanunlar ile yerel yönetimlerin mali kapasitelerinin güçlendirilmesi adına bir düzenleme yer almamıştır. Bu çerçevede, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar ile ilgili 5779 sayılı Kanun hazırlanmış ve 2008 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun, il özel idareleri ile belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir.

“Büyükşehir dışındaki belediyelere yüzde 2,85, büyükşehir ilçe belediyelerine yüzde 2,50 ve il özel idarelerine yüzde 1,15’i ayrılır” düzenlemesi ile il özel idarelerine ayrılan pay oranı aynı kalmış, belediyeler için ise iki ayrı pay oranı belirlenmiştir (Sezgin, 2008, s. 72). Belediyeler için ayrılan iki ayrı pay oranından ilki; “büyükşehir belediye sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar”dır (Arıkboğa, Ü., 2015, s. 13). Bu paylar, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanmakta ve takip eden ayın sonuna kadar büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Bu paylar “Maliye Payı” olarak da isimlendirilmektedir. Bu payların hesaplanmasında, belediye ve il özel idarelerine ayrılan paylardan farklı olarak; *“büyükşehir vergi gelirleri tahsilatından 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisinin düşürülmesi”*, büyükşehirlerin mali açıdan mağduriyetine neden olmaktadır. Bu durum aynı zamanda, büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinin yaklaşık yüzde 13-14’ünü oluşturan kısmından herhangi bir pay alamamasına neden olmaktadır (Arıkboğa Ü., 2015, s. 13; Yüksel, 2016, s. 743). Kanun’un 5. maddesinde ise; *“...belediye payının; yüzde 80’lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20’lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.”* denilmektedir.

5779 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile, belediyeler arasındaki mali dengesizliğin kaldırılması ve yatay eşitliğin sağlanması adına “Denkleştirme Ödeneği” adı altında Maliye Bakanlığı tarafından belediyelere koşulsuz yardım yapılabilmesinin de önü açılmıştır. (Arıkboğa Ü., 2015, s. 12). Bu düzenleme ile, kesinleşmiş en son gelen bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde birinin, nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılması için, Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine eklenmesi hüküm altına alınmıştır (Çetinkaya, 2021, s. 185). 5779 sayılı Kanun ile, yerel yönetimlere merkezi yönetimden ayrılan payların artırıldığı ancak yetersiz olduğu düşünülmektedir. Ancak, yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir bölümünün halen merkezden gelen paylardan oluşması, mali özerkliğin sağlanamadığının bir göstergesidir. Yerel yönetimlerin mali özerkliğini güçlendirmek için, yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarını yaratarak kullanabilmesinin önünün açılması gerekmektedir.

2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile ise, hem büyükşehir belediyelerinin hem de diğer yerel yönetim birimlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları paylarda değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca, bu payların hangi kriterlere göre dağıtılacağı konusunda da değişikliğe gidilmiştir. Kanun ile, Tablo 2’de de görüleceği üzere; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere verilen yüzde 2,85’lik pay yüzde 1,50’ye indirilmiş; büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan yüzde 2,50’lik pay yüzde 4,50’ye çıkartılmıştır. İl özel idarelerinin aldığı yüzde 1,15’lik pay ise yüzde 0,5’e inmiştir. (Zengin, 2014, s. 104).

	Eski Oran (%)	Yeni Oran (%)	Değişim (%)
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	2,85	1,50	- 47,3
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	2,50	4,50	+ 80
İl Özel İdareleri	1,15	0,50	- 56,5
Toplam	6,5	6,5	0

Tablo 2: 6360 sayılı Kanun ile Genel Bütçe Vergi Geliri Paylarında Yaşanan Değişim (%) (Çalcalı, 2014, s. 58).

6360 sayılı Kanun’un 25., 26., ve 27. maddelerinde yapılan değişikliklerle yerel yönetim birimlerine yapılan transferler yeniden yapılandırılırken (Yüksel, 2016, s. 743); Tablo 2’de gösterildiği üzere üç yerel yönetim biriminin de genel bütçe vergi geliri

tahsilatından aldıkları payların toplamında herhangi bir değişiklik olmadığı görölmektedir (Çalcalı, 2014, s. 58). Bunun yanı sıra, büyükşehir belediyelerinin “*kendi sınırları içerisindeki genel bütçe vergi tahsilatı toplamından*” aldıkları payların toplamı yüzde 5’ten yüzde 6’ya yükseltilmiştir. Bununla birlikte, YİKM’lere İçişleri Bakanlığı bütçesinden pay verileceği düşünöldüğümde, yerel yönetim birimlerinin genel bütçeden aldığı paylarda sınırlı da olsa artış olduğu görölmektedir (Çalcalı 2014, s. 58).

Öte yandan 6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemelerle, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetim birimlerine ayrılacak paylarda sınırlı da olsa bir artış sağlanırken; belediyelerin öz gelirlerini artırmaya yönelik herhangi bir düzenleme yapılmamış olması, yerel yönetimlerin merkeze mali bağımlılıklarının azalmasını sağlayıcı olumlu bir etki yaşanmasına engel olmaktadır.

2.2.3.7. 6360 Sayılı Büyükşehir Modelinde Değişiklik Yapan Kanun

Hızlı kentleşme ile kentlerdeki yoğunlaşma beraberinde belediye sınırlarını aşan plansız ve düzensiz genişlemeyi getirmiş ve bunun sonucunda kent yönetiminde yeni model arayışları başlamıştır (Keleş, 2011, s. 304). Avrupa’da da büyükşehirler için farklı model arayışları olmakta ve bu girişimin temel nedeni; birimler arasındaki yetki ve görevler açısından dağınıklığın ve başına buyrukluğun giderilmesidir (Keleş, 2012, s. 9). Büyükşehir modeline ilişkin ilk yasal düzenleme, 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’dur. Uzun yıllar büyükşehir belediyesi mevzuatına ilişkin kayda değer bir gelişme yaşanmamış; 2004 yılına gelindiğinde ise, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmış ve “il ölçekli” büyükşehir yönetiminin küçük bir denemesi olan İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırlarını il mülki sınırına çıkaran bir düzenlemeye imza atılmıştır. 6360 sayılı Kanun ise, bu yöndeki son yasal düzenleme olmuştur. Bu Kanun, Türk yönetim tarihi açısından büyükşehir yönetiminde köklü değişikliklere imza atılması yönüyle oldukça önemlidir.

AB üyelik süreci içinde yerleşme adına yapılan ve yukarıda da söz edilen diğer yapılandırma çalışmalarının bir uzantısı olarak, yerel yönetimler alanında köklü bir reform olarak tanımlanabilecek olan “*6360 sayılı On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik*

Yapılmasına Dair Kanun” 12.11.2012 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş ve 6.12.2012 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 14.3.2013 tarihinde ise, 6447 sayılı “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” TBMM’de kabul edilmiştir. Kanun’un 1. maddesinde;

“6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun başlığında yer alan “ON ÜÇ” ibaresi “ON DÖRT” olarak, “YİRMİ ALTI” ibaresi “YİRMİ YEDİ” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir” (6360 Sayılı Kanun).

denilerek, Ordu ilinin de katılmasıyla beraber büyükşehir yapılan il sayısı on dörde yükselmiştir.

Kanun’un amacı, genel gerekçe metninde şu şekilde ifade edilmektedir:

“...etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı geliştirmek, bu yeni yönetim anlayışı ile hizmet kalitesini artırarak vatandaş memnuniyetini artırmak ve ayrıca vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımlarının sağlanmasının amaçlandığı...” (TBMM, 2012).

Bunların yanı sıra şu hususlara yer verilmiştir:

“...çok sayıda yerel yönetimin yetkili olduğu alanlarda planlama ve koordinasyonun sağlanamadığı, ölçek ekonomisinden yeterince faydalanılamadığı ve bu nedenle kaynak israfı yaşandığı...sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların küçük ölçekli ve kısıtlı kaynaklara sahip yerel yönetimlerce çözülmesinin güçlüğü...”

belirtilirken, “*yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırının il mülki sınırı olacak şekilde ‘optimal ölçekte’ ideal hizmeti üretebilecek güçlü yönetim yapılarının, yani yeni büyükşehir belediyesi modelinin gereksiniminden*” de söz edilmekte ve tüm bu gerekçelere ek olarak; “*en son büyükşehir belediyesinin on iki yıl önce kurulduğunu ve geçen bu süre içinde sosyal, ekonomik ve yönetsel anlamda pek çok değişikliğin olması dolayısıyla yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasının ihtiyaç*” haline geldiği vurgulanmaktadır (Öztürk, 2019, s. 140).

6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir:

- Büyükşehir belediye sınırları içinde yer alan belde belediyeleri ile orman köyleri de dahil olmak üzere, köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.
- Büyükşehir olmayan şehirlerde nüfusu 2.000'in atında kalan belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılırken; büyükşehir olan şehirlerde ise, en az bir ilçe kurulması kararlaştırılmıştır. Bununla birlikte, 30 il özel idaresi, 1076 belde belediyesi ve 16.500 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak; büyükşehir belediyesi sınırında yer alan beldelerin mahalleleriyle, köylerin ise mahalle olarak, ilçe belediyelerine katılmaları ve büyükşehir olmayan illerde tüzel kişiliği sona ermiş beldelerin ise, köye dönüştürülmesi kararlaştırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerle beraber mahalli idare birlikleri de 2014 yılında gerçekleşen yerel seçimlerden önce tasfiye edilmişlerdir (Öztürk, 2019, s. 140-141).
- Kanun ile, İstanbul ve Kocaeli dışında kalan büyükşehir belediyelerin; *“büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelerin yatırım bütçelerinin en az yüzde 10'una kadar bir kısmını 10 yıl süreyle belediye sınırlarına yeni dahil olan yerleşim yerlerinin alt yapı hizmetleri için ayırmaları”* kararlaştırılmıştır.
- Köy ve beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile büyükşehirlerde belediye sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesinin yanı sıra, kırsal alanlara ilişkin büyükşehirlerin görevlerinde de bazı değişiklikler yapılmıştır (Öztürk, 2019, s. 141). Kırsal alanlara ilişkin 5216 sayılı Kanun'a, 6360 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde *“Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler”* ifadesi ilave edilmiştir (YAYED, 2012).
- Yerel yönetim birimlerinin birleştirilmeleriyle beraber, yerel yönetimlere aktarılacak ödeneklerde de belli bir oranda artış olmuştur. Kanun'un 25. maddesine göre; *“genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i ise il özel idarelerine”* ayrılmıştır. Ayrıca;

“özel tüketim vergisi hariç olmak üzere; büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır” (6360 sayılı Kanun)denilmiştir.

- 26. maddede ise; *“yüzde 6’lık büyükşehir belediye payının yüzde 60’ının doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılması, kalan yüzde 40’lık kısmının yüzde 70’inin nüfusa, yüzde 30’luk kısmın ise, yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılması”* kararlaştırılmıştır.
- 6360 sayılı Kanun’un 14. ve 15. maddeleri ile, 5393 sayılı Kanun’un 9. maddesine *“Belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamaz”* ibaresi eklenmiş; 12. maddesinde yer alan ve büyükşehir bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni belde kurulması için 50.000 olan nüfus kriteri ise, 20.000’e düşürülmüştür (Öztürk, 2019).
- Önemli ve tartışmalı bir değişiklik ise; büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer almasına karşın, mevcut yasada tüzelkişilikleri korunan orman köylerinin tüzelkişilikleri kaldırılması ve mahalleye dönüştürülmeleridir. 6360 sayılı Kanun’un 16. maddesinde bu durum şu şekilde ifade edilmektedir:

“Mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam eder. Bir belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köy, köy başlısı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahipleri 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam eder.”

- Mahalleye dönüştürülen köylere ilişkin olarak Kanun’a;

“tüzel kişiliği kaldırılan köylerde yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Emlak Vergisi Kanunu’na göre alınması gereken emlak vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım paylarının beş yıl süreyle alınmaması”

yönünde bir madde eklenmiştir. Ayrıca, *“bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin beş yıl süreyle en düşük tarifenin %25’ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi”* hükme bağlanmıştır. Düzenleme büyükşehir belediyelerinin vergi tabanlarında farklılaşmaya neden olmuş; daha az vergi alarak geniş kırsal alanlara daha fazla hizmet götürmek durumunda kalmışlardır.

- 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda, “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14. maddesinde; “*Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.*” düzenlemesi 6360 sayılı Kanun’un 17. maddesi ile şu şekilde değiştirilmiştir:

“Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.”

- Kanun ile yaşanan radikal değişimlerden birisi de büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasıdır. Öte yandan, büyükşehir olmayan illerde il özel idareleri varlıklarını sürdürmeye devam etmektedir. Bu durum, ülke genelinde ikili bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. İl özel idarelerinin personel ve mal varlıklarına ilişkin hükümler ve uygulama biçimi ise, tartışmalara konu olmuştur.
- Tartışmalı değişikliklerden birisi de, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) kurulmasıdır (Öztürk, 2019, s. 142). YİKOB kurulmasına ilişkin gerekçeler Kanun’un 34. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

“Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” (6360 Sayılı Kanun)

Başkanlığın idaresi ise, vali ya da valinin görevlendireceği bir vali yardımcısına bırakılmıştır.

“Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından sağlanır.”

“İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir.”

Kanun’da yer alan bu maddelerden hareketle, YİKOB’ların “*merkezin taşra kuruluşu ve merkezi yönetimin kontrol mekanizması biçiminde bir işlev sağlandığı*” (Öztürk, 2019, s. 142) düşünülmektedir.

6360 sayılı Kanun ile, yerel yönetim reformunda bir paradigma değişimi yaşandığı söylenebilir. Zira Kanun’un genel gerekçesinde; etkinlik, şeffaflık, ölçek ekonomisi ve katılım gibi temel ilkelere atıfta bulunulmasına rağmen, düzenlemelerin genel itibarıyla yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden ziyade yerelde merkezileşmenin önünü açtığı düşünülmektedir. Bu düşünceye sebep olan bazı uygulamalar ve karşı eleştirilere tematik olarak analiz bölümünde yer verilmektedir.

2.2.3.8. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçişin Yerel Yönetimlere Yansıması

Türkiye’de 2017 yılında referandum yoluyla sistem değişikliğine gidilerek “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine” geçilmiştir. Yeni sistemin uygulanmasına ise, 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile başlanmıştır. 10 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile yeni sistemin yeni bileşenleri olarak, politika kurulları oluşturulmuştur. Oluşturulan kurullardan birisi de “Yerel Yönetim Politikaları Kurulu”dur. Kuruldan, politikaların yerelde daha hızlı ve etkin biçimde hazırlanması ve uygulanması süreçlerinde yardımcı ve etkin olmaları beklenmektedir. CBK-1’in 31. maddesinde Kurul’un görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmektedir:

- “Kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek,
- Türkiye’nin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun olarak yerel yönetim politikalarına ilişkin strateji önerileri sunmak,
- Göç ve iskân konularında politika önerileri geliştirmek,
- Çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmek,
- Türkiye’nin kültürel mirasından beslenerek kentleşme politika önerileri geliştirmek,

- Akıllı şehircilikle ilgili araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunmak,
- Boğaziçi imar uygulama programları gereği kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak,
- Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için politika ve strateji önerileri geliştirmek” (CBK-1, Madde 31).

Politika Kurulları’na ortak alanda yer alan görev ve faaliyetlere ilişkin olarak, bakanlıkların yanı sıra, ilgili kurum ve kuruluşlarla da koordinasyon toplantıları yapabilme yetkisi verilmiştir (Akman, 2019). Ayrıca “*koordinasyon toplantılarına ilişkin tüm iş ve işlemler ile ilgili sorumluluğun politika kurullarına ait olacağı*” belirtilmiştir (CBK-1, Md. 32). Öte yandan, pek çok kanunda; Bakanlar Kurulu ya da ilgili Bakanlar’dan Cumhurbaşkanı’na geçen yetkileri betimleyen ifadeler “Cumhurbaşkanı” olarak değiştirilmiştir.

Yeni yönetim sisteminde, yerel yönetimlere ilişkin önemli bir diğer değişiklik, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nda yeni bir birim olarak, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü’nün kurulmasıdır. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü’ne ilişkin görev ve yetkiler Kararname’de şu şekilde ifade edilmektedir (CBK-1, Md. 31):

- “Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,
- Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,
- Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,
- Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek,
- Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,
- Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.”

Yeni sistem ile, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı “yerel yönetimlere ilişkin teknik konularda” yetkili makam olarak belirlenmiş iken; vesayet yetkisi kullanımı İçişleri Bakanlığı’nda bırakılmıştır (Turan, 2018, s. 77). Bu durumun halihazırda görev çakışmaları ve iş akışının yavaşlamasına neden olduğu belirtilmelidir. Öte yandan, bu hususta bir Genel Müdürlük oluşturulmasının gerekliliği de tartışılmaktadır (Memiş, 2018). CBK-1’in 97. maddesinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na verilen bir diğer görevin ise, “*Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek*” olduğu belirtilmiştir.

Yerelde yeni bir merkezi yönetim birimi olan ve büyükşehir olan illerde kurulan YİKOB'ların görev ve yetkileri ise şu şekilde tanımlanmıştır (CBK-1, Md. 273):

“Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçelidir”

CBK-1’de, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na bağlı Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü’ne; *“Belediyelerin mücavir alanları ile köylerin yerleşik alanlarının sınırlarının tespitine ilişkin usul ve esasları belirlemek ve tespit edilen sınırları onaylamak.”* yetkisi verilmiştir (CBK-1, Md. 102). Bakanlığa bağlı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün görev ve yetkileri arasında;

“Mahallî idarelerin altyapı sistemleri ile ilgili genel planlama, programlama, fizibilite, projelendirme, işletme, finansman ihtiyacı ve yatırım önceliklerine; teknik altyapı tesislerinin mekânsal strateji planları ile çevre düzeni ve imar planlarına uygun olarak planlanmasına, projelendirilmesine ve yapılmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu konulardaki her türlü etüt, proje, yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine ilişkin usul ve esasları belirlemek” (Md. 106/a).

- (b) bendinde; *“Teknik altyapı tesisleri ve altyapı birlikleri kurulması konusunda mahallî idareler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, rehberlikte bulunmak ve teknik altyapı tesislerine ilişkin envanteri tutmak”*
- (e) bendinde; *“5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73. maddesi kapsamındaki uygulamalara ilişkin dönüşüm alanı ilanı ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek”*

hükümleri yer almaktadır. Bu düzenlemeler ile, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na bağlı hizmet birimleri eliyle, yerel yönetimlere teknik destek sağlanması amaçlanmıştır (Akman, 2019, s. 2518). Her ne kadar oluşturulan bu yeni birimlerle teknik destek sağlanmasının amaçlandığı belirtilse de, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki koordinasyon sorununun buna engel teşkil ettiği ve özellikle de muhalif parti belediyeleri söz konusu olduğunda bazı sorunlar yaşandığı yapılan görüşmelerde dile getirilen hususlardandır.

2.3. Türkiye’de Yerel Yönetim Reform Sürecinin Veto Oyuncuları

“Reform nedir, ne değildir?” kadar önemli olan bir diğer soru da ,“Reformu kim ister, kim istemez?” dir. Reform yanlıları, destek noktaları iken; reforma direnç gösterenler veto oyuncularıdır. Veto oyuncularının süreç içindeki değişimleri ve sebepleri çalışmanın temel araştırma sorusunu oluşturmaktadır.

Politika yapım ve reform süreçleri incelediğinde literatürde karşımıza genellikle tek bir politika yapıcı ya da karar alma merci çıkmaktadır. Oysa, rejimden bağımsız biçimde, politikaların genellikle birden fazla aktörün mutabakatı ile değiştirilebildiği görülmektedir. Veto oyuncularını olarak adlandırdığımız bu aktörler, güçlerini bir ülkenin anayasasından alabilecekleri gibi, politik süreçler yoluyla içsel olarak da ortaya çıkabilirler. Bir ülkedeki herhangi bir politika alanında etkin veto oyuncularının sayısını, nitelikleri ve yaklaşımlarını bilmek, statükonun değişim ihtimalini bilmemize ve tahminde bulunmamıza yardımcı olmaktadır (Gehlbach, 2013, s. 74). Öte yandan, veto oyuncularını teorisi, veto oyuncularının sayısının fazla olması durumunda politik istikrarın artacağını öne sürmektedir. Dolayısıyla, karar alma süreçlerinin dinamik ve farklı değişkenlere sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye’nin AB uyum süreci içinde, üyelik için statükonun değişimini gerekli kılan pek çok faktör bulunmaktadır. Avrupalılaşma süreci içinde koşulluluk mekanizması ve Türkiye’den yerelleşme konusundaki beklentiler düşünüldüğünde; siyasi partiler, bürokrasi ve yargı gibi temel kurumsal aktörler kadar, çıkar grupları ve sivil toplum kuruluşları gibi hükümet dışı organizasyonlar da reform sürecinde önem taşımaktadır. Bu aktörler “değişim aktörleri” (*change agents*) olarak rol alabilmekte; bu şekilde baskı unsuru olabilmektedirler. Bazıları ise, uyum süreci içinde veto oyuncusu olarak rol oynamaktadır. Avrupalılaşma süreci içinde kurumlar gibi aktörler de “iç düzeydeki aracılar” olarak yer almaktadır. Söz konusu aktörler ulusal düzeyde aracılık rollerinin yanı sıra; “*siyasi partiler ve hükümet dışı kuruluşlar gibi aktörler, ulusötesi bağlantıları yoluyla*” aynı zamanda entegrasyonun birer parçasıdırlar (Eylemer, 2010, s. 118).

AB’ye uyum yönünde Avrupalılaşmanın değişimi sağlaması için, taraflar arasında az önce bahsedilen “uyumsuzluğun” olması elbette ki gereklidir; ancak yeterli

değildir. Avrupa ve ulusal düzey arasındaki uyumsuzluk; AB tarafından yaratılan baskıya cevap verecek değişimi başlatacak, kolaylaştıracak ya da veto oyuncularının direncini kırabilecek destek noktaları, yahut arabulucu kurumların varlığı, değişim ve reform için gerekli bir koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye örneğinde, uyumu kolaylaştıran faktörler olduğu gibi, zorlaştıran veto oyuncularının varlığı da söz konusudur. Bu durumun pek çok sebebi olabileceği gibi, Türkiye'nin kendine özgü bazı özelliklerinin; tarihsel ve toplumsal bazı faktörlerin de, azımsanmayacak derecede etkili ve önemli olduğunu belirtmek gerekir.

AB koşulluluğunun etkinliğini ve uyumu etkileyen zorlaştırmacı bazı veto oyuncularını ve arabulucu faktörler olduğu kadar; kolaylaştırmacı faktörler de vardır. Türkiye'de gerçekleşen/gerçekleşmeyen reform hamlelerinin pek çoğunda veto oyuncularının etkisi vardır. Destek ve direnç noktaları arasında konsensüsün sağlanması ve bunu sağlayacak arabulucu faktörlerin varlığına her zaman ihtiyaç vardır. Zira, politika değişimleri ve reformların gerçekleşmesi için bu olmazsa olmaz görülmektedir. Türkiye'de yerel yönetim reform sürecinde de AB üyelik süreci ve bu süreçte rol alan veto oyuncularının yaklaşımları önem arz etmektedir. Bu çerçevede, bir sonraki bölümde veto oyuncularının yaklaşımlarını anlamlandırabilmek adına, Avrupa Birliği'nin yerel yönetim yaklaşımı ve Türkiye'den beklentilerine yer verilecek; ardından ise, AB'nin beklentilerine Türkiye'nin nasıl düzenlemelerle karşılık verdiği çıkarılan bazı kanunlar ve reform hamlelerinin incelenmesi ile analizi edilecektir.

Her politika alanında birbirinden farklı aktörler ve veto oyuncularını vardır. Bu çalışmada, Türkiye'deki yerel yönetim reform süreçlerinde etkili olan veto oyuncularını incelenmektedir. Her ne kadar yerel yönetim reform sürecinde veto oyuncularında dönemsel değişimler görülse de, genel itibarıyla altı başlık altında gruplandırılabilirler:

- Siyasi Partiler
- Bürokrasi
- Yargı
- Cumhurbaşkanı
- Baskı/Çıkar Grupları ve Sivil Toplum
- Diğerleri (Ordu ve Elitler)

Altı grup altında incelenen bu veto oyuncularından görüşme imkanı bulunanlar ile, Avrupalılaşıma sürecinde yerel yönetimler alanında gerçekleşen/gerçekleşemeyen reform girişimlerine yönelik görüşlerine ilişkin derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiş ve konuya yaklaşımları analiz edilmiştir. Analize geçmeden önce, bu veto oyuncularının literatürde birer aktör olarak nasıl ele alındığı açıklanacak ve yerel yönetimler araştırma alanı sınırları dahilinde veto oyuncuları kategorizasyonu yapılacaktır.

2.3.1. Siyasi Partiler

Siyasi partiler, siyaset bilimciler tarafından çok farklı biçimlerde tanımlanmışlardır. Sartori (1976, s. 63) siyasi partileri, *“seçimlerde sunulan resmi bir nitelendirici isimle tanımlanabilen ve seçimler yoluyla da siyasi makamlara adaylarını yerleştirebilen gruplar”* olarak tanımlamaktadır. Downs (1957, s. 24) siyasi partileri, *“ortak belirli amaçları olan ve bu amaçlara ulaşmak üzere birbiriyle iş birliği yapan bir koalisyon ya da bir grup birey”* olarak tanımlamıştır. Siyasi partiler, *“belirli bir program çerçevesinde siyasal kararları etkilemek ve bu hedefle siyasal iktidarı ele geçirmek”* için örgütlenen kuruluşlardır. Partilerin birbirleri arasındaki yapısal farklılıkları ise, toplumsal tabanlarının ve ideolojilerinin farklılığından kaynaklanmaktadır (Kışlalı, 2008, p. 261).

Öte yandan Mainwaring ve Scully (1995, s. 3) seçim yarışına girmek isteyen ancak seçimlere katılmaları çeşitli nedenlerle engellenmiş örgütlü grupların da siyasi parti olarak kabul edilmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Siyasal partiler işlevlerini; çıkarların temsili ve bütünleşme yoluyla yerine getirmektedir. Toplumdaki farklı çıkarlar ve sorunlara yönelik olarak, bu sorunlara sahip farklı görüşler ile farklı siyasal düşünceler ve çözüm önerileri vardır. Bu çerçevede, siyasi partiler ile çıkar grupları ya da toplumsal hareketlerin birbirlerinden farklı yapılar olduğunu da belirtmek gerekir. Çıkar grupları, hükümet politikalarına etki ederek, kendi üyelerinin bundan faydalanmasını sağlamak amacıyla kurulan yapılardır (Sayarı, 2015, s. 125). Çıkar gruplarının amacı, siyasal iktidarı denetim altına almak değildir. Öte yandan çıkar gruplarının siyasi parti faaliyetlerine katılabileceklerini de belirtmek gerekir (Sayarı, 2015, s. 125). Toplumsal hareketler ise, belirli konuları siyasi gündeme taşımak amacıyla oluşturulur. Çıkar gruplarının aksi biçimde, toplumsal hareketler, ideolojisini ya da programını daha iyi

yaymak amacıyla bir siyasi partiye dönüşebilirler (Epstein, 1967). Çeşitli ülkelerde kurulan Yeşiller Partisi buna örnek bir yapılanma olarak gösterilebilir.

Siyasi partilerin en önemli işlev ve motivasyon kaynaklarından birisi merkezi ve yerel yönetimleri oluşturacak kadroları oluşturmaktır. Milletvekili, yüksek düzeyde bürokrat ya da belediye başkanı olabilmek için herhangi bir siyasi partiye mensubiyet ya da yakınlığın olmazsa olmaz koşullardan birisi olduğu düşünülmektedir (Durgun, 2020, s. 341). Siyasi partilerin ulusal çaptaki iktidarı kazanmalarının yolunun, yerelden aldıkları desteklerden geçtiği göz önüne alındığında, siyasi partiler için yerel yönetimlere yönelik ilgisi daha iyi anlaşılacaktır. “Yerelde iktidar” olmak, her siyasi partinin öncelikli hedeflerindendir. Bu nedenle de siyasi partiler, bu “iktidarı” sağlama ya da sürdürme yolunda idaresini kazandıkları yerel yönetimlerden büyük destek almakta ve ulusal ölçekli siyaset için büyük kazanım elde etmektedirler. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, yerel yönetim reformu ve yerelde yapılan düzenlemelerin; siyasi partilerin geleceğini ve gerek parti içi, gerekse de rakipleri arasındaki güç ilişkilerini derinden etkilediği görülmektedir.

Siyasi partilerin, ulusal ve yerel sorunlara yaklaşımı ve vaatleri açısından, seçmenlerle doğrudan iletişimi sağlayacakları il ve ilçe örgütleri bir tür ara yüz vazifesi görmektedir. Siyasi parti örgütlerinin yereldeki gücü ve etkinliğinde ise, yerel seçimlerdeki başarıları yan, sahip oldukları belediyeler önemli ölçüde belirleyici olmaktadır. Dolayısıyla yerel seçimler ve partilerin oy hesapları, yerel yönetim reformunda önemli bir ara değişken olarak göze çarpmaktadır. Özellikle, optimal ölçeğe yönelik gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının pek çoğunda bu oy kaygısının izleri görülmektedir. Hatta, AB koşulluluğu ve uyum kapsamında öne çıkarılan etkinlik, verimlilik, yerindenlik gibi pek çok ilkenin bu amaç uğrunda araçsallaştırıldığı görülmektedir.

Günümüzde siyasi partilerin, yerel önceliklerden ziyade, parti politikalarını önceledikleri görülmektedir. Ayrıca, siyasi partilerin benimsedikleri ideoloji de politikacıların tutum ve davranışlarını şekillendirmektedir. Yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında, etkinlik ve verimlilik gibi ilkelerin gözetilmesinden; karar alma süreçlerinde yer alan aktörlerin öncelikleri

belirleyici olmaktadır. Siyasi partiler ise, yerel yönetimleri iktidara gelmenin aracı olarak görmektedirler. Bu bakış açısıyla yerel yönetimler, politikacılar tarafından istihdam kapısı olarak da görülmektedir (Turgut, 2007, s. 99). Çiçek'in (2021) bu konudaki değerlendirmesi ise şu şekildedir:

“CHP ve temsil ettiği toplumsal gruplar, 2013-2015 Çözüm Süreci'ne kadar bir yandan diyalog ve müzakere süreçlerine karşı çıkarken; ademi merkeziyete dair kapı açabilecek girişimlerin karşısında bir pozisyon almışlardır. 2013-2015 yılları arasında yürütülen Çözüm Süreci'nde muhalefeti yumuşatan CHP, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir bütün olarak kabul edilerek yerel yönetimlerin özerkliklerinin güçlendirilmesini savunmuştur. MHP, genel olarak Kürt meselesinin çözümüne dönük tüm girişimlere istikrarlı bir şekilde karşı çıkmıştır. Sınırlı reform girişimlerini bile yeni “Sevr” girişimleri olarak değerlendirmiştir”

Bu açılardan bakıldığında, Türkiye'deki yerel yönetim reformunda özellikle muhalefet partilerinin aktif birer veto oyuncusu görünümünde olduğu söylenebilir. Bu çalışmada veto oyuncusu olarak 2002-2020 yılları arasında parlamentoda grubu olan partiler seçilmiştir. Seçilen zaman aralığı içinde parlamentoda yer alan ve İktidar partisi olan AK Parti, muhalefet partileri olarak ise; CHP, MHP, İyi Parti ve HDP'den yetkili kişilerle derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

2.3.2. Bürokrasi

Bürokrasi kimi zaman gelişmiş bir örgütlenme biçimini, kimi zaman ise zaman ve kaynak savurganlığının sebebi olan kırtasiyecilik anlamında kullanılmaktadır. Bürokrasi, “*ast-üst ilişkilerinden oluşan bir piramiti*” andırmaktadır Kışlalı, 2008, s. 323). Bu yapı içindeki herkes kendi üstündekinin, verdiği direktiflere (yasalara uygun olacak şekilde) uymak zorundadır. Bununla birlikte, sahip oldukları yetkiler kendisine değil, görevine ait olan yetkiler olduğundan, ancak o görevde bulunulan süre zarfında kullanılabilir. Dolayısıyla, ne görev ne de yetkiler bir başkasına bırakılamaz, devredilemez (Kışlalı, 2008, s. 323).

Özellikle çağdaş toplumlardaki bürokrasi olgusuna ilişkin en önde gelen düşünür Max Weber'dir. Karl Marx'ın kuramındaki “sınıf çatışmalarının” yerini, Weber'in kuramında, “bürokrasi” almaktadır. Weber (2017)'in yaklaşımında siyasal iktidar, seçimle iş başına gelen siyasetçilerden çok bürokrasiye aittir. Ayrıca bu yaklaşımda

bürokrasi, “*kendine özgü yapısı, kuralları ve mantığıyla ayrı bir toplumsal güç unsuru*” olarak ele alınmaktadır.

Bürokrasi, “*hem kamu kurumları hem de özel sektör işletmeleri için temel bir organizasyonel yapıdır*” (Ekici, 2017, s. 115). 1970’li yıllar itibariyle gündeme gelen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ortaya çıkışı ile birlikte, refah devleti anlayışı ile iyice büyüyen klasik Weberyen bürokrasi anlayışının organizasyonel yapısı ve hizmet sunum şekli sorgulanmaya başlamıştır (Ekici, 2007, s. 115). Weber (2017), klasik yönetim kuramının bir ayağını oluşturan “Bürokrasi Modeli”nin devlet kurumları için ideal organizasyonel yapıyı sağlayacağını iddia etmektedir. Weber’e göre bürokrasi, bütün çalışanların uyduğu kurallar ve süreçler bütünü ifade etmektedir. Sistem hiyerarşik bir biçimde oluşturulmuştur; bu hiyerarşinin her kademesindeki yetki ve görevler ise, önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde belirlenmiştir. Weber’e göre bürokrasi olmadan çağdaş bir devletten söz edilemez. Bürokrasi rasyonel otorite üzerine kurulmakta ve bürokratik otorite kanunların koyduğu süreç ve kurallardan oluşmaktadır. Weber’e göre bürokrasi, modern toplumların içindeki kurumlaşma süreçlerini ifade etmektedir. Dolayısıyla bürokrasi bir örgüt modeli olarak karşımıza çıkmaktadır (Ekici, 2007, s. 116-117).

Kamu yönetiminde orta ve üst yönetim kademesinde bulunan atanmış kişilere “bürokrat” denilmektedir (Gül vd., 2014, s. 74). Bürokrasi aynı zamanda, kamu yönetimi içinde (merkezi ve yerel yönetimlerde) görevli olanları (memurlar, belediye memurları, sivil bürokrasi, askeri bürokrasi vb.) bir bütün olarak kategorize eden bir kavramdır (Bozkurt vd., 1998, s. 43). Tıpkı Türkiye’de cumhuriyetin ilk yıllarında olduğu gibi, belirli bir gelişmişlik seviyesine ulaşmaya kadar “asker” ve “sivil” bürokratlar aynı çerçevede ele alınmaktadır. Yeni toplumsal güçler ile yeni seçkinler ortaya çıktıkça ve toplumsal yapıda çoğulculuk geliştikçe asker-sivil bürokratların ağırlığı da azalmaktadır. Öte yandan, ayrı toplumsal güçlerin ortaya çıkışı, asker ve sivil bürokratlar arasında da ayrım yaratabilmekte; birbirlerinden farklı toplumsal ittifakların içinde yer alabilmektedirler (Kışlalı, 2008, s. 338). Türkiye’de de geçtiğimiz yüzyılda yaşanan bu değişim beraberinde sivil ve asker bürokrasinin birbirinden ayrılmasını ortaya

çıkarmıştır. Bu sebeple bu tezde de birbirlerinden farklı veto oyuncularını olarak ayrı başlıklar altında ele alınmaktadır.

Bürokratlar kimi zaman, kendi görev ve yetki alanlarını zorlayarak ya da seçilmiş politika yapıcılarını öznel bir biçimde yorumlayarak uygulamada karar verici konumuna gelebilmektedirler. Bu durumun aksi de olabilmekte; siyasal karar vericiler kamu yönetimine aşırı müdahalede bulunarak, bürokratların uygulamadaki yetkilerine ortak olabilmektedirler (Gül vd., 2014, s. 74). İktidar partisinin seçimlerden aldığı güçle, gücünü kimse ile paylaşmak istememesi; yerinden yönetim ve yetki genişliği esaslarına karşıt bir pozisyon almasına neden olabilmektedir. Dolayısıyla tüm yetkilerin merkezde, genellikle de bakanlıklarda toplanması hali iktidarın işine gelmektedir. Öte yandan, yetkileri elinde tutmak isteyen merkez bürokratları ile merkezdeki yetkileri siyasal çıkarları için kullanmak arzusunda olan etkili politikacılar, bu süreçte anlayış ve davranış birliği sağlayabilmektedirler (Çoker, 2003, s. 51-52). Böylesi bir durumda, bürokrasi ile siyasiler arasındaki etkileşim, yani anlaşma ya da çatışma halinin rasyonel çıkarlar etrafında şekillendiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Bürokrasi modeline yönelik yapılan eleştiriler, yoğunlukla “hantallaşma eğilimine” ilişkindir. Bürokratik yapının büyümeye ve yayılmaya eğimli olduğu; büyüyen bürokrasinin ise kontrolünün zorlaşması ve seçilmişlerin, özellikle de siyasi iktidarın emirlerini dikkate almayarak kendi kendini kontrol etmeye başlaması eleştirilerin odağını oluşturmaktadır. Bürokrasinin “direnc” gösterme gücünün, siyasi projelerin hayata geçirilmesinin önünde engel oluşu ya da görevi sona eren birimin tasfiyesinin dahi zorlaşması durumları, bir “vesayet kurumu” olarak görülen Weberyen bürokrasiye yönelik eleştirilerin nedenlerindendir. Bu hususta yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, özel sektör mantığına dayalı yatay örgütlenmiş özerk kamu kurumlarının oluşturulması önerilmektedir. Nitekim, 1980’ler itibarıyla yeni kamu işletmeciliği düşüncesinin bir yansıması olarak, kamu yönetimi reformlarının temel amaçlarından bir tanesi de kamu yönetimlerinin küçük ama etkin olacak biçimde yeniden yapılandırılması olmuştur. Bu değişim süreci, Weberyen bürokrasinin öngördüğü bürokratik yapının ciddi darbe alması ve gittikçe zayıflatıldığı bir süreci beraberinde getirmiştir (Ekici, 2007, s. 120-124).

Weber tarafından rasyonel bir yönetim modeli olarak görülen ve refah devleti anlayışının parlattığı bürokrasi; neoliberal düşünce sisteminin bir yansıması olarak *“devletin sorunların çözümü olmayıp, sorunların bizatihi kendisi olduğuna”* (Ekici, 2007, s. 115) dair düşüncelerin 1980’li yıllardan itibaren yükselişe geçişi ile eski gücünü yitirmeye başlamıştır. Türkiye’de ise, güçlü devlet-güçlü bürokrasi anlayışının kırılmaya başlaması 2000’li yılları bulmuştur

Köklü bir devlet geleneğine sahip olan Türkiye’de güçlü bir bürokrasi vardır. Aynı zamanda, yönetsel açıdan merkeziyetçi bir yapının hakim olması, bürokrasinin gücünü artırıcı bir unsurdur (Ekici, 2007, s. 129-130). Türkiye’de kamu yönetiminin sorunlarının aşılmasına yönelik olarak, paradigma değişiminin neticesinde, devlet reformu kapsamında başlatılan kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmalarının önemli hedeflerinden birisi de, bürokrasinin gücünün ve kırtasiyeciliğin azaltılmasıdır (Dinçer & Yılmaz, 2003, s. 69). 2004-2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformları ile, merkez-yerel arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımı dengesi sağlanmaya çalışılmış; görev ve yetkilerin etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun biçimde yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır. Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkileri valiliklere ve il özel idarelerine devredilmiş; il özel idareleri yeniden yapılandırılmıştır. Ayrıca pek çok hizmetin yerelde, vatandaşa en yakın birimlerce karşılanması için çalışmalar yapılmıştır (Ekici, 2007, s. 131). Ancak merkezden yerele yetki devrini öngören bu çabalar zamanla tersine dönmüş; özellikle imar gibi pek çok konuda yerele devredilen bazı yetkiler tekrar merkeze alınmıştır.

Öte yandan, iktidara ilk geldikleri dönemde AK Parti, ideolojik ve politik duruşuyla geleneksel bürokrasi yapılanmasının karşısında konumlanmış ve bu durum bürokrasi kanadı ile çekişmelere neden olmuştur. Bu nedenle bürokrasinin yeniden yapılandırılması ve gücünün azaltılarak, bir anlamda “siyasileşmesi” yoluyla iktidarın emirlerini sorgulamadan yerine getirecek bir yapılanmaya kavuşturulması temel önceliklerden birisi haline gelmiştir. Bu çerçevede, bürokrasinin kendi gücünü ve konumunu yıpratmak düzenlemelere ve reform girişimlerine karşı önemli bir veto oyuncusu olarak karşımıza çıktığı dönemler yaşanmıştır. Geçen yıllar içinde bürokrasinin gücü giderek zayıflatılmış ve siyasileşmiştir. Özellikle de 2017 Anayasa değişikliği ile

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi sonrasında, tek merciden atamaların ve görevden almaların rahatlıkla yapılabildiği bir döneme geçilmesi ile bürokratlar iktidara çok daha bağımlı hale gelmiş ve etkinlikleri oldukça azalmıştır.

2000’li yılların ortalarına kadar, güçlü bir bürokratik devlet geleneğine sahip olan Türkiye’de bürokrasi oldukça köklü ve güçlü durumdadır. 2002 yılında iktidara gelen AK Parti hükümetinin gerek ideolojik kökenleri, gerekse de devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik politika ajandası sebebiyle, bürokrasinin içindeki önemli kesimlerin (özellikle de iktidarlarının ilk dönemlerinde) AK Parti’ye yönelik ciddi bir muhalefet sergilediği görülmektedir. AB uyum yasaları ve reformları karşısında da belli bürokratik kesimlerce direnç gösterilmiştir. Bu sebeple, Tsebelis’in veto oyuncuları teorisi kapsamında, Türkiye’de bürokrasi önemli bir veto oyuncusu olarak görülmektedir. Bu çalışmanın konusu olan yerel yönetim reform süreçlerinde, hem düzenleyici hem de uygulayıcı pozisyonu ile bürokrasi aktif bir rol üstlenmekte; reform süreçlerindeki yaklaşımları reformun hayata geçmesi ve sürdürülebilirliği açısından kritik önem taşımaktadır. 2002-2020 yılları arası reform sürecinde gerçekleşen yerel yönetim düzenlemelerin pek çoğu bürokrasiyi de doğrudan ilgilendirmektedir. Bu noktada, bazı düzenlemelerin seçilmişler karşısında bürokrasinin gücünü zayıflatıcı nitelikte olduğunu da belirtmek gerekir. Türkiye’de bürokrasinin çeşitli kademelerinde, yerel yönetim reformuna ilişkin nasıl ve ne yönde direnç gösterildiğine dair incelemeye; reform süreçlerinde aktif rol alan bürokratlar ile gerçekleştirilen derinlemesine görüşmeler ışığında, tezin son bölümündeki reformun temel tartışma konuları başlığında yer verilecektir.

Bürokrasilerin bağımsızlığı konusunda literatürde iki ayrı tartışma olduğu görülmektedir. Hammond ve Knott (1993) iki boyutlu bir model ile “çekirdeğin” büyüklüğünün, bürokrasideki çoklu yöneticiler ile arttığını ve bürokratlara çekirdeğin içindeki herhangi bir noktayı reddedilme korkusu olmadan seçme fırsatı sağladığını savunmaktadır. Öte yandan Moe (1993) ile Moe ve Caldwell ise benzer öncüllerle başlamalarına rağmen, zıt sonuçlara ulaşarak, parlamenter sistemlerin başkanlık sistemlerinden daha az bürokratik kurala ve bağımsız bürokrasiye sahip olacağını ileri sürmektedirler. Aynı zamanda başkanlık rejimlerinde bürokratların özerkliğini azaltan

oldukça ayrıntılı yasa ve işleyişlerin olacağını söylemektedirler. Bu çerçevede söylenebilir ki, bireysel veto oyuncularını yasalarda yazılı bürokratik ilkelerin ayrıntılı açıklamalarına ihtiyaç duymamaktadırlar. İktidardaki parti bürokrasinin nasıl işleyeceğine karar verebilir ve bürokrasi için kuralların yasalarda yer alması ya da bakanlıktan gelmesi fark etmemektedir. Ayrıca işleyişi ya da prosedürleri yasalaştırmak da şart değildir; zira yeni gelecek hükümet de aynı kolaylıkla yasa çıkarabilir yahut yeni yasa talimatları yayımlayabilir. Bu nedendir ki, bireysel veto oyuncularının yasal prosedürlerle bürokrasileri kısıtlamalarına gerek görülmemektedir (Tsebelis, 1995, s. 323-324).

Çoklu veto oyuncularını ise, bürokrasileri mümkün olduğunca kısıtlama yoluna gider ve güçler dengesini belirginleştirmeye gayret ederler. İlkelerin ne derece kısıtlayıcı olacağı, veto oyuncularının birbirleri ile iletişimleri ve anlaşma düzeyleri ile alakalıdır. Örneğin, anlaşmazlıkları sadece siyasi değil, kurumsal ve prosedürel düzeyde de olabilir. Böyle bir durumda, bir yasa çıkarsa oldukça genel olması ve dolayısıyla bürokratlara hareket alanı sağlaması beklenebilir. Şunu da söylemek gerekir ki, birden çok veto oyuncusunun varlığı, prosedürlerin ayrıntılı biçimde yasalarda yer alacağını garanti etmemektedir (Tsebelis, 1995, s. 324). Moe (1993)'nun öne sürdüğü üzere; çoklu veto oyuncularının olduğu sistemlerde, bireysel veto oyunculu sistemlere nazaran, daha hantal bürokratik prosedürlerin olması olasıdır. Ancak, bürokrasinin hantal olması bağımsız olmasına da engel değildir. Aksine, işlerine siyasi müdahalelerin önünü kapayacak bir araç olarak da kullanılabilir (Tsebelis, 1995, s. 324).

Hammond ve Knott (1996)'un görüşüne göre, *“pek çok veto oyuncusu bürokratların (to play their principles) asli faillerinin birbirlerine karşı oynamaları için alan yaratmaktadır”*. Dolayısıyla, veto oyuncularının çok olduğu sistemlerde bürokratların yasaları yorumlama konusunda daha fazla özgürlüğü vardır. Moe ve Caldwell (1994) ise, benzer bir perspektiften yola çıksalar da farklı sonuçlara ulaşırlar. Birleşik Krallık ve ABD'yi arketip sistemler olarak ele alarak başkanlık sistemi ile parlamenter sistemi karşılaştırmışlardır. Çalışmalarında, parlamenter sistemlerin bürokratların özerkliklerini azaltan ayrıntılı yasa ve ilkelere sahip başkanlık rejimlerine göre, daha az bürokratik kurallara ve daha bağımsız bürokrasilere sahip olacaklarını

savunmaktadırlar. Burada çelişki yaratan mesele; tekil veto oyuncularının, kanunlarda yazılı bürokratik ilkelerin ayrıntılı tanımlarına ihtiyaç duymamalarıdır. Başka bir deyişle, bürokrasinin nasıl işleyeceğine iktidardaki parti karar verebilir ve bürokrasi için kanunda yazılı olup olmaması pek de önem teşkil etmeyebilir. Dolayısıyla tek veto oyuncusunun olduğu sistemlerde, bürokrasilerin yasal prosedürlerle kısıtlanmalarına gerek kalmayacaktır (Tsebelis, 2000, s. 467). Çoklu veto oyuncuları ise, bürokrasileri kısıtlamak için yasayı hazırlarken güçler dengesini mümkün oldukça öne çıkarmaya çalışırlar. İlkelerin ne kadar kısıtlayıcı olacağı, bu veto oyuncuları arasındaki anlaşma düzeyine bağlıdır. Anlaşmazlıklar sadece siyasi değil, aynı zamanda kurumsal ve ilkesel de olabilir. Böylesi bir durumda çıkarılan yasa oldukça genel olacağından, bürokratların hareket alanları da daha geniş olacaktır (Tsebelis, 2000, s. 467).

Bu hususta dikkat çekilmesi gereken bir diğer konu, Türkiye’de merkezi idarenin en önemli bileşeni olan bürokrasinin son yıllarda yapılan düzenlemeler ve Anayasa değişiklikleri neticesinde gerçekleşen sistemik değişimlerle, giderek siyasallaşmış olmasıdır. Bürokrasinin siyasallaşması, merkez-yerel arası ilişkilerde ikili bir yapı ortaya çıkarmaktadır. Hükümeti oluşturan parti ya da partilerden olan yerel yönetimlerin, desteklenerek, projelerini gerçekleştirmesi için kaynak sağlanırken; muhalefet partilerden olan yerel yönetimlerin idari ve mali açılardan çeşitli zorluklarla karşılaşmalarına neden olmaktadır. Bu durum, bir anda ortaya çıkan bir gelişme olmamakla birlikte, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte yoğunluğunun arttığı görülmektedir.

2.3.3. Yargı

Yargı, yasama tarafından çıkarılan kanunların ve diğer hukuki metinlerin uygulanması esnasında oluşabilecek ihtilafları önlemek ve kanunlarla belirlenen yaptırımları tespit etme görevini üstlenir. Bilinen ifadesiyle yargının görevi; “*adaleti tesis etmektir.*” Kanunların Anayasa’ya uygunlukları Anayasa Mahkemesi’nin denetimindedir (Kaynar, 2020, s. 325-326). Bu sebeple veto oyuncularının Anayasa’ya aykırı olduklarını düşündükleri ve karşı çıktıkları herhangi bir düzenlemenin yasalaşması halinde, çıkarılan kanun için Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açmaktadırlar.

Alivizatos (1995), yargının sistem içindeki önemini incelemiş ve en aktif yargıçların, çoklu veto oyuncularının olduğu ülkelerde olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu sonuca benzer şekilde, Bednar, Ferejohn ve Garrett (1996), Avrupa Adalet Divanı'nın Konsey'de nitelikli çoğunluk oylamasının (Avrupa kurumlarındaki veto oyuncularının sayısını azaltan) getirilmesinin ardından aktivizminin azaldığını iddia etmektedirler. Lohmann (1998) ise, bürokratik bağımsızlığın, Alman Parlamentosu'nun Bundestag ve Bundesrat olmak üzere Alt ve Üst Meclislerinde çoğunlukla karşı çıkma dönemlerinde arttığını tespit etmektedir. Sonuç itibarıyla, politika istikrarı yani statükonun korunması, diğer önemli bazı yapısal değişkenlerle ilişkilidir (Tsebelis, 2000, s. 468-469).

Yargı da tıpkı bürokrasi gibi, çoklu veto oyuncularının olduğu sistemlerde daha bağımsız olacak ve hareket alanı daha fazla olacaktır. Almanya ve İtalya gibi çoklu veto oyuncularının olduğu ülkelerde yargı, Birleşik Krallık ve İsveç gibi bireysel veto oyuncularının olduğu ülkelere nazaran daha önemli ve bağımsız niteliktedir (Tsebelis, 1995, s. 324). Türkiye örneğinde de, bu tezin incelediği zaman dilimi içinde çoklu veto oyuncularının daha yoğun olduğu dönemde yargı daha yoğun bir veto oyuncusu vazifesi görürken; sistem değişikliği sonrasında iktidarın ve iktidar çoğunluğunun olduğu parlamentonun aldığı kararlardaki veto oyuncusu konumunun zayıfladığı görülmektedir. Nitekim, Yüksek mahkemeler de bu konuda önemli bir konumda yer almakta ve Anayasa Mahkemesi gibi önemli yargı birimlerinin üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atandığı da göz önünde bulundurulduğunda; yasama ve yürütmenin iç içe geçtiği yeni sistemde veto edilen yasa sayısının azaldığı dikkat çekmektedir.

Çoklu veto oyuncuları ile yargı arasında önemli bir ilişki vardır. Mahkemeler, yasaların veya anayasanın yorumlarını deklare ederler. Bir mahkeme anayasaya ilişkin yorumlamada bulunduğu vakit, başka bir veto oyuncusu olarak nitelendirilmelidir. Siyasi sistem içindeki diğer aktörler, statükoya ilişkin belirli bir değişikliğin mahkemenin anayasayı yorumlamasına dayanarak, onu geçersiz kılmasına neden olup olmayacağını bulmalı ve bu tür değişikliklerden kaçınmalıdır (Tsebelis, 2000, s. 465). Bu çalışmada kategorize edilen veto oyuncuları arasında yargı yer almaktadır ve ilerleyen bölümlerde bahsedileceği üzere; Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya aykırılık gerekçesiyle bazı kanunların iptaline karar verilmiş ve bizzat veto oyuncusu olarak konumlanmıştır.

Öte yandan, mahkemelerin kanuni yorumları yasama çoğunlukları tarafından reddedilebilir. Burada mahkemenin bunu dayandığı metin önem taşımaktadır. Mahkeme kararını yasalara dayandırır (siyasi sistem statükoyu değiştirmeye itilmektedir), bu yasalar meclis tarafından değişikliğe tabi tutulabilir. Oysa mahkeme kararını Anayasa'ya dayandırır, siyasi sistemin onu geçersiz kılması oldukça zorlaşmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, mahkemenin kararlarını verirken anayasayı yoğun olarak kullanıp kullanmadığıdır. Nitekim, bir mahkeme kararlarını verirken her zaman anayasayı kullanırsa, siyasi sistem geçersiz kılınmış olur ve sorgulanır hale gelir. Böyle bir durumda mahkemenin de rolünün tekrar değerlendirilmesi gerekebilir (Tsebelis, 2000, s. 466).

Sonuç olarak, yargısal yorumlarda anayasaların yoğun olarak kullanılması; mahkemelerin, dolayısıyla da yargının bir veto oyuncusu olarak nitelendirilmesini gerektirir (Tsebelis, 2000, s. 466). Şayet, mahkeme bir veto oyuncusu değilse, veto oyuncusu sayısı arttıkça mahkemenin yasaları yorumlama özgürlüğü de artar (Tsebelis, 2000, s. 466). Siyasal sistemin kendisi, veto oyuncularının “Pareto kümesinde” bulunan bir statükoyu değiştirme yeteneğine sahip değildir (tanım gereği veto oyuncularından en az birisi böyle bir değişiklikte aynı fikirde olmayacaktır). Dolayısıyla mahkeme, veto oyuncularının Pareto kümesi içinde yer alan yasaları, reddedilme korkusu olmadan istediği şekilde yorumlayabilir. Buna en iyi örnek, Amerikan siyasi sistemidir. Sistem içinde pek çok veto oyuncusu olduğundan, okullarda ırkçılık, kürtaj yasası gibi önemli siyasi değişikliklerin çoğu Yüksek Mahkeme kanalıyla gerçekleşmiştir (Tsebelis, 2000, s. 466).

Türkiye’de yerel yönetim reform süreçlerinde yargı organları ve araçları etkin veto oyuncularındandır. Özellikle AK Parti’nin ilk hükümet dönemi olan 2002-2007 yılları arasında yargı kararları incelendiğinde; reform girişimlerinin önünde, statükonun koruyucusu pozisyonuyla, yüksek yargı; yani Anayasa Mahkemesi’nin olduğu görülmektedir. Gerçekleştirilmek istenen yerel yönetim reformlarına karşın, ana muhalefet partisi olarak başta CHP olmak üzere, reform karşıtlarının başvuruları neticesinde Anayasa Mahkemesi tarafından alınan iptal kararları, reform girişimlerini sonuçsuz bırakan son merci olmuştur. Anayasa Mahkemesi’nin kararlarını dayandığı

1982 Anayasa'sının²⁴ 123. ve 137. maddeleri arasında düzenlenen, kamu yönetimi başlığında yer alan temel ilkeler şunlardır (Uygun, 2015, s. 3):

- “İdarenin bütünlüğü ilkesi
- Merkezden yönetim ilkesi
- Yerinden yönetim ilkesi
- İdari vesayet ilkesi”

Bunlarla birlikte Uygun (2015, s. 3) Anayasa’da açıkça yer almasa da, yerel yönetimlere ilişkin iki ilkenin daha varlığından söz etmektedir:

- “Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi
- Yerel yönetimlerin demokrasi esaslarına göre kurulması ilkesi”

Anayasa’nın 123. maddesinde yer alan merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesi, Türkiye’de kamu yönetiminin temelini oluşturmaktadır. Türk yönetim sisteminde esas olan merkeziyetçiliğin esas dayanağı ise; “idari vesayet” ve “idarenin bütünlüğü” ilkeleridir (Uygun, 2015, s. 9). Anayasa’nın 123. maddesinde “*idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” denilerek idarenin bütünlüğü ilkesi kastedilmektedir. Aynı maddede “*idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” denilerek ise yönetsel yapının, merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere ikili şekilde yapılandırılması ifade edilmektedir.

Anayasada devlet tüzel kişiliğinin dışında, yerel yönetimler ile bazı kamu kurumlarının da tüzel kişiliği olduğuna yer verilirken, bir kontrol mekanizması olarak ise, idari vesayet ilkesi geliştirilmiştir. İdari vesayet ilkesi; merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerini kamu yararı açısından denetleme yetkisi olarak tanımlanmaktadır (Uygun, 2015, s. 10). İdari vesayet ilkesi, Anayasanın 127. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

“Merkezi idare mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

²⁴ 2017 tarihinde anayasa değişikliği yapılmış, ancak ilgili maddeler aynen kalmıştır. Bu tezin konu edindiği 2002-2020 yılları arasındaki yerel yönetim reformuna konu düzenlemeler yeni Anayasa’dan önce yapıldığından, Anayasa’ya ilişkin atıflarda 1982 Anayasası kastedilmektedir. 2017 tarihli Anayasa’ya özgü hükümlerden bahsedilirken 2017 Anayasası olduğu özellikle belirtilmektedir.

İdari vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerine izin verme, onama, iptal etme ve hatta gerekli görülen hallerde idarenin yerine karar alma şeklinde kendisini göstermektedir.²⁵ İdari vesayet ilkesinin sınırlarının bu denli geniş olması dolayısıyla, uzun yıllardır merkezi idare tarafından, yerel yönetimlerin özerkliğini hiçe sayacak biçimde kullanılmaktadır (Uygun, 2015, s. 11). Bu durumu değiştirmeye yönelik en radikal girişim, Kamu Yönetimi Temel Kanunu olmuştur. Ancak, bu kanun tam da Anayasanın ilgili bu madde ve ilkelerine referansla iptal edilmiştir. Bu deneyimlerden ortaya çıkan sonuçlardan birisi de kapsamlı bir yerel yönetim reformu; özellikle de yerel yönetimlerinin özerkliğinin sağlanması için Anayasanın ilgili maddelerinde değişiklik yapılması ve bu ilkelerinin uygulama çerçevelerinin daha net biçimde belirlenerek çizilmesi gerektiğidir. Türkiye’de yerel yönetim reform sürecinin kurumsal veto oyuncularından birisi olarak Anayasa Mahkemesinin itiraz gerekçelerinin temeli, Anayasanın sözü edilen ilgili bu maddelerine dayanmaktadır.

Türkiye’de AK Parti hükümetleri tarafından gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetim reformunun önündeki engellerin en önemlilerinden birisi de Anayasa olmuştur. Mevcut Anayasa’daki düzenlemeler yerel yönetim reformunun bütüncül bir şekilde gerçekleştirilmesinin önündeki en ciddi kısıtlardan birisi olmuştur. Anayasa’da yer alan hükümlerin nasıl yorumlanacağı da ayrı bir tartışma konusudur. Bu konuda Anayasa Mahkemesi ve yüksek yargının kararları belirleyici olmaktadır. Bu kararların yorumlanış biçiminde de zamanla değişimler yaşanmıştır. Örneğin Anayasa Mahkemesi kararlarında devlet tanımı bazen, merkezi ve yerel yönetimleri birlikte içerecek biçimde, “genişletici” bir yaklaşımla; bazen ise, yerel yönetimleri dışlayıcı biçimde daha “dar” bir anlamı ifade edecek şekilde yapılmıştır (TEPAV, 2006, s. 1). KYTK bunun iyi bir örneğini oluşturmaktadır. Kanun, “genişletici” bir politik yaklaşımla hazırlanmış; Anayasa Mahkemesi ise ilgili Kanunu “dar” yaklaşımla yorumlamış ve iptal etmiştir.

Kamusal hizmetlerinin önemli bir bölümünün yerel yönetimler tarafından sağlanması beklenirken; Anayasa’nın 127. maddesinde yer verilen yerinden yönetim ilkesi ve AYYÖŞ’ ün yerel yönetimlerin özerkliğine dair ilkesi, hem mevzuat hem de

²⁵ İdari vesayet yetkisinin daha kapsamlı açıklaması ve uygulanmasına dair detaylı bilgi için: Tan, 2014, s. 99-102.

uygulama yönünden hayata geçirilememiştir. Örneğin Anayasa Mahkemesi, okul öncesi eğitimin belediyeler eliyle yürütülmesini de 1982 Anayasa'sının 127. maddesindeki yerinden yönetim ilkesine aykırı bulmuştur (TEPAV, 2006, s. 1-2). Bunda pek çok faktörün etkisi olmakla birlikte, bugüne kadarki en radikal reform girişimi olarak nitelendirilebilecek KYTK başta olmak üzere ilgili düzenlemelerde Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal kararlarının son noktayı koyan hamle olduğu söylenebilir. Özellikle AK Parti'nin ilk hükümet döneminde Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal kararları sonucu, bütüncül bir yerel yönetim reformu gerçekleştirilememiştir. Yerel yönetimlerin genel, merkezi yönetimin özel yetkili sayılması gibi radikal düzenlemeler hayata geçirilemese de, yapılmak istenenler parçalı kanunlar ile hayat geçirilmiştir. Burada Anayasa Mahkemesi'nin önemli bir kurumsal veto oyuncusu olarak, reform sürecinde etkisi tartışmasızdır.

2.3.4. Baskı Grupları ve Sivil Toplum

Sivil toplum kavramı, devlet ve piyasanın dışında kalan bir alanı tanımlamakta ve kamusal alanın bir bölümünü oluşturmaktadır. Bir yanıyla da devletin karşısında konumlanmakta; devletin tahakkümünü sorgulayan bir anlam ihtiva etmektedir (Alemdar, 2015, s. 178). Sivil toplumun varlığı ve etki gücü, bir ülkedeki demokrasinin göstergelerindendir. Sivil toplum kuruluşları (STK) “*non-governmental organizations*” (NGOs) yani, devlet-dışı oluşumlar olarak da nitelendirilmektedir (Gül vd., 2014, s. 79-80). STK'ların pek çok türü olmakla birlikte; özellikle yönetim yaklaşımının bir yansıması olarak, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde aktif rol üstlenmekte ve önemli bir veto oyuncusu olarak kendisini göstermektedir. Özellikle kalabalık toplumlar ve kentlerde, STK'lar belirli toplumsal kesimlerin taleplerini duyurmak ve onları temsilen karar alma süreçlerinde yer almak için çaba göstermektedirler (Gül vd., 2014, s. 80). Sivil toplum kuruluşları, gönüllülük esası ile ortak değerler üzerine inşa edilirler. Ayrıca, kâr amacı gütmeyenler (Alemdar, 2015, s. 179). Sivil toplumun niteliklerinden bahsederken, belirtilmesi gereken önemli bir husus vardır. Sivil topluma, üyeliğin zorunlu tutulduğu; odalar, borsalar, meslek birliklerinin dahil değildir; zira sivil toplumun esas amacı üyelerine değil topluma fayda sağlamaktır (Alemdar, 2015, s. 179).

STK'ların yanı sıra, çıkar ve baskı grupları da karar alma süreçlerinde etkin aktörlerdir. Çıkar grupları (*interest groups*); ortak çıkarlar etrafında bir araya gelen ve bu çıkarları gerçekleştirmek için hükümetin ve ilgili karar organlarının politikalarını ve faaliyetlerini etkilemeyi amaç edinen örgütlenmiş grupları ifade etmektedir (Gül vd., 2014, s. 80). Çıkar gruplarının amacı, iktidarı ele geçirmek değil; onu “etkilemeye” çalışmaktır (Heywood, 2006, s. 391). Çıkar grupları rasyonel birer aktördür ve bu grupların arzuladıkları sonuçlara ulaşmak için belirli stratejiler izledikleri görülmektedir. Çıkar grupları, politikayı etkileyebilmek ve ortak çıkarlara ulaşabilmek adına, ortak hareket etmenin en uygun yöntem olduğuna inanmaktadırlar (Webster, 2002, s. 140). Öte yandan çıkar gruplarını niteleyen “çıkar” kavramı maddi çıkarları içerdiği gibi; o grubun ideallerini (adaleti sağlamak, mahallelerine hakkaniyetli hizmet talebinde bulunmak vs.), amaçları (çevreyi ve tarihi dokuyu korumak vs.) ya da gözettikleri bazı değerler (özgürlük, insan hakları, kadın hakları vs.) ile ilgili de olabilir (Gül vd., 2014, s. 80).

Baskı grupları (*pressure groups*) ile ise, hükümet ya da diğer karar organlarını etkilemek için çıkar gruplarına göre daha sistematik çalışan ve çabalarında daha ısrarcı ve aynı zamanda takipçi olan gruplar kastedilmektedir. Ortak tutumlarının yanı sıra ortak çıkarları da grubu bir arada tutan önemli bir unsurdur (Truman, 1981, s. 33). Grubun çıkarları için iktidar ya da hükümetten talepte bulunmaları durumunda ise, siyasi çıkar grubundan söz edilmektedir (Truman, 1981, s. 37). Bu açıdan bakıldığında her grubun bir baskı grubuna dönüşebileceği söylenebilir (Alemdar, 2015, s. 170). Bu gruplar dışında farklı yapılanmalar da görülmektedir. Örneğin, AB düzeyinde karar alma süreçlerinde sıklıkla karşılaşılan lobicilik faaliyetleri lobi grupları (*lobby groups*) tarafından yerine getirilmektedir. Lobi gruplarının da bir tür baskı grubu olduğu söylenebilir. Çıkar ve baskı gruplarının ülkelerdeki etkinlikleri değişkenlik gösterdiği gibi, konuları da farklılaşmaktadır. Örneğin, bazı ülkelerde bu grupların siyasal süreçlerdeki etkinliği tanımlanmıştır. Bazı ülkelerde ise, etkinlikleri daha dolaylı biçimde görülmektedir. Bir aşiret, sendika, baro, sanayi ya da ticaret odası, dernek, vakıf, çevreci gruplar ile bürokrasi ve ordu gibi bazı devlet kurumları da baskı ve çıkar gruplarının işlevine sahip olabilmektedir (Gül vd., 2014). Siyasal partilerin aksine, baskı grupları iktidarı doğrudan ele geçirmeye çalışmazlar. Daha ziyade, “siyasal iktidarı dışarıdan etkileyerek, kendi çıkarları ve görüşlerine uygun kararlar alınmasını ve uygulanmasını” sağlamaya

çalışmaktadırlar. Bu çerçevede, kendiliğinden var olan çıkar grupları, örgütlenmeleri halinde baskı grubuna dönüşmektedirler (Kışlalı, 2008, s. 295).

Baskı grupları arasında, çıkarları ya da düşüncelerini ön plana alan baskı grupları olarak bir ayırım yapmak mümkündür. Her ne kadar çıkarlar ve düşünceler arasında ayırım yapmak zor olsa da, ideolojik ya da dinsel derneklerle, çeşitli meslek gruplarının oluşturdukları dernekler birbirinden ayrı görüntü sergilemektedir. Özel ve kamusal baskı gruplarını da ayırmak gerekir. Öte yandan kamusal baskı gruplarını da kendi içinde askeri ve sivil baskı grupları olarak ikiye ayırmak mümkündür. Bunların yanı sıra, devlet bürokrasisi içindeki bazı kesimler de, önemleri zaman zaman artıp azalsa da, baskı etkinliğine sahiptirler (Kışlalı, 2008, s. 299). Kışlalı'nın baskı grupları arasında saydığı askeri ve sivil bürokrasi, bu çalışma kapsamında baskı grubu olarak değil, farklı kurumsal kimlikleri ile ayrı birer veto oyuncusu olarak ele alınmaktadır.

Baskı gruplarının kendileri ile ilgili siyasal kararlara etki etme yöntemlerine bakıldığında, doğrudan ya da dolaylı yollardan bunu yaptıkları görülmektedir. Dolaylı etkisi kamuoyu aracılığıyla olurken, doğrudan etkisi daha çok seçim kampanyaları ile birlikte kendisini göstermektedir. Bu süreçte ilgili baskı grubu, görüşlerini destekleyen ve çıkarlarına yönelik politika vaatlerinde bulunan bir partinin yanında yer alarak onu destekleyebilir. Benzer şekilde meslek grupları da, kendi üyelerinin milletvekili seçilmeleri için seçim kampanyalarında partilere destek verebilmektedirler. Ancak doğrudan baskı uygulamalarının en belirgin örnekleri, yasa tasarılarının mecliste görüşülmesi veya bazı hükümet kararlarının uygulama aşamalarında görülmektedir. Bu süreçlerde, karar vericilere (milletvekilleri, parti yöneticileri ya da yeni istem içinde Cumhurbaşkanlığı makamına) heyetler gönderilmektedir (Kışlalı, 2008, s. 299-302). Bu yöntemlerin özellikle reform süreçlerinde yönlendirici ve etkileyici etkileri olduğu özellikle 2000'li yılların başları da dahil olmak üzere görülmektedir.

Siyasi karar alma süreçlerine dolaylı yoldan etki etmenin en etkili yolu ise, kamuoyudur. Kamuoyu oluşturulan ve halkın benimsediği bir konuda hükümetlerin aksi yönde karar almaları zorlaşmaktadır. Burada belirtilmesi gereken bir husus da kendisine oy vermeyen kitlenin ne düşündüğünden ziyade, kendi seçmen kitlesinin ne düşündüğünün iktidarlar için önemli olduğudur. Dolayısıyla, iktidarın seçmen kitlesi

kamuoyu oluşturmaya yönelik bir propaganda kampanyasında esas hedeftir (Kışlalı, 2008, s. 302).

Sınıfsal baskı grupları içinde işverenlerin oluşturdukları baskı grupları, kadro baskı grubu kategorisindedir. İşveren rgtleri ekonomik açıdan güçlü olduklarından, gerek partilerin iktidar oluşları gerekse de politika yapım süreçleri içinde etkili aktörlerdir. Türkiye’de işveren baskı grupları arasında en güçlüleri ve ne çıkanları TÜSİAD ve MÜSİAD gibi büyük sermayeyi temsil eden baskı gruplarıdır (Kışlalı, 2008, p. 304). Bir baskı grubunun siyaset üzerinde etkili olabilmesi için en önemli kriterlerden birisi yeterli mali kaynağa sahip olmasıdır. Bu sebeptendir ki, özellikle sermaye sahipleri tarafından kurulan dernek ve oluşumlar, yeterli maddi kaynağa sahip olduklarından gerek dolaylı gerekse de doğrudan iktidar üzerinden her zaman etkili olmayı başarmışlardır (Yüksel, 2020, s. 271).

Polanyi (2010)’nin ne srdğu gibi, serbest pazar hiçbir zaman serbest olamamış, her daim siyasetin desteği, devletin kontrolü ya da desteği ile şekillenmiştir. Bu nedenle hem ekonomik işleyişte siyasetin hem de siyasette sermayenin etkisi her zaman görülmektedir. Türkiye’de TÜSİAD, MÜSİAD ve TOBB sermaye örgütleri arasında ne ıkanlardandır. Bu gruplar daha çok dolaylı baskı araçlarını kullanmaktadırlar. Gazete ilanları, basına verilen demeçler ya da doğrudan kendi yapıları içinde hazırladıkları çeşitli raporların kamuoyuna sunulması aracılığıyla hükümete ve politikalarına etki etme yolunu seçmektedirler. Nitekim, TÜSİAD’ın pek çok alanda olduğu gibi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkez-yerel ilişkileri gibi konularda yayınlanmış raporları bulunmaktadır.

Siyasal süreçlerde her grubun gücü ve etkisi birbirinden farklıdır. Bu nedenle de baskı grupları eşit düzeyde organize olamamaktadırlar (Alemdar, 2013, s. 175). Özellikle yerel siyasette bu etkiler; kişiye, sayıya, coğrafi duruma ve konjonktür gibi faktörlere bağlı olarak değişmektedir. Örneğin, daha önce belirtildiği gibi 1980’li yıllar itibariyle yeni liberal anlayış ve piyasalaşma politikalarının yaygınlaşmasıyla beraber, girişimci olarak nitelenen sınıfın gücü, hem yerel hem de merkezi yönetim üzerinde artmaya başlamıştır. Bu sınıf elinde bulundurduğu parasal gle; siyasal partilere, adaylara, kampanyalara, proje ve programlara destekte bulunmakta ya da sponsor olmaktadır. Bu

yolla görünürlükleri ve etkinliklerini artırmakta ve siyasal ve yönetsel karar alma süreçlerine etkiye bulunmakta ve çıkarlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar (Gül vd., 2014, s. 81).

Çıkar ve baskı gruplarının yanı sıra, düşünce kuruluşları (*think tanks*) da sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmektedir. Düşünce kuruluşları, kamusal sorunlara çözüm üretme ve düşünce geliştirme yolunda çalışan politik kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, toplumun sorunları ve ihtiyaçlarının belirlenmesi, bunların giderilmesi için çözüm önerilerinin üretilmesi, projelendirilmesi ve karar verici/politika yapıcıların dikkatine sunulmasını amaçlayan demokratik aktörler olarak nitelendirilmektedir (Karabulut, 2010, s.92). Düşünce kuruluşları gerek oluşumunda, gerekse işleyişinde kar amacı gütmeyen ve siyasal anlayış ya da partiyi temsilden uzak biçimde çeşitli konularda araştırma yapmak amacıyla oluşturulan; akademi ile hükümet ya da devlet arasında politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlamak için köprü vazifesi edinmiş bağımsız olması beklenen sivil toplum kuruluşlarıdır (Gül vd., 2014, p. 82). Düşünce kuruluşları, özel, sivil ve kamusal sektörlerin her birinde bulunabilen yapılardır. Üniversitelerin araştırma merkezleri (Boğaziçi Sosyal Politika Forumu, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Ekonomik Araştırmalar Merkezi vb.), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV), Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), SETA²⁶ gibi kuruluşlar Türkiye’de son yıllarda öne çıkan düşünce kuruluşlarındandır (Yemen & Gül, 2013).

Düşünce kuruluşlarının temel amaçları; araştırdığı konulara dair hazırladıkları raporları ve yayınları ile ortaya konulan bulgu ve değerlendirmelerinin, mümkün olduğunca geniş kesimlere ulaşması ve dikkate alınmasını sağlamaktır (Altınbaş, 2009, s. 26). Bununla birlikte, karar verici ya da politika yapıcı konumda bulunan kamu otoriteleri, özel ya da sivil toplum kuruluşlarını etkilemek öncelikli hedeflerindendir (Gül vd., 2014, s. 82). Düşünce kuruluşlarının ortaya çıkışında temel güdünün; hükümetlerin, dünya ve yönettikleri toplum ile ilgili temel bilgi, alternatif politika önerileri ve bu alternatiflere dair fayda-maliyet hesaplamaları ile olası sonuçlarına yönelik bilgiye duydukları ihtiyaç temelli olduğu düşünülmektedir (Altınbaş, 2009, s. 23). Bu yönüyle

²⁶ Elbette Türkiye’de çeşitli araştırma ve politika alanları ile ilgilenen pek çok düşünce kuruluşu vardır. Ancak bu çalışma kapsamında, yerel yönetimler konusunda çalışmaları ve önerileri ile kamuoyunda ve karar alıcılar nezdinde öne çıkan düşünce kuruluşları ele alınmaktadır.

de düşünce kuruluşları, önemli birer politik aktör ve reform süreçlerinde etkili birer veto oyuncusu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve birlikleri de sivil toplum kuruluşlarının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Anayasa ile kamu kurumu niteliği tanınan bu kuruluş ve birlikler, reform süreçlerinde etkili veto oyuncularından birisi olarak değerlendirilmektedir. Türkiye’de, sanayi ve ticaret odaları, mimar ve mühendis odaları, ziraat odaları ve bunlar gibi diğer birlikler, ulusal ve yerel düzeyde geniş bir iletişim ağına sahip olduklarından (Gül vd., 2014, s. 84) reform süreçlerinde açıkladıkları görüşleri ve önerileri ile kamuoyunda yer bulmakta ve aynı zamanda hükümetlerin karar alma süreçlerine de etki edebilmektedirler. Devlet örgütü içinde yapılan bu çalışmalar dışında, çeşitli STK’lar tarafından da bu yönde öneri niteliğinde raporlar hazırlanmıştır. TÜSİAD, Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı’nın raporları bunlara örnektir.

2.3.5. Cumhurbaşkan

Tsebelis’in veto oyuncuları teorisinde belirttiği gibi veto oyuncuları bireysel ya da kolektif olabilirler. Tsebelis anayasada yer alan veto oyuncularını kurumsal veto oyuncuları olarak tanımlamaktadır (Tsebelis, 2002, s. 36). Söz edilen bu kurumsal veto oyuncularının, hem bireysel hem de kolektif olabilecekleri belirtilmektedir. Teoride de yer aldığı şekliyle, parlamenter bir sistemde anayasal ya da yasal bir değişikliğin yapılabilmesi için parlamento (kolektif), hükümet (kolektif) ve cumhurbaşkanının (bireysel) onayı gereklidir. Cumhurbaşkanlığı makamının anayasal olarak güçlü olduğu ülkelerde, onay merciinde yer alan güçlü bir veto oyuncusunun varlığı ile statükonun değişimi daha da güçleşmektedir (Tsebelis, 2002, s. 111). Politika yapıcılar ve değişimden doğrudan etkilenecek olan aktörlerin dışında, Cumhurbaşkanının da değişimin ya da reformun karşısında konumlanması statükonun değişimi için belki de en kritik durumdur.

Türkiye’de 1982 Anayasası’nın Cumhurbaşkanına verdiği görevler ve veto etme yetkisi düşünüldüğünde, bu Anayasa’nın yürürlükte olduğu ve özellikle cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı görüşlere sahip olduğu zamanlarda cumhurbaşkanlığı makamı gerek

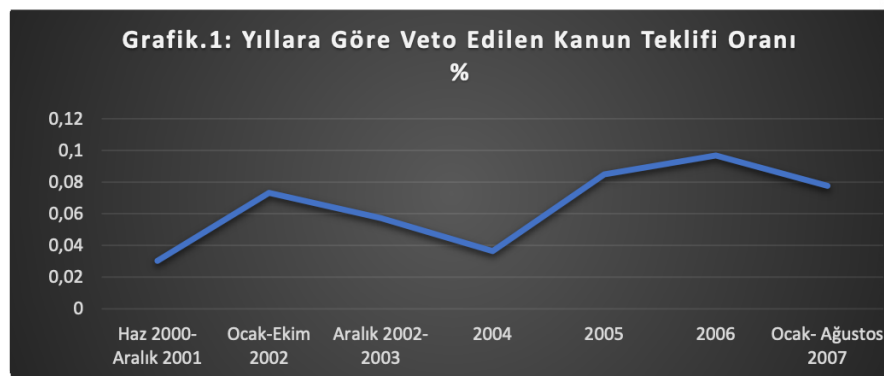
biyresel, gerekse de kurumsal anlamda etkin ve 6nemli bir veto oyuncusu olarak karşımıza çıkmaktadır. AK Parti'nin 2002-2007 yılları arasındaki iktidarının ilk d6neminde giriştiği kamu y6netimi reform s6recini tıkayan, hatta o d6nem için sonlandıran veto oyuncusu d6nemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer olmuştur. Ahmet Necdet Sezer veto yetkisini en çok kullanan Cumhurbaşkanı olmuştur. Bu açıdan cumhurbaşkanlığı makamının bu tez kapsamında veto oyuncusu olarak değerlendirildiği d6nem Ahmet Necdet Sezer d6nidir. Zira, Ahmet Necdet Sezer 1982 Anayasası'nın h6k6mleri uyarınca parlamentonun seçtiği bir Cumhurbaşkanı'dır ve onu seçen parlamentoyu oluşturan siyasi partiler, 2002 yılında AK Parti'nin tek başına iktidar olduğu seçimlerde yeniden parlamentoya girememiştir. AK Parti h6k6meti ile Sezer'in farklı d6şünsel kanallara sahip olması da, yasama s6recinde ciddi çatışmalara neden olmuştur. Yerel y6netimler alanında hazırlanan d6zenlemelerin en radikal içerikle sunulduğu d6nemde, Sezer en g6l6 veto oyuncularından birisi olmuştur.

Sezer'den sonra Cumhurbaşkanı olan Abdullah G6l'6n 2002'den bu yana tek başına h6k6met eden Parti olan AK Parti'nin bir mensubu olması ve benzer d6ř6nce yapıları ve idealleri olması dolayısıyla, bu d6nem Cumhurbaşkanlığı makamı veto oyuncusu konumunda değildir. G6l sonrasında halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan da, AK Parti'nin kurucu lideri olması sıfatıyla doğal olarak h6k6mete ve çoğunluğunu oluşturduğu parlamentodan gelen kanun tekliflerine karşı bir veto pozisyonu almamıştır. Hatta, Cumhurbaşkanlığına gelen tekliflerin bizzat Cumhurbaşkanı'nın kendi telkinleri veya direktifleri doğrultusunda hazırlandığı d6ř6n6ld6ę6nde direnç noktasından ziyade, kanun yapıcı ve destek noktası pozisyonunda olduğu g6r6lmektedir.

Ahmet Necdet Sezer'in yedi yıllık (2000-2007) Cumhurbaşkanlığı s6resi boyunca veto ettiği kanunların yıllara g6re dağılımını incelendiğinde dikkat çeken hususlar vardır. Aşağıdaki tabloda da g6r6leceği 6zere 2003-2004 yıllarında parlamentodan geçen ve Cumhurbaşkanı'na onaya g6nderilen kanun sayısında artış olduğu kadar; Sezer'in veto ettiği kanun sayısında da d6ř6ř yaşanmıştır. Bu yıllarda AB 6yelik s6reci kapsamında reform s6recinin ivme kazanması ve AK Parti h6k6metinin çıkardığı uyum yasalarının tabloya olumlu yansıdığı g6r6lmektedir. Bu yıllarda gerçekleşen yasama faaliyetlerinin

parlamento-cumhurbaşkanlığı makamı arasında daha uyumlu ve sorunsuz ilerlemesinin bir nedeninin de, AB uyum süreci kapsamında yürütülen pek çok çalışmada, iktidar ve muhalefet partilerinin birlikte hareket ettikleri kanun sayısındaki artış olarak görülmektedir (Müftüler-Baç, 2005, s. 18).

Tabloya etki eden bir diğer faktör ise; 2004 yılında gerçekleşen yerel seçimlerde AK Parti'nin 2002 genel seçimlerindeki iktidar zaferini perçinleyen bir sonuç almasıdır. Yerel seçim sonuçlarına göre AK Parti, genel oy oranını yüzde 41,67'ye çıkarmış ve dolayısıyla oyunu 2002 genel seçimlerinin de ötesine taşımıştır. Bu oy oranı AK Parti'nin bir anlamda kalıcı olduğunun göstergesi olarak kabul edilmiştir (Ecevit & Kapan, 2020, s. 690). Öte yandan, yerel seçim zaferi sonrasında hükümetin, Sezer ile karşı karşıya gelmeme konusundaki temkinli davranışını bir kenara bıraktığı görülmektedir. Nitekim, 2004 Mart ayında gerçekleşen yerel seçimler sonrası ilk dokuz ayda parlamentodan 176 kanun geçmiş; bunların beş tanesi yeniden görüşülerek Cumhurbaşkanı'na gönderilirken, üç tanesi de askıya alınmıştır. Seçim öncesi dönemde AK Parti'nin liberal ekonomik ve demokratik değerlerle uyumlu olduğunu gösterecek kanunları çıkarma konusunda hızlı davranarak kamuoyu desteğini arkasına almak istediği; ancak seçimden zaferle çıkmasından sonra, bir anlamda meşruiyetini kuvvetlendirmiş biçimde kamuoyu desteği ile artık Sezer ile karşı karşıya kalmaktan çekinmediği görülmektedir (Ecevit & Kapan, 2020, s. 690-691).



Şekil 6: Yıllara Göre Veto Edilen Kanun Teklifi Oranı (Ecevit & Kapan, 2020)

Yasama Yılı	Mecliste Kabul Edilen Kanun Sayısı	CB Sezer'in Onayladığı Kanun Sayısı	CB Sezer'in Veto Ettiği Kanun Sayısı	Mecliste Yeniden Kabul Edilip Yayınlanan Kanun Sayısı	Yeniden Görüşülmeyen/ Askıya Alınan Kanun Sayısı
2000 Haziran-Aralık	49	48	1	1	0
2001	116	112	4	3	1
2002 Ocak-Ekim	41	38	3	3	0
2002 Kasım-Aralık	4	3	1	1	0
2003	258	244	14	10	4
2004	247	238	9	6	3
2005	165	151	14	13	1
2006	124	112	12	10	2
2007 Ocak-Haziran	116	107	9	4	5
Toplam	1120	1053	67	51	16

Tablo 3: Kanunların Oylanma Sürecinde Ahmet Necdet Sezer ve Meclisin Yıllara Göre Davranışları (Ecevit & Kapan, 2020).

	Kanun Sayısı	Veto Sayısı	İlk Seferde Onay	Veto Oranı %
Koalisyon Hükümeti	206	8	198	3.88
Tek Parti Hükümeti	914	59	864	6.45

Tablo 4: Hükümetlere Göre Cumhurbaşkanı Sezer'in Davranışı (Ecevit & Kapan, 2020)

Cumhurbaşkanının yetkilerinin belirtildiği 1982 Anayasası'nın 104. maddesine göre; yetkilerinin arasında yer alan yasama görevine bağlı olarak, “*parlamentonun çıkardığı kanunları geri gönderme yetkisi*” tanımlanmıştır. Bu da kuvvetler ayrılığı ilkesine ithafen bir veto anlamından ziyade, “geri gönderme” yetkisi, “geciktirici veto” olarak da tabir edebileceğimiz şekilde, cumhurbaşkanının meşru olarak kullanabileceği seçeneklerden birisidir (Gözler, 2003). Zira, cumhurbaşkanı tarafından parlamentoya geri gönderilen bir kanun, parlamentodan aynen çıkarılırsa, cumhurbaşkanı ikinci kez önüne gelen bu kanunu onaylamak zorundadır (Keser, 2003). Hukuki anlamda “veto” terimi, cumhurbaşkanının yasanın çıkmasını engelleyici konumunu nitelemek için kullanılsa da 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanına böyle bir yetki tanınmamıştır (Ecevit & Kapan, 2020, s. 691).

Hukuki olarak bir “veto” yetkisi olmamasına karşın, Cumhurbaşkanının veto oyuncularını teorisi çerçevesinde bir “veto oyuncusu” olarak ele alınmasının iki gerekçesi vardır. Bunlardan bir tanesi; tıpkı AK Parti iktidarının ilk yıllarında olduğu gibi kamuoyu tepkisini çekmemek için, parlamentonun çoğunluğunu oluşturan hükümetin Cumhurbaşkanı ile karşı karşıya gelmesi için, geri gönderilen kanunda ya geri gönderme gerekçesinde yer alan hususlara ilişkin değişiklikleri yaparak yeniden göndermeyi, ya da askıya almayı tercih etmesidir. İkinci gerekçe ise; cumhurbaşkanının parlamento tarafından değişiklik yapılmadan ikinci kez gönderilen ve onaylamak mecburiyetinde kaldığı kanuna ilişkin Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açma hakkının bulunmasıdır. Bazı kanunların bu yolla iptal edildiği olmuştur. Her iki durumda da cumhurbaşkanı reform sürecini tıkayıcı ve dolayısıyla statükonun değişimini zorlaştıracı pozisyonda olması sebebiyle veto oyuncusu olarak nitelendirilmektedir.

2.3.5. Diğerleri

Yukarıda bahsedilen veto oyuncularını dışında, etkileri daha kısıtlı olsa da başka veto oyuncularını da vardır. Ordu ve seçkinler bu oyuncuların en öne çıkanlarıdır. 2007 yılındaki Cumhurbaşkanlığı seçiminden başlamak üzere, devlet içindeki iktidar mücadelesinin yoğunlaştığı görülmektedir. AK Parti’nin devlet içindeki Kemalistlerle girdiği iktidar mücadelesi Ergenekon ve Balyoz gibi tasfiyelerle yoğunlaşmış; 2010 referandumu ile ordu, akabinde ise yargıda, “yeni seçkinler” in yoğunluğu artmıştır. Dolayısıyla 2007’den başlamak üzere ordu, yargı ve “eski seçkinlerin” reform sürecindeki etkinliklerini kaybettikleri; dolayısıyla da artık veto oyuncusu pozisyonunda olmadıkları görülmektedir.

Ordu

Özellikle ulus devletlerin ortaya çıkışı ile orduların, ülkeleri dış tehditlere karşı korumak ve ulusal güvenliği tesis etmenin dışında, toplumsal bazı işlevler de edindiği görülmektedir. Ulus devlet inşasının ilk dönemlerinde, üçüncü dünya ülkeleri ile gelişmekte olan ülkelerin önemli bir bölümünde örgün eğitimin yaygın olmadığı düşünüldüğünde, ordular toplumsallaştırma işlevini de üstlenerek kritik bir rol oynamışlardır (Balta, 2020, s. 178-179). Türkiye’nin kuruluş serüveni düşünülürse

ordunun toplum nezdinde daha da önemli ve saygın bir konumda olduğu görülecektir. Zira, yıkılan bir İmparatorluk'tan Kurtuluş Savaşı ile çıkan toplum ile yeni bir ulus devlet inşa eden devlet kademesinin önemli bir kısmı asker kökenlidir. Aynı zamanda okuma-yazma oranı yok denecek kadar azdır ve neredeyse sıfırdan inşa edilen bir ülke için kurumsal geçmişi yüzyıllara dayanan ordunun toplumsallaştırma işlevi çok daha öne çıkmaktadır.

Çıkar gruplarının baskı gruplarına dönüşmesi, ancak “ortak irade” ile mümkün olmaktadır. Yani, çıkar birliği kurulduktan sonra örgütlenme aşamasına geçilmektedir (Kışlalı, 2008, s. 307-308). Ancak kamu bürokrasisi örneğinde olduğu gibi; ordu için de durum böyle seyretmemektedir. Öncelikle bu yapılar, “belirli hizmetleri yerine getirmek” amacıyla oluşturulmuş, daha sonra o yapıların içinde yer alan kişiler arasında ortak eğilimler oluşmuştur. Dolayısıyla, var oluş amaçları siyasal baskı olmayan bürokrasi gibi ordu da bir kez var olduktan sonra, siyasal yaşam içinde konjonktürel değişimler olsa da bir ağırlık kazanmaktadır (Kışlalı, 2008, s. 307-308). Öte yandan ordular, çıkarsız ve tarafsız yasal kurumlar değildir. Bu nedenle de kimi zaman dolaylı, kimi zaman ise doğrudan siyasete müdahildirler (Balta, 2020, s. 180). Siyasete müdahil olmaları konusunda orduları diğer kurumlara nazaran avantajlı hale getiren bir özellikleri de disiplinli ve hiyerarşik yapıda olmalarıdır. Bu durum, orduların belirli bir konuda ortak fikir üretilmesini ve bu fikrin de savunulmasını kolaylaştırmaktadır (Balta, 2020, s. 180). Tüm bu özellikleri düşünüldüğünde, Türk siyaset sahnesinde ordu önemli bir baskı grubu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Siyaseti, devlet yönetimi olarak ele alan ve dolayısıyla da devleti yekpare bir yapı olarak düşünen araştırmacılara göre ordu devletin vazgeçilmez ve önemli bir parçasıdır. Dolayısıyla devletin sivil ve askeri bürokrasisini de bir bütün olarak düşünmektedirler. Aksi görüşe göre ise, devlet yekpare bir yapı değildir ve devleti oluşturan kurumlar ve içindeki farklı gruplar arasında sürekli bir çekişme ve çıkar çatışması vardır (Yüksel, 2020, s. 28). Özellikle politika yapım süreçlerinde görülen görüş ayrılıkları ve ordunun siyasete müdahil olduğu dönemler göz önüne alındığında Türkiye için ikinci görüşün daha geçerli olduğu düşünülmektedir.

Orduların politik aktör olmaları konusunda dikkat çeken bir gelişme de, ulus devlet inşa süreçlerinden bu yana geçen zaman içinde değişen konumlarıdır. Huntington'un öncülüğünde geliştirilen yeni modernleşme kuramı çerçevesinde ordular, ilerici ve dönüşümcü konumlarından ayrılarak statükocu, yani düzeni koruyucu role geçiş yapmışlardır (Balta, 2020, s. 182). Ordunun siyasal sisteme etki etmesini hangi koşulların belirlediği kadar, hangi yönde etki edeceği de önemlidir. Ülkenin gelişmişlik düzeyi, ordunun yapısı ve ordu içindeki ideolojik eğilimler, ordunun siyasete hangi yönde etki edeceğini belirleyici hususlardır. Ekonomik kriz dönemleri, rejimin orduya verdiği önem ve sağlanan koşullar kadar, özellikle subay kesimin toplumsal kökeni, ordunun siyasal eğilimlerinin belirlenmesinde önemli etkenlerdir (Kışlalı, 2008, s. 313). Schiff (2008) vatandaşlar, siyasal elitler ve vatandaşlar arasındaki ilişki biçiminin her ülkede değişkenlik gösterdiğinden hareketle, esas önemli olanın bu üç toplumsal aktörün siyasal karar alma süreçlerinde uzlaşmalarının olduğunu vurgulamaktadır.

Türkiye'de askerin ulusal bağımsızlık süreci ve cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren toplumsal atılımların öncüsü konumunda olması, ordunun siyaset üzerindeki etkisini güçlendirici etkenler olmuştur. Hükümet politikalarına yaklaşımı ve görüş beyan ettiği temel meseleler incelendiğinde ise, hassasiyetin çoğunlukla ülkenin üniter yapısı ve bölünmez bütünlüğü üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Kökeninde siyasal baskı amacıyla örgütlenmiş olmasalar da, önemli baskı gücüne sahip (en azından belirli dönemlerde) ordu ve Cumhurbaşkanlığı makamı, belirli dönemlerde de olsa politika alanlarında birer baskı gücü olarak karşımıza çıkmaktadırlar. AK Parti hükümetlerinin özellikle ilk döneminde, (2002-2007) ordu ve Cumhurbaşkanı'nın yerel yönetim reform sürecinde etkili birer veto oyuncusu olduğu görülmektedir. Ancak özellikle 2007-2008 dönemindeki Ergenekon ve Balyoz davaları ile başlayan süreç ile Ordu'nun bu baskı gücünün oldukça zayıfladığı görülmektedir. Nitekim, Türk siyasetinde zaman zaman bir "askeri vesayet" olarak da nitelendirilen ordunun siyaseti etkileyici gücü, bu dönem itibarıyla git gide zayıflamış ve yapılan reformlarla da ordu bu konumunu yitirmiştir.

Elitler

Siyasal karar alma ve uygulama süreçlerinde etkin olan bir diğer grup seçkinlerdir. Pareto (2015)'nin ifadesiyle elitler, "üstün nitelikli" kişilerdir ve toplumsal

yaşam içindeki her alanın en başarılıları bu grubu oluşturur. Bu konudaki önemli kuramcılardan birisi olan Mosca (2019) ise açıkça elitler ifadesini kullanmazken, “yönetici sınıf” nitelemesiyle seçkinler kuramına katkıda bulunmuştur. Mosca (2019)’ya göre, “*yönetici sınıf yalnız siyasal iktidardakileri değil, aynı zamanda siyasal iktidarı güçlü şekilde etkileme gücü olanları*” da kapsamaktadır (Kışlalı, 2008, s. 331). Mosca’nın bu yaklaşımı bir anlamda veto oyuncularını tarif etmekte; iktidarın politika yapım süreçleri dahil olmak üzere reform girişimlerinin önünü açan ya da kapatan bir gücü ifade etmektedir.

Elitlerin, kuramcılar tarafından herhangi bir alandaki “üstün nitelikli” ya da başarılı insanlar olarak tanımlanması dolayısıyla pek çok elit çeşidinden bahsetmek mümkündür. Politika yapımı ve reform süreçlerine etki eden elitleri ise “iktidar elitleri” olarak nitelendirebiliriz. İktidar elitleri, siyasal iktidarı elinde bulunduran ya da konumları dolayısıyla siyasi sistemi yahut siyasal kararları etkileme gücüne sahip grup ya da kişiler olarak tanımlanabilir (Köseoğlu, 2022, s.19-20). Riesman’a göre iktidar; “*çok sayıda grup arasında*” paylaşılmaktadır. Dolayısıyla, ülkenin yönetimine ilişkin kararlar tek bir elit gruba ait olamaz; “*çeşitli gruplar arasındaki güç dengesi kararların oluşumunu belirlemektedir.*” Lasswell ise siyasal elitleri; “*toplumdaki diğer seçkinlerden ayrı bir grup*” olarak ele almaktadır. Toplumun uyumu için bir anlamda “orkestra şefi” vazifesi görecektir siyasi elitlerin her zaman bulunması gerektiğini ileri sürmektedir. Dahl (2001)’a göre, “*tek bir elit grubun*” tüm topluma yön vermesi mümkün değildir. Toplumda birden çok elit grup vardır ve bunlar arasında da farklılıklar ve çelişkiler söz konusudur. Bu farklılık ve çelişkilerin arasındaki rekabet ise toplumda bir denge oluşturmaktadır ve bu denge de demokrasiyi olanaklı kılmaktadır. Öte yandan Dahl’a göre, hiçbir elit grup tek başına egemen olamayacağından, etkinlikleri aralarındaki geçici ittifaklara bağlıdır. Bu bağlamda, vatandaşların siyasal katılım düzeyleri arttıkça, elitlerin etkinliğinin de dengelenmiş olacağı düşünülmektedir. Sartori (1977) farklı bir yaklaşım getirerek; “*demokratik rejimlerle demokratik olmayan rejimlerdeki elitler*” arasında bir ayrıma gitmektedir. “*Demokratik sistemlerde elitlerin çoğul olduğunu ve topluma yön verdiğini; demokratik olmayan sistemlerde ise, elitlerin tekil olduğunu ve topluma hükmettiğini*” ileri sürmektedir.

Çağdaş kuramcılar içinde Mills (1974); “toplumu tek bir elit grubun yönettiğini” ileri sürmektedir. Zira, bir yanda sıradan insanlar bir yanda ise, onların yaşamını etkileyebilecek kararları alma pozisyonunda olanlar vardır. Mills’e göre; “Karar alma pozisyonuna sahip bu kişiler, iktidar, servet ve ün sahibidirler. Toplumsal bir sınıf oluşturmazlar, ancak kökenleri ve yaşam biçimleriyle birbirlerine benzemektedirler.” Bu grupların kendi içlerindeki çelişkiler, genel uyumlarını etkileyecek düzeyde değildir. Dolayısıyla, elitlerin çoğulculuğuna dayalı dengeler ve iktidar bölüşümü görüşünün geçersiz olduğunu savunmaktadır. Mills (1974), iktidarın elitleri görüşünü şu şekilde özetlemektedir:

“Ekonomik determinizm basit görüşüne, siyasal determinizm ve askeri determinizmi de eklemek gerekir. Bu üç üst düzey alanın yetkililerinin bugün oldukça büyük bir özellikleri vardır. En önemli kararları, çoğunlukla karmaşık olan bir koalisyon içinde alıp uygularlar. İşte bu nedendir ki, egemen sınıf yerine iktidar elitleri demeyi tercih ediyoruz.”

Elit kuramların kısa bir özetinin ardından, üzerinde durulması gereken önemli bir husus, geri kalmış ülkelerdeki toplumsal yapı ve elit kuramların bu ülkelerde nasıl ele alınacağıdır. Sınıf bilincinin ve “çoğulcu dengelerin yeterince oluşmadığı bu ülkelerde” elitlerin önemi daha da fazladır. Kışlalı (2008, s. 337) geri kalmış ülkelerdeki elitleri, “bürokratik elitler” ve “aydın elitler” olarak ikiye ayırmaktadır. Bunun yanı sıra ekonominin gelişimine paralel olarak sermaye sahipleri ile teknokratlardan oluşan başka bir elit grubun varlığından da söz etmektedir (Kışlalı, 2008, s. 337).

Bu noktada gelişmekte olan ülke statüsündeki Türkiye’de, TÜSİAD, MÜSİAD gibi sermaye örgütlerinin ekonomik elitler sınıfının önemli temsilcileri olduğu söylenebilir. Öte yandan, özellikle AK Parti iktidarının kendi elitlerini yaratma projesinde başarılı olduğu ve bu “yeni elitlerin” iktidarın politika yapım süreçleri ve politikaların uygulanması konusunda hükümete etkide bulunduğu; bununla birlikte iktidarın da bu elitlerin çıkarlarını korumaya yönelik politikaları önemseyişi görülmektedir. Yeni elitler ve onların devlet bürokrasisi içindeki müttefikleri yeni güçlüler olarak karşımıza çıkmaktadır. Sivil aydın elitler ise, özellikle demokrasiden uzaklaşılan dönemlerde etkinliğini yitirmektedir (Kışlalı, 2008, s. 345).

Bürokrat-aydın ayrımı yapmak, özellikle de az gelişmiş ülkelerde zordur. Bürokrat elitlerin toplumsal konumlarının belirginliğine karşın, Mannheim'in de belirttiği üzere; *“aydın elitler kısmen sınıfsız bir gruptur”*. Aydınların gelişmiş ülkelerin yaşam koşullarını bildikleri düşünüldüğünde, kendi ülkelerinde gelişmeyi hızlandırıcı değişimleri istemeleri doğal bir durumdur (Kışlalı, 2008, s. 340-341). Az gelişmiş ülkeler, sömürge ya da yarı-sömürge durumundan kurtulmak ya da bu duruma düşmemek arzusundaırlar. Bu durumun doğal bir yansıması olarak, geri kalan ülke aydınları arasında ulusçuluk akımı kendisini göstermektedir. (Kışlalı, 2008, s. 340-341).

Geçtiğimiz yüzyılın başında verilen kurtuluş mücadelesi ve yeni bir devletin kuruluş süreci düşünüldüğünde, Türkiye’de cumhuriyetin ilk yıllarından gelen bir miras olarak, bürokrasi ve elitlerin ulusçu yaklaşımla olayları yorumlaması ve politik tavırlarını şekillendirmesi doğal karşılanmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, AK Parti’nin iktidara geldiği ilk yıllarda gündeme getirdiği reformlara, (o güne değin süren düzeni toptan değiştirecek bazı radikal düzenlemeleri içerdiği düşünüldüğünde) bu kesimler tarafından şiddetli muhalefet sergilenmiştir. Özellikle “devlet reformu” olarak görülen kamu yönetimi ve yerel yönetimlere yönelik değişiklikler, ülkenin üniter yapısına yönelik kaygılar doğurmuş ve muhalefete neden olmuştur. Aynı zamanda bahsedilen kesimlerin, geçtiğimiz yüzyıl boyunca elinde tuttuğu gücü kaybetme endişesi de bu kaygı ve muhalif duruşun insani olarak nitelendirilebilecek bir başka gerekçesini oluşturmaktadır. Bir anlamda taraflar arasında yaşanan iktidar savaşı ve devletin dönüşümü ile, ülkenin üniter yapısı ile rejimin devamına dair duyulan endişeler reformlara direncin kaynağını oluşturmuştur.

3. BÖLÜM:

VETO OYUNCULARININ AB KOŞULLULUĞU ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİM REFORMUNA BAKIŞI: NİTEL BİR ARAŞTIRMA

Siyaset ve politikaları mevcut iktidarlar belirliyor olsa da, bu kararlar hemfikir olma bakımından ülkenin bütününe mal edilebilir mi? Özellikle AB üyeliği ve Avrupa ile ilişkiler konusunda son beş yıl içinde iktidarda olan Cumhuriyet İttifakı'nın yaklaşımı ile muhalefet kesiminin yaklaşımı arasında keskin farklar olduğunu görüyoruz. Bu yaklaşım farkının AB adaylık sürecinin ilk döneminde tam tersi bir eğilim gösterdiği de dikkat çekicidir. Peki bu değişim ve dönüşüm neden kaynaklanmıştır? Süreç içinde veto oyuncuları nasıl yer değiştirmiş ve eğilimlerini belirleyen faktörler neler olmuştur? Bu soruların cevapları; belirlenen temel tartışma konuları çerçevesinde incelenen literatürden elde edilen veriler, dokümanlar ve veto oyuncuları ile yapılan derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgular yoluyla verilmeye çalışılacaktır.

3.1. REFORM SÜRECİNDE VETO OYUNCULARININ TEMEL TARTIŞMA KONULARI

Türkiye’de yerel yönetimler reformu uzun bir tarihsel sürece dayanmakla birlikte, küreselleşme ve AB üyelik sürecinin getirdiği dışı açılım politikalarıyla yıllar içinde yoğunluğunu artırmıştır. Yukarıda da bahsedildiği üzere, AB’nin belirli ilke ve değerler çerçevesinde yerel yönetimler alanında Türkiye’den yapılmasını istediği pek çok düzenleme söz konusudur. Türkiye bu talepler karşısında bazı düzenleme ve reformlar gerçekleştirmiştir. AK Parti hükümetleri döneminde reformlar farklı ivmelerle seyretnmiştir. AK Parti’nin ilk iktidar dönemi olan 2002-2007 yılları arası Avrupalılaşma ve reform adına en verimli dönem olarak değerlendirilmektedir. Pek çok politika alanında olduğu gibi, yerel yönetimler alanında da Avrupalılaşma adına olumlu görülebilecek bazı düzenlemelere imza atılmıştır. Ancak, 2007’de ikinci kez tek başına iktidar olan AK Parti, bu dönem itibarıyla, reformlarda ilk dönem gösterdiği performansı sergileyememiştir. Zira ikinci iktidar döneminde, Avrupalılaşma ve AB koşulluluğunun etkinliğini belirleyici önemli faktörlerden olan, “koşulların güvenilirliği” sorgulanmaya başlanmış; aynı zamanda bir diğer önemli değişim faktörü olan, veto oyuncularının direnci ve iç uyum maliyetleri artmıştır. Bu duruma gerekçe olarak pek çok sebep gösterilebilir.

Sebeplerden birisi; 2008 ekonomik krizinin içeride ve dışarıda yarattığı etkilerdir. AK Parti'nin ikinci kez tek başına iktidar olması ve siyasi meşruiyetini sağlamlaştırması ile, dış kamuoyu ve uluslararası örgütlerle ilişkileri iyi tutma yönündeki tedirginliği üzerinden atmış ve güven sorunu yaşadığı AB'nin taleplerini gerçekleştirmeye yönelik eski istekliliği ortadan kalkmıştır.

Şener (2008, s.136) Türkiye'de IMF-OECD-DB eksenli neoliberal perspektifte yeni kamu işletmeciliği yaklaşımını içeren bir model uygulandığını ve bu modelin İlerleme Raporları aracılığıyla olumlandığını ifade etmektedir. Akıllı ve Akıllı da (2014, s. 682) 2004 itibarıyla yapılan pek çok yerel yönetim reformunda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının baskın olduğunu belirtmektedirler. Ancak burada 2012 tarihli 6360 sayılı büyükşehir belediyelerinde değişiklik yapan düzenlemeyi hariç tutmaktadırlar. Bu düzenlemenin yerelleşmenin aksine, yeniden merkezileşmeye sebep olduğu; aynı zamanda yerel demokrasiye aykırı sonuçlar doğurduğunu belirtmektedirler.

Bu noktada, veto oyuncuları devreye girmektedir. Veto oyuncularının dönemsel olarak ve rasyonel çıkarlarına göre yaklaşımları değişebildiği gibi; politika yapıcılarının da dönemsel olarak ve rasyonel çıkarlarına göre reform yaklaşımları değişebilmektedir. Örneğin, AK Parti'nin ilk iktidar dönemindeki kamu yönetimi ve yerel yönetim reformu yaklaşımına bakıldığında; çok aktörlü, çoğulcu, demokratik, yerele yetki devreden ve yereli güçlendiren bir yaklaşım içinde olduğu ve bu yönde adımlar atıldığı görülmektedir. Ancak sonraki dönemlerinde, özellikle de 2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile çok aktörlülükten ziyade, merkezileşmiş bir yerelleşme anlayışının hakim olduğunu belirtmek gerekir. Bu dönemde yetkilerin birden çok aktör ve kuruma dağıtılmasındansa, tek kurum ya da kişide toplandığı bir yönetim yapısı karşımıza çıkmaktadır.

3.1.1. Yerindenlik İlkesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Yerel yönetimlerin özerkliği ve yerindenlik ilkesi Türkiye'nin reform deneyimi süresince en çok tartışılan konulardan birisi olmuştur. AB'ye uyum süreci içinde yerindenlik ilkesi ile; üye devletler, yerel yönetimler ve AB arasında bir denge kurmak

ve aşırı merkezîyetçiliğin önlenmesi hedeflenmektedir. AB içindeki yerelleşme süreci bu ilke ile ifade edilmeye ve yürütülmeye çalışılmıştır. Birliğe aday ülke konumundaki Türkiye’de de yerelleşme, mevzuata ve reformlara yerindenlik ilkesi ile yansımıştır. İlke, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik reform süreçlerinde esastır.

Güler’e (2005, s. 68) göre; neoliberal devlet yönetişimci iktidar yapısını, yerindenlik ilkesi üzerine kurmaktadır. Yerel yönetimlere daha fazla yetki, kaynak, iktidar talebi ise bu modelde en çok öne çıkan konulardır. Özel (2000, s. 29-33)’e göre, yerindenlik ilkesi düşünce ve yaklaşımı itibarıyla federalizmin esaslarını oluşturmaktadır. Bu nedenle de federal sistemle yönetilen ülkelerde uygulanmasının kolay olduğu kadar; üniter devletlerde uygulanmasının da bir o kadar zor olacağı görüşündedir. Ancak, örgütlenme biçimi nasıl olursa olsun her devlette yerindenlik ilkesinin uygulanabileceğini; üniter ya da federal yapıli olmasının bir zorunluluk olmadığını da belirtmektedir. Bu görüşe istinaden yerindenlik ilkesinin uygulanacağı üniter devletlerde federalizme bir hazırlık yapıldığını söylemek her zaman doğru bir önerme olmayabilir.

Yerelleşme düşüncesi ve yerindenlik ilkesi ile birlikte ele alınan bir diğer önemli kavram “yerel özerklik” tir. Yerindenlik ilkesi kapsamında dile getirilen yerel özerklik konusunda referans metin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Maastricht Antlaşması’nın 3/B maddesinde de yer alan ve Birliğe katılımın koşullarından birisi olan yerel özerklik, Türkiye’deki yerel yönetim reformunda vurgulanan önemli konulardan birisidir (Ökmen & Parlak, 2013, ss.66-67). Özerk yerel yönetim kavramı AYYÖŞ’de; *“yasaların çizdiği sınırlar içinde, kendi sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın hizmet gereksinimlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir bölümünü düzenleme hakkına ve olanağına sahip bir yönetim biçimi”* olarak tanımlanmaktadır (Keleş & Mengi, 2013, s. 80).

2003 tarihli KYTK hazırlanırken AYYÖŞ’ün etkisi ve ne ölçüde dikkate alındığına dair sürecin içinde yer alan ve İçişleri Bakanlığı’nda üst düzey bir bürokrat olan Görüşmeci 1’in deneyimleri şu şekildedir:

“Bu tasarıyı hazırlarken önümüzdeki temel referans noktalarından bir tanesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıydı. Yani bu çok önemli. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı hiç göz ardı etmedik. Hep bakıldı, edildi ve tasarı hazırlanırken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın çok ciddi bir esin kaynağı olduğu

belliydi. Tasarıya karşı çıkanların bir bölümü, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da üniter yapıya zarar verebileceğini iddia ediyorlardı. Dolayısıyla bizim referansımız bu dediğimiz zaman buna da karşı çıkıyorlardı, bu gerekçeyle. Fakat uygulama böyle olmadı. Mesela, büyükşehir uygulamalarına geçildi 2012'de, 16 tane yeni büyükşehir kuruldu ve kimseye sormadılar. Halbuki Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda danışma yükümlülüğü, yönetilenlere danışma yükümlülüğü vardı. Adam yatarken köylüydü, mahalleli olarak uyandı. Kimse sormadı, *'hiçbir katkımız olmayacak mı vatandaş olarak?'* diye sordu vatandaş. Dolayısıyla öyle köylü değilsin, artık şehirlisin demekle olmuyor. Hiç unutmuyorum, o dönem Menderes Türel'di AK Parti'nin Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı. *'Efendim bizi eleştiriyorlar, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda sınırlar değiştirilirken halka mümkünse danışılabilir diyor, bakın burada mümkünse diyor'* demişti. Yani mümkünse tabiri bir muhalefet şerhine sebep olabilir mi? Olamaz bence.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Denetleme Kurulu, bu tasarının hazırlanma süreciyle yakından ilişkiliydiler. Onların da tavsiyeleri oldu, tavsiyeleri alındı ve onlar bu süreçten son derece memnun ve mutluydular zaten. Ee sürecin devamında, sanıyorum uygulamalardan o kadar memnun olmadılar.” (Görüşme 1 ile yapılan Görüşme, 04.12.2019)

KYTK'nın mimarı olan ve Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları Koordinatörlüğü görevinde bulunan Prof. Dr. Ömer Dinçer'in AYYÖŞ'e yönelik yapılanlara dair görüşleri ise şu şekildedir:

“Yerel yönetimlerde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın neredeyse sanıyorum bir maddesi hariç, tamamı kanunlarla düzeltilmişti. Şimdi tuhaf bir şekilde, mesela CHP hatta AK Partililer Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyacağız diye talepte bulunuyorlar. E yok ki artık öyle bir sorun artık. Türkiye'nin çıkarttığı o kanunlar, şeye rağmen, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na bir takım itiraz maddeleri ekleyip de şerh koymasına rağmen, biz birçoğunu sessiz sedasız kanunlarla düzeltilmiştik onları. Uyum sağlamıştık yani.” (Ömer Dinçer ile yapılan Görüşme, 04.02.2020)

2005 tarihli İl Özel İdaresi ve Belediye kanunlarında yerel yönetimler tanımlanırken Anayasa'da böyle bir ifade yer almamasına karşın, idari ve mali özerklik vurgusu yapılmış ve idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde ele alınan merkezin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi zayıflatılmıştır. Bu düzenleme Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve AB uyum süreci kapsamında AB koşulluluğu dikkate alınarak yapılmıştır. Zira, gerek Avrupa Konseyi'nin²⁷ gerekse de AB'nin bu konuda

²⁷ 3 Haziran 2007 tarihli Avrupa Konseyi Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, Türkiye'de Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Durumu Hakkında 29 Numaralı Tavsiye Kararı ve Kararın Kabulüne ilişkin 50 numaralı Karar şu şekildedir: *“Türk Anayasasının 127. maddesinin reformunu telkin etmek düşünülmelidir. Türkiye'nin üniter devlet olarak kalmayı istediği açık olmakla birlikte, mümkünse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na referansla, 127. maddede yerel ve bölgesel özerklik ve subsidiarite ilkesine açık bir gönderme yapılabilir.”*

tavsiye kararları vardır (Güler, 2021, s. 403-404). Bu durum 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun genel gerekçesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

“Tasarının genel çerçevesi Devletin üniter yapısına, Anayasamızda yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliğinin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımı da Tasarıda dikkate alınan diğer hususlardır.”

6360 sayılı Kanun'a yönelik AYYÖŞ'ün gerektirdiklerinin dikkate alınmamış olması yönünde bazı eleştiriler söz konusudur. Kanun'un hazırlanma sürecinde, “*Yerel yönetim sınırlarında yapılacak değişikliğin, imkanlar dahilinde bir referandumla gerçekleştirilmesi gerekir.*” hükmünün dikkate alınmamış olması ve Kanun ile birlikte, köylerin ve belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmelerinin, “hizmetlerin halka en yakın birimler eliyle gördürülmesi” ilkesine uygun olmadığı düşünülmektedir (Övgün, 2016, s. 172). Bir diğer eleştiri noktası ise; yönetim mekanizmasının işlememesi ve ilgili paydaşlar (belediyeler, STK'lar, konuyla ilgili diğer kesimler vs.) ile karar alma süreçlerinde istişare edilmemiş olması ve görüşlerinin alınmamasıdır (Övgün, 2016, s. 172).

Türkiye’de Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren aşırı merkeziyetçi uygulamalar nedeniyle, hizmetin halka en yakın birimler tarafından görülmesini sağlayacak bir yapı ve özerk bir yerel yönetim yapısını sağlamanın ilk adımı olan yetki devri, etkin bir biçimde uygulanamamıştır. Anayasa’da yerel yönetimlere önemli bir yer ayrılmasına karşın, merkeze ve taşra örgütlerine ciddi ölçüde bağımlı olmaları, yerel yönetimlerin güçlenmesinin önünde engel teşkil etmektedir. AB koşulluluğu ve ekonomi-politik gelişmeler neticesinde 2000’li yıllarda değişen yönetim anlayışı ile bu eksikliklerin giderilmesi amaçlanmıştır.

2004 yılında Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen ve Meclis’ten tekrar geçmesinin ardından da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olan 5227 sayılı KYTK’da kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişine ilişkin temel ilkeler arasında; “*idarenin bütünlüğü, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindenlik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık*” yer almaktadır. Sayılan bu ilkeler, Türk kamu yönetimi içinde yeni ilkeler olup; “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışından izler taşımaktadır. Aynı

zamanda Kanunda vurgulanan ilkeler; AB'nin yerel yönetimlerde uyulması ve uygulanmasını beklediği ilkeler arasında yer almaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu, ciddi bir yerelleşme öngörürken yerindenlik ilkesine atıfta bulunmakta; neoliberal politikalar etkisinde “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı gereği, piyasa ve müşteri odaklı olan adem-i merkeziyetçi bir yönetim yapısına işaret etmektedir. Kanun’un ilgili maddesinde, “görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” denilmektedir (5227 Sayılı Kanun).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu kadük kalmasına rağmen, Kanun’da yer bulmuş olan yerindenlik vurgusu 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda yinelenmiş ve “*Belediye hizmetleri, vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.*” denilerek yetki açısından yerindenlik ilkesi tekrar vurgulanmıştır. Gerek yerindenlik ilkesi gerekse de yerel yönetimlerin özerkliğinin temel belgesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, reform süreçlerinde veto oyuncularının en çok tepkisini çeken konulardan olmuştur.

Anayasa Mahkemesi’nin, bu kanunların Anayasaya aykırı olduğuna dair kararında, idarenin bütünlüğü ve üniter devlet ilkelerine dikkat çekilirken; bu ilkelerin demokrasi ve özerklik ilkeleriyle birlikte değerlendirilmediği görülmektedir. Nitekim, çoğunlukla alınan bu karara katılmayan diğer dört üyenin karara karşı çıkma gerekçeleri incelendiğinde, itirazların “özerklik ilkesi” çerçevesinde dile getirildiği görülmektedir (Uygun, 2015, s. 12-13). Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere; Anayasa Mahkemesi önemli bir kurumsal veto oyuncusu olarak, yerel yönetim reformu yoluyla getirilmek istenen yeni düzene direnmiştir.

Türkiye’de AYYÖŞ ve AB taleplerine karşı bölünme endişesinin ön plana çıktığı ve gerçekleştirilemeyen pek çok düzenlemenin arkasında da bu endişenin yattığına dair hemen hemen tüm veto oyuncularının aynı fikirde olduğu söylenebilir. Bu konuda LAR Proje Koordinatörü olan ve reform süreçlerine yakından tanık olmuş bir isim olan Ferhat Emil gözlemlerini ve görüşlerini şöyle aktarmıştır:

“Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı’nda hala rezervler vardır. Böyle bir şeyi kabul edersek gider Kürtler devlet kurar, yani her şeyin mantığında o vardır. Felsefi olarak bakıldığında zaman Avrupa Birliği ile ilişkilerde bu hep bizim açımızdan şey olmuştur, bölünme korkusu. İkincisi de, yerel yönetim geleneğinin çok fazla şey olmamasıdır; bizde muhtarlıklar vardır, öğretmenler bir ara özel idareye bağlıydı falan. Özellikle 1925’lerde Şeyh Said isyanı vs. getirdiği sorunlarla merkezileşme

ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yerel yönetim konusu, zaman zaman bizde ihtiyaçlar veya siyasi şeyler açısından gündeme getirilir, fakat hiçbir zaman ben merkezi yönetimin yerel yönetimleri güçlendirilmesi konusunda bir samimiyet içinde olduğunu düşünmüyorum. Zaten öyle bir şey olsaydı kayyım mayyım atanmazdı.” (Ferhat Emil ile yapılan Görüşme, 22.11.2019)

TÜRKONFED Başkan Danışmanı ve TÜSİAD eski Genel Sekreteri Haluk Tükel ile yapılan görüşmede yerindenlik ve özerklik ilkelerinin kesişim noktasında üniter devlet endişelerine dair görüşlerini şu şekilde belirtmiştir:

“Mevcut yapı ile ideal yapı arasında genetik bir olay var ve bu anlaşılamıyor. Yerel yönetim diyoruz ama bu aslında yerel demokrasi...Yerel demokrasi açılımı olmadan yerel yönetim reformunu tartışmak anlamsız. Temelde olay katılımcı demokrasinin gelişmesi olmalı. Yoksa reform göstermelik ve anlamsız oluyor... Yerelden hareketle ulusal ve uluslararası demokrasiye ulaşmak amaç...İdeal yapıya gitme noktasında ilkeler parametre. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Türkiye’nin gündemine tekrar gelmeli...

Parlamente sistemin bölgelerin ihtiyaçlarının merkeze iletme, sıkıntılarını aktarma rolü, fonksiyonu var. Parlamantonun bu rolü küçümsendi. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yerel siyasi ve ekonomik taleplerin merkeze iletilmesi taleplerini felce uğrattı.” (Haluk Tükel ile yapılan Görüşme, 19.07.2019)

Her iki aktör de AYYÖŞ çekincelerinin kaldırılmasının Türkiye’deki reform süreci ve yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlayacağını düşünmektedir. Ayrıca merkezi yönetimin yerele yetki devri yapması konusunda samimiyet sorgulaması yapmakta ve özellikle yeni hükümet sisteminin yerel taleplerin karşılanması konusunda zafiyet yarattığı belirtilmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin sahip oldukları sınırlı yetki ve nitelik, güçlendirilerek özerkliği artırılmıştır. İl genel meclisi il düzeyinde sunulan kamu hizmeti ve üretilen kamu politikaları açısından, oldukça etkili ve önemli bir pozisyona gelmiştir. Özellikle de, valinin yeniden görüşülmesini istediği kararların meclisin salt çoğunluğunun yarısının oyuyla yeniden kabul edilebilmesi dolayısıyla valinin yetkileri oldukça sınırlandırılmıştır (Sabuktay, 2014, s. 115). İl özel idarelerinin gerek inisiyatif alma olanaklarının genişletilmesi gerekse de faaliyetlerinin çoğunluğunun il genel meclisinin yetkisine verilmesi il özel idareleri özelinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına önemli bir adım olmuştur.

TEPAV Proje Yönetici Yakup Peker yapılan görüşmede İl Özel İdaresi Kanunu ve yerelleşme süreçlerine dair görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“İl özel idarelerinin güçlendirilmesinde AB etkisinin olduğu söylenebilir... İl özel idarelerinin güçlendirilmesi dışarıdan etki, kaldırılması ise içeriden. Daha çok kırsalı vurdu. Gıda krizi vs. ile bize dokunuyor... Uluslararası aktörler özellikle AB, Türkiye’nin değişen yapısına yön verdi. İktidarın da yerel yönetim ayağı güçlüydü. Belediye ile iktidara gelmiş bir siyasi düşünceydi. Ancak 2008 krizi ve sonrasındaki Gezi olayları ve FETÖ gerilimleri ile bir kırılma ve otoriterleşen bir iktidar söz konusu. Sonrası terse dönüş. 6360 yansıması. Kırsal alanların belediye sınırına dahil edilmesi. Süreç içinde muhalefetin yasa ile ilgili endişeleri haklı çıktı.” (Yakup Peker ile yapılan Görüşme, 31.07.2019)

AYYÖŞ konusunda siyasi partilerin de hemen hemen hepsi fiilen çekincelerin ortadan kalktığını, ancak bunun resmiyete dökülmediğini ifade etmektedirler. Bu konuda en çok talepte bulunan partilerin başını çeken HDP’nin Yerel Yönetimlerden Sorumlu Eş Genel Başkan Yardımcısı Salim Kaplan görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Biz Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üzerindeki tüm çekincelerin kaldırılıp, yerel yönetimlerin çok daha güçlendirildiği, adem-i merkezîyetçi bir yerel yönetim yasası istiyoruz... Türkiye’nin çoğulcu yapısı, çok kültürlü, çok dilli yapısına biz baktığımız zaman Ankara’dan toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek bir mekanizmanın ortadan kalktığını düşünüyoruz...Merkezin yetkilerini yerele devretmemiz gerekiyor.

Türkiye’deki sorunların %95’inin yerel yönetimler üzerinden çözülebileceğine inanıyoruz. Hangi anlamda Türkiye’nin Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na şerhi var? 1. Merkezden yerele yetki devri. 2. Mali özerklik üzerinde şerhi var. 3. İdari özerklik üzerinde şerhi var. Bu toplumun anadilde eğitim özgürlüğüne ihtiyacı var. Çünkü bu toplumda sadece Türkler yaşamıyor...Bir devletin en temel görevlerinden bir tanesi, vatandaşının kendi kültürel ve doğal haklarını korumakla mükellefiyeti var. Ama Anayasa’nın 42. maddesi, bu ülkede resmi dilin Türkçe olduğunu ve Türkçe dışında hiçbir dilde eğitim yapılamayacağını öngörüyor. Peki biz bu yetkiyi batı Avrupa’nın ya da İslam’ın birçok ülkesinde olduğu gibi yerel yönetimlere verebilirsek; Nusaybin Belediyesi iki dilde eğitim kurumlarını açabilirse, ortak dil anlamında Türkçe’nin ama orada yaşan bir Kürt ya da Arap bir çocuğun da kendi dilinde eğitim alabileceği kurumlar açabilirse...Şunu yapabilir; Almanya’da olduğu gibi ilçe milli eğitim müdürlükleri belediyelere de bağlanabilir ama hiç bağlanmaksızın, belediyelere iki dilde eğitim yapabilme yetkisi de tanınabilir. Yani 5393’e ek bir madde eklenerek de bunlara bu yetki verilebilir... Bir kentin trafik sorununun çözümüne siz Ankara’dan nasıl müdahale edeceksiniz? Bu ülkenin eğer ulaşımaya yönelik hizmetini belediyeler sağlıyorsa o zaman bırakalım da ulaşımaya dair tüm sorunun çözüm adresi belediyeler olsun...” (Salim Kaplan ile yapılan Görüşme, 26.12.2019)

Görüldüğü üzere HDP, merkezin elinde bulunan eğitim, trafik gibi pek çok hizmetin yerel yönetim birimleri tarafından sağlanması gerektiğine inanmaktadır. Buna karşın ülkenin üniter yapısının bozulmasından endişe edenler ise bu taleplerin

gerçekleşmesini gerçekçi bulmamaktadır. CHP Milletvekili Akif Hamzaçebi bu konuya yönelik itirazlarını, KYTK'ya itiraz gerekçeleri üzerinden şu şekilde açıklamıştır:

“Bizim Anayasamızda mahalli idareler yani yerel yönetimler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulur hükmü vardır. Temel ilke budur. Mahalli müşterek ihtiyaçlar, hizmetler dışında bütün görevler merkezi yönetim tarafından yürütülür. O zamanki tasarıya baktığımızda, örneğin, eğitim hizmetinin merkezi yönetimden alınarak yerel yönetimlere bırakıldığını görüyoruz. Buna Anayasal sistem izin vermiyor. İkincisi, Anayasal sistem izin vermiş olsa dahi Türkiye gibi ortalama eğitim seviyesinin ortaokul düzeyinde olduğu bir toplumda, milli eğitim bütün insanları, çocukları eşitleyen milli eğitim politikasına eleştiri yöneltene, çocuklarını bu eğitim sistemine teslim etmek istemeyen kesimlerin varlığı dikkate alındığında eğitim politikasını yerel yönetimlere vermek asla doğru değildir. Bir sosyal devletin iki temel görevi vardır; birincisi eğitim, ikincisi sağlıktır. Bu iki alanda bütün vatandaşlar kendisini eşit hissetmelidir ve eğitim politikası ülkenin her yerinde; batısında, doğusunda nitelikli bir program dahilinde bütün çocuklara verilmelidir. Bu teklifi bir reform olarak tanımlamıyorum. Hazırlayanlar öyle sunabilir ama öyle bir arka planı yoktu.” (Akif Hamzaçebi ile yapılan Görüşme, 07.02.2020)

Bununla birlikte Akif Hamzaçebi AYYÖŞ ve çekincelerin kaldırılması konusuna ilişkin görüşlerini ise şu şekilde ifade etmiştir:

“Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere özerklik verilmesi gibi bir iddiayı veya ilkeyi ortaya koymuyor. Türkiye’de bu kavram çok yanlış yorumlanıyor. Halka daha iyi hizmet için yerel yönetimler merkezi yönetimin vesayetinden kurtulmalı ilkesi hakimdir Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na. Herhalde asıl problem bu Kopenhag Kriterleri arasında yer alan azınlık haklarının güvence altına alınması kavramından kaynaklıdır. Azınlık haklarının güvence altına alınması ilkesi bazı çevreler tarafından Türkiye’de yeni azınlıklar yaratılması olarak yorumlanıyor. Bunu kabul etmek elbette mümkün değildir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı buralara taşıyıp özerk yönetimler oluşturmak gibi bir düşünce elbette kabul edilemez.” (Akif Hamzaçebi ile yapılan Görüşme, 07.02.2020)

Öte yandan il özel idarelerinin çok da işlevsel olmayan bir yerel yönetim birimi olduğuna dair kısıtlı da olsa bazı görüşler vardır. Bu aktörler il özel idarelerinin kaldırılmasının doğru bir karar olduğu ve atanmış olan valilerin yönettiği bir yapının yerel yönetim birimi olarak değerlendirilemeyeceğini ileri sürmektedirler. Daha önce TEPAV bünyesinde Yönetişim ekibinde yer alan ve pek çok yerel yönetim reform sürecinde fiilen yer almış olan PAL (Politika Analizi Merkezi) kurucu ortağı Emre Koyuncu bu konudaki görüşlerini şu şekilde belirtmiştir:

“İl özel idarelerinin kaldırılması önemli bir adım. Yıllarca valinin arka cebi gibi çalışmıştı. Etkin çalışmayan, AB süreci içinde bu yerel yönetim midir, değil midir tartışması yaşanan, AB istiyor diye İl Genel Meclisi Başkanı uydurulan, Valinin başkanlık ettiği merkezi mi yerel yönetim kuruluşu mu olduğu belli olmayan bir kuruluştur. Kapatılması olumlu.” (Emre Koyuncu ile yapılan Görüşme, 01.08.2019)

AK Parti'nin ilk hükümet dönemindeki yerel yönetim reformlarının Avrupa Konseyi'nde nasıl karşılık bulduğu ve il genel meclisinin başında valilerin olmasına yönelik eleştiriler konusunda Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Başkan Yardımcısı Gaye Doğanoglu şunları ifade etmiştir:

“2004-2005 yıllarında yapılan reform takdirle karşılandı. Özellikle il genel meclislerinin başında Valilerin olması, seçilmişlerin başında atanmışların olması her zaman tartışılan bir konuydu Avrupa Konseyi nezdinde. Dolayısıyla büyükşehir yasasının daha sonra yürürlüğe girmesiyle, bütün hizmetlerin tek elden ilin bütün katmanlarına yayılıyor olması takdirle karşılandı. Çünkü bizde bölgesel yönetim olmadığı için, üniter toplum olduğumuz için bir anlamda bütün bölgesel çalışmalar büyükşehirler çatısı altında vatandaşa hizmet olarak sunuldu.” (Gaye Doğanoglu ile yapılan Görüşme, 18.10.2019)

Genel itibariyle AYYÖŞ'ün gerektirdikleri, Türkiye'nin koyduğu çekinceler ve yerindenlik ilkesinin uygulanmasına yönelik veto oyuncuları açısından büyük karşı duruşun olmadığı görülmekle birlikte, karşı çıkan kesimlerin odaklandığı temel konunun üniter yapının zarar görmesi endişesi olduğu söylenebilir.

3.1.2. Güç/İktidar İlişkileri ve Kaynak Dağıtımı

Yerel yönetimlere yetki devri konusunda önemli faktörlerden birisi de güç ve iktidar ilişkileridir. Merkezi yönetimin de yerel yönetimlerin de seçimle iş başına gelmeleri ve siyasi parti mensubiyetleri çatışmanın temel nedenidir. Özellikle hükümet ile yerel yönetim birimi farklı siyasi partiler tarafından yönetiliyorsa, güç mücadelesi ve iktidar arzusu yetki devrini doğrudan etkilemektedir. Ulusal siyasi mücadele ile yerel siyasi mücadelelerin iç içe geçtiği günümüzde, bu çatışmanın yaşanması çok da şaşırtıcı değildir. Her iki düzeyin de kontrolü elinde tutmak istemesi siyasetin doğasından kaynaklanmaktadır.

İktidar ilişkileri ve gücü ele geçirme yarışı, gerek politika yapıcılar gerekse de veto oyuncularının, yapılan düzenlemelere ilk olarak “*bu değişim kimin işine yarar, kime güç kazandırır?*” sorusu üzerinden yaklaşmalarına neden olmaktadır. Veto oyuncuları ile yapılan görüşmelerde de bu durumu destekleyici bazı veriler elde edilmiştir. Örneğin CHP Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Seyit Torun yerel yönetim reformunun gündeme geliş sürecini; “*gücün el değiştirmesi, geleneksel siyaset anlayışı ve geçmiş alışkanlıklar*” gibi sebeplerle açıklamıştır.

Yerel yönetim reformunu “bitmeyen senfoni” olarak nitelendiren Birgül Ayman Güler ile yapılan görüşmede ise, kadük kalan KYTK sonrası yerel yönetim reformu çalışmalarının seyrine yönelik şu görüşlerini ifade etmiştir:

“Yerel yönetim reformu 2002 doğumlu değil, tarihsel bir çatışma alanı. 1980 yani 12 Eylül başlangıç alınmalı. 1983’te büyükşehir belediyelerinin kurulması ve su kanalizasyon idarelerinin özelleştirilmesi bu sürecin bir parçası. İkinci parçası ise İçişleri Bakanlığı’nda yerel yönetim reformunu il özel idareleri üzerinden yapabilir miyiz çalışmaları oluşturuyor. İl özel idaresinin başına atanmış birisi olması.” (Birgül Ayman Güler ile yapılan Görüşme, 27.08.2019)

KYTK sürecinde yer alan bir bürokrat olan Görüşmeci 1, sürecin nasıl işlediğini ve sürecin veto oyuncularına dair gözlemlerini şu şekilde belirtmiştir:

“Kamu Yönetimi Temel Kanunu zamanı diğer partiler karşıydılar. CHP şiddetle karşıydı. Üniter yapının parçalanacağını söylüyorlardı. Kavgalı, bağırma çağırmalı, çok gergin toplantılar yaptık Meclis’te. Dolayısıyla karşıydılar. Ömer Dinçer iyi niyetliydi, farklı bir adamdı Ömer Dinçer. Siyasi görüşü, düşünceleri bellidir ama demokrat bir insandır. Oturur, tartışır, konuşur, sizi dinler. İkna edebilirsiniz yani. Ama o da sonuçta, o da bir siyasi partinin görevlisidir sonuçta ve onun da yapabilecekleri sınırlıdır.

Orada en önemli tartışma konusu, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda belediyelerin görevleri tadat edilmişti, yani sayılmıştı. Sayılarak belirlenmişti. Orada sayılan görevleri yapmakla görevliydi belediyeler. Fakat Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun en büyük özelliği; belediyeleri, yerel yönetimleri temel yetkili hale getirmesiydi. Cumhurbaşkanı’nın temel karşı çıkışı buydu. Yani bunun, Anayasamızın 127. maddesine aykırı olduğunu düşünüyordu. Yani, boşuna bir şey de değildi. Ben mesela Komisyonunda bu genel yetkili olmasının sorun yaratacağını söylemişim. Yani, merkezi idarenin görevlerini tadat edeceksin, sayacaksın. Yerel yönetimleri de genel yetkili sayacaksın. Bu federatif bir yapıya gidebilir endişesi bende de vardı doğrusu.” (Görüşmeci 1 ile yapılan Görüşme, 04.12.2019)

Güç ilişkileri çerçevesinde siyasiler ile bürokrasi arasında da ayrı bir çekişme olduğu da göze çarpmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren güçlü bir konumda yer alan bürokrasi, AK Parti iktidarı ile kendisini güç ve iktidar mücadelesinin içinde bulmuştur. Zamanla bürokrasinin siyasileşmesi ve geçmişten gelen veto oyuncusu konumunun zayıflaması dikkat çekicidir. Bu hususta emekli bir bürokrat olan ve şu an İBB’de Başkan Danışmanlığı görevinde bulunan İbrahim Kalpaklıkaya da yasa tasarılarının hazırlık süreçlerinde bürokrasinin kaybettiği bu güce dair “*Mülki idare amirleri yasa tasarılarının yanlış olduğunu düşünüyordu, ama bürokrasinin sesini çıkarma yetkisi yoktu. Etkin olamadılar.*” diyerek bu görüşü desteklemektedir.

Her ne kadar 2000’li yılların başından itibaren artan şekilde bürokrasinin güç kaybına uğrasa da, özellikle KYTK’nın hazırlık döneminde etki alanları ve veto oyuncusu pozisyonlarını henüz yitirmediklerini söyleyebiliriz. Bu konuda bürokratlarla yoğun mesai yapan ve reform çalışmalarının başında yer alan Prof. Dr. Ömer Dinçer’e göre KYTK döneminde bürokrasi içinde yeniden yapılanma konusunda en çok itiraz eden kesimler yani veto oyuncusu pozisyonunda yer alan kesimler şunlardı:

“Yeniden yapılanmaya en çok itiraz edenler, Dışişleri Bakanlığı ile Genelkurmay Başkanlığıydı. İçişleri Bakanlığı o dönemlerde çok ciddi destek vermiştir. Askeri bürokrasi karşıydı. Sivil bürokrasi destekliyordu ama yüzde yüz değildi. İçişleri Bakanlığı’nın üst düzeyleri istemiyordu ama uzmanlar ile alt kademe çalışanlar destekliyordu, hatta birbirlerini ikna ediyorlardı. Çünkü bunların çoğu yurtdışına gitmiş, eğitim almış, kamu yönetimi eğitimi almıştı ve dünyanın gerçeklerini biliyor ve görüyorlardı. Yurtdışı görmüş, eğitimi daha iyi olanlar destek veriyorlardı. Yaşı daha ileri olanlar desteklemiyordu. O dönem reforma en çok destek veren kurum şeydi, Devlet Planlama Teşkilatıydı. Çünkü bütün uzmanları dünyadaki gelişmeleri takip ediyorlardı.” (Ömer Dinçer ile yapılan Görüşme, 04.02.2020)

Öte yandan reform süreçlerinde oy ve seçim kaygısının da öne çıkan bir diğer konu olduğu görülmektedir. Belediye sınırlarında yaşanan değişimler bunun en belirgin örnekleridir. Türk yerel siyaset kültüründe; oy kaygısı ile, özellikle seçim dönemlerinde pek çok küçük yerleşim birimine belediye olma sözü verildiği bilinen bir gerçektir. Gerekli alt yapı ve yönetim kültüründen yoksun yerleşim birimlerinde belediye teşkilatının kurulması sonrasında ise pek çok sorun görülmüştür. Özellikle, hizmetlerin etkin ve verimli biçimde sağlanması için yeterli mali ve idari kaynaktan yoksun bu birimlerin işlevsiz kaldığı görülmektedir (Turgut, 2007, s. 101). Nitekim bu gerekçeler öne çıkarılarak, 6360 sayılı yasa ile pek çok küçük belde ve ilçe belediyesi kapatılmıştır. Ölçek ekonomisi gerekçesiyle kapatılan bu birimlerden bazıları gerçekten belediye olma vasfına sahip olmadığından sonuç olumlu değerlendirilebilirse de, ülkedeki yerleşim birimlerinin farklı coğrafi şartlar ve farklı sosyo-ekonomik gelişmişlik derecelerinde olduğu düşünüldüğünde, kimi alanlarda büyüyen bu ölçek neticesinde demokratik katılım mekanizmaları zarar görmüştür. Ayrıca bu durumun hizmette etkinlik ve verimlilik sağlaması umulurken, bu farklı şartlar sebebiyle, eskisinden daha fazla sorunla karşılaşan pek çok yerel birim olmuştur.

Optimal ölçek düzenlemeleri ve yerel yönetim birimlerinin sınırlarına ve yetki alanlarında yapılan değişikliklerin büyük oranda oy kaygısı ile yapıldığına dair yaygın

bir görüş vardır. Bu hususta veto oyuncularını ve uygulayıcıları ile yapılan görüşmelerde şu hususlar dile getirilmiştir:

“Çankaya ve Yenimahalle’deki değişiklikler oy kaygısı ile yapılmıştır... Kimse yetkiyi vermek istemiyor...” (Mansur Yavaş ile Görüşme, 27.08.2019).

“6360 bir metropoliten hizmetin iyileştirilmesi bağlamında düşünülmedi. O görüntü de vardı ama 6360 esas olarak iktidar partisinin metropol belediyeleri nasıl daha iyi kontrol edebilir, böylelikle daha muhafazakar köy ve mahalleleri hizmet alanı içine çekip çoğunluğunu sağlamaya yönelik bir projeydi. O dönemleri biraz hatırlayacak olursak, Melih Gökçek Plan ve Bütçe Komisyonu’nda devamlı dolaşıp kulis yapıyordu... Çıkan ihtiyaca bana kalırsa gerekçe bulmak için reform diyorlar. Şey de öyleydi, bu yeni yapılması gereken şeyler, büyükşehirlerin bazı yetkilerini alıp aşağıya bırakmak, büyükşehir belediye başkanından bazı yetkileri alıp meclise bırakmak seçimlerdeki sonuçtan sonra... Mesela bu 6360 bir yığın yetki devretti, çevresini genişletti, kaynaklarını arttırdı değil mi..” (Ferhat Emil ile Görüşme, 22.11.2019)

Görüldüğü üzere gerek il özel idarelerinin güçlendirilmesi ya da büyükşehir olan kentlerde kaldırılması, gerekse de yerel yönetim birimlerinin sınırlarında yapılan değişikliklerin iktidar alanını genişletme ya da oy kaygısı olarak nitelenen biçime güç mücadelesinin bir eseri olduğu yönündeki görüşler kuvvetlidir.

Siyasetin temel amaçlarından birisi de, ülkedeki kaynak ve gelir dağılımını yönetmektir. Yerel siyaset de bunu amaçlamaktadır, ancak günümüzde bu kaynak dağılımı ve yönetimi konusunun bir rant meselesi haline geldiği görülmektedir. Ulusaldan yerele siyasetçiler, gelirin gizli dağıtım mekanizmalarını kontrol etmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda Türkiye’deki yerel yönetim reform sürecinde de kaynak dağılımı ve rant konusu önemli bir tartışma konusu olmaktadır.

Devletlerin politikalarının şekillenmesinde gönüllü ya da zorunlu temel yaklaşım haline gelen neoliberal reform stratejisi, merkez-yerel ilişkilerini toptan değiştirirken, kent yönetimlerinde de köklü değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda kentler için, “rekabetçi kentler”, “girişimci kentler”, “marka kentler” gibi tanımlamalar kullanılırken yatırımların kentlere çekilmesi hedeflenmiş ve yerel yönetimlere sermaye yatırımlarını çekmek ve yerel ekonomiyi geliştirmek gibi temel misyonlar yüklenmiştir (Çınar, 2009, s. 281). Bu bağlamda, yerel ile küresel arasında doğrudan bağlantı kurulması perspektifinde metropoliten alanların şirket gibi yönetilmesi gündeme gelmiştir. Ölçek tartışmaları bu noktada alevlenmiş, rekabete giremeyecek olan

küçük yerel yönetim birimlerinin kapatılması ya da birleştirilmesi bir yol olarak görülmüştür.

Temel işlevleri dışında pek çok hizmet alanının yerle bırakılması, merkezi yönetimin krizler ve meşruiyet açmazından kaçışı manasına da gelebilir. Devlet çok odaklı şekilde yeniden yapılandırılmak istenmekte ve merkezi yönetimin üzerindeki yükün paylaşılabacağı yeni bir yapı öngörülmektedir (Balaban, 2004, s. 13). Devletin meşruiyet sağlama ve iktidar gücünü koruma konusunda yerel yönetimler üzerinden uyguladığı bir diğer stratejisi ise; belediyelerin yerelde kaynak dağıtmasıdır. Palyatif çözümler olsa da, yoksulluk temelli yardımlar (giyecek, yakacak, yiyecek vb.) Türkiye örneğinde meşruiyet ve iktidar gücü elde etme anlamında oldukça etkili bir yöntemdir (Balaban, 2004, s. 13). Vatandaşlar yardımların kısa vadeli ve geçici bir çözüm olduğunu bilse de memnuniyet duymakta ve bu durum seçmen davranışını etkilemektedir.

İmar konusu da yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki kaynak dağılımı ve rant konusunda ayrı ve ciddi bir tartışma konusudur. Bu konuda uygulayıcılar ve veto oyuncularını ile yapılan görüşmelerde bu hususta şu görüşler dile getirilmiştir:

“AKP gelir ve servet dağılımına olağanüstü müdahale etti. Ülkedeki adaleti bozan müdahaleler var. Kamu ihaleleri, teşvikler, banka kredileri, belediyelerdeki emsal uygulamalar, TMSF’ye devredilen şirketlerin ne olduğu meçhul... Bu beş yolla kendi hegemonyasını oluşturmuş ve kendi elitlerine bu kaynakları dağıtmıştır... Reform yapacak bir iktidar görmüyorum. İktidar çöküşe giderken reform kabiliyetini kaybeder. AKP’nin yerel yönetim reformu diye ortaya çıkışındaki tek sebep yerel yönetim başarısızlığıdır. 1994’te AKP’nin belediyeleri seçimle alması İstanbul’un rant yaratma kapasitesini olağanüstü artırdı. İmar rantını 3 kurum yaratır: Belediyeler, TOKİ, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. Özellikle İBB’yi kaybedince nasıl telafi ederiz, nasıl merkezi yönetimin eline alırsak kaygısıyla yetkiler geri alındı. İstanbul’un 1/3’ünden fazlasını İBB’den koparacak ve Çevre Şehirciliğe verecek bir yetki.” (Akif Hamzaçebi ile Görüşme)

“Turizm bölgelerinde imar planı yetkileri bakanlıklarda. Büyükşehir belediyelerine verilmeli... İlçe belediyeleri plan bütünlüğü ile koordinasyonu kastederken, büyükşehir belediyeleri plan bütünlüğü ile tüm planların büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasını kastediyor.” (Marmaris Belediye Başkan Yardımcısı, 16.12.2016 TODAİE Toplantısı)

Yerelleşme yönünde atılan ya da atılmayan adımların ülkenin ekonomik durumu ile de yakından ilişkili olduğu ve bunun aynı zamanda bir kaynak dağıtım meselesi olduğu

yönündeki görüşlere bir örnek olarak LAR Proje Koordinatörü Ferhat Emil ise deneyimlerinden ve gözlemlerinden hareketle şunları ifade etmiştir:

“Yerleşme konusunun, Türkiye gündemini öyle bir felsefe olarak işgal ettiğini çok düşünmüyorum. Ha, dünyaya bakacak olursanız, buna benzer bir eğilimi dünyanın diğer ülkelerinde de görmek mümkün. Bunun en büyük nedeni de 2008 mali krizi. Pek çok ülkede merkezden aktarılan kaynaklar azaldı, yerel yönetimler kendi başlarına kaldı: Kamu özel ortaklıklar ile kamu hizmetlerinin yürütülmesi eğilimi oldu. Onun da son zamanlarda olumsuzlukları ile birlikte... Mali kriz kamu yönetimi reformlarının geleceğini ciddi etkiledi... Yerelden merkeze bir eğilim var. Yerelin içinde de, kamu özel ortaklıklarından yavaş yavaş vazgeçilip, onun yerine yerel tarafından yine hizmetlerin yürütülmesi; bunun adına da ‘re-municipalization’ deniyor. Yeniden belediyeleştirme. Böyle bir eğilim de var. Dünyada da yerel yönetim reformunda bir kafa karışıklığı var. Böyle olunca dışarıdan da çok şey gelmiyor: yerleşin vs...” (Ferhat Emil ile yapılan Görüşme, 22.11.2019)

Yerel yönetimler üzerinden uygulanan bir diğer meşruiyet sağlama ve gücü elinde tutma stratejisi ise, kentsel rantların paylaşımıdır. 2B arazilerinin “işgalcilere” satılması, Hazine arazilerinin satılmak üzere bedelsiz olarak belediyelere devri ve gelirlerinin de belediyelere bırakılması ile imar affı gibi uygulamalar yerel yönetim düzenlemelerinde karşımıza çıkan ve kentsel rantın paylaşımını sağlayan bazı düzenlemelerdendir. Veto oyuncuları ile yapılan görüşmelerde de yetki ve sorumlulukların dağıtımı ile yetki devri gibi hususlarda temel belirleyicilerden birisinin de kaynak dağıtımı ve rantın nasıl paylaşılacağı konusu olduğu öne çıkmaktadır.

3.1.4. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası İlişkiler

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arası ilişkilerde çatışma görülmesi pek çok ülkede yaygındır. Nitekim yerel yönetimler de merkezi yönetim de seçimle iş başına gelmektedir. Her ikisinin de kendi yetki ve sorumluluk alanları vardır; ancak karar alma süreçlerinde genellikle merkezi yönetimin son sözü söylenmesi, yerel yönetimlerin demokratik rolünü oynamasının önünde engel olabilmektedir. Özellikle merkezi yönetim ve yerel yönetimler farklı siyasi partilerin kontrolünde ise, bu çatışma daha ağır olmaktadır. Bu sorunların bazen müzakere, uzlaşa ve pazarlık yoluyla çözüme kavuştuğu görülmekte, bazen de kendi seçmen kitlelerini kutuplaştırma ve konsolide etmenin bir aracı olarak sorunlar çözümsüz bırakılmaktadır. Böyle durumlarda ise gerçekleştirilemeyen kamusal hizmetlerin sorumluluğunu her iki taraf da birbirine bırakmaktadır. Hangi tarafın kamuoyu gücü yüksekse ve inandırıcılığı fazlaysa seçmen nezdinde “mağdur” pozisyonunda görülmektedir.

Merkezden yönetim “ulusal anlamda birlik ve tek tip yönetimi” ifade ederken, yerinden yönetim “çeşitlilik ve katılımı” ifade etmektedir (Aydın, 2012, s. 141). Bu nedenle de özellikle çoğulcu demokrasilerde yerinden yönetim anlayışı hakim olmaktadır. Tortop (1994, s. 11)’a göre yerinden yönetim; “kamu hizmetlerinin yönetiminin merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir.” Bazı ülkelerde çeşitli çekincelerle yerinden yönetime daha az önem verilmekte ve merkezden yönetim daha ağır basmaktadır. Öncelikle, mevcut sistemde merkezi yönetimin politikalarına muhalefet söz konusu ise o zaman yönetim, yerel yönetimlerin güçlenmesinin ve politikalarını gerçekleştirmesini tehdit edecek ve kuvvetli bir yapılanmanın oluşumunun karşısında bir tavır sergileyebilir (Eryılmaz, 2013, s. 121).

Kültürel değişme, modernleşme ve batılılaşma politikalarını izleyen devletlerde merkezi hükümetlerin sürece dair politikalarını, onları koşulsuz uygulayacak olan merkeze bağlı idari birimler tarafından yürütmeyi tercih etmeleri yerinden yönetime daha az önem verilmesinin bir diğer nedenidir. Türkiye de modernleşme ve batılılaşma sürecinde benzer bir anlayışla hareket etmiştir ve halen yerinden yönetimin yeterince güçlenemediği örnek ülkelerden birisidir. Bu tip ülkelerde hakim siyasi anlayışın etkisini yitireceği korkusu çoğu kez anti-demokratik uygulamalara sebep olabilmektedir.

Yerinden yönetim modelinde uygulamadan kaçınılmasının en önemli nedenlerinden birisi de bölge, din, dil ve ırk bakımından farklı nüfus yapısına sahip ülkelerde özerklik talebi tehlikesidir. Bu durum üniter devlet yapısına aykırı ve federasyona benzer bir siyasi örgütlenmeyi beraberinde getirebilir. Bu sebepten üniter devletler, söz konusu endişe nedeniyle daha merkezîyetçi ve yerele inisiyatif vermekten kaçınan bir tutum geliştirirler.

2000’li yılların başında gündeme gelen ve halen tartışılan KYTK henüz tasarı aşamasındayken çıkan tartışmalarda gündemi meşgul eden konulardan birisi de federalizm konusu olmuştur. Veto oyuncularının önemli bir kısmı öngörülen tasarı ile federal bir sistem hazırlığı yapıldığı endişesini dile getirmiş ve kanun tasarısına karşı çıkmıştır. Yerel yönetim reformunu sadece merkezden yerele yetki devredilmesi değil; aynı zamanda yerelin özele ya da STK’lara da yetki devretmesi olarak gören Prof. Dr.

Birgöl Ayman Güler ile yapılan görüşmede reform girişimlerindeki merkez-yerel ilişkilerine dair görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“İlk yasal metin Kamu Yönetimi Temel Kanunu (2003-2005), daha önceden hazırlanmış bir proje. Merkez-yerel dengesini değiştirecek çerçeve bir kanun... Bölge Kalkınma Ajansları bunun ilk ayağıydı. NUTS 1,2,3, AB istediği. Yarı idari bir kademe görüntüsü vardı, zamanla çekildi. Ahmet Necdet Sezer’in itirazı önemliydi, sonuç verdi. Ardından Kalkınma Ajansları kuruldu. Kendisini istatistik olarak ortaya koyuyordu. 2. Kademe 12 bölge, 3. Kademe 81 il...AB Türkiye’de nehir havzalarına oturan bölgeselleşmenin izini bıraktı. Türkiye bunu kabul etmedi. Türkiye’nin kendini koruma mekanizması. Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun 2. kademesi merkez-yerel dengesini değiştiremedi. Hepsı kadük mü oldu? Olmadı. merkezi-mahalli idare çerçeve kanununda düşünülenler; belediye, büyükşehir, il özel idaresi, mahalli idare birlikleri kanunlarında parça parça işlendi.” (Birgöl Ayman Güler ile yapılan Görüşme, 27.08.2019)

Bu konuya dair Kanun’un mimarı Prof. Dr. Ömer Dinçer’in karşı savı ise şu şekildedir:

“Bunlar federatif bir sistem öngörüyorlar iddiası da haksızdı. Çünkü biz hiçbir zaman siyasi anlamda adem-i merkezi bir teklifte bulunmadık. İdari bir teklifte bulunduk. Hatta o tarihlerde, ben milletvekiliydim, 2013 veya 2014’te Ankara’da bir toplantı yapıldı. Orada Diyarbakır Belediye Başkanı vardı. Avrupa Birliği ile ilgili bir proje toplantısıydı. Avrupa Birliği uzmanları da gelmişlerdi. Orada herkes hükümeti eleştiriyordu. Kamu yönetimi reformundan bahsediyorlardı. Beni de kamu yönetimi reformu projesinin lideri olarak davet etmişlerdi oraya. Ben Türkiye’nin siyasi anlamda adem-i merkezi yapıya dönüşmesinin riskli olacağını, bunun Türkiye’nin üniter yapısı için risk oluşturacağını ve kamu yönetimi reformu çerçevesinde asla böyle bir şey düşünmediğimizi ve idari bir adem-i merkeziyetçiliği ise teşvik ettiğimizi söylediğimde Avrupa Birliği uzmanları bana şiddetle itiraz ettiler. Hatta birisi ukalalık da etti. *‘Biz teknik bir adem-i merkeziyet istemiyoruz. Siyasi bir adem-i merkeziyet istiyoruz’* deyince, *‘siz kimsiniz, size ne oluyor’* dedim ben. *‘Siz kendi ülkelerinize bir bakın, sizin Avrupa Birliği üye ülkelerinden kaç tanesinde federatif bir yapı var, siyasi adem-i merkeziyetçilikten ondan sonra bahsedin. Kaldı ki Avrupa Birliği uyum müzakerelerinde siyasi adem-i merkeziyet ön şartı var mı yok mu ona da bir bakın’* dedim. Büyük bir gerilim olmuştu toplantıda.” (Ömer Dinçer ile yapılan Görüşme, 04.02.2020)

Görüldüğü üzere, gerek reformun destekleyicileri gerekse de veto oyuncuları üniter yapı konusunda hassasiyetlerini dile getirmektedirler, ancak reform konusunda izlenecek yol ve yöntemler konusunda fikir ayrılığına düşmektedirler. Öte yandan AB’nin bu sürece dahil konusunda farklı görüşler dile getirilirken, ülkenin üniter yapısına zarar verecek isteklere karşı çıktıklarını beyan etmektedirler.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi de merkez-yerel ilişkilerinde tartışılan önemli başlıklardan birisidir. Merkezin yerel üzerindeki idari

vesayet yetkisini, “hukuka uygunluk denetimi” olarak daraltacak düzenlemelere 2004-2005 yıllarında imza atılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile; yerel yönetimlerin verdikleri kararların merkezi yönetimin atadığı vali ve kaymakamlar tarafından iptal edilmesi, onanması ya da değiştirilmesine yönelik yetkiler kaldırılmıştır. Bu değişiklikler ile, vali ve kaymakamlara yalnızca hukuka aykırı gördükleri kararları yargı organlarına taşıma yetkisi verilerek; geniş kapsamlı idari vesayet yetkileri, hukuka uygunluk denetimi yetkisi ile sınırlandırılmıştır (Uygun, 2015, s. 11).

İlgili bu düzenlemeler için Anayasa’ya aykırılık gerekçesiyle iptal isteminde bulunulmuş; Anayasa Mahkemesi ise, vali ve kaymakamların yetkisinin yalnızca hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmasını Anayasa’ya aykırı bulmuştur. Anayasa’nın 127. maddesinde yer alan “idari vesayet” ilkesi ile mülki amirlere “*yalnızca hukuka uygunluk denetimi değil, yerindenlik denetimi yapma yetkisi de verildiği*” ifade edilmiştir. Merkezi yönetime verilen bu yetkinin kullanılıp kullanılmayacağı, yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır. Öte yandan bahsedilen üç ayrı kanun ile, vali ve kaymakamlara tanınmış olan denetim yetkisi, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermemektedir. Bu yönüyle mahkemenin karar gerekçesi incelendiğinde; iptal kararının, “idarenin bütünlüğü” ilkesinin gözetilmesinin yanı sıra, “üniter devlet” ilkesinin de göz önünde bulundurularak verildiği görülmektedir (Uygun, 2015, s. 11-12):

“İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç; hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir” (Anayasa Mahkemesi, E: 2008/28, K: 2010/30, KT: 04.02.2010, RG: 21.06.2010 – 27619).

Bir diğer tartışma konusu ise merkezileşme-yerelleşme meselesidir. Özellikle muhalefet partisi temsilcileri, yerel yönetim reform sürecini istisnasız biçimde merkezileşme yönünde gerçekleşmesi açısından eleştirmektedir. Örneğin CHP Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Seyit Torun ile yapılan görüşmede, merkeziyetçi yönetim anlayışına dair eleştirilerde bulunmuş ve bunu şu sözlerle ifade etmiştir.

“6360 sayılı yasa ile yetkiyi tek elde toplama ve merkeziyetçi yönetim tarzı dayatıldı. Saha bilgisi alınmadı. Bugün de yamalı bohçaya döndü. Ciddi sorunlu...Sorunlara yaklaşırken tarafların ortak düşünceleri ile değil, ‘ben yaptım oldu’ ile hareket ediliyor.” (Seyit Torun ile yapılan Görüşme)

TÜRKONFED Genel Sekreteri Arda Batu ile yapılan görüşmede, yerel-merkez arası ilişkilerin yönetim ekseninde geliştirilmesi ve bunun yerel kalkınma için önemi belirtilerek, yerel aktörlerin merkez ile doğru sinerji ve ahenkle çalışmasının önemine vurgu yapılmıştır. Bu durumu şu sözlerle ifade etmiştir:

“Ortak akılla işleyen bölgelerde yerel kalkınmanın da işlediğini görüyoruz. Aktörler arası çekişme olan yerlerde ise, yerel kalkınma felaketi söz konusu...Bu konuda veriye dayalı politika oluşturmak da önemli.” (Arda Batu ile yapılan Görüşme, 17.07.2019)

Fırat Genç ile yapılan görüşmede merkez-yerel ilişkisine dair görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Aslında bürokrasiyi de kendi içinde ayırmak gerekiyor. Kurumsal mirası ve siyasal yönelimleri itibarıyla farklılar. Adalet ve İçişleri Bakanlıkları gibi. Kamu bürokrasisinin farklı kanatları var. Mesela Ahmet Necdet Sezer aşağıdan gelen tepkinin sözcüsüydü. Onların vetoda öne çıkardıkları temalarla adaletin çıkardığı temalar farklıydı. Yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda kaymakam-vali tartışması da söz konusu... AK Parti’nin yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden anladığı, yerel bakanlık teşkilatlarının ve valilerin güçlendirilmesiydi... Diyarbakır Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri başka siyasal gelenekten olduğundan, valilik ile kaynak ve güç kullanımı arasında ciddi çatışma vardı...” (Fırat Genç ile yapılan Görüşme, 17.07.2019)

Daha önce valilik de yapmış ve aktif çalışan bir üst düzey bir bürokrat olan Görüşmeci 2 bürokrasinin reforma ve yetki devrine bakışını şu sözlerle ifade etmiştir:

“Merkezi bürokrasi yetki devrine alışkın değil, hevesli değil. Köy Hizmetleri Genel Müdürü buna karşıydı. Sübjektif değerlendirmeler var: yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yetki devri adına. Merkezi bürokrasi yerel yönetimler bir yana, merkezin taşra teşkilatlarına bile yetki devrinde cimridir. Valiliklerin hizmette rekabet içinde olması gerekir ama pek çok şeye karışmaz. İnsiyatifi pek yok. Merkezi yönetim valiye bile yetki verirken çok kıskançtır.” (Görüşmeci 2 ile yapılan Görüşme, 18.10.2019)

TEPAV uzmanı Yakup Peker merkez-yerel ilişkilerinde yaşanan sorunlara dair görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Tıpkı merkezi yönetimdeki gibi yerel yönetimlerde de yeni araçlara ihtiyaç olacak. Şu an bazı sorunları daha net görüyoruz. Meclis ile başkan farklı partide olduğunda

kanun ile de bazen çelişecek uygulamalar söz konusu oluyor. Mesela belediye şirketlerinin yönetimi başkanda mı yoksa mecliste mi? Bütçenin 2/3'ü belediye şirketlerinde olabiliyor.” (Yakup Peker ile yapılan Görüşme, 31.07.2019)

Haluk Tükel ile yapılan görüşmede Türkiye’de yeniden merkezileşme sürecine dair görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Siyasetin yeniden yapılandırılması sürecindeyiz... Merkezileşme söz konusu. AK Parti’nin şikayet ettiği vesayet sisteminden de öte bir merkezileşme söz konusu. İstanbul’da arsa alınacaksa bile Erdoğan’a soruluyor. Merkezileşmenin en uç noktasına gidildi. Buradan nasıl çıkılacak? Uluslararası şartlar çok önemli...” (Haluk Tükel ile yapılan Görüşme, 19.07.2019)

Mansur Yavaş da merkez-yerel ilişkilerine dair uygulamada yaşanan keyfiyet ve reform sürecinde merkezden yerele yetki aktarımına dair *“Yetkiler yasalarla denetlenmeli. Yatırımlar belediye başkanının keyfiyetine kalmamalı... İl özel idareleri hükümetin elinden kurtulamadılar. Kimse yetkiyi vermek istemiyor.”* diyerek eleştirilerde bulunmuştur.

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Danışmanı ve Emekli bir bürokrat olan İbrahim Kalpaklıkaya ile yapılan görüşmede il özel idarelerinin kapatılmasının merkez-yerel dengesinde nasıl bir sarsılma yarattığına dair görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Muhtarlarla yapılan toplantılarda, eskiden il özel idarelerine ulaşıyorduk, şu an belediye başkanlarına ulaşamayız diyorlar. Bütünşehir modeli ancak İstanbul, Kocaeli gibi birleşmiş şehirlerde olabilir. Büyükşehir olan illerde il özel idareleri kapatılınca merkezi hükümetin yatırımlarını koordine edecek birimi kalmadı. Bu yüzden YIKOB kuruldu. Eski il özel idaresinin bütçesi olmayan bir modelini oluşturdular. Atanmış vali, şehri tanımayan vali yardımcısı koordinasyon yapıyor...”

Bütünşehir yapılan illerde özel idarelerin devre dışı kalması hizmetin zorlaştırılması (kırsal vs.), sosyal yapının bozulması demek. Muhtarlar ve kaymakamların işlevsizleştirilmesi demek. Büyükşehir olunca, emniyet müdürlüğü, sağlık müdürlüğü tüm ilden sorumlu. Eski mülki yapı bozulmuş demek bu... aynı zamanda merkezileşme aracı.” (İbrahim Kalpaklıkaya ile yapılan Görüşme, 06.02.2020)

İl özel idarelerinin kaldırılması konusunda pek çok eleştiri olmasına karşın, bu durumun etkinlik ve verimliliğin yanı sıra daha kaliteli hizmet sunumunu da beraberinde getirdiğini, ayrıca il özel idareleri ile belediyeler arasında görev çakışmasını da engellediğini savunan görüşler de söz konusudur. Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetim Politikaları Kurulu üyesi Refik Tuzcuoğlu bu yöndeki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Büyükşehir belediyesini güçlendireyim, ona yeni yetkiler, pozisyonlar yükleyim diyorsunuz. Bu yeni görevleri yüklerken, aynı görevler il özel idaresi ile çakışıyor. O

zaman kim yapacak, o mu bu mu? İl özel idaresi yapacaksa o zaman büyükşehir yasasını yapmaya gerek yok. Fakat il özel idaresi de büyükşehir belediyelerinin yetkilerine haiz değil. Büyükşehir belediyesine yükleyeceğimiz, il özel idaresinde olmayan yeni vazife ve görevleri o zaman il özel idaresine yükleyelim dersiniz bunu da yapamazsınız. İl özel idaresinin görev sahasına giren konular değildir bunlar. Yani mesela ne yapacağız, il geneliyle alakalı planlamayı il özel idaresine mi vereceksiniz yani, nasıl olacak. Mantiğı yok bu işin. Oradaki temel konu aslında, birtakım örnek uygulamalardan ve geçmiş tecrübelerden de yola çıkarak bir vilayetin sınırlarının tek bir belediyenin ve o belediye bünyesinde yer alan bütün ilçelerin hazır bulunduğu bir meclisin kararıyla yönetilmesinin daha doğru olacağına dair varılan bir neticedir o. Şimdi bu netice olunca, büyükşehir belediyesine sen bu işleri yap dedin, ee il özel idaresi ile çakıştı. Ne olacak şimdi? Şimdi bunu birleştirmek neye yaradı bir de bunun neticelerine bakmak lazım. 1. Personel tasarrufu sağladı mı, sağladı. Maliyetlerle ilgili bir verimlilik arttı mı, arttı. Daha az kaynak harcanarak buralara bu hizmetler yapılabildi mi, yapılabildi. Daha köklü hizmetler, büyükşehir belediyelerine bağlandıktan sonra yapılabildi mi, yapılabildi. E bunu neyle söylüyoruz bunu, bunu biz matematikle söylüyoruz. Baksınlar büyükşehirlere bağlandıktan sonra, çevreci yaklaşımla baksınlar, kaç tane atık su arıtma tesisi yapılmıştır, sayısı kaçtan kaç çıkıştır. Araçtan, personelden, yatırımdan tasarruf sağladınız, yönetimde etkinliği ve dirayeti yakaladınız. Bunlar geriye doğru gidiş değil ki. Böyle bir ortamda tutup da şehirleri iki başlı hale getirmenin kime ne faydası olacak? Aynı konuda çatışan iki tane kurum, aynı alanda aynı yetkilere haiz iki ayrı kurum. Bu idareciliğin mantalitesine uymaz, doğru değildir. Nitekim bakınız, diğer vilayetlerde il özel idaresi kaldırıldı mı, yok. Bir de şu var, kim ne derse desin belediye organı daha dinamik bir organ, daha efektif daha hızlı bir organ. Doğrudan halkın yani denetimi ve halkın tercihi belediyelerde olduğu için belediyeler böyle daha dinamik olma durumunda. Bunu göz ardı etmemek lazım. Daha hızlı adapte oluyor belediyeler, daha çözüm odaklı oluyorlar. Daha pratik formüller üretmeye yatkın oluyorlar. Bunlar önemli şeyler.” (Refik Tuzcuoğlu ile yapılan Görüşme, 22.11.2019)

Üst düzey bürokrat olan Görüşmeci 1 ise, kurulan YİKOB’lar ile ilgili görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“YİKOB; meclisi, encümeni olmayan özel idare. Tek başına valinin ee tek başına hakim olduğu. Özel idareyi kaldırıyorsun yerine YİKOB kuruyorsun, tüzel kişiliğe haiz YİKOB kuruyorsun...Valiyi çok güçlü hale getiriyorsun. Hani merkezi güçlü hale getirmeyecektin? Bunu neden yapıyor, seçilemediği belediyelerde atanmışlarla işi yürütmeye çalışıyor. KOB parayı oraya gönderiyor, oradan yatırım yaptırıyor. Dolayısıyla yerel yönetim yatırım yapmış olmuyor da, merkezi idare yapmış oluyor. Yani bunun neresi yerelleşme?” (Görüşmeci 1 ile yapılan Görüşme, 04.12.2019)

Kurulan YİKOB’lar ile ilgili eleştirilere yanıt veren Refik Tuzcuoğlu bu yeni oluşumun siyasi saiklerle oluşturulmadığı ve devletin öngörüsünün bir parçası, alternatif yaratma stratejisi olduğu şu sözlerle ifade etmiştir:

“YİKOB’lar devlet eliyle yapılması gereken acil bazı hizmetlerin hayata geçirilmesiyle alakalı oraya bir esneklik kazandırıldı. Dolayısıyla il özel idareleri niye kaldırıldı diye eleştirildiği zaman YİKOB realitesini görmeden bunu yapmak insafsızlık olur... Memur da var, seçilmiş de var. Zaten atanmış da seçilmiş de aynı yerde kazanıyor. YİKOB’u kuran ve başındakini atayan adam seçilmiş adam zaten. Yani sonuçta bunu hükümet atamıyor mu, hükümeti kim seçti? Millet seçti... YİKOB dediğimiz organ belediyenin ya da il özel idaresinin tam olarak yerine oturmuş da atanmışlara bağlamışlar diye bir durum yok ki... Devlet her ihtimali düşünen bir

yapıdır, bunu büyükşehir belediyelerine bağladı ama yine de ortaya problem çıkarsa bu problemi çözebilecek mekanizmayı da düşündü. Yani, bunu tutup da şu anda mesela piyasada çok etkin bir aktör olarak görülmeyen ama fiziki yatırımlarla ilgili etkinliğini devam ettiren bir yapı üzerinden eleştiri geliştirmek çok doğru olmaz. Yani YIKOB'un çok bir siyasi tarafı yok. YIKOB pratikteki bazı hizmetlerin yerine getirilmesi için kurulmuş bir şey. Burada bazı hizmetler aksadığı zaman, yapılmadı edilmedi, belediye yönetimi burada acze düştü; onlarla ilgili yasada gerekli olan hüküm, malumat vardır.” (Refik Tuzcuoğlu ile yapılan Görüşme, 22.11.2019)

Merkezi yönetim-yerel yönetimler arası ilişkilerde temel tartışma konuları; yetki devri, idari vesayet, merkezileşme-yerelleşme, il özel idarelerinin kapatılması ve YIKOB'ların kuruluşu gibi konulardır. Vesayet sistemini de aşan biçimde merkezileşmenin söz konusu olduğu yönünde veto oyuncuları tarafında görüşler mevcutken; hükümet kanadı yerelleşme yönünde adımlar atıldığını savunmaktadır.

3.1.5. Optimal Ölçek ve Temsil

Yerel yönetimlere dair tartışılan önemli konulardan birisi de optimal ölçek meselesidir. Çoğu zaman rekabet halinde olan demokrasi ve verimlilik taleplerinin uzlaştırılması önemli sorun alanlarından. Optimal ölçek tartışmalarının altında pek çok alt başlık bulunmaktadır. Öncelikle, yerel yönetim düzeyinde demokratik katılımın en kolay yoldan, ortak kimlik ve çıkarlar kümesinin vatandaşları birleştirdiği küçük topluluklar etrafında temellenmesi gerekmektedir. Yetki ikamesi²⁸ ilkesinin bir gereği olarak, kararların vatandaşa en yakın birim tarafından alınması ve uygulanması beklenmektedir (Newton & Deth, 2014, s. 120). Yerel düzeyde bazı hizmetlerin sağlanmasında en verimli ölçek küçük iken, bazı hizmetler için büyüktür. Park ve bahçe hizmetleri, çöp toplama, yerel kütüphaneler ve yerel ulaşım gibi hizmetler küçük ölçekte verimli sağlanabilirken; çöplerin imhası, polis, eğitim ve sağlık hizmetleri daha büyük ölçekli hizmetlerdir. Öte yandan, yerel yönetim birimleri amaçlarına uygun vergiyi toplayacak büyüklükte ve ölçekte olmalıdır (Newton & Deth, 2014, s. 120).

Optimal ölçek tartışmaları ve ideal dengenin sağlanmasına yönelik çabalar kendisini, yerel yönetimlerin sık sık reforma konu olması ile göstermektedir (Newton & Deth, 2014, s. 121). Merkezin yetkilerinin azaltılarak kamu hizmetlerinin çoğunluğunun

²⁸ Yetki ikamesi; kararların mümkün olduğunca en alt seviyedeki yönetim birimi (yani kararlardan etkilenen kişilere en yakın yönetim seviyesi) tarafından alınmasını salık veren bir ilkedir Newton, K., & Deth, J. W. v. (2014). *Karşılaştırmalı Siyasetin Temelleri* [Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World] (E. Saraçoğlu, Trans.). Phoenix Yayınevi. .

yerel yönetimlere bırakılması, bu hizmetlerin mekânsal olarak parçalanması ve bu şekilde karlı olacak alanlar ile karlı olmayacak alanların ayılmasına sebep olmaktadır. Örneğin belirli bir belediye ölçeğinde kar sağlayacak bir hizmet sunumu, başka bir belediye ölçeğinde zarara sebep olabilir. Öte yandan, hizmet sunulacak alanın niteliği ve sunumunun yanı sıra, hizmette yararlanacak vatandaşların alım güçleri de burada önemli bir etkidir (Balaban, 2004, s. 12).

Lefebvre'ye göre, sosyal mekan yeniden ve yeniden üretilen bir mücadele alanıdır (Lefebvre, 1991). Mekansal alanın yeniden üretilmesi sürecinin kapitalizm ile eş zamanlı bir gelişim gösterdiği görülmektedir. Bu süreçte, üretim-tüketim-bölüşüm ilişkileri içinde mekanın önemi anlaşılmış ve buna paralel mekânsal ölçek tartışmaları önem kazanmıştır (Çınar, 2009, s. 281). Türkiye'de neoliberal yaklaşım doğrultusunda gerçekleştirilen yerel yönetim reformu kapsamında özellikle 2004 sonrası yeniden organize edilen metropoliten alan yönetimleri yeniden dağıtım mekanizmalarının önemli araçları haline gelmiştir ve bu kapsamda mekanın siyasallaşması yeni bir boyut kazanmıştır (Çınar, 2009, s. 285).

1960'lı ve 1970'li yıllarda batılı ülkelerde gerçekleştirilen geleneksel reformlar, "neo-keynesyen" olarak tanımlanabilecek gelişmiş refah devleti anlayışı temelinde siyasi ve yönetsel kurumların güçlendirilmesini hedeflemişlerdir. Bu reformların siyasi yönelimleri, yerel vatandaşların hak ve fırsatlarının artırılması yoluyla yerel karar alma süreçlerine katılmalarının sağlanması doğrultusunda olmuştur (Wollmann, 2004, s. 641). Bu dönemde kamusal hizmetlerin sağlanmasına yönelik kamu kurumlarında kapasite artırımı yönünde girişimler söz konusu iken, 1980 sonrası dönemde kamu hizmetlerinin gördürülme yöntemlerine dair tartışmaların yönü değişmiş ve bununla birlikte merkez-yerel ilişkileri yeni bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu dönemde, neoliberal politikaların bir yansıması olan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı refah devletini karşısına alarak kamu sektörü ve işleyişine eleştiriler yöneltmiştir. Bu yaklaşım, piyasa odaklı bir bakış açısıyla kamusal hizmetlerin özel sektöre devri yoluyla refah devleti ve kamu yönetiminin "başarısızlıklarının" aşılabileceğini iddia etmiştir (Wollmann, 2004, s. 641). Kamusal hizmetlerin sağlanmasına yönelik değişen paradigma, merkez-yerel arası ilişkilerin yeniden değişmesi ile birlikte ölçek tartışmalarını da beraberinde getirmiştir.

Neoliberal politikalar çerçevesinde, 1980’li yıllarda oluşturulmaya başlanan metropoliten alan yönetimleri, 2000’li yıllara gelindiğinde ölçek tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile birlikte etkinlik, verimlilik, kaynak tasarrufu gibi parametreler esas alınarak ortaya konulan yeni reform stratejisi, kamu hizmetlerinin önce piyasaya açılması piyasaya açılması, piyasalaştırılmaya uygun olmayanların ise yerel yönetimlere devredilmesi yönündedir. Öte yandan, yerelleşme politikaları ile ölçek tartışmaları da başlamış ve merkezi yönetimin devre dışı bırakılarak küresel ile yerel arasında doğrudan bir bağ kurulması arayışı başlamıştır (Çınar, 2009, s. 281-283).

Belediyelerin optimal ölçeğinin nasıl olması gerektiğine dair AB tarafından bir öneri bulunmamaktadır. Üye ülkeler de bu konuda kendi iç dinamiklerine göre kararlar almakta ve uygulamaktadırlar. Çeşitli AB ülkelerindeki optimal ölçek uygulamalarına bakıldığında ise, AB’nin çeşitli belgelerde sıklıkla dile getirdiği hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde yürütülmesi temel amaç olarak öne çıkmaktadır. Bu hususta AB’nin Türkiye’ye yönelik bir önerisi yoktur. Yapılan görüşmede Güler bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“AB’nin büyükşehir belediye genişlemesi konusunda bir önerisi yoktu. Bu durum AB’den bir eleştiri de almadı. Demek ki kendi projelerine uygun gördüler. Bu AB taleplerine son derece duyarlı, kendi siyasi amaçlarını güden iç dinamiklerce yapıldı. AKP önerisi ile geldi. MHP istemedi. CHP birkaç noktada can sıkıcı buldu. HDP destek verdi.” (Birgül Ayman Güler ile Görüşme, 27.08.2019)

Ölçek konusu siyasiler tarafından daha çok teknik boyutuyla gündeme getirilmese de siyasal bir yönü vardır. Hatta ölçek, iktidar ilişkilerinin tanımlanmasında temel mesele olup, bu noktada mekan kurucu bir rol oynamaktadır. Merkezi ve yerel siyasal mücadele alanında ölçek farklı şekillerde anlamlandırılmakta ve ölçeğe farklı işlevler yüklenmektedir (Çınar, 2009, s. 283). Ölçeğin siyasal açıdan önemi belirtilirken özellikle yerel yönetim birimleri ve ilgili siyaset alanı açısından kritik rolü göz ardı edilemez. Çünkü, belirli bir mekanda ölçek tanımlamasında en ufak değişiklik siyasi bir grubu öne çıkarırken, diğerini geri plana itebilmekte ve iktidarın belirlenmesinde etkili olabilmektedir. Nitekim buna ilişkin 6360 sayılı yasa ile yapılan ölçek değişiklikleri kamuoyunda çok ses getirmiş ve iktidar ilişkilerini ne şekilde yapılandığına dair çokça tartışma yapılmıştır.

Optimum büyüklük/ölçek konusu literatürde de üzerinde mutabakat sağlanmış bir konu değildir. Hangi ölçeğin optimum olduğu ve etkin ve verimli hizmet sağlayacağı konusunda doğal olarak tek bir görüş yoktur. Kamu hizmetlerinin nasıl örgütleneceğine ilişkin görüşler bu konudaki görüşlerin farklılaşmasının bir sebebidir. Zira, ülkelerin hepsinin birbirlerinden farklı yönetsel yapıları, dinamikleri, sosyo-kültürel, coğrafi ve ekonomik özellikleri vardır. Bu kadar farklılık içinde tek tip bir ölçünün kabulünü beklemek olanaksızdır. Aynı zamanda tek bir ülke içindeki farklı kentler ve coğrafi alanlar için de bu durum söz konusudur. Örneğin Antalya bir ucundan diğer ucuna yaklaşık 250 km mesafe olan coğrafi olarak yayılmış ve bambaşka özellikleri olan yerleşim birimlerinden oluşmaktadır.

Optimal ölçek konusunda tartışmalı olan bir diğer alt başlık, kimi ülkelerden daha büyük nüfusa ve yüzölçümüne sahip kentlerin yönetimi ve bölünmelerine ilişkindir. Burada tartışma iki farklı boyutta yaşanmaktadır. Bunlardan ilki, metropol kentlerde yönetsel sınırın nasıl çizileceğine ilişkindir. Örneğin 6360 sayılı yasa ile hayata geçirildiği gibi büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırına kadar genişletilmeli ve banliyöler ile kırsal alanlar da hizmet alanına dahil edilmeli mi, yoksa daha dar kapsamlı mı olmalı sorusudur. Bu konuda bir görüş, banliyöler, kırsal ve ormanlık alanların ihtiyaçları ve hizmet nitelikleri ile kent merkezinin ihtiyaçlarının bambaşka olduğu ve bu iki benzemezi bir potaya koymanın hizmette verimlilikten ziyade kaynak israfına neden olacağıdır. Aynı zamanda bu tür bir yönetsel yapılanmanın demokratik yerel yönetim işleyişine zarar vereceği, büyüyen ölçeğin vatandaşların yönetime katılımını da zorlaştıracığı görüşü ileri sürülmektedir.

Bu çerçevede İYİ Parti Mahalli İdarelerden Sorumlu Başkan Yardımcısı Mehmet Tosun yapılan görüşmede düzenlemelerle belediyelerin kapatılmasına ilişkin görüşlerini ve eleştirilerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Kaynakların etkin ve verimli kullanımının sağlanması için yasalar çıkarılmalı. 1999’da Bodrum’da köyler belediyeye dönüştürüldü, 6360 sayılı yasanın çıkarılışı ile teke düşürüldü. Oluşan büyükşehirlerin de çoğu Anayasa’nın 27. maddesine aykırı. Çoğu büyükşehir, metropol tanımına girmiyor. Kaynakların etkin kullanımı açısından önemli, ancak yerindenlik nereye gitti?... Ayıca büyükşehir olmada tek kriter nüfus olmamalı. Coğrafi konum, ekonomik gelişmişlik, ticari hayat gibi kriterler de baz alınmalı.” (Mehmet Tosun ile yapılan Görüşme, 01.08.2019)

Bu hususta CHP'den Seyit Torun da benzer şekilde optimal ölçek konusunda eleştiriler getirmiştir:

“Beldelerin kaldırılması konusu. 5000 nüfuslu beldeler, 1000-1500 nüfuslu mahallelere dönüştü. Önemli göç yaşandı. İlçe belediyeleri çoğu şu an borçlu, onları da mı kapatacağız? Büyükşehirlere bağlı ilçe belediyelerini kaldırmak istiyorlar. Demokrasi ortadan kalkıyor, vatandaş hizmeti sorumluluğu merkeze taşıyor... Gelişmiş ülkelerde 800 nüfuslu belediye var... Van büyükşehir ve il özel idaresi yok. Komşusu Bitlis ise il belediyesi ve il özel idaresi var. Kendi içlerinde idari bütünlük yok.” (Seyit Torun ile yapılan Görüşme, 02.08.2019)

Siyasi parti temsilcileri optimal ölçek yaklaşımı çerçevesinde ölçek genişletmeleri ve belediye sayılarının azaltılması yönündeki düzenlemelere, demokrasi, katılımcılık ve yerindenliğin sağlanması gibi açılardan sakıncalar doğurduğu gerekçesiyle karşı çıkmaktadırlar. Siyasi partilerin genel merkez yönetim kadroları dışında özellikle muhalefet partileri tarafından yönetilen büyükşehir belediyeleri de bu uygulama ile yaşanan sıkıntılar olduğundan söz etmektedirler.

Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı Mansur Yavaş yapılan görüşmede; *“Reform yok. Belediyeler hantal hale geldi. Belediye sayısı artırılmalı... Nallıhan ile Şereflikoçhisar arası 300 kilometre. Vatandaş hizmete ulaşamıyor... 15-20.000 nüfusa belediye kurulmalı ve kaynakların belediye tarafından harcanması gerekli.”* diyerek optimal ölçek uygulamasının optimal sonuçlar vermediği ve genişletmelerin tersine ölçek küçültülmesinin önemine ve gerekliliğine vurgu yapmıştır.

Benzer şekilde Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcısı Mustafa Kemal Çokakoğlu da yapılan ölçek düzenlemeleri ve bazı yerel yönetim birimlerinin kapatılmasına yönelik eleştirilerini şu şekilde belirtmiştir:

“Hem kararlılığımız hem de bu konuda yapılan düzenlemeler çok net değil. Şimdi siz gerçekten yerel demokrasinin gelişmesini istiyorsunuz o zaman bu belediyeleri nüfus esasına göre niye kaldırdınız? 2000 kişinin hatta 50 kişinin hatta 100 kişinin biz belediye olarak yönetilmek istiyoruz diye verilmiş bir kararı herhangi bir yasal düzenlemeye bakmadan iptal edemezsiniz siz bunu. Fransa’da 40 bin tane belediye var. Komün dedikleri yerel yönetim birimleri var. Bu bir yerel yönetim geleneği, bu bir kurumsal yapı, bunun bir tarihsel devamlılığı var. Yerleşim tercihleri varsa, bu dikkate alınmalı. Kapanmak istemiyorsa kapanmamalı. Yerleşim tercihleri varsa mutlak suretle referanduma bağla diyor AB.” (Mustafa Kemal Çokakoğlu ile yapılan Görüşme, 06.12.2019)

Kent yönetimlerinin yetki alanlarının değiştirilmesi kapsamında, sınır reformları gündeme gelmiştir. Sınırların genişletilmesi birden çok boyutu olan bir meseledir. Metropoliten alanlardaki sorunların artması ve buna karşı sınır genişletme yoluyla mücadele bir amaç olmakla birlikte, bu alanlarda sorumluluk sahibi yerel yönetim birimlerinin daha aktif bir politika izleyerek rekabet koşullarına uymalarının sağlanması da başka bir amaç olarak görülmektedir (Meligrana'dan akt. Çınar, 2009, s. 282). Bu çerçevedeki esas soru, hizmet üretim ve dağıtım mekanizmalarının belirlenmesine yöneliktir. Yeniden şekillendirilen metropoliten alan yönetimlerinde küçük birimlerin birleştirilmesinin, büyüme hızının düşmesi ve kamu gelirlerinin azalmasına yönelik önlem olabileceği ve aynı zamanda ölçek ekonomilerinden en etkin biçimde yararlanılabileceği düşünülmektedir. Buna gerekçe olarak daha büyük ölçekli yerel yönetim birimlerinin hizmet üretim ve dağıtım sürecinde kişi başına düşen maliyetleri azaltacağı öne sürülmektedir (Çınar, 2009, s. 282).

Bu maliyetlerin nasıl düşürülebileceğine dair çeşitli faktörler öne sürülmektedir. Bunlar arasında öncelikli olarak, çöp, su, kanalizasyon gibi alanların üretim sürecindeki sermaye yoğunluğu, üretim faktörlerinin bölünmezliği ve ölçekle ilgili teknolojilerin maliyeti ve bulunabilirliği faktörleri yer almaktadır. (Carey, Srinivasan, & Strauss, 1996, s. 103). Bu faktörler gözetilerek koşulları sağlamayan ve etkinliğini yitiren küçük yerel yönetim birimlerinin birleştirilerek ölçek ekonomisinden en etkin biçimde yararlanılması beklenmektedir. Öte yandan, büyük ölçekli birimlerin kamusal hizmetlerin üretilmesi ve dağıtılması sürecinde ölçek ekonomisi açısından önemi dile getirilirken, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin de demokratik yapıları ve yerel halkın ihtiyaçlarına daha duyarlı olmaları açısından önemi vurgulanmalıdır.

Türkiye'de 2000'li yıllarda özellikle belediye reformunun temel dinamiğinin ölçek değişimi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Yeniden ölçeklendirmede önce belediyelerin yetki artışı sağlanmakta, sonrasında ise ölçek büyütülmektedir (Çınar, 2009, s. 283). Bu çerçevede, veto oyuncularının yaklaşımlarına baktığımızda ise Türkiye Sanayicileri ve İş adamları Derneği (TÜSİAD) ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) gibi sivil toplum örgütlerinin raporları dikkat çekmektedir. TÜSİAD'ın (1995, s. 43) raporunda küçük belediyelerin mali kaynak ve personel yetersizliği ile etkinlik ve

verimlilik açısından sorunlar yarattığı ifade edilirken, TOBB (1996) raporunda ise, belediye kurulması için nüfus şartının 5000 olması ve nüfusu 5000'in altında kalan belediyelerin birleştirilmesi önerisi getirilmiştir. 2000'li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarına bakıldığında TUSİAD ve TOBB raporlarında neoliberal politikalar ve sermaye odaklı önerilerin hükümetler tarafından dikkate alındığı ve taleplerin yasalar ile karşılık bulduğu görülmektedir.

TUSİAD eski Genel Sekreteri Haluk Tükel yapılan görüşmede ölçek konusundaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“TUSİAD belediye sınırlarının çok büyük olduğu ve halkın belediyelere ulaşamadığını düşünüyordu.... Yerel demokrasi ile ulusal demokrasiyi üst üste oturtmak ama. TUSİAD bu nedenle Dar Bölge seçim sistemi istiyordu. Belediye ölçeği meselesi de bununla ilişkili.” (Haluk Tükel ile yapılan Görüşme, 19.07.2019)

TEPAV temsilcisi Yakup Peker de yapılan görüşmede ölçek konusundaki görüşlerini “*Belediye sınırlarında da yeni yapılanmalar olmalı. Manisa, Balıkesir gibi illerde merkez iki ilçe haline geldi. İzmir’de konak ilin merkezi gibi. İstanbul’da Kadıköy, Şişli gibi.*” şeklinde ifade etmiştir.

Optimal ölçek ve yerel yönetim birimlerinin açılıp kapanmasına dair kriterlere yönelik olarak Prof. Dr. Ömer Dinçer, KYTK döneminde yapılmak istenenler ve daha sonrasında 6360 sayılı Kanun ile yapılanlara yönelik yaptığı karşılaştırma ve görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Daha sonra çıkarılan büyükşehir belediye kanunu, bizim kamu yönetiminde yeniden yapılanma projesi çerçevesinde düşündüğümüz ve ortaya koyduğumuz gerekçeleri neredeyse neshetti. Bizim yaptığımız bilimsel çalışmalarda o tarihlerde, o dönemde hazırladığımız çalışmalar çoğu kere bilimsel verileri esas almıştı. Biz meseleye biraz daha analitik ve rasyonel bakmıştık. O tarihlerde bizim yaptığımız analizlerde, bir şehrin büyükşehir belediyesi olması için en az 1 milyon nüfuslu olması gerektiği sonucuna varmıştık. Ee ve bir şehrin de ilçe olabilmesi için en az 5 bin nüfuslu olması gerektiğini düşünüyorduk. Fakat Türkiye’nin gerçekleri bununla örtüşmedi. Mesela 5 bin nüfuslu olan yerleri ilçe ve belediye olarak koysaydık, sınırlandırsaydık Türkiye’deki belediyelerin %92’si kapatılmak durumuyla karşı karşıyaydı. İlçelerin de neredeyse %40’ını kapatmak durumundaydık. Ee statülerini değiştirmek durumundaydık. Bu hem fiilen hem de siyaseten hem doğru değildi hem de mümkün değildi. O yüzden ee büyükşehir belediyelerinin nüfuslarını 750 binle sınırlandırdık. Şehirlerin ilçe ve belediye olma nüfusunu da 2 bin olarak düzenledik. O tarihte kesin 2 bin nüfus dediğimizde 1198 belediyenin kapatılması gerekiyordu. Rakamları bakın hatırlıyorum hala. 1198 belediyelerin kapatılması ile ilgili hukuki, kanunu düzenleme yapıldı ve Cumhurbaşkanına gönderildi. Cumhurbaşkanı kanunu reddetti. Seçim öncesi (2007 seçimlerine giderken) bu durum siyasi tavıra girer diye. Tuhaf bir şey.

Daha sonra başka yollarla kapatıldı onlar. Ama o 750 bin nüfusu, sonra hükümet kendisiyle çelişir bir biçimde, belki içselleştirmemiş olmanın ipuçlarından birisi bu. Siyasi kaygılarla veya konjonktürel gerekçelerle şehir nüfusunu il nüfusu olarak yorumladılar ve çok sayıda metropol yönetimi kurulamayacak yerlere büyükşehir belediyesi kurulmuş oldu. Mesela Tayyip Bey'in başlangıçtan beri bir iddiası vardı: Belediye sınırlarını il sınırlarına genişletelim tüm Türkiye'de diyordu. Biz bunun doğru olmadığını, rasyonel olmadığını düşünüyorduk. O yüzden Tayyip Bey'in talebine rağmen biz o dönemde gerçekleştirdiğimiz yerel yönetimler projesinde gündeme almamıştık mesela. Biz bunu sadece iki il için uygun görüyorduk, yani il sınırları ile belediye sınırlarının eşitlendiği: İstanbul ve Kocaeli. Böyle bir kanun çıkaralım, buralarda deneyelim. Ortaya çıkan sorunları görürüz. Bunlar uygun iller olarak görülüyor. Sonra daha genişletiriz demiştik ama tabi bunlar hep düşüncede kaldı sonra, olmadı... 750 bin nüfusun altındaki belediyelerin büyükşehir olmalarının da hala doğru olmadığını düşünüyorum. Türkiye eğer idari bir etkinlik istiyorsa il sayısını, ilçe sayısını, belediye sayısını ve efendim büyükşehir belediye sayısını azaltarak daha idari bir etkinliğe ulaşabilir kanaatindeyim ben. Hala değiştirmedim o kanaati." (Ömer Dinçer ile yapılan Görüşme, 04.02.2020)

Optimal ölçek gayesi ile 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesi konusunda pek çok veto oyuncusu aynı fikri paylaşmaktadır. Özellikle kırsal alan ile kent merkezinin aynı düzlemde buluşturulmasının, özellikle kırsal alan aleyhine sonuçlar doğurduğu belirtilmektedir. Öte yandan, sınır değişikliklerinde o yerleşim biriminde yaşayanların görüşü alınmadan gerçekleştirilen bu değişikliklerin yerel demokrasiyi ihlal ettiği de dile getirilen hususlardandır.

Öte yandan yerel yönetim birimlerinin sınırlarında ve tüzel kişiliklerinde ölçek ekonomisi doğrultusunda değişim yapılmasının temsiliyeti de zaafa uğrattığı yönünde görüşler mevcuttur. Bu durum aynı zamanda yerelin dinamiklerine uygun olmayan bir yapılanmayı ve hizmetlerin ihtiyaca uygun biçimde karşılanamama sorununu doğurmaktadır. Bu hususta Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcısı Mustafa Kemal Çokakoğlu görüşlerini şu şekilde dile getirmiştir:

"Bu tasarılar hiçbir zaman Türkiye'deki yönetsel yapıların dirençliliklerini, devamlılıklarını, sürekliliklerini hesaba katmıyorlar. Bunları dikkate almadan düzenlemeler yapıyorsunuz. Bir kırsal alanı metropoliten bölge ilan ederek metropolitenleştiremezsiniz. Kocaeli'yi metropoliten bölge ilan ederseniz doğru, ama Ankara'yı metropoliten bölge ilan ederseniz Nallıhan'ı nereye koyacaksınız? O köyün üretim etrafında bir örgütlenme biçimi vardır. Bunu bozup, ben mahalle yaptım diyorsunuz. Sen eskiyi de bozdun, yeni bir şey de ortaya koyamadın. Dolayısıyla kurumsal devamlılıkları, kurumsal dirençleri vs. hesap etmeden, yani 'path dependence'ı, sonuna kadar var mı yok. Ama 'path dependence' etkisi var. Köyün içindeki imar bile oradaki üretim ilişkilerinden etkilenir. Kendine özgüdür, ona göre olsun ister. Örneğin camiye görmek ister... Reformun başarısızlığının bir nedeni de bu: kurumsal yapının etkisini dikkate almaması, dirençliliklerini dikkate almaması." (Mustafa Kemal Çokakoğlu ile yapılan Görüşme, 06.12.2019)

6360 sayılı Kanun'un "temsil" konusunda sorunlu düzenlemeler içerdği görülmektedir. Bu hususta Görmez (2012); *"binlerce yerel yönetim biriminin kaldırıldığı bir ortamda tek seçilmişin başkan olduğu ve hem hizmet hem koordinasyon olmak üzere çok sayıda görev ve yetki ile donatılmış bir büyükşehir belediyesi yapısıyla karşı karşıya kalınmıştır"* diyerek temsilde adaletsiz bir düzen ortaya çıktığını vurgulamaktadır. Bu vaziyet, büyük ölçekli siyasi partileri avantajlı konuma getirirken, küçük ölçekli partilerin ise yerelde güç kaybına neden olmaktadır (Turan & Duru, 2014, s. 283-291). Övgün (2016, s. 172) 2014 yerel seçimlerinde *"bazı bakanların büyükşehir belediye başkanı olabilmek için bakanlık koltuklarını bırakmaları bu durumun bir yansıması olarak gözüktüğünü"* belirtirken, bu Kanun'un temsil konusunda *"siyasi merkezileşmeye"* neden olduğunu ileri sürmektedir.

3.1.6. Yetki ve Sorumluluklar

Yerel ve merkezi yönetimler arasında yetki ve sorumluluklar açısından giderek büyüyen bir "gri alan" oluşumu dikkat çekmektedir. Hizmetlerin sağlanması konusunda merkez ile yerel düzey arasında kimi zaman çakışan, kimi zaman ise karmaşık yapı yüzünden boşlukta kalan hizmet alanları olduğu ve sorunlar yaşandığı görülmektedir. Son yirmi yıl içinde yapılan düzenlemeler sonucunda bu gri alanın daraltılmasındansa, daha da büyüdüğü söylenebilir. Buna en iyi örneklerden birisi, yerel yönetimlerin bazı konularda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na, bazı konularda ise İçişleri Bakanlığı'na bağlı olmalarıdır. Uygulayıcılarla yapılan görüşmelerde de bu durumun yarattığı sorunlar dile getirilmiş, hatta yapılan görüşmeler esnasında dolaylı gözlem yoluyla yaşanan karmaşıklığa şahit olunmuştur.

Metropol kentlerin yönetimine ilişkin bir diğer tartışma ise büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin dengeli dağılıma ilişkindir. Özellikle yerel yönetimlere ilişkin gerçekleşen son radikal düzenleme olan 6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin yetki ve kaynaklarının tırpanlandığı, işlevsizleştirildiği görüşü hakimdir. Aynı zamanda, bazı hizmet alanlarında büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki karmaşasının yaşandığı da özellikle uygulayıcılar tarafından dile getirilen bir diğer önemli husustur.

Yerel yönetimlere geniş yetkiler aktarılmasının birtakım olumsuzluklar doğuracağı konunun uzmanları tarafından dile getirilmiştir. Örneğin önerilen KYTK modelinde merkezden devraldığı pek çok sorunla birlikte, aynı oranda sağlanmayan kaynak ve donanım ile bu sorunların üstesinden gelemeyeceği düşünülen yerel yönetimler aynı zamanda küresel sermayeden pay almak adına diğer yerel yerel yönetim birimleri ile rekabete girecek mekânsal birimler olarak görülmektedir (Balaban, 2004, s. 15). Bu şekilde ise katılımcı ve demokratik bir yönetim oluşturulacağı fikri şüpheli görülmektedir. Bu modelin siyasetin çok aktörlü ve demokratik bir yapıya dönüşmesinden ziyade, o yerel mekandaki iş çevreleri, gayrimenkul yatırımcıları ve mülk sahiplerinin karar alma süreçlerini yönlendirdiği “rant odaklı” seçkin bir siyasal yapı inşa ettiği-edeceği fikri ileri sürülmektedir (Balaban, 2004, s. 15).

5227 sayılı KYTK’da dikkat çekici konulardan birisi de merkezi yönetimin görev, yetki ve sorumluluklarının tek tek sayılarak, geride kalan hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği hükmüdür. Söz konusu ifade, yıllardır AB tarafından da söylenen merkezin yerele yetki devrini öngören bir düzenlemedir ve Türk yönetim tarihi açısından radikal bir değişimi ifade etmektedir. Konuya ilişkin ayrıca, *“yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde yerinden yönetim ilkesine aykırı hüküm konulamayacağı”* (5227 Sayılı Kanun) kesin dille belirtilmiştir. Statükonun kesin bir şekilde değişimini öngören bu düzenleme, kanunun iptal edilmesinin en önemli sebeplerindendir. KYTK’nun mimarlarından Prof. Dr. Ömer Dinçer ile yapılan görüşmede bu hususa ilişkin arka planı ve dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’e verilen brifingte yaşananları şu sözlerle anlatmıştır:

“Mesela Cumhurbaşkanı’na brifinge gittiğimizde veya atölye çalışmasına gittiğimizde, ben gene Cumhurbaşkanı’na bir 50 dakikada bir sunuş yaptım. Sunuştan sonra Cumhurbaşkanı bana dedi ki: ‘Sayın Dinçer, bana yaptığınız sunuştan çok etkilendim ve Türkiye’de bir kamu reformuna ihtiyaç olduğuna kanaat getirdim.’ Kibar adamdı. ‘Ancak lütfen şu maddeyi değiştirin’ dedi. Tak diye benim az önce size bahsettiğim 4. fıkrayı gösterdi bana. ‘Bunu değiştirin’ dedi bana. Çünkü o kendisi, bir ordu mezuniyet töreninde, ‘laiklik söz konusu olursa demokrasiden ve insan haklarından taviz verilebilir’ diye bir konuşma yapmıştı. O ise onun tam tersi bir iddiada bulunuyordu. Ben dedim ki; ‘Sayın Cumhurbaşkanım bir teklifiniz var mı?’ dedim o maddeyle ilgili olarak, ‘değiştirin’ dediği için. ‘Buraya lütfen insan hak ve özgürlükleri esastır diye yazınız’ dedi. Bizim metnimizi tekrar ediyorum: ‘Kamu idaresinin amacı vatandaşlarının temel hak ve özgürlükleri kullanmasının önündeki engelleri kaldırmaktır.’ Bizim ifademiz o. Ben dedim ki Cumhurbaşkanı’na; ‘Sayın

Cumhurbaşkanım, biliyorsunuz ki bu taslağın sahibi Bakanlar Kurulu'dur. Ben sizin bu teklifinizi Bakanlar Kurulu'na arz edeceğim ancak ben iki sebepten dolayı bunun doğru olmadığını düşünüyorum. Kendi düşüncemi sizinle paylaşmak isterim' dedim. 'Buyrun' dedi. 'Birincisi dedim, insan hak ve özgürlükleri esastır ibaresi bizim Anayasamızda mevcut. Kanunlar Anayasa'da var olan bir temel ilke veya değerini nasıl kullanılacağını gösteren metinlerdir. Dolayısıyla Anayasa'daki bir ibareyi aynen kanuna aktardığımızda, teknik olarak kanunun amacına uygun bir düzenleme yapmış olmayız. Buradaki bizim yapmak istediğimiz, Anayasanın öngördüğü insan temel hak ve özgürlükleri esastır ilkesinin nasıl kullanılacağını tarif etmekten ibarettir' dedim. 'İkincisi, ben insanların doğduğu andan itibaren din, dil, ırk, renk ve cinsiyet ayrımı olmaksızın bu hak ve özgürlüklere sahip olduğu kanaatindeyim ve devletlerin de bu özgürlüklerin ne kadarının kullanılıp kullanılmayacağına dair karar verme çabalarının doğru olmadığını düşünüyorum' dedim. 'Üstelik dedim, 'bunu teyit eden bir de bizim Anayasamızda bir hüküm var. Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Beyannamesi'ni imzalamış bir ülkedir ve mevcut Anayasamıza göre de uluslararası anlaşmalar Anayasanın da üstünde bir norm değeri taşırlar' dedim. 'Türkiye maalesef bu normlara uygun davranmıyor' dedim. 'Siz bilirsiniz' dedi yani, tartışmadı benimle de ama kanunun o maddesi sebebiyle iade etti ve 8 sayfa iade gerekçesi yazdı."

... Merkezi idare ve yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde genel ve özel yetkili kılınmalarına dair husus da red gerekçelerinden birisiydi ama Cumhurbaşkanı brifing sırasında buna yönelik bir itirazda bulunmadı. Ona daha çok Genelkurmay Başkanı itiraz etti ve CHP. En 'ceberrut' itirazları CHP yaptı. Ee, yani tuhaf bir şekilde, toplumu da CHP etkiledi tabi. Diğerleri kapalı kapılar arkasında kalıyor ama CHP kamuoyu önünde. CHP'ye brifinde gittik. Gene 50 dakika konuşma yaptım. Hasan Fehmi Güneş, CHP'nin eski bakanlarından, CHP Genel Başkan Yardımcısı'mıydı acaba tam hatırlamıyorum ama, ben sunuş yaptıktan sonra Hasan Fehmi Güneş bana dedi ki; 'Hoca çok iyi hazırlanmışsın çok iyi bir sunuş yaptın' dedi. 'Ama sana bir şey soracağım, doğru söyle' dedi. Biraz aşağılayıcı da bir hali vardı. 'Ama doğru söyleyeceksin' dedi. Ben de tamam dedim. 'Arkadaş' dedi, 'siz' dedi 'il genel meclisinde valiyi' dedi, 'hala başkan olarak tutuyor musunuz tutmuyor musunuz?' dedi. Ben, il genel meclisinin başında valinin bulunmasını doğru bulmuyordum. Ama partimi ve özellikle İçişleri Bakanlığı'nı ikna edememiştim. O kadar şiddetle karşı çıkıyorlardı ki, mecburen il genel meclisinin başında valiyi yazmıştık. Ben en sonunda Başbakan'a durumu arz ederek çözeceğimi düşünüyordum meseleyi. Ancak, onlara gönderdiğimiz metinde vali hala il genel meclisinin başındaydı. Ben dedim ki, 'Sayın Güneş çok haklısınız, il genel meclisinin başında vali hala duruyor' dedim. 'Peki' dedi, 'vali seçimle mi geliyor yoksa atamayla mı geliyor?' dedi. Ben de 'atamayla geliyor' dedim. Onlara bazı evraklar göndermiştik işte, kanun taslakları, sunuş metinleri falan. Şöyle attı önüme, 'pes' dedi 'ya', 'hem' dedi 'il genel meclisinin başında vali olacak. Hem de atamayla gelecek, atanmış bir adamı seçilmişlerin başına koyacaksınız hem de yerel yönetimleri reformu yapıyoruz diye önümüze çıkıp brifing vereceksiniz.' 'Ayıp ya' dedi. 'Aç' dedi. 'CHP'nin sitesini aç' dedi, 'orada daha fazlası var' dedi. Ben de dedim ki; 'çok haklısınız. Ben onu gördüm aslında orada fakat' dedim 'Türkiye'de valiyi seçimle getirirsek üniter yapı bozuluyor eleştirileriyle muhatap oluruz. Ama' dedim, 'siz AK Parti ile bu konuda anlaşırırsanız, biz teknisyeniz öyle yazarız' dedim. Bu kadar yani. Ertesi gün Kemal Anadol ile Mustafa Özyürek veya Hasan Fehmi Güneş, tam hatırlayamıyorum veya üçü birden medyanın karşısına geçtiler, bu atölye çalışmasının değerlendirmesini yaptılar ve iki şey söylediler: 1- 'Merkez çevre tarafından kuşatılıyor' dediler. 2- 'Üniter yapı bozuluyor' dediler. Ve o bize karşı bütün kesimlerin kullandığı argümanlar oldu... Danıştaya gittik onu duyduk, TÜSİAD'a gittik onu duyduk. Öteki yere gittik onu duyduk, beriki yere geldik onu duyduk." (Ömer Dinçer ile yapılan Görüşme, 04.02.2020)

Görüşmede aktarılanlardan ve daha önceki doküman incelemelerinden de görüldüğü üzere, o dönemki itirazlar mevcut sistemin, yani “siyasetin çekirdeğinin” değişmesi yönündeki endişelerden kaynaklanmaktadır. Özellikle laiklik ve üniter yapının bozulmasına, ihlal edilmesine yönelik endişeler özellikle KYTK konusundaki itirazların temelini oluşturmaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin genel yetkili sayılmasına yönelik Anayasa’ya aykırılığı itirazların bir başka gerekçesidir.

İmar konusunda kent ölçeğindeki planlama yetkileri 1985 tarihli 3194 sayılı Kanun ile merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmişti. Yerelleşme yönündeki bu anlayış, 2000’li yılların başında da devam etmiş, ancak zamanla özellikle TOKİ’ye verilen yetkilerle hasar görmüştür. 2011 yılında çıkarılan 644 ve 648 sayılı KHK’lar ile imar ve planlama konusundaki pek çok yetkinin yerel yönetimlerden alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na aktarıldığı görülmektedir (Övgün, 2016, s. 170-171):

“Her tür ve ölçekteki fiziki planların birbiriyle uyumunu ve mekânsal strateji planları hedeflerine ve kararlarına uygunluğunu sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almak, ilgili idareler tarafından Bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak” (644 sayılı KHK)

“Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına ya da kişilere ait olan taşınmazlar üzerinde yapılacak yatırımlara ilişkin olarak ilgilileri tarafından hazırlanan veya hazırlattırılan ancak yetkili idarelerce üç ay içerisinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgili idarelerin başvurusu üzerine yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek” (648 sayılı KHK).

Yerelden merkeze yetki aktarımı olarak ifade edilebilecek bu adım yereldeki merkezileşmenin yalnızca bir boyutunu oluşturmaktadır. Aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarının yetki alanına giren bazı hususlar da Bakanlığa devredilmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nı görevleri arasına; “*mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, ilgililerin kayıtlarını tutmak ve mimarlık ve mühendislik meslek kuruluşlarına ilişkin mevzuatı hazırlamak*” gibi maddeler de eklenerek, bu konularda yetkili konumundaki Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB)’nin yetkileri “*yetki aşımına*” uğramıştır (Övgün, 2016, s. 170-171).

Belediyelerin pek çok yetki ve sorumluluk sahibi olmalarına rağmen yeterli kaynağa sahip olmamaları hizmet sunumunda aksamalara ve sorunlara neden olmaktadır. Bu hususta TODAİE’de 16.12.2016 tarihinde gerçekleştirilen toplantıda Marmaris Belediye Başkan Yardımcısı: *“Belediyeler olarak bir adam asamayız bir de para basamayız, bunlar dışında her işi yaparız. Ancak kış nüfusuna göre yazın hizmet sunumunda yetersiz kalıyoruz.”* Sözleri özellikle yazlık ya da günü birlik nüfusu fazla olan belediyelerin hizmet sunumunda yaşadığı sorunları özetler niteliktedir.

Öte yandan, özellikle uygulayıcılar tarafından büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında da yetki ve sorumluluklar bakımından eşitsizlikler olduğu, ilçe belediyelerinin kaynak bakımından gittikçe güçsüzleştiği ve hizmet alanlarındaki genişlemenin 2-3 kat olmasına rağmen, kaynaklarının yeterince artmadığı ileri sürülmektedir:

“İlçe belediyeleri araç-gereç bakımından güçlendirilmeli. Belde belediyeleri kapatıldı. Borçlar ve personel ilçede, gayrimenkul ve araç büyükşehir belediyesinde... Yol yapımı ilçe belediyesinde, üzerindeki otopark ücretini büyükşehir belediyesi alıyor.” (Marmaris Belediye Başkan Yardımcısı, 16.12.2016 TODAİE Toplantısı)

“6360 sayılı yasa merkezileştirici etkide. Kumluca Belediyesi’nin hal gelirleri elinden alındı. En büyük gelir kalemi elinden gitti... İtfaiye, dere ıslahı gibi hizmetler ilçede olmalı ama şu an büyükşehir belediyesinde. İtfaiye bazen sokakları bile bulamıyor.” (Kemer Belediye Başkan Yardımcısı, 16.12.2016 TODAİE Toplantısı)

“İncirliova merkeze 10 km. Aydın, Manisa, Muğla, Denizli birbirine benzeşen iller... İzmir-Ödemiş, Tire neden büyükşehir belediyesi kapsamında? Tartışılmalı. Tarım, hayvancılık ile geçinen kırsal ilçeler bunlar... Mezarlık tapusu büyükşehir belediyesinde, içindeki zeytin ağalarına sahip çıkıyor; defin işleri, otu, kapısına bakmıyor. 45.000 nüfuslu ilçede tek cenaze aracı var... Hal yetkisi büyükşehir belediyesinde, İncirliova’nın en büyük gelir kalemi hal. Büyük sıkıntılar yaşanıyor. Taşra belediyesi ile merkez ilçe belediyesinin hizmet sunumunun aynı şartlara bağlı olması uygun değil.” (İncirliova Belediye Başkanı, 16.12.2016 TODAİE Toplantısı)

“6360 öncesi 78.000 nüfus vardı. Şimdi 130.000 nüfus var. Gelir %40 azaldı, hizmet alanı %43 arttı. Belediye alanı 16 mahalleden 52 mahalleye çıktı.” (Midyat Belediye Başkanı, 16.12.2016 TODAİE Toplantısı)

Yeni model ile belediye başkanlarının *“Kent Patronları”* na dönüşeceği, seçkin siyasi pratikler yaratılması ile rant riski ve yeni meşruiyet krizleri olacağı endişesi modelin eleştirileri arasında yer almaktadır (Balaban, 2004, s. 16). Böyle bir ortamda ise, vatandaşların kamu hizmetlerinden eşit, adil ve katılımcı bir biçimde yararlanması öncelenmek yerine, proje odaklı kullanım değeri merkezli siyasaların biçimlendirdiği mekânsal birimler olarak yerel yönetimler yeni meşruiyet krizlerine neden olacaktır.

Büyükşehir kurulan yerlerde il özel idarelerinin kaldırılması konusunda veto oyuncularını ve ilgili aktörlerin farklı görüşleri dikkat çekmektedir. Bu konuda TEPAV'dan Yakup Peker yapılan görüşmede bu hususu şu şekilde değerlendirmiştir:

“Van, Erzurum gibi fiziken kırsal olan illerde il özel idarelerinin kalması daha makul olabilirdi. 750.000 nüfus kriteri yerine, tek tip yapı yerine, yerelin dinamiklerine göre bir yapı oluşturulmalıydı. Belediyeler kent yaşamı için oluşturulan yapılar. İl özel idareleri ise, kırsalda ihtiyaçları daha iyi karşılıyor.” (Yakup Peker ile yapılan Görüşme, 31.07.2019)

Özellikle il mülki sınırında pek çok yetkinin ilçe belediyelerinden ya da kapatılan il özel idarelerinden alınarak büyükşehirlerle verilmesi konusu pek çok tartışmaya sebep olmaktadır. Yetki karmaşasının yanı sıra, hizmetlerin etkin ve yerinde görülmesi açısından sorunlar dile getirilmektedir. Bu hususta CHP'den Seyit Torun; *“Malatya-Arapgir arası 120 km. Mezarlık hizmeti büyükşehirde. 6360 birçok sorun yumağı içinde.”* derken, geniş yetki alanlarına tek elden hizmet vermenin zorluklarına dikkat çekmiştir.

İl özel idarelerinin kaldırılmasının olumsuz etkilerine yönelik Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nda üst düzey bir bürokrat olan Görüşmeci 3'ün görüşleri şu şekildedir:

“Büyükşehirlerde çok büyük değişiklikler oldu. Yetki alanları, sınırları, hizmet götürmeleri gereken yerler değişti. Bunun bana göre bazı olumsuz sonuçları oldu. Ben tabi kırsal üzerinden çok çalıştığım için, büyükşehir sınırları ile il sınırları aynı sınıra geldiğinde, eskiden köy olan yerler mahalle olduğunda, adını siz bir anda değiştirdiğinizde oradaki yaşam tarzı da bir anda değişmedi. Orada köy yaşamı devam ediyor. Ama büyükşehir sınırları o kadar büyüdü ki, büyükşehir belediyeleri hem bu alanlara hizmet götürmekte zorlanmaya başladılar...Pek çok kentimizde uzak dağ köyleri var... Kırsal yerlerin bir anda adlarını mahalle yapsak bile, kırsal niteliklerini kaybetmedikleri için tanımsız bir duruma düştü buralar ve büyükşehirlerde kırsal alan planlamasına ilişkin bir tecrübe de olmadığı için, buraların planlanması, bir kırsalda davranış biçimi geliştirmekte zorlandıklarını gördük büyükşehir belediyelerinin. Bazıları kırsal alan dair başkanlıkları kurdular ama tabi bu tecrübeyle edinilecek şeyler... Aynı anda il özel idareleri kalktı. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapatıldı. Kırsala hizmet götüren çok önemli bir kurumdu bana göre. Denildi ki biz bunu yerelleştireceğiz, bakanlık eliyle, yerel yönetimleri güçlendirerek. Yerelde hizmet eden il özel idareleri kuracağız diyerek 2005 yılında böyle bir yeni yapılanmaya gidildi, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün il müdürlüklerinin yetkileri de buralara devredildi. Çok güçlü bir yapı oluşturuldu esasen, il özel idareleri adı altında. Aslında onlar tam kurumsallaşıp faydalı, hani nasıl diyelim, efektif çalışmaya başladıkları bir süreçte bu büyükşehir mevzuatının değişmesi ve 30 büyükşehir sonrası il özel idarelerinin kaldırılması bunlarda ve yetkilerinin büyükşehirlerle devredilmesi bu anlamda bir sıkıntılı süreci doğurdu. Dolayısıyla diğer illerde de biraz il özel idarelerinin zayıfladığını görüyoruz kurumsal anlamda güç

kaybettiler çünkü. Şöyle söylentiler de olduğu için; tüm illerde il özel idareleri kaldırılacak, belediye sınırları il sınırı olacak diye çeşitli söylentiler olunca, il özel idareleri hem personel hem güç kaybetti.” (Görüşmecı 3 ile yapılan Görüşme, 21.11.2019)

İl özel idarelerinin kaldırılmasına ve büyükşehir yönetimi ile illerin yönetimine yönelik Prof. Dr. Ömer Dinçer’in yorumları ise şu şekildedir:

“Bence şehirlerin yönetimiyle illerin yönetimi ayrı ayrı düşünmenin bazı fonksiyonel faydaları var. Türkiye ideolojiden kurtulamadığı müddetçe o zaman uzakta kalan yerlerin hizmet alma ihtimali hiç yok. Ama devlet, bir şekilde birtakım hizmetleri götürmek için il özel idareleri vasıtasıyla birtakım hizmetleri sunuyor. Bence verimsizliği artırırız. Kamu maliyetleri artar ve verimsizlik artar il özel idarelerini kaldırınca. Kaldı ki katılımı da biraz azaltmış olacağız.” (Ömer Dinçer ile yapılan Görüşme, 04.02.2020)

TESEV’den Fikret Toksöz ise il özel idarelerinin kaldırılmasını “*İl özel idarelerinin kaldırılması doğru bir hareket. İl özel idareleri valilerin orada çok etkili olması açısından modern Türkiye’nin ihtiyacını karşılayacak durumda değillerdi.*” diyerek doğru verilmiş bir karar olarak görmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş sonrasında, merkezi idare bünyesindeki kurumlar arasında da bazı yetki karmaşalarının yaşandığı görülmektedir. Yeni sisteme geçişle, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün adı “Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü” olarak değiştirilmiştir; ancak müdürlüğün görev ve yetkilerinin yer aldığı ile ilgili mevzuatta hala “mahalli idareler” terimi kullanılmaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 254. maddesinde İçişleri Bakanlığı’nın görev ve yetkileri arasında yerel “yönetimlerin denetlenmesine” ilişkin bir husus yer almazken; Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın yer aldığı 260. maddenin c fıkrasında: “*Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak*” görevleri arasında sayılmaktadır. Öte yandan, Kararnamenin 256. maddesinde İçişleri Bakanlığı’nın hizmet birimleri arasında “Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü” yer almamaktadır (Akman, 2019). Kurumsal yapılanma ve mevzuat konusunda düzenleme gerektiği görülmektedir.

Bunun yanı sıra, merkezi idare ile yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları açısından da bazı çakışmalar olduğu belirtilmektedir. Bu hususta üst düzey bürokrat olan Görüşmecı 1 şunları dile getirmiştir:

“Kamu Yönetimi Temel Kanunu bir şemsiye kanun gibiydi. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan görevler, Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nda merkezi idarenin görev alanından çekilmişti. Fakat bu yasalaşmayınca, dublikasyonlar kaçınılmaz oldu. Şu anda da aynı şeyler yaşanmakta. Örneğin gençlik ve sporla ilgili hem yerel yönetimlerin görevleri var. Hem merkezi idarenin görevleri var örnek veriyorum. Buna benzer birçok dublikasyon yaşandı. Yaşanmaya da devam ediliyor... En son biliyorsunuz tarihi yarımada planlama yetkisi merkezi idareye geçti. Planlama yerel yönetimin olmazsa olmaz en önemli yetkisidir ve Türkiye’de 20’ye yakın kuruluşun plan yapma yetkisi var. Nerede kaldı yerel yönetimin özerkliği, nerede kaldı yerel yönetimler reformu?” (Görüşmeci 1 ile yapılan Görüşme, 04.12.2019)

Özellikle imar ve planlama konusunda yerel yönetim birimleri ile merkezi idare arasında gelip giden yetki ve sorumluluklar görev çakışmalarının yanı sıra koordinasyon sıkıntısını da beraberinde getirmektedir. Gerek uygulayıcılar gerekse bürokratlarla yapılan görüşmelerde bu husus dile getirilmiş, aynı zamanda katılımcı gözlem yoluyla da bazı ikiliklere şahit olunmuştur.

3.1.7. İdari-Mali Özerklik

İdarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde Anayasa’da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası ilişkiler “idari vesayet” ilkesi temelinde tanımlanmıştır. İdari ve mali özerklik tartışması daha çok AB uyum süreci ile kendisini göstermeye başlamıştır. Bunun temelinde Maastricht Anlaşması’nda yer verilen yerindenlik yani “subsidiarite ilkesi” yer almaktadır (Güler, 2021, s. 146-402). 2000’li yıllarda yerel yönetimlere dair yapılan düzenlemelerde merkezi yönetimin idari vesayet yetkisinin daraltıldığı ve Anayasa’da yer verilmemiş olmasına karşın, çıkarılan kanunlarda (il özel idaresi ve belediye kanunları) yerel yönetimlerin “idari ve mali özerkliği” vurgusunun yapıldığı görülmektedir (Güler, 2021, s. 146-397). İdari özerklik çerçevesinde 2000’li yıllarda gerçekleşen yerel yönetim düzenlemelerinde idari vesayet yetkisinin önemli bir bölümü idari yargıya bırakılmıştır. Bu kapsamda, yerel meclis kararlarını inceleme ve onaylama yetkisi ile, belediye başkanı ile belediye meclisi arasında uyuşmazlık olması durumunda mülki amirin devreye girmesi gibi uygulamalara son verilmiş ve bu yetkiler idari yargıya devredilmiştir (Güler, 2021, s. 402-403).

Güler ile yapılan görüşmede, KYTK ile yapılmak istenen düzenlemelerin hepsinin kadük olmadığını, daha sonra çıkarılan yasalarla kimi düzenlemelerin hayata geçirildiğini belirtmiştir. Öte yandan, idari-mali özerklik konusunda veto oyuncularının

mevzuatta yer bulması hususunda başarısız olduklarını, ancak bunun iki taraf açısından da kısmi başarıyı da beraberinde getirdiğini şu sözlerle ifade etmektedir:

“AB’nin ısrarla belirttiği idari-mali özerkliğe sahip olan belediyeler sözü konuldu. Özünü oluşturan cümlecik budur. İtiraz edenler burada başarısız oldular. Anayasa’da idari-mali özerklik tanımı yok. Hatta idari vesayet altındadır diyor. Kamu tüzel kişiliği vardır diyor zaten. Buna rağmen neden... AB’ye göre bu yetersiz bir zafer. Çünkü Anayasa’da idari vesayet duruyor.” (Birgül Ayman Güler ile yapılan Görüşme, 27.08.2019)

TESEV İyi Yönetişim Direktörü Fikret Toksöz’e göre ise, idari vesayet konusunda bir paradigma değişimi söz konusu. Bu konudaki görüşlerini yapılan görüşmede şu şekilde belirtmiştir:

“...2005’te ise paradigma değişimi yaşandı. 1930’larda çıkarılan belediye yasası döneminde, o dönemin ulus-devlet inşasında adem-i merkezileşme yaklaşımı yoktu. Merkezi hükümetin idari vesayeti yoğunlu. Belediyeleri çocuk gibi görerek, koyu bir idari vesayet söz konusuydu. 2005 değişikliği; kentleşmenin hızlanması, Habitat, Kürt meselesi vs. yeni talepler ortaya çıkınca demokrasinin derinleştirilmesi ve geliştirilmesi ihtiyacını beraberinde getirdi. Burada paradigma değişimi; idari vesayet yerine demokratik vesayetin gelmesidir. Belediyeler; STK, bireyler, çıkar grupları ile denetim yapılacak ve daha demokratik şekilde çalışacaklar varsayımı vardı. Demokratik vesayet mekanizmaları ise; Stratejik planlar yapılırken, üniversite ve STK’ların görüşlerinin alınması, Belediye’nin komisyonlarına ilgili STK’ların katılabilmesiydi. Bu şu ana kadar yapılmadı, İmar komisyonlarına Şehir Plancılar çağırılrsa betonlaşma olmayabilirdi. Ayrıca belediye çatısı altında mahallelerin oluşması; demokratik birim olarak hizmetlerin etkinliğini sağlayacak bir birim olarak yeni yasa ile ortaya çıktı. Gönüllü kuruluşlarla iş birliği yapılması da belediye kanununda var ama şu an işletilmiyor.” (Fikret Toksöz ile yapılan Görüşme, 29.08.2019)

Fikret Toksöz’ün de belirttiği üzere AK Parti’nin ilk iktidar döneminde mevzuata yansıyan önemli bir paradigma değişimi yaşansa da bu durum uygulamaya yansımamıştır. İdari vesayet merkezi yönetim tarafından kullanılmaya devam etmektedir.

Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği konusunda veto oyuncularının önemli bir kısmının duyduğu endişelerin kaynağı bu yaklaşımın bir yansıması olarak Kürt meselesine dayanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminden bu yana, özellikle ülkenin doğu illerinde çıkan etnik kökenli isyanlar ve son 40 yıldır ise PKK bölücü terör örgütüne karşı verilen mücadele, yerelleşme ve yerel yönetimlerin idari-mali özerkliği konusunda hassasiyete sebep olmuştur. Belirli çevrelerin Kürt siyasi hareketini de bu yapının içinde görmesinin bir yansıması olarak; özellikle HDP yönetimindeki belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip olmaları durumunda bu gücün ve kaynakların

farklı amaçlar için kullanılabileceği, bunun da ülkenin birlik ve bütünlüğüne karşı bir tehdit oluşturacağı kanısı hakimdir. Tarihsel deneyimler ve bu deneyimler neticesinde oluşan kanaatler, veto oyuncularının önemli bir kısmının yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğine karşı mesafeli olmasında etkilidir.

Bu hususta daha önceki yıllarda reform çalışmalarının yanı sıra Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü görevinde de bulunmuş üst düzey bir bürokrat olan Görüşmeci 1 görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“... Bir de şey tartışılıyordu o dönemde: Bazıları, böyle bir reform gerçekleştiresek ülke bölünür mü, çünkü ülkenin güneydoğusunda bir Kürt sorunu var biliyorsun. Bir bölüm insan da diyor zaten, bu Kürt sorunu çözülmeden yerel yönetim reformu gerçekleşemez. Bir bölümü de yerelleşmenin Türkiye’nin üniter yapısını bozacağı ve yerel, feodal beyler ortaya çıkacak diye iddia ediyorlardı. Böyle de bir, karşı çıkanların şeyleri buydu, savları buydu...” (Görüşmeci 1 ile yapılan Görüşme, 04.12.2019)

Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliği konusundaki tartışmalar iki eksen üzerinde yapıldığı görülmektedir. Bunlardan ilki *merkeziyetçi yaklaşımdır*. Özerklik tartışmalarının yoğunlaştığı ikinci baskı unsuru ise, bölücü faaliyetler ve terör örgütüdür. Burada açıklanması gereken önemli bir fark vardır. Kürt siyasi hareketinin özerklik talebi; *self-determinasyon* yani kendi geleceğini belirleyebilme ilkesine dayanmaktadır. Bu yaklaşım *siyasi özerklik* olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği ile kastedilen ise, *idari ve mali özerkliktir*. Bu özerklik yaklaşımı; *self-government* yani kendi kendisini yönetilme ilkesine dayanmaktadır (Arıkboğa, 2015, s. 13). AB perspektifinde yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili temel referans kaynağı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Özerklik Şartı ile ilgili Türkiye “çekinceli” bir tavır sergilemektedir. Nitekim, Türk hükümeti bazı maddelere çekince koymuş ve uygulamayı reddetmiştir.

Yapılan derinlemesine görüşmede, Birgül Ayman Güler 2000’li yılların ilk yarılarında gerçekleşen yerel yönetim mevzuat düzenlemelerinde yer alan idari-mali özerklik konusu ve AB ilişkisine dair görüşlerini şu şekilde belirtmektedir:

“AB’nin ısrarla belirttiği idari-mali özerkliğe sahip olan belediyeler sözü yasalara eklendi. Özünü oluşturan cümlecik budur. İtiraz edenler burada başarısız oldular. Anayasada idari-mali özerklik tanımı yoktu. Hatta kamu tüzel kişiliği vardır diyor zaten. AB’ye göre bu yetersiz bir zafer. Çünkü Anayasada idari vesayet duruyor.” (Birgül Ayman Güler ile yapılan Görüşme, 27.08.2019)

Yerel yönetimlerin finansmanı meselesi de pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de anlaşmazlık ve çatışma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi yönetim, ulusal mali politikalardan ve kamu harcamalarından (hem yerel hem ulusal düzeyde) sorumludur. Toplanan vergilerin büyük bölümü merkezi yönetimin denetimi altındadır ve yerel yönetimlerin kendi hizmetlerini kendi gelirlerinden finanse etmesi nadir rastlanan bir durumdur (Newton & Deth, 2014, s. 119). Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının büyük bir bölümü, merkezi yönetimden aldıkları paylardan oluşmaktadır. Merkezi yönetimler, yerele mali özerklik vermeyerek kendilerine bağımlı kılmakta ve idari özerkliklerinin önüne de en önemli seti böyle çekmektedirler. Zira, merkezden yerele yetki devri yapılsa dahi, hizmetlerin yerine getirilmesini sağlayacak mali kaynaktan yoksun bir yerel yönetim idari yetkilerini de kullanamayacaktır. Mali merkezileşme ve adem-i merkezileşme arasında ortaya çıkan bu gerilim, yirminci yüzyılın ikinci yarısında refah devletinin sürekli büyümesi ve ulus altı düzeydeki yönetim birimleri tarafından harcanan kamusal paranın artışı ile daha da yükselmiştir. Öte yandan yirminci yüzyılın sonu ile yirmibirinci yüzyılın başında neoliberal politikalar çerçevesinde yerele yetki devrinin artmasına karşın mali kaynak sağlanmaması neticesinde bu durum daha da şiddetlenmiştir (Newton & Deth, 2014, s. 119).

Yerel yönetim tasarıları incelendiğinde kısmi iyileştirmeler dışında, öngörülen yetki ve sorumluluklara karşılık mali, teknik ve personel kaynağı açısından gerekli iyileştirmelerin sağlanmadığı görülmektedir. Yeterli kaynak sağlanmaması durumu ise, ister istemez yerel yönetimlerin kamusal hizmetleri kendileri üretmeleri yerine, dışarıdan hizmet alımı yoluyla sağlayacakları anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, yerel yönetimlere daha çok düzenleyici bir rol biçildiği söylenebilir (Balaban, 2004, s. 11). Bu konuya dair özellikle yerel yönetim birimlerinde görev alan ve uygulamadan gelen aktörler eleştirilerini dile getirmektedirler. Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcısı Mustafa Kemal Çokakoğlu görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Siz yörüngeyi hem ben yerel yönetimlerin yetkilerin yetkilerini artıracam, sivil toplum kuruluşlarını.. Kopenhag kriterlerinden başlayan o sürece uygun hale getireceğim, halkın demokratik katılımını artıracam falan diyip, işe başlayıp önden böyle büyük büyük laflar edip, yerel yönetimler tasarısında, yerel yönetimlerin vergi toplama yetkileri gibi çok temel mali özerkliklere ilişkin herhangi bir düzenleme yapmıyorsanız sizin ne bir yörüngeyi vardır ne de bu yörüngeye uygun çalışmalarınız vardır. Radikal kararlar aldım dediğinizde bile en fazla 6360 sayılı kanunla il sınırlarına veriyorsunuz, sorumluluklarını üç kat dört kat artırıyorsunuz ama

bütçelerinde en ufak bir değişiklik yok. Peki nasıl olacak bu iş? Görev ve sorumluluk alanlarını ve sayılarını artırdığınız halde bir şey yapamıyorsunuz...” (Mustafa Kemal Çokakoğlu ile yapılan Görüşme, 06.12.2019)

1980’li yıllardan itibaren belediyelerin mali bakımdan güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, sağlanan kaynakların hükümetin tasarrufunda oluşu, belediyeler arasında farklı uygulamalara neden olmaktadır. Kaynakların eşitlikçilikten uzak, ihtiyaçlar gözetilmeden, plan ve programdan yoksun biçimde siyasi kayırmacı ilişkilere dayalı olarak kullanılmasına sebebiyet vermektedir (Turgut, 2007, s. 101). Nitekim, 6360 sayılı yasa sonrası büyükşehirlerde kapatılan il özel idarelerinin mülklerinin devri konusunda bu duruma örnek gösterilecek pek çok uygulama gerçekleşmiştir.

İYİ Parti Mahalli İdarelerden Sorumlu Başkan Yardımcısı Mehmet Tosun yapılan görüşmede, yerel yönetimlerin borçlanmalarına ilişkin endişelerini dile getirmiş, belediyeler üzerinden ciddi bir ekonomik kriz yaşanabileceğini vurgulamıştır. Ayrıca reformun mali özerklik boyutuna ilişkin görüşlerini de şu şekilde ifade etmiştir:

“2000’lerden itibaren yerel yönetimlere dair reformu gündeme aldık. Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde... 5302 İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Belediye Kanunu. Bu yasalarla yerel yönetim yapısı güçlendirilmiş gibi bir algı oluştu ama ekonomik boyutu ele alınmadı. Gelirler Kanununa ihtiyaç var. Yerel yönetimlerin ekonomik alt yapı sorunu var.

Büyükşehirler oluşturulurken yönetim mekanizmasının aktif hale getirilmesi lazım. Oradaki aktörler de sürece dahil edilmeli. Kent Konseyleri daha özgür, belediyelerden bağımsız bütçesi olan kurumlar haline getirilmeli... Sistematiik, bütüncül bir bakış açısı ile işin kaynak kısmı çözülerek, proje kısmını ön plana çıkararak vesayet denetiminden kurtarılmalı...Ankara Cumhuriyet Kulesi için 40 milyona yakın harcama yapıldı. Harcama yapıp sonra referandum yapılıyor. Önemli projelerin tamamı halkın görüşüne sunulmalı. Yeşil alan düzenlemesi, kültür merkezi, tiyatro, cami yapılması gibi konularda halkın görüşü alınmalı, önemli hizmetlerin referandumu yapılmalı. İyi Belediyecilik için halkın memnuniyet ölçümü de yapılmalı.” (Mehmet Tosun ile yapılan Görüşme, 01.08.2019)

Bu hususta özellikle KYTK’ya yönelik itirazların gerekçelerinden birisi olarak verilecek hizmetlerle dengeli olmayan mali kapasite konusundaki eksikliği dile getiren CHP Milletvekili Akif Hamzaçebi’nin görüşleri ise şu şekildedir:

“AK Parti de 2002 seçimlerine reform iddiasıyla girdi. Bu reform başta kamu yönetimi reformu olmak üzere Türkiye’nin tüm sisteminde reformu öngörüyordu. Bu çerçevede AK Parti ilk iktidar döneminde AB ile üyelik ilişkilerine sıkı sıkıya

sarıldı... Bu dönemde kamu yönetimi reformu AK Parti tarafından gündeme getirildi. Bir yasa tasarısı da Türkiye Büyük Millet Meclisine getirildi. Fakat bu yasa tasarısı mevcut Anayasal sistem dikkate alınarak hazırlanmış bir yasa tasarısı değildi. Problemlerle dolu olan bir teklifti. Onun çalışmalarına, toplantılarına çokça katıldım... Bir ülkede kamu yönetimi reformu veya bunun bir alt başlığı olarak ele alırsak yerel yönetim reformunu konuşabilmek ve gerçekleştirebilmek için ülkenin ihtiyaç duyulan hizmetleri ile bu hizmetleri karşılamak üzere vatandaşlardan alınacak vergiler ve bu vergilerin dağılımı, bölüşümü konularında bir temel kararın verilmesi gerekir. Buna biz görev ve gelir bölüşümü diyoruz. Ekonomi literatüründeki kavramı kullanacak olursak, ‘mali denkleştirme’ deriz buna. Ülkedeki görevler, hizmetler merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasında paylaşılacak. Bu görev ve hizmet paylaşımına paralel olarak, ülkenin gelirleri yine merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılacak. Böyle bir arka planı yoktu getirilen teklifin.

21. yüzyıl yerelleşmenin, yerel yönetimlerin öne çıktığı yüzyıldır. Yerel yönetimleri sadece görev ve hizmet yönünden değil; gelir yönünden, idari organizasyon yönünden güçlendirmek lazım. Yani örnek veriyorum bugün bir belediye başkanı yurtdışına gidecekse veya izin kullanacaksa neden mülki amirden izin almak zorundadır? Bunu savunmak mümkün değil.” (Akif Hamzaçebi ile yapılan Görüşme, 07.02.2020)

Benzer biçimde ABB Genel Sekreter Yardımcısı Mustafa Kemal Çokakoğlu da özellikle 6360 sayılı Kanun sonrası belediyelerin borçlanması ve mali özerklik konusundaki endişelerini şu şekilde belirtmiştir:

“6360 çok iddialı bir kanun. Reform sayılabilecek kanunların içinde en iddialı olanı. Tam bir challenge ama 6360 iyi hazırlanmış bir kanun da değil. Birbiriyle çelişen ve birbiriyle zıt yönde gelişmelere neden olacak hükümleri var. 6360’ın en önemli sıkıntılarından bir tanesi, görev ve sorumluluklarla uyumlu bir bütçeleme çalışması yapılmadığı için büyükşehir belediyelerini ciddi borç batağına sürüklemeye tehlikesi barındırıyor. Her geçen gün bu açık büyüyor. Tabi burada şu çıkıyor; 6360’ın tek başına düşünülmesi diğer reform tasarılarında olduğu gibi burada da karşımıza çıkıyor. Destekleyecek kanunlar, yönetmelikler maalesef çıkartılamıyor. Çünkü böyle bir kararlık yok. Dönemin siyasi kaygıları, oy oranlarının artırılması vs... O sebeple sadece 6360’ı çıkartıyorlar. Buna ilişkin imar kanununun, yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin kanunların vergilerin bazılarının toplanma yetkisi ve oranlarının düzenlenmesi gerekiyor. Bu nedenle 6360 çok sorunlu. Uygulamada sıkıntılı.” (Mustafa Kemal Çokakoğlu ile yapılan Görüşme, 06.12.2019)

CHP Yerel Yönetimlerden sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Seyit Torun yerel yönetimlerin mali özerkliği konusunda *“Türkiye’nin üniter yapısını korumak refleksi ile bir yere varamayız. Bu sorunu çözmeliyiz.”* diyerek farklı bir bakış açısı ortaya koymaktadır. İdari özerklik konusunda ise; *“AYYÖŞ’teki çekinceler kaldırılmalı. Yerelden genele çözüm üretmek için tabular yıkılmalı.”* demiştir.

Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı Mansur Yavaş yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin sağlanmasının önemine şu sözlerle vurgu yapmıştır:

“Belediyelerimizin; Anayasamız, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve belediye kanunlarına uygun olarak, idari ve mali özerkliği yapılacak yasal düzenlemelerle güvence altına alınmalıdır. Çağdaş, kalkınmış ülkeler göz önüne alınmalı. Yerel yönetimleri güçlendiren ülkeler kalkınmış. Sayıştay raporları da açıklanmalı... Yerel demokrasi, açıklık, şeffaflık, denetim önemli... Geri çağırma usulü de olmalı... Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı şerhleri kaldırılmalı. Korkularla yaşanmaz... Mali olarak güçlendirilmeli. Yerel demokrasi böyle olur.” (Mansur Yavaş ile yapılan Görüşme, 27.08.2019)

İdari-mali özerklik konusunda belki en muhalif siyasal parti sayılabilecek MHP’nin Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Sadir Durmaz’ın ise bölücü örgüt ve yandaşlarının talepleri bir yana Türkiye’nin ihtiyaçları doğrultusunda yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması konusundaki görüşleri şu şekildedir:

“Yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması ve güçlendirilmesi özellikle Türkiye’nin her zaman en önemli gündemlerinden biri olmuş ve bunun akabinde bu güçlendirme bölücü örgütlerin vasıtasıyla başka kulvarlara çekilmeye çalışılmıştır. Türkiye’de zaman zaman AB’ye yönelik uyum çalışmaları neticesinde idari yapıda değişiklikler yapılmış ve yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik kimi değişiklikler uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak, yine de bu değişiklikler bölücü yapılar tarafından eleştirilmiş ve bir direnç söz konusu olmuştur. Cumhuriyet tarihi boyunca yönetimler, özellikle de belediyeler, yerel demokrasinin sağlanmasından ziyade, yerel hizmetlerin, etkin, verimli ve daha az maliyetle sağlanmasının aracı olarak görülmüştür. Ancak bu yaklaşım yerine, ulus devlete zarar verebilecek uygulamalardan kaçınmak gerekir. Yerel yönetimlere vesayet yetkisi kalmak şartıyla anlamlı oranda yetki devri yapmak hem ülke içinde hem eşitlikçi bütünleşme sağlanabilecek, hem bölgeler arası sosyo-ekonomik dengesizlikler aşılabilecektir. Siyasi açıdan yerel yönetim reformu denildiğinde özellikle bazı grupların öncelikle yerel özerkliğin içeriğine odaklanacak, ardından ise farklı devletlerdeki yerel özerklik uygulamalarını federal, üniter ve bölgeselleşmiş devletlerden bahsettiğini görüyoruz. Dolayısıyla idari ve mali açıdan güçlendirilecek yerel yönetimler Türkiye’nin siyasal ve sosyal gerçekliklerine de cevap olabilecek bir modeldir ve daha etkili sonuç alacağımız şüphesizdir.” (Sadir Durmaz ile yapılan Görüşme, 28.01.2020)

İdari ve mali yerelleşme konusunda yaşanan sıkıntılar ile gelir güvensizliği konuları özellikle uygulayıcılar, yani yerel yönetimler tarafından yakınılan konulardandır. Uygulayıcı bir aktör olarak Ankara B.Ş.B. Genel Sekreter Yardımcısı Baki Kerimoğlu Yerel Yönetim Reformu Açılış Projesi Açılış Toplantısında (2019) yaptığı konuşmada bu hususta şu değerlendirmelerde bulunmuştur:

“İdari ve mali yerelleşme açısından bakıldığında, Türkiye oldukça merkeziyetçi. Görev çatışması, hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesinin önündeki en büyük engel. Hükümet kriz dönemlerinde belediyelere yapılan transferleri azaltabiliyor. Şu an Cumhurbaşkanı’nın bu yetkisinin olması gelir güvensizliğini yaratıyor... Belediye transfer ihtiyacını kendisi karşılıyor.”

Aynı toplantıda Balıkesir Büyükşehir Belediyesi temsilcisi, vergi paylaşımının adaletsiz olduğu, Balıkesir’deki iki uç mahalle arası uzaklığın 350 km olduğu ve bu sebeple işletme giderlerinin oldukça arttığını belirterek bu konuda Avrupa’da uygulamanın nasıl olduğu, dağılımın nüfus ve yüzölçümü dışında nasıl formüle edildiğine yönelik bir soru yöneltmiştir. Bu soruya açılış konuşmacılarından Yerel Yönetimler Maliyesi Uzmanı Glendal Wright şu cevabı vermiştir:

“Vergi dağılımında, paylaşılacak vergiler ulusal havuza konulur. Öncelikle nüfus kriterini kullanıyoruz. Yüzölçümü ve nüfus yoğunluğu parametre olarak uygulanabiliyor. Nüfus, yoksulluk seviyesi, nüfus yoğunluğu parametrelere dahil edilebilir. Yollardaki bağlantı, uzaklık vs. de dikkate alınıyor. Yani sadece nüfus değil, 4-5 kriter dikkate alınmalı.”

Bu soru ve verilen cevabın önemi, AB koşulluluğu kapsamında belirli ilke ve uygulamalar dikkate alınarak hazırlandığı ve uygulandığı belirtilen düzenlemelerin pek de öyle olmadığını göstermesinden kaynaklanmaktadır. Mevzuat değişiklikleri yapılırken, kanun gerekçeleri ya da hazırlanan raporlarda sıklıkla dile getirilen idari ve mali özerklik konuları ve bunları gerçekleştirmeye yönelik yapıldığı iddia edilen çalışmaların ihtiyaçlar ve gereklilikler tespit edilmeden ve etki analizleri yapılmadan hazırlandığının küçük bir örneği gibidir. Coğrafi koşullar, nüfus, sosyo-ekonomik yapı gibi çok önemli faktörler göz ardı edilerek, daha çok göstermelik yapılan bazı düzenlemelerin sorunları çözmek bir yana eskisinden kötü hizmet sunumuna yol açtığı görülmektedir.

Bürokrasi kanadı bu konuda tıpkı siyasi partiler gibi ayrışmakta; özellikle güvenlik bürokrasisi çekincelerin kalmasından yana görüş belirtirken, bazı bürokratlar çekincelerin kaldırılmasının katılımcı demokrasinin gelişmesi adına daha iyi olacağını belirtmektedirler.

Faaliyet alanları yerel yönetimlerle ilgili pek çok sivil toplum kuruluşu da Özerklik Şartı’nın uygulanması hatta çekincelerin kaldırılması yönünde görüş belirtmektedirler. İl özel idarelerinin tanımını yaparken bu birimlerin idari ve mali özerkliğine vurgu yapılmıştır. Güler’e göre (2004) ise, özerklik içeren tanımlama ile il özel idarelerine, yasa benzeri kurallar koyma ve uygulama yetkilerini, merkezi yönetimin onayı olmaksızın kullanma yetkisi tanınmıştır.

AB uyum süreci içinde pek çok yasal düzenleme yapılmış olmasına rağmen, mali özerklik ve belediyelerin kaynak kullanımı konusunda özellikle yerel yöneticilerin ciddi talepleri bulunmaktadır. TEPAV uzmanı Yakup Peker bu konuda şunları ifade etmiştir:

“Sadece kentte yaşayanlar için bütçe ayrılıyor. Ancak gününbirlik nüfus baz alınmalı. Adalar, Datça gibi yerler su temini, çöp, asayiş gibi konularda sorunlar yaşıyor. Merkezi ikiye bölerek geliri ikiye ayırıyorsunuz. Ancak, organik olarak bölünemeyebiliyor. Zonguldak örneğinde üçe bölündü ve bütçe açısından olumlu oldu gibi. Yine de bu konu problemlili, çözüm geliştirilmeli.” (Yakup Peker ile yapılan Görüşme, 31.07.2019)

Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık, bu idarelerin ancak bu idarelerin sorumluluklarını yerine getirebilecekleri düzeyde mali kaynaklara sahip olması ile mümkündür. 1961 ve 1982 Anayasaları’nda “*Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanır*” hükmünün yer almasına rağmen, bu hususta istenilen noktaya henüz ulaşamadığı ve yerel yönetimlerin mali kaynak kullanımının çok sınırlı olduğu değerlendirilmektedir.

3.1.8. Kayyımlık

Türkiye-AB ilişkilerinde son zamanların en çok tartışılan konularından birisi de Doğu ve Güneydoğu illerindeki belediyelere kayyım ataması olmuştur. 2016 tarihli 674 sayılı KHK’nın 39. maddesinde; “*belediye ve bağlı idarelerin imkânlarını terör veya terör örgütlerine destek sağlamak amacıyla kullandığını valiliklerin tespit ettiği durumlarda*”, belediye ve bağlı idarelerin yönetimlerine kayyım atanacağı hükmü yer almaktadır. 674 sayılı bu KHK, 15 Temmuz sonrası ilan edilen olağanüstü hal döneminde çıkartılmıştır.

Söz konusu KHK ile amaç; terör ve terör örgütlerine destek veren belediye başkanları, başkan vekilleri ve meclis üyelerini görevden uzaklaştırılarak, belediye kaynaklarının halka hizmet yolunda kullanılmasını sağlamaktır. Bu amaç doğrultusunda, ilgili KHK sonrası belediye kaynaklarının aktarılması yoluyla terör örgütüne destek veren pek çok belediye başkanı, başkan vekili ve meclis üyeleri görevden uzaklaştırılmış ve yerlerine kayyım atanmıştır. Kayyım atanan belediyelerde boşalan koltuklara ise ekseriyetle mülki idare amirleri atanmıştır.

Kayyım uygulaması, gerek iç kamuoyu gerekse de dış kamuoyunda pek çok eleştiriye maruz kalmıştır. Eleştirileri yerel seçimler yoluyla halk tarafından belirlenmesi gereken yöneticilerin vesayet makamı tarafından atanmasının demokrasi ile uyuşmadığı, ayrıca hukuki süreçlerin de yeterince ve şeffaf bir biçimde işletilmediği yönünde yoğunlaşmaktadır. Buradaki temel tartışma konularından birisi de olağanüstü hal dönemi 18 Temmuz 2018 tarihinde sonra ermesine rağmen seçimlerin yenilenmemiş olması ve kayyım yönetimlerinin devam etmesidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesine uyarınca, belediye hizmetlerinin aksaması durumlarında nasıl bir yol izleneceği şu şekilde belirtilmiştir:

“Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir...” (5393 sayılı Kanun, md. 57)

5393 sayılı Kanun'da süreç bu şekilde tanımlanırken, 674 sayılı KHK'nın 39. maddesi ile “terör ile mücadeleye yönelik” olarak ilgili kanunun 57. maddesine şu fıkra eklenmiştir:

“Belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığı valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur. Bu fıkra kapsamında sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemini yapan makam tarafından yapılır” (674 Sayılı KHK).

Anayasanın 127. maddesinde “*Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.*” hükmü yer almaktadır. Hem AB tarafı hem de yerel yöneticiler tarafından sürecin demokratik olmadığı ve hukuksuz işletildiği yönündeki eleştirileri; mahkeme kararı olmadan belediye başkanlarının vali tarafından görevden alınmalarının hem Anayasa'nın 127. maddesi ile hem de 5393 sayılı Belediye

Kanunu'nun 44. ve 45. maddeleriyle de çeliştiği yönündedir. Yargı kararı olmadan alınan bu kararların, yetkinin kötüye kullanılmasına yol açabileceği de eleştiriler arasındadır.

Ayrıca, Anayasa'nın 127. maddesinde; *“görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabileceği”* belirtilmektedir. Öte yandan bu maddenin muhalif ya da istenmeyen yerel yöneticilerin aleyhinde kullanılmasını önlemek için, verilen uzaklaştırma kararının “her iki ayda bir” yenilenmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Belediyelerde süresiz görevden almalar ve uzaklaştırmaların Anayasa'nın 123. Maddesindeki “yerinden yönetim ilkesine” aykırılık teşkil ettiği ileri sürülmektedir (Keleş & Özgül, 2017, s. 305-307). Ayrıca yapılan bu düzenlemelerin merkezileşme eğiliminin bir parçası olduğu değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimlere dair pek çok düzenleme gibi kayyımlik uygulamasının da siyasi iktidarın güç mücadelesinin bir parçası olduğu yönündeki görüşler muhalif partilerin yanı sıra, bazı bürokratlar tarafından da dile getirilmektedir. Bu hususta üst düzey bir bürokrat olan Görüşmeci 1'in görüşleri şu şekildedir:

“... Mesela hükümet yerel yönetimleri destekledi açılım sürecinde. Hatta yerel yönetim özerkliği yoluyla onlara bir miktar siyasi özerklik de getireceği gibi bir işaret fişegi gönderdi. Fakat açılım sona erdikten sonra kayyım meselesi ortaya çıktı. Ben AK Parti'nin iktidara gelirken yerel yönetimler reformunu bu kadar yoğun biçimde istemesinin sebebinin Türkiye'deki statükoyu yıkabilmek için tercih ettiğini düşünüyorum. Bunu dönüştürdükten sonra da daha önce eleştirdiği merkezileşmeyi en yoğun biçimde kendi uyguladı. En son gelinen noktada da tek adama gelindi, merkezileşmenin şahı. Bugün yerel yönetimlerle ilgili bir birlik kurulacaksa bile Cumhurbaşkanı'nın onayı gerekiyor. Bu sözün bittiği yer. Dönüşme gerçekleşti, araç (yerelleşme, yerel yönetimler reformu kastediliyor) artık gereksiz hale geldi. Araçları kendi amacında kullanmak daha işine geldi ve dolayısıyla merkezileşme, sistem böyle devam ettiği müddetçe, artarak devam edecektir benim kanaatimce. Yoksa seçimle gelen bir belediye başkanını üç gün sonra al görevden, yerine bir tane devlet memuru koy. Yani en kıymet verdikleri sandıktı, o zaman sandığın da bir anlamı kalmadı. Milli iradenin de bir anlamı kalmadı.” (Görüşmeci 1 ile yapılan Görüşme, 04.12.2019)

Öte yandan, Belediye Kanunu'nun 57. maddesine eklenmiş olan, “belediye organlarına vesayet makamlarınca atama yapılabilmesi” kuralı olağanüstü hal dönemi ile sınırlandırılmamıştır. Bu uygulama demokratik ilkelerle ve özellikle AYYÖŞ'ün 3. maddesi ile çelişmektedir. AYYÖŞ'ün ilgili maddesinde şu ifadeler yer almaktadır:

“Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır” (AYYÖŞ, Md. 3).

Hukuki açıdan pek çok eleştiri olmasına karşın, siyasetin çekirdeğinin değişmiş olması sebebiyle, gerek ulusal gerekse uluslararası kamuoyundan gelen baskının ilk iktidar döneminde olduğu kadar hükümeti rahatsız etmediği görülmektedir. Zira, artık statüko değişmiştir ve rasyonalist yaklaşım çerçevesinde yapılan düzenlemeler ve izlenen politikalar da iktidar erkinin kendi öncelik ve çıkarları doğrultusunda iktidarının devamına yönelik olarak şekillenmektedir.

Bu eleştirilere karşın hükümet, olağanüstü hal döneminde ve terörle mücadele konusunda demokratik ilkelerin arka plana atılmasının meşru bazı gerekçeleri olduğu yönünde açıklamalarda bulunmaktadır. Bu hususta Cumhurbaşkanlığı Yerel Politikalar Kurulu Üyesi ve aynı zaman AK Parti’de yerel yönetim reform hazırlık süreçlerini yürüten Refik Tuzcuoğlu’nun görüşleri şu şekildedir:

“Her ülkenin kendine has koşulları olur. Batı toplumunun mutlu olduğu değerler ile doğu toplumunun aynı değil... Aynı parametrelerle değerlendirmeye kalkarsanız bu sizi yanlış sonuçlara götürebilir... Türkiye’de değiştirilen, kayyım atanan sayıya bakın, sadece İspanya’yı karşılaştırın, Fransa’yı karşılaştırın, İngiltere’yi karşılaştırın ve gerekçelere bakın. Çok saçma sapan gerekçelerle belediye başkanlarını görevden almışlardır. Şimdi bizim buradaki gerekçelerimiz, ülkemizin bağımsızlığına, birliğine, bütünlüğüne kasteden, terör örgütleri ile iş birliği yapan, terör örgütleri ile irtibatı, iltisakı, ondan sonra görünen ve bu birtakım bulgulara dayanan insanlarla ilgili biz bunu yapıyoruz. Tutup da bir başka şehirde bir başka ilçenin adamı alınıp da kayyım mı atıyor yani. İstanbul’un, Edirne’nin, Tekirdağ’ın, Urfa’nın herhangi bir ilçesine kayyım mı atıyor? Öyle bir durum yok ki. Benim kendi zamanla araştırdığım ve bulduğum ve daha sonra da medya gündemine sayın Bakan tarafından gündeme getirilen, siyaseten konuşulan konulardan bir tanesi mesela; Ağrı Patnos’ta belediye başkanı sendika anlaşması ile işçilere bir maaş sözleşmesi, taahhüdü yapmışlar. Baktığınızda, sıradan vasıfsız bir işçiye adamlar 6.500 TL maaş vermişler. İkramiye vs. hariç. Çok yüksek oranda maaş veriyorlar. Şimdi ben size söyleyeyim; belediyenin bölgesindeki vatandaşların ihtiyaçlarını gidermeye yönelik yapmış olduğu bütçe yatırım dengesinin yüzde ne kadarı yatırıma gidiyor? Yüzde sıfır. Yüzde 99’u şeye gidiyor, personel gideri. Şimdi peki bu belediyeçilik midir, bu yerel yönetim hizmet anlayışı mıdır? Yoksa bu işin altında biz başka şeyler aramayacak mıyız? Şimdi oradaki hadise şu, ben size söyleyim: o işçiyle 6.500 lira maaşla anlaşmışlar ya sendikal haklarla. Yasayı orada kılıfına uydurmuşlar. Eğer hukuka intikal ettirecek olursanız, karşısında resmi bir sendika, belediyenin yönetimi karşılıklı bir maaşta mutabakat sağlamışlar. Altına imzayı atmışlar. Yasal mıdır, yasalıdır. Meşru mudur, meşru değildir. Ne yapıyorlar peki bu işçi ile yapılan anlaşma ne oluyor? İşçi o maaşı alabiliyor mu? Bakın o işçi de o maaşı alamıyor. 6.500 lirayı. İşçiye diyorlar ki; sen

biz buraya biz yaptık, biz getirdik. Parayı hesaptan çekiyorsun, 1.500 lirasını alıyorsun, gerisini bize getiriyorsun diyorlar. Hangi dönem bu, çukur siyasetinin olduğu dönemde. Bu para nereye gidiyor? Bu para Kandil'e gidiyor. Peki biz saf mıyız? Şimdi biz bunu anlayamıyor muyuz yani? Şimdi Avrupa Birliği'nin bu konuda böyle şöyle diyormuş diye. Avrupa bizim Kabe'miz değil. Öyle bir şeyimiz yok yani, bizim ülkemizin milli menfaatleri ve milli çıkarları var..." (Refik Tuzcuoğlu ile yapılan Görüşme, 22.11.2019)

Bu duruma ilişkin olarak HDP'den Salim Kaplan ise, kayyımlik uygulamasının iktidar mücadelesi olduğu, siyasi iktidarın kazanamadığı belediyelere bu yolla hakim olarak yetkileri sarayda toplama gayesinde olduğunu şu sözlerle ifade etmektedir:

"İktidar yeni bir rejim inşa ediyor. Çok daha katı merkeziyetçi, dar bir ekibin yönettiği, kolektif, paydaş olma, demokratik temayüller, toplumun sürece katıldığı hiçbir şeyi artık göremeyeceğimiz, her şeyin sadece saraya bağlandığı bir model üzerinde tartışılıyor. İktidar cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile, devlet ile organik ama inorganik bağlantılı tüm kurumların yetkilerini sarayda toplamak istedi. Ancak, değiştiremedikleri ya da değiştirmeye ihtiyaç duymadıkları seçim yasası üzerinden 31 Mart'ta büyük bir kayıp yaşadılar ve bu kayıp kendi içlerinde ciddi bir krize neden oldu. Şimdi bu krizi yönetebilmek için de yerel yönetimler üzerinden bir eğilimleri var. Amaç, buradan tüm yetkiyi alıp saraya bağlamak." (Salim Kaplan ile yapılan Görüşme, 29.12.2019)

İYİ Parti Mahalli İdarelerden Sorumlu Başkan Yardımcısı Mehmet Tosun yapılan görüşmede, kayyım atamalarına dair şu görüşleri ifade etmiştir: *"Açılım sürecinde yapılan görüşmeler ve tavizler buna sebep oldu. Şu an bu belediyelere kayyım atıyoruz."* diyerek bu durumun sorumlusu olarak yine iktidarı görmektedir. Bu konuda CHP Yerel Yönetimlerden sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Seyit Torun ise; *"Seçimle gelen seçimle gider. Yargı var. Suç var ise hukuk çerçevesinde karar verilir."* diyerek kayyımlik uygulamasının anti demokratik ve hukuksuz bir uygulama olduğu yönünde görüş bildirmiştir.

CHP Milletvekili Akif Hamzeçebi de kayyım uygulamasının anti demokratik ve hukuksuz olduğuna ilişkin görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

"Türkiye'deki belediyelere kayyım atanmasının hukuki değil, siyasi nedenlerle olduğunu düşünüyorum. Daha soruşturma aşamasındayken bir belediye başkanını görevden almak ve yerine kayyım atamak demokrasiyle bağdaşmaz. Ayrıca bu konuda çifte standart var. Türkiye'de bazı belediye başkanları mahkeme kararıyla mahkum olduğu halde henüz mahkumiyet temyiz aşamasından geçip kesinleşmediği için yerlerine kayyım ataması yapılmadı, yapılmıyor. Terör konusunda elbette ki hepimiz hassasız. Terör örgütleri ile ilişkili, onları destekleme konusunda eğilimi olanları asla hoş görmeyiz. Elbette yasalar uyarınca gerekli işlemler yapılmalıdır. Ama daha soruşturma başlamamışken veya soruşturma aşamasında belediye başkanını görevden uzaklaştırıp yerine kayyım atamak tamamen siyasadır. Kimse bana bunun hukuki olduğunu söyleyemez. Bunlar doğru değil. Halkın oyuyla seçilmiş

insanlar. Halkın oyuyla seçildi diye dokunulmaz değiller elbette ya da halkın oyuyla seçildi diye görevden uzaklaştırılmazlar diye bir şey de yok. Buna katılmıyorum. Bir kimse suç işlemişse ve o suç nedeniyle görevi başında kalmasında sakınca görülüyorsa görevinden uzaklaştırılabilir. Ama daha ortada soruşturma yokken Türkiye’de kayyım atamaları yapılıyor. Bunlar demokrasiye zarar veriyor, doğru değil. Ayrıca belediye başkanının görev başında kalmasında sakınca görülüyor ise, yerine yasa uyarınca belediye meclisinden birinin seçilerek vekalet etmesi gerekir. Burada da yasa çiğnenmektedir.” (Akif Hamzaçebi ile yapılan Görüşme, 07.02.2020)

Kayyım uygulamasına dair veto oyuncularını ile yapılan görüşmelerden çıkan ortak sonuç; belediyelerde hukuksuz uygulamalar varsa bile yapılacak iş ve eylemlerin anti demokratik olmaması ve hukuk yoluyla yürütülmesi yönündeki istekliliktir. Bu hususta yargı kararı olmaksızın, seçilmişler yerine atanmışların kayyım atanması konusunda genel bir rahatsızlık olduğu görülmektedir. Öte yandan pek çok veto oyuncusu bu durumun AYYÖŞ, yerindenlik ve uluslararası hukuk normları ile de bağdaşmadığı yönünde görüş beyan etmektedirler.

3.2.VETO OYUNCULARININ AB KOŞULLULUĞUNA YAKLAŞIMI

Veto oyuncularının önemli bir kısmı yerelleşme, yerel özerklik yönünde atılan adımlara bölünme ve üniter yapıya zarar vereceği endişesiyle direnç gösterdiklerini ya da gösterildiğini ifade etmişlerdir. Yine veto oyuncularının neredeyse hepsi ilk dönem daha yerelleşmeci reform girişimleri olduğunu söylerken, bütünşehir yasası olarak da kamuoyunda nitelenen 6360 sayılı Kanun ile merkezileşme yönünde bir paradigma değişimi yaşandığını belirtmişlerdir. Esasında bu keskin bir dönüş gibi algılanmakla beraber, kendi içinde bazı süreklilikler barındırmaktadır. Zira her iki eğilim de (yerelleşmeci ve merkezileşmeci) neoliberal politikalar kapsamında sermaye birikiminin sağlanmasını yanı sıra, güç ve iktidarı korumak adına konjonktürel olarak rasyonel bir bakış açısıyla atılan adımlardan oluşmaktadır.

Bu hususta İBB Başkan Danışmanı ve emekli üst düzey bir bürokrat olan İbrahim Kalpaklıkaya, AB uyumu kapsamında şeffaflık gibi ilkeler gözetilerek hazırlanan kanunların uzun ömürlü olduğunu, ancak uygulamada yaşanan sıkıntılar olduğunu şu sözlerle ifade etmektedir:

“İngiltere’de köy kanunu değişikliğini basından ilan etmişlerdi. Herkes şu tarihe kadar görüşlerini ilet sin diye. Bizde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu AB uyumu çerçevesinde çıkarılan bir kanun. Böyle olunca uzun ömürlü oluyor. Gerçi Kamu İhale

Kanunu'nun 36. maddesi AB uyumu için şeffaflık öngörüyor, ama biz bu aşamaya gelemiyoruz maalesef.” (İbrahim Kalpaklıkaya ile yapılan Görüşme, 06.02.2020)

KYTK mimarı Prof. Dr. Ömer Dinçer, tasarının hazırlandığı dönemde AB ilkelerine uyum saikleri ve AB'nin etkiye bakışlarına yönelik bakışı şu sözlerle ifade etmiştir:

“Avrupa Birliği'ne uyum gayemiz vardı. O süreçte hatırlarsanız 5.,6.,7. Uyum paketleri çıkıyordu. O uyum paketlerinin odağında demokrasinin geliştirilmesi, insan hak ve özgürlüklerinin artırılması ile ilgili çabalar öndeydi... Ama kamu yönetimi reformuna biz Avrupa Birliği'ni ve Dünya Bankası ile IMF'yi pek sokmak istemedik. Onun sebebi şuydu: O tarihlerde hatırlarsınız CHP'nin bir kısmı ve Milliyetçi Hareket Partisi bunun Türkiye'ye dayatıldığı, efendim, bir yabancı projesi olduğu, bize dayatılanı partinin yapmaya çalıştığını iddia ediyorlardı. Biz Avrupa Birliği bu işe biraz daha aktif bir şekilde müdahil olmayı talep etti bizden, biz de bunu destekleyelim, projelerinize kaynak da aktaralım dediler. Biz razı olmadık ona. Çünkü eğer öyle bir şey olsaydı muhalefetin bu konudaki eleştirileri ve direnişine haklılık vereceğimizi düşündük ve Avrupa Birliği'nin kamu yönetimi reformu projesi ile doğrudan ilgilenmesine rıza göstermedik. Avrupa Birliği'nin ilkeleri bu süreçte kılavuz niteliği gördü mü? Gördü, evet.” (Ömer Dinçer ile yapılan Görüşme, 04.02.2020)

Öte yandan Ömer Dinçer, AB'nin yaklaşımını da şu sözlerle eleştirmektedir:

“Avrupa Birliği ve Türkiye'nin arasındaki ilişkilerde var olan sorunun ana kaynağının Avrupa olduğunu düşünüyorum. Yani Türkiye'ye o konuda haksızlık etmemek lazım: AK Parti iktidarları Avrupa Birliği'ne uyum konusunda samimi bir şekilde uzun müddet büyük çabalar sarf ettiler. Avrupa Birliği ile müzakerelerinin başlaması kararı verildikten sonra, hemen onaylanabilecek, anlaşma yapılabilir en az 5-6 kurumsal alan varken maalesef iki alanla ilgili anlaşma yapıldı ve sonra diğerlerini hep oyaladılar. Benim Çalışma Bakanlığım döneminde, 2009 veya 2010'da Avrupa Birliği Bakanlığı da kuruldu. Avrupa Birliği Bakanlığı kurulduğunda, eğer Avrupa Birliği, müzakerelerin şartları olmayan birtakım şartları öne sürmeseydi Türkiye'de Avrupa Birliği arasında anlaşmalar yapılabilirdi ama mesela Kıbrıs'ı öne sürdüler. Ondan sonra da Tayyip Bey muhtemelen duygusal olarak koptu. O beraberinde tabii ilişkilerde de zayıflamayı getirdi. O açıdan Avrupa Birliği'nin iki yüzölçümünü bence ciddi sorun olarak görmek lazım.” (Ömer Dinçer ile yapılan Görüşme, 04.02.2020)

AB koşulluluğunun güvenilirliği konusunda çekinceleri olan ve bu durumun reform sürecine de etki ettiğini düşünen MHP'nin konuya ilişkin görüşleri de şu şekildedir:

“AB üyelik süreci Türkiye'de 2008 sonrası reformlar yavaşlamış, hatta siyasal kriterlerde geriye gidişler olmuştur. AB'nin yaşadığı mali kriz, “genişleme yorgunluğu”, Kıbrıs sorunu ve Türkiye'deki iç kutuplaşma ortamıyla oluşan kutuplaşma ortamıyla oluşan siyasal gerilimler müzakerelerdeki duraklama ve reform sürecindeki gerilemenin temel nedenleri olarak sayılabilir. Müzakere başlıklarının yaklaşık yarısının AB konseyi ya da tek taraflı olarak bazı üye ülkeler tarafından blokajı işi daha da zora sokmuş, reform motivasyonunu kırmış ve olumlu hiç sonuç vermemiştir.” (Sadir Durmaz ile yapılan Görüşme, 28.01.2020)

Görüşmeler neticesinde ortaya çıkan bir diğer bulgu, güvenlik kaygılarının dışında yerleşmenin tasarımı da sıkıntılar görüldüğüdür. Optimal ölçek konusu bunun en iyi örneğidir. Kaynakların harcanması ve hizmet üretimi sürecinde etkinlik ve verimliliğin esas alındığı bu yaklaşım çerçevesinde atılan adımların pek de istenen sonuçları doğurmadığı; aksine yerelde bir merkezileşmenin beraberinde vatandaşların hizmete ulaşmalarında aksamalar ve yerel yönetim birimlerinin de kaynak israfına neden olduğu belirtilmiştir.

Veto oyuncularının bir kısmı ise, yapılan düzenlemelerin AB üyelik süreci gerektirdiği için değil, zaten bu düzenlemelere ihtiyaç olduğunu için yapıldığını belirtmekte; AB uyum sürecinin ise bu ihtiyacı pekiştirdiğini ileri sürmektedir. Hem Türkiye Belediyeler Birliği'nde yetkili olan hem de üst düzey bir bürokrat olan Görüşmeci 4 bu konudaki görüşlerini şu şekilde dile getirmiştir:

“Avrupa Birliği ve Dünya Bankası'nın zorlamasıyla bu işler yapılıyor diyenler reform zihniyetinin önünü kesmeye çalışan ve bunları politika malzemesi yapmaya çalışan insanların söylemleridir. Yoksa DB hiçbir zaman demokrasiyi geriye götür veya Avrupa Birliği, bütün işleri saklıca arka odada yapın ve hesap vermeyin diye bir şey söylemez. Avrupa Birliği ve Dünya Bankası'nın savunduğu değerler aslında evrensel değerlerdir. Evrensel değerlerin de vatandaşlarımıza kazandırılmasına kimsenin bir itirazı olmaz... Ülkelerin kendi gelenekleri ve yönetim tarzları vardır. Avrupa'da bir ülkede yerel yönetimler, idari ve mali özerklik boyutunu daha ileriye götürüp siyasi özerkliğe dönüştürmeye çalışınca ve buna ilişkin referandum yapınca Avrupa Birliği Konseyi Başkanı, Avrupa Birliği Parlamentosu Başkanı Junker Avrupa Birliği'nin siyasi özerkliği tanımayacağı böyle bir durumda Avrupa'da 98 tane ülke olacağını belirtmiştir. Aslında Avrupa Birliğinin ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin şartı idari ve mali özerkliği öngörür. Belediyelerimizin şu an idari ve mali özerklikleri vardır. Bütçeleri vardır ve tüzel kişilikleri vardır... Türkiye 20 paragraftan fazlasını kabul etmiştir. Buna ilişkin bir şey söyleyecek olan Avrupa ülkesi önce kendisine baksın.” (Görüşmeci 4 ile yapılan Görüşme, 05.12.2019)

Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetim Politikaları Kurulu Üyesi Refik Tuzcuoğlu da yapılan görüşmede, AB'nin yerleşme anlayışındaki çelişkilere dikkat çekerek Türkiye'ye haksızlık yapıldığını şu sözlerle ifade etmiştir:

“Genel itibariyle şunu söylemek lazım. Türkiye AB uyum sürecinde taahhütlerin hepsini yerine getirdi zaten, orada kimsenin söyleyeceği bir şey de yok. Avrupa Birliği Türkiye ile olan ilişkilerde samimi değil. Bizimkiler de tutup kendi kendimizi dövmeye çalışıyorlar. Yani, Türkiye'yi suçlamaya çalışıyorlar. Taahhütlerini Türkiye yerine getiriyor, fazlasıyla yerine getiriyor... Mesela görevden alınan belediye başkanları ile alakalı AB'de liste var biliyor musunuz? Bakın zan ile görevden alınan belediye başkanları var. İspanya'da yüz küsur tane belediye başkanını görevden aldılar. Bir adam çıktı kardeşim biz referanduma gitmek istiyoruz dedi diye. Onun partisindeki bütün belediye başkanlarını görevden aldılar. O noktada AB çok samimi değil. Türkiye'nin yerleşme süreci hala devam ediyor. Türkiye'de yerel yönetimlere

verilen yetkilerin giderek artırılmasının ana etkeni Türkiye'nin kendi yaşamış olduğu tecrübeler ve kendisinin bunun gerekli olduğuna dair inanç ve bunun ortaya çıkan mevcut koşullarla ilgili neler yapılabileceğine dair zaruretleri de göz önünde bulundurup kendi verdiği kararlardır yani Türkiye'nin. Biz bir takım yasa çalıştayları, şunları bunları yaparken Avrupa Birliği bizden ne istemiş vs. falan. Elbette bunlar elimizin bir tarafında duruyor, biliniyor, görülüyor ama bunlardan daha ziyade Türkiye şu an halen yerelin yetkilerini artırıyor, yerelin bu yetkilerini artırması kendimiz bu ihtiyacı gördüğümüz için artırıyoruz.” (Refik Tuzcuoğlu ile yapılan Görüşme, 22.11.2019)

Yine görüşmeler neticesinde dikkat çekici bir bulgu, farklı görüşlere sahip tüm oyuncuların katılımcılık hususundaki eksiklerde hemfikir olduğudur. Yerel Yönetim Reformu Projesi Açılış Toplantısı'nda (2019) Yerel Yönetimlerde Katılımcı Süreçler Panelinde konuşan Türkiye Belediyeler Birliği'nden Cemal Baş bu durumu şu sözlerle özetlemiştir:

“Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü'nde yer alan katılımcılık ile ilgili maddeye imza atmadık. 5393 sayılı yasa ile katılımcılığa atıf yaptık, ancak yasada katılımcılığın yöntemleri belirtilmiyor. Belediye başkanının insafına kalmış durumda.”

Aynı toplantıda konuşan Prof. Dr. Ayşegül Mengi (2019) ise, sürdürülebilir mali yönetim konusuna vurgu yapmış; gelir, harcama ve bütçe sürdürülebilirliğinin sağlanmasının gerekliliğini belirtmiştir. Reformun mali ayağı için yerel dinamiklerin ve kaynakların işletilmesine yönelik istek dile getirilirken, aksi görüş ise mali özerklik talebinin güvenlik sorunlarına neden olacak bir alt yapı hazırlayacağı endişesi ile buna mesafeli yaklaşmaktadır. TÜRKONFED Danışmanı Haluk Tükel bu hususta ve Türkiye'de genel olarak AB uyumu konusunda yapılanlara dair görüşlerini şu sözlerle belirtmiştir:

“Türkiye AB uyumunu gönülden yapmıyor. Mesele beka meselesine geliyor. İktisadi olarak AB ile öyle bir noktadayız ki (%50 entegre durumda), refahın artması da entegrasyonun iyi işlemesine bağlı. AB de bunların iyi işlemesi için ideal yapıyı kendine göre tasarlar ve uygular diyor. Sevr sendromu genetik tarafımız. Oysa AB ve Kopenhag Erdoğan'ı başa getirdi... Ekonomik iktidarını iş dünyası ile, merkezi iktidarını da yerel yönetimler ile paylaşmalı. Uyumu sağlamak mecburi. Bence bunun bilincindeler, ancak nasıl yapar da geciktiririz anlayışı içindeler... 2002-2006 arasında müzakereler başlasın diye uyum iyi işledi. 2006 sonrası ekonomi potansiyelinin üzerinde büyüdü ama 2008-2009 mali krizi vurdu. Tüm dünyayı etkiledi. AB sürecine hem istek zayıfladı, hem de Avrupa bir takım zorluklar çıkardı. Şimdi de süreci başlatmakta zorlanıyoruz.” (Haluk Tükel ile yapılan Görüşme, 19.07.2019)

İş dünyasının taleplerini dile getiren ve bu konuda çalışmalar yapan bir STK olan TÜRKONFED temsilcisi Betül elikkaleli yerel yönetimler konusunda 2000’li yıllarda gerçekleşen düzenleme ve reformları AB koulluluğu çerçevesinde Şu Şekilde değerlendirmektedir:

“Reformlar, bölgesel kalkınma ve yerellik perspektifinden ele alındığında uygulamada yetersiz. AB perspektifi temel alınıyor ancak bölünme kaygıları vardı... 26 bölge yetersiz...İlk dönem daha yerelleşmeci, bütünşehir yasası ise daha merkezileşmeci. Bölge Kalkınma Ajansları AB etkisiyle gündeme geldi...Şehirlerin ne çıkması da bir yerelleşme... Kent-bölge konsepti de önem verdiğimiz bir konsept. Kenti hinterlandı ile bir bölge olarak düŐünmek gerek...” (Betül elikkaleli ile yapılan Görüşme, 28.08.2019)

Bazı veto oyuncularını ise, AK Parti iktidarının, hatta pek çok siyasi partinin yerelleşme ile idari ve mali özerklik temelinde AB koulluluğu ve uyum konusunda yeterince istekli olmadığını dile getirmektedirler. Bu hususta Mustafa Kemal okakoğlu’nun görüşleri Şu Şekildedir:

“Türkiye’de tüm kurumların, özellikle siyasi partilerin tavırlarında Avrupa Birliği’ni çok istediklerini, net olduklarını düşünmüyorum. Bu kararlılık yok, bu çok önemli. Çünkü bu kararlılık olmadığı zaman, Avrupa Birliği’ne giden yolda imzaladığınız bazı Şartlar var. Bunlara çekince koyduk ve bu çekinceleri kaldırmıyoruz. Türkiye’de bir bölünme korkusu var, bu korku çok haksız değil ama bu korku biraz abartıldı.” (Mustafa Kemal okakoğlu ile yapılan Görüşme, 06.12.2019)

Benzer Şekilde MHP Genel Başkan Yardımcısı Sadir Durmaz da AB uyumu çerçevesinde yapılan düzenlemeler ve reformların hem gönüllü hem de zorunlu Şekilde gerçekleŐtirildięine yönelik görüşlerini Şu Şekilde ifade etmiştir:

“Türkiye’nin AB’ye resmen adaylığının açıklanmasından bu yana (1999) lkemiz AB kıstaslarına uymak için pek çok adım atmış bulunmaktadır. Özellikle AB müktesebatı içinde sayılan Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler zerklik Şartı ve AB Bölgeler Komitesi kararları açısından Türkiye’den daha köklü düzenlemeler mevcut Anayasamız çerçevesinde yapılmakta olup, doğru olanın da bunun olduğu kanaati içerisindeyiz. AB’ye uyum konusunda 2004 tarih ve 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 2005 tarih ve 5302 sayılı “İl zel İdaresi Kanunu”, 2005 tarih ve 5355 sayılı “Belediye Birlikleri Kanunu” ile 2005 tarih ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu” söz konusu kanuni düzenlemelerin ilk akla gelenler olup, bu düzenlemelerin kısmen zorunlu kısmen gönüllü bir Şekilde gerçekleştiğini söyleyebiliriz.” (Sadir Durmaz ile yapılan Görüşme, 28.01.2020)

Bazı düzenlemelerin AB koulluluğu kapsamında net biçimde yer almasa da mevcut iktidar tarafından AB uyumu kapsamında yapıldığı da iddia edilmektedir. Bu tip durumda yapılan değişiklik AB tarafı açısından da olumlu değerlendirilirse karşılıklı “kazan-kazan” ilkesi yani rasyonel bir bakış ile sessiz kalınmaktadır. Bu durumu Birgl

Ayman Güler de kendisi ile yapılan görüşmede verdiği örneklerle şu sözlerle ifade etmektedir:

“AB’nin büyükşehir belediye genişletmeleri konusunda bir önerisi yoktu. Bu AB’den bir eleştiri de almadı. Demek ki kendi projelerine uygun gördüler. Bu AB taleplerine son derece duyarlı, kendi siyasi amaçlarını güden iç dinamiklerce yapıldı. AKP önerisi geldi, MHP istemedi. CHP birkaç noktada can sıkıcı buldu ve HDP destek verdi.” (Birgül Ayman Güler ile yapılan Görüşme, 27.08.2019)

Benzer biçimde Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve sonrasında belediyelerin kapatılmasına dair düzenlemeler konusunda AB’nin yaklaşımını da şu sözlerle eleştirmektedir:

“Türkiye için yerel yönetim reformu tarihsel bir mesele. Yerel yönetimler ağırlıklı olsun diyen AB’yi sağ ya da sol farketmeksizin 200 yıldır destekleyenler var. Kamu Yönetimi Temel Kanunu bir AB imalatı olarak görülmeli. AB ile ilişkiler gevşese de bu 200 yıllık yerel yönetimler destekledi. Anti-demokratik olsa da desteklediler. Belediyelerin kapatılması anti-demokratikti. AB bir şey demedi. Köy idareleri kapatıldı, AB karşı çıkmadı. Demokrasi yerine etkinlik istendi... Kopenhag kriterleri vasıtasıyla AB normlarını götürmek istiyorsan o bölgenin tarihsel duyarlılıklarını dikkate almalısın... AB genişleme sürecinde kötü bir sınav verdi. Kendine olan güveni sarstı.” (Birgül Ayman Güler ile yapılan Görüşme, 27.08.2019)

Siyasi parti temsilcilerinin AB ilkeleri doğrultusunda yapılan reform çalışmalarına genel bakışlarının olumlu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. AB çıpasından uzaklaşmadan, Türkiye’nin dinamikleri ile uyumlu reformlar yapılması konusunda ortak bir isteklilik söz konusudur. İYİ Parti Mahalli İdarelerden Sorumlu Başkan Yardımcısı Mehmet Tosun yapılan görüşmede, AB’nin yerel yönetim yaklaşımı ve koşulluluğa dair şu görüşleri ifade etmiştir:

“Son dönem demokrasiden uzaklaştık. Hukuk devleti normlarından uzaklaşmış bir yapı var. Ülkenin jeopolitik, coğrafi konumu AB gibi rahat etmemizi engelliyor. Ekonomik şartlar da var. Ekonomi gittikçe kötüye gidiyor. AB modeli revize edilerek uygulanabilir. Türk milletinin karakterine uygun düzenlemeler yapmalıyız. Tamamen AB normlarına göre yönetilemeyiz. AB idealinden uzaklaşmadan, ülke dinamiklerini baz alarak sentez bir sistem oluşturmalıyız. Palyatif önlemlerle olmaz.” (Mehmet Tosun ile yapılan Görüşme, 01.08.2019)

HDP Eş Genel Başkan Yardımcısı Salim Kaplan yapılan görüşmede AB ilkelerinin uygulanması üzerinden Türkiye’nin elde edeceği faydaların yanı sıra AB’nin Türkiye ile ilişkilerine ve yaklaşımına dair eleştirilerini şu sözlerle dile getirmiştir:

“...Avrupa Birliği’nin yerel yönetimleri, Avrupa Birliği’nin anayasaları, siyaset, güçlendirilmiş parlamento yöntemleri bu ülkelerin sorunlarının hepsine köklü çözüm getiremeye de bu ülkenin kronik sorunlarına köklü çözüm getirebileceği ciddi bir aşamayı bize kazandırabilir. Kopenhag Kriterleri, Venedik Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Bunlara riayet eden bir siyaset ve hükümet sistemi ile karşı karşıya gelebilirsek emin olun kalan sorunlarımızı da, en başta da Kürt sorununu biz yerel yönetimler üzerinden ve demokratik özerklik sistemi üzerinden çok rahatlıkla konuşabileceğimiz çözebileceğimiz atmosfere girebiliriz.

Sanırım kim olursa olsun, ya da kimler iktidar ortağı olacaklarsa olsun, ilk haftadan sonra konuşacakları ilk şey Avrupa Birliği, yine ülkenin yönünün döneceği yerin batı olacağı ve demokrasinin, hukukun, evrensel ilkeler gibi gibi konuşulmaya başlanacak. Ama şu düzlemde bu mümkün değil... Gönüllü bir uyum değil, zoraki bir uyum var. O eşikleri atlamak için zoraki bir uyum diyebiliriz ona.

Avrupa için de, bu biraz AKP’den bağımsız ama, Avrupa ülkelerinin bir çok aktörü bu oryantalist yaklaşımı üzerinden atabilmiş değil. Aslında biraz proaktif siyasetin Ortadoğu’da da, doğuda da yaşamasını çok önemsemiş olsalardı şunu yapabiliirdi aslında; müzakereleri daha kolaylaştırıcı bir rol alabilirlerdi. Bunu almış olsalardı belki bugün biz Türkiye’de bunları konuşmamış olurduk, ama maalesef Avrupa’nın Türkiye’ye yaklaşımı genelde ticari ve jeopolitik konumundan yararlanma. Türkiye’yi hep yanında tutma ama içine almama üzerinden de bir refleksi vardır.” (Salim Kaplan ile yapılan Görüşme, 29.12.2019)

AB ve Türkiye’deki yerel yönetim reformuna etkisi konusunda veto oyuncularının kendi içlerinde bölünmeler olduğu da dikkat çekici bir başka konudur. TEPAV’dan Yakup Peker yapılan görüşmede, yerel yönetim reformunu ve AB etkisini aktörlerin nasıl algılandığına dair özellikle kamu bürokrasisi içindeki bölünmüşlüğe yönelik görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Valiler arasında Mülkiye ağırlığı var. Daha idari ve daha bürokratik. Teknik uzmanlar ise daha yaratıcı işler yapmak istiyor. İki grup arası bir çatışma var. Mülkiye daha merkezîyetçi ve güvenlik odaklı. Teknik kadro ise AB uygulamalarını daha destekleyici. Katıldığım bir toplantıda, belediye başkanlarının yetkilerini güçlendirmeliyiz dedik. Valiler ise Güneydoğu illerinde nasıl olacak diyerek daha güvenlikçi baktılar. Bu gerilimde Mülkiyeliler şu an daha güçlü. 2000’lerin başında teknik kadro daha güçlüydü.” (Yakup Peker ile yapılan Görüşme, 31.07.2019)

AB koşulluluğu çerçevesinde yapılan uyum çalışmalarının Bakanlıklar düzeyindeki etkileri ve sürekliliğine dair bir diğer bakış açısını bürokratlar üzerinden okumak mümkündür. Uyum çalışmalarının bizzat içinde yer alan ve karar alıcılar ile uygulayıcılar arası bir konumları da bulunan bakanlık yetkilileri bu sürecin gözlemcilerindendir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nda çalışan ve Bakanlığın AB uyum süreçlerinde yer almış bir bürokrat olan Görüşmeci 3, yapılan görüşmede Bakanlık bünyesinde yapılan AB uyum çalışmaları ve AB etkisine dair görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“1985’e kadar tamamen merkezi yönetimin ağırlığı söz konusu. 1985’ten sonra yavaş yavaş yetkilerin belediyelere devredilmesi ile biraz daha yerelde güçlenmeyi öngören bir anlayışa geçildi ama bu tabi tam anlamıyla gerçekleştirilemedi. Neden? Özellikle yerel yönetimlerin personel konusunda yetersizlikleri ve bütçe konusunda yetersizlikleri söz konusuydu. O nedenle çok da fazla gene merkezin desteği olmadan icraatlarda bulunamıyorlardı açıkçası. Bir de belediyelerin kaynak yaratma ile ilgili sıkıntıları vardı AB öncesinde. Çok fazla kaynak da yaratamıyorlardı. Sonrasında, aslında bence AB sürecinin en önemli katkısı 2000’li yılların o başındaki o hızlı dönemde belediyelerin lehine bir şey olduğunu düşünüyorum. Çünkü bu Avrupa Birliği’ne uyum müzakereleri başladıktan sonra özellikle bayağı bir kaynak akmaya başladı AB ile ortak yürütülen projelerde. Hatta biz Bakanlık olarak bile biz bundan payımızı almıştık. Dediğim gibi o süreçte çok hızlı olarak biz AB eğitimleri, toplantılar ve hani ne yapabiliriz Avrupa Birliği kaynaklarını. Aslında bir acemilik de var bu kaynakları biz nereye kullanacağız? Ne yapacağız bu kaynakları, nerelere kullanabiliriz diye böyle bir proje geliştirme süreci başladı hem belediyelerde hem de merkezi yönetimler, bizim Bakanlıkta. Diğer bakanlıklarda da aynı süreç olduğunu biliyorum. Dolayısıyla belediyelerin giderek güçlenmeye başlayan bir çizgiye girdiğini de görüyoruz. Tabi bunda sadece AB’nin etkisi yok, diğer şeylerin de etkisi var. Bu yasalar, büyükşehir yasasının çıkması. Büyükşehirlerin, gene belediyelerin yetkilerinin artırılması. Onlar yerel yönetimler lehine düzenlemeler getirdi. Çoğu belediye de, daha doğrusu belediyelerin pek çoğu da bu Avrupa Birliği fonlarından yararlanmak için güzel işler de yaptılar.” (Görüşmeci 3 ile yapılan Görüşme, 21.11.2019)

Son döneme gelindiğinde AB çıpasının gevşediği, AB koşulluluğunun etkisini giderek yitirdiği yönündeki görüşler ise ağırlık kazanmaktadır. Fikret Toksöz’e göre;

“Türkiye’nin AB düşü zayıfladı. AB’den gelen seslere kulak asmıyorlar. Belediyeler etkin hale gelmesine rağmen, imar yetkileri bakanlıklara, özelleştirme idarelerine devredildi. Kamunun elindeki değerli arsalar beton yapılara dönüştü.”

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bürokratlarından Görüşmeci 3 ise, AB uyum sürecine dair motivasyonu ve siyaseten değişen dengelerle ilintili olarak yaşanan dönüşüme yönelik gözlemlerini şu şekilde aktarmıştır:

“Ne zaman 2011 yılında bizim bakanlıklar birleşti, Çevre ve Şehircilik oldu, o zaman bambaşka bir süreç başladı. 2011 yılında AB’den uzaklaşmamız başladı gibi. Bizim Bakanlık tecrübemiz bu. Özellikle 2013 büyükşehir kanunu ile de iyice uzaklaşma, kopma dönemi başladı. Şu an yapılan bizim bakanlıkta pek bir uyum çalışması yok gibi. Öyle bir vurgu yok. Devam eden işler, eskiden başlamış süreci devam eden işler söz konusu. Yeni iş yok. Şu an hazırladığımız raporlarda pek AB vurgusu kullanmıyoruz...”

2003’lü yıllarda AK Parti’nin iktidara gelip, büyük bir güçle tekrar tekrar seçilmesi, AB başta onlar için Türk halkının erişmek için ben bunu yapacağım, güzel bir yol ortaya konmuşken onların lehine bir durumdu. 2007’den sonra büyük bir güçle meşruiyetini ortaya koyunca siyasal iktidar çok da fazla buna ihtiyacım kalmadı diye düşünmeye başladı. Gene de tam kopmadı bence 2007’de. Güzel fonlar da geliyordu AB’den. Onlara da avantajı olan bir durumdu nihayetinde ve bunları da biraz kullanmak istediler... Türkiye’de yerel yönetimlerin modellenmesi siyasi konjonktürle birebir bağlantılıdır.” (Görüşmeci 3 ile yapılan Görüşme, 21.11.2019)

AB'nin güvenilir olmadığını; öne sürdüğü koşullarda tutarlı bir yaklaşım sergilemediğini düşünenler olmakla birlikte, tam tersini savunan veto oyuncularını da vardır:

“AB yerel yönetim idealinde tutarlı değil. Yerel yönetim birimlerinin kapatılmasına ses çıkarmaz, bunu da etkinlik kavramını ile açıklar. Kendi siyasal ihtiyaçlarına göre değişen bir yaklaşımı var.” (Birgül A. Güler ile yapılan görüşme, 2019)

“Türkiye AYYÖŞ ve temel ilkeleri baz aldı. Bazı şehirleri kaldırdı, bazıları da zamanla kalkabilir. AB kendi içinde tutarlı. Yerindenlik ilkesi...AB yerel yönetim reformunun tek değil, tamamlayıcı motivasyonu. Türkiye'nin kendi demokratikleşme arzusu ve kendi motivasyonu ile gerçekleşti. Ateşleme AB'den geldi. %30-%40 AB motivasyonu.” (Betül Çelikkaleli ile yapılan görüşme, 2019).

Bunun yanı sıra AB denildiğinde olumsuz tavır sergileyen yerel yönetim birimlerine dair bazı gözlemlerini aktaran Ferhat Emil'e göre, AB'ye uyum meselesi belediyeler nezdinde de pek içselleştirilmiş değildir:

“Avrupa Birliği müktesebatı dediğiniz zaman tepki gösteriyor genelde belediye başkanları. Biz bunu içselleştirdiniz mi diye soracağız ki Avrupa Birliği de mutlu olacak. AB deyince hı diyor. Ama bak kanun. Kanun deyince, Kanunsa tamam diyor. Kanunu biliriz ama AB müktesebatını bilmeyiz. Öyle bir AB olayına ters bakış. Büyükşehirlerde belki biraz ama taşrada...” (Ferhat Emil ile yapılan Görüşme, 22.11.2019)

Veto oyuncularının AB koşulluluğuna bakış açılarını şekillendiren iki ayrı parametre olduğu görülmektedir. Bunlar ilki Türkiye'nin siyasi ajandası, ikincisi ise AB tarafının siyasi ajandasıdır. Türkiye'de AB koşulluluğu çerçevesinde yapılanlar siyasi konjonktüre bağlı olarak bazı aktörler tarafından yetersiz görülmekte ve fazlası istenmekte; ki bu isteğin genelde iş dünyası ve STK kanadında daha yoğun olduğu görülmektedir. Bazı aktörler tarafından ise koşulluluğun gerektirdikleri Türkiye açısından maliyetli görülmekte ve uyum isteği zayıf kalmaktadır. Öte yandan, koşulluluğun güvenilirliği de veto oyuncularının pek çoğu açısından yetersizdir. Bu sebeple de süreç içinde AB uyumu ile ilintili reform konusunda istekliliğin azaldığı, beklentilerin karşılanmamasından dolayı iç siyasi koşulların ve kamuoyunun beklentisinin yönünün de değiştiği dile getirilmektedir.

Veto oyuncularını ile yapılan görüşmelerde dikkat çeken bir diğer konu, AB ilkelerinin evrensel ilkeler olduğu ancak bunların nasıl uygulanacağı ve içselleştirilmesi konusunda ciddi sıkıntılar olduğu yönündeki kanıdır. Zira, siyasi irade ve yasa koyucunun

AB normlarını içselleştirmeden, siyasi konjontüre bağılı olarak adımlar attığı ve bu durumda da sürdürülebilir bir reform yapılamadığı görülmektedir. Veto oyuncularını da gerek siyasi iktidar gerekse AB tarafına duyduğu güven bunalımı dolayısıyla reform çalışmalarına destek verme konusunda kimi zaman kuşku içindedir.

3.3. ARAÇSALLAŞTIRILMIŞ AVRUPALILAŞMA (*INSTRUMENTALIZED EUROPEANIZATION*) VE REFORM

Veto oyuncularının büyük çoğunluğu, AK Parti'nin ilk döneminde AB koşulluluğu çerçevesinde öne çıkan ilkeler gözetilerek Avrupalılaşmaya yönelik sınırlı da olsa reform isteğinin olduğu ve bu yönde adımlar atıldığını belirtmektedirler. Özellikle 2002-2007 aralığında, biraz daha genişletirsek ise 2002-2011 arası dönemde daha yerelleşmeci ve AB koşulluluğunun kısmen etkili olduğu yönündeki görüş hakim olmakla birlikte; veto oyuncularının bir kısmı buna olumlu, bir kısmı ise olumsuz anlamlar yüklemektedir. Özellikle iş dünyası ve sermaye kesiminden oluşan sivil toplum kuruluşları ilk döneme, yani yerelleşme paradigmasının hakim olduğu döneme olumlu bakarken, bürokrasinin güvenlik kanadı ve özellikle milliyetçi-muhafazakar yapıdaki muhalefet partileri olumsuz anlamlar yüklemektedir.

Yerel yönetimler reform sürecinde yapılan düzenlemelerin Avrupalılaşma konusunda “sınırlı” bir ilerleme sağladığı görülmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na çekince konulan maddelerin halen kaldırılmamış olması, Sayıştay denetimi ile vesayet denetiminin yerel yönetimler üzerinde halen devam ediyor oluşu ile özellikle imar gibi kente dair alanların düzenlenmesine yönelik yetkilerin belediyelerden alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devredilmesi gibi uygulamalar bunun önemli göstergeleridir.

Yerel yönetim reformuna dair veto oyuncularını arasındaki esas çatışma ise, güç ve iktidar ilişkilerine ilişkindir. Optimal ölçek, demokrasi, verimlilik, etkinlik gibi pek çok ilke temelli tartışma, güç, iktidar ve ranta ilişkin tartışmaların yanında arka planda kalmaktadır. Bazen ise, görünüşte ilkesel argümanlar öne sürülse de esas muhalefetin mevcut statükoda güç sahibi olanların gücünü kaybetmek istememesi, kazanımlarını bırakmayı reddetmeleri dolayısıyla olduğu görülmektedir. AB koşulluluğu çerçevesinde

belli ilkeler temel alınarak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını destekleyenler ve direnç gösterenlerin arasında Avrupalılaşmayı araçsallaştırdıkları; iktidar ve oy kaygısı ile belli politikalara destek verdikleri ya da direnç gösterdikleri veto oyuncuları ile yapılan görüşmelerde de dikkat çekmiştir. Zira, bir kısım veto oyuncusu AB'nin taleplerine destek verirken, geçen zaman içinde neden desteğini geri çektiği ve direnç odağı haline geldiğine yönelik sorulara verdikleri cevaplarda fayda-maliyet hesabı neticesinde bir kazanç elde ettiklerini düşünmediklerinden tutumlarında değişim yaşandığını belirtmişlerdir. Bu tutum, Avrupalılaşmanın içselleştirilmiş bir kabul olmaktan çok, araçsallaştırılmış bir mekanizma olarak görüldüğünün göstergesidir.

Görüşmeler neticesinde ulaşılan bir diğer bulgu, veto oyuncularının ortak bir noktası olarak AB'nin yerel yönetimler reformu için belirleyici bir aktör olmadığı, tamamlayıcı bir motivasyon olduğudur. Başka bir deyişle, AB küresel gelişmeler ve iç politikadaki konjonktürün gerektirdiği değişimler için aracı bir faktör olarak araçsallaştırılmıştır. Bu bulgu bir anlamda AB'nin ve koşulluluğun gerektirdiklerinin içselleştirilmediği, fayda-maliyet hesabı çerçevesinde kısmi zamanlı ve kısmi nitelikte dikkate alındığına kanıt niteliğindedir. Bu bulgular değerlendirildiğinde, 2002'den 2011 yılına kadar sınırlı bir Avrupalılaşmadan söz edebilecekken, 2011 sonrası dönemde Avrupalılaşmadan geri gidişin yaşandığı, yani “de-europeanization” sürecinin olduğudur. Yerel yönetimler reform sürecinde kısmi yerelleşmeden, “yeniden merkezileşme” ya da “yerelde merkezileşme” olarak adlandırdığımız bir sürece gidiş yaşanırken, AB boyutunda da “Sınırlı Avrupalılaşma” söz konusudur.

Reform sürecinde temel meselenin siyasi/politik olduğu görülmektedir. Gerek siyasa yapıcılar gerekse de veto oyuncularının reformlara yaklaşımları kendilerini merkezde-iktidarda hissetmeleri ve güç ilişkileri üzerinden şekillenmektedir. Başka bir deyişle, veto oyuncularının reformu şekillendiren parametrelere bakışlarındaki zamansal değişim, aktörlerin rasyonel çıkarları ile ilişkilidir. Siyasa yapıcılar gibi veto oyuncuları da var olan statükolarını korumak, güçlerini yitirmemek ya da sahip olamadıkları gücü elde edebilmek amacıyla reformlara destek olmakta ya da direnç göstermektedirler.

CHP Milletvekili Akif Hamzaçebi, AK Parti’nin AB surecini araçsallaştırdığı ve reformlar üzerinden bunu siyaseten kullandığı yönündeki görüşlerini şu sözlerle ifade etmiştir:

“Gerek AB’ye tam üyelik yolunda AK Parti’nin o zaman ciddiyle ilerlemesinin gerekse kamu yönetiminde reform iddiasıyla getirmiş olduğu teklifin öncelikli amacı şuydu: AB’ye karşı reformist bir hükümet olduğu iddiasını ortaya koymak. Çünkü AK Parti’nin ilk iktidar dönemi aslında bir koalisyon dönemidir. AK Parti sadece yürütme organını kazanarak çıkmıştı. Yürütme organı yani hükümeti kurmak iktidar olmak için yeterli değildir. Cumhurbaşkanı AK Partili değildi. Yargı, ordu, niversiteler, iş dünyası, medya bunların hiç birisinde AK Parti’nin kontrolü yoktu ve milli görüş geleneğinden gelen ve ‘ben artık gömlek değiştirdim’ diyen bir parti vardı. Kendisi etrafındaki bu grupları dağıtmak için AK Parti’nin yapabileceği tek şey, reformist bir hükümet olduğunu ortaya koymaktı. Bunun için de AB’nin desteğini almak şart gözüküyordu. AB’den alınan destekle i politikadaki manevra alanını genişletti ve ilerleyen süreçte AK Parti bütün bu reform iddialarını bir kenara bıraktı.” (Akif Hamzaçebi ile yapılan Görüşme, 07.02.2019)

Bu yaklaşım çerçevesinde 2002 sonrası dönemde Türkiye’de gerçekleşen reformlara veto oyuncularının yaklaşımları ve yaklaşımlarındaki değişimin nedenlerini incelerken dönemin siyasal konjonktürü ve iktidar ilişkilerini de göz önünde bulundurmanın gerekliliği, gerek yapılan derinlemesine görüşmeler gerekse de incelenen dokümanların analizi sonucu dikkat çekmektedir. st düzey bir bürokrat olan ve 2000’li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetimler reform süreçlerinde yer alan Görüşmeci 1 bu husustaki görüşlerini şu şekilde belirtmiştir:

“2007 Türkiye’nin dönüm noktasıdır. Yani AK Parti’nin Cumhurbaşkanı’nı da kendi kadroları içinden seçmesi, Türkiye’de check-balance sistemini, kurduğu denge sistemini tamamen yok etti. Ben o sırada valiydim. Değişimleri kendi gözlerimle belirledim. O saate kadar daha uzlaşmacı, daha çekingen davranıyorlarken artık o saatten sonra çekinecek, endişe edecek, denge sağlayacak, efendime söyleyeyim uzlaşacak bir sebep kalmadı... Dönüşüm gerçekleştikten sonra böyle bir düşünce kalmadı. 2007’den sonra zaten gittikçe merkezileşme arttı. Hala artarak devam ediyor. şimdi yeni tasarıdan bahsediyorlar. Tasarılarda büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin üzerindeki egemenliğini arttırıcı bir dzenlemeydi. şimdi yeni düzenlemeyle, büyükşehirlerin birçoğunu kaybettikleri için, şimdi sanıyorum ilçe belediyelerinin yetkilerini arttıracaklar. Onu düşünüyorum.” (Görüşmeci 1 ile yapılan Görüşme, 04.12.2019)

Benzer şekilde Ankara Büyükşehir Belediyesi’nden Ulaş Altun yapılan görüşmede AK Parti’nin araçsallaştırılmış reform yaklaşımına dair görüşlerini şu sözlerle ifade etmiştir:

“Yerel yönetimler vatandaşa en yakın ve en hayati hizmetleri veren yerlerdir. Türkiye’de iktidar ilişkileri burada birikir. 2002’de yerel alanı byteceğim, Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlayacağım ve her türlü oligarşik yapıya darbe

vuracağım diyen bir yapı bugün AB'ye uyum sürecini durdurmuş durumda. 6360'la yerel yönetimlerin tabutuna çivi çakmış durumda. Bugün reform diyeceği şey iktidarı güçlendirecek şey. Türkiye'de sistem politika üzerinden okunur... 6360 yerelleşmeyi amaçlarken yerelin merkezileşmesine neden oldu. Kurumu bütçe güçlendirir.” (Ulaş Altun ile yapılan Görüşme, 06.12.2019)

Siyasi parti temsilcileri de AK Parti hükümetleri döneminde AB uyum sürecinin araçsallaştırıldığı konusunda benzer fikirleri dile getirmişlerdir. HDP Eş Genel Başkan Yardımcısı Salim Kaplan bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“AKP 2002-2007, 2002-2010 ve sonrası diye 3 bölümde incelemek gerek. 2002-2007 arası AKP'nin beklenti ve umut çalma süreci. Bu çalma sürecine insanların rızasını nasıl alacaktı? Bu rızayı alma yönetimi de Avrupa Birliği uyum yasaları oldu. Avrupa Birliği üzerinden toplumsal desteği alarak, kendisine karşı engel olarak gördüğü tüm kurumlarla müthiş bir mücadele içerisine gitti. Bu mücadelede önce kurumları zayıflattı... Zayıflattığı kurumların hepsini de kendisine bağladı. O yüzden aslında öz itibarıyla iktidarın hiçbir zaman, 2002'den bugüne, Avrupa Birliği'nin ya da insanlığın evrensel hukuk, evrensel değerler, gerçek katılımcı bir demokrasiye, özgürlüklere dair hiçbir zaman bir hissiyatı bir duyarlılığı olmadı. Tamamen kendi iktidarı muktedir kılabilmenin kılıfıydı... Tamamen kendi yolunu, önünü açabilmek için, güç devşirebilmek ve toplumsal rızayı alabilmek için kullandığı bir şeydi. Bundan kaynaklı da 2008'den sonra artık 2010'daki o referandum sürecini de hatırlayacak olursak iktidarın artık yavaş yavaş... Biliyorsunuz o dönemde AKP kendi içinde şöyle bir tartışma yürütürdü: Evet biz hükümetiz ama iktidar değiliz aslında. Devletin kendilerine engel koyan güç odaklarına bir göndermesi olurdu. 2008'den sonra artık kendisinin iktidar olduğunu da düşündü, anladı ve bugünlere getirebilecek bu despotik yöntemi getirebilmek için de artık yavaş yavaş kurumsallaşmasını yapmaya başladı...”

İlk dönem çalışmayı da kendisi yaptı, başkası yapmadı. Bir sürü aslında yerele devrettikleri şeyler oldu, hani il meclis, oradaki sekreterliklerin güçlendirilmesi, il genel meclisinin kararlarında valinin tasarrufunu kısma vs. yeni yeni şeyler oldu. Sonra 5393 sayılı belediye kanununda yetki devrini yaptılar, hatta bir ara tüm merkezin yetki devrini yapacaklardı. Burada hep şu var bakın. Kendilerine saptadıkları bir hedef var. Hedefe ulaşabilmek için de yol, yöntem değişebiliyor. Neye göre değişiyor? Konjonktüre göre, siyasal dengelere göre, kendilerince önlerine engel koyan devletin bürokrasisini, askeriyesini, hiyerarşisini... Sürekli aslında bir şey hamleleridir bunlar, taktik hamlelerdir bunlar. Asıl yürütmek istedikleri şey; tekleşmiş, tekelcileşmiş merkezi bir yapıydı. Bu yapıya giderken de kendileri için o gün ihtiyaç gördükleri ne ise, karşısındaki engel olan güçleri zayıflatma noktasında, bunlara yönelik hamlelerdi. Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde çıkardıkları yasalar da bundan azade değildi. Kamu Yönetimi Temel Kanunu veto edildiği zamanki süreç de bundan azade değildi. İl özel idareleri ve belediye meclislerinin güçlendirilmesindeki çaba da oydu. Aynı iktidar şimdi bunun tersini yapıyor. O dönem belediyelerin yetkilerinin güçlendirilmesi gerekiyordu. Merkez ülkenin tüm sorunlarına yetişemiyor. Bizim merkezin bazı yetkilerini yerele devretmemiz gerekir diyen o dönemin başbakanı bugün hazırladıkları yeni yasa ile artık büyükşehir belediyelerinin idari kadrosunu bile, genel sekreterlerini, genel sekreter yardımcılarını atama yetkisini bile doğrudan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine bağlıyor.” (Salim Kaplan ile yapılan Görüşme, 29.12.2019)

Refik Tuzcuoğlu ise Türkiye'nin AB'ye uyum konusunda elinden geleni yaptığını ancak AB'nin sahip olduğu farklı ajandalar sebebiyle yaptığı pek çok uyum

alışmasının görülmediği, sürekli başka istekler ve taleplerle karşı karşıya kaldığını belirterek bu durumu şu sözlerle eleştirmiştir:

“AB sürecinde bir sürü parametre var. Diyelim ki Türkiye coğrafı verilerinin ortak yazılım dilinde, sisteme uyması için birtakım kararlar var. Süreç istiyor bu ve devam ediyor. Bugünden yarına yapılacak bir konu değil bu, yani bu süreç bir yandan devam ediyor. Türkiye sürecin tersine bir uygulama yapmıyor, o kesin. Atılacak olan adımlar da, Türkiye adım adım yerine getiriyor. Lakin bizim attığımız adımların karşılığı olarak da AB’den bir aksiyon alınmıyor. Onun kendi dayatmaları var. Bu dayatmalar da aslında işin teknik anlamda iyi olmasından ziyade, Avrupa’nın Türkiye zerindeki politik hedefleri ile alakalı.

Avrupa Birliği Türkiye’nin her konuda attığı adımlara reaksiyon vermiyor ki. Sinirleri alınmış gibi ruhsuz ve donuk duruyor. Böyle bir durum var. Bir de Türkiye bazı mesela vergileri yerele devretmiş durumdaki zaten. Mesela emlak vergilerini yerel yönetimler belirliyor. şimdi yeni kırsal alan tanımlaması mesela düşünülüyor. Büyükşehirlerde tabi. Yerel meclisler bu tanımlamayı yapacak. Bazı konular yerel meclislere bırakılıyor, mesela kırsal alanların tanımlanması ve oradaki bazı vergi ve harçlar ne kadar alınacağı, nasıl alınacağı veya alınmayacağını yerel meclisler belirleyecek. Böyle çalışmalarımız da var.” (Refik Tuzcuoğlu ile yapılan Görüşme, 22.11.2019)

Türkiye’nin Avrupalılaşması, yerel yönetimlerin demokratikleşme ve yerelleşmeye dönük ilkeler çerçevesinde yapılandırılması konusunda mevcut siyasal iktidarın istekliliği bir yana, yapılan düzenlemelerin çelişen boyutları da eleştirilmektedir.

SONUÇ

Tüm ülkelerde reform gündemi veto oyuncularının ilgi ve etki alanında olup, farklılık veto oyuncularının sayısı, konumu ve birbirleri ile yakınlık-uzaklık dereceleri gibi faktörlerden kaynaklanmaktadır. AB bütünleşme sürecinin ulusal kamu yönetimlerine etkisi; yani AB politika ve düzenlemelerinin üye ülke uygulamaları arasında benzeşme sağlayıp sağlamadığı tartışmaları Avrupalılaşıma kavramı etrafında kendisini göstermektedir (Ömürgönülşen & Öktem, 2007, s. 19). Avrupa idari alanı, AB'ye üye ülkelerin idari düzenlemelerinde ve eylemlerinde ortaya çıkan benzeşme sürecine vurgu yaparken, Avrupalılaşıma AB bütünleşmesinin ulusal kamu yönetimleri üzerinde artan etkisini açıklamaktadır (Demmke, 2002, s. 10).

Bu çerçevede AB'ye üye ve aday ülkelerin belli standartlar çerçevesinde kamu yönetimi sistemlerini oluşturmaları ve bu yolla AB içinde kurumsallaşmanın sağlanması hedeflenmektedir. Elbette ki, tüm üye ve aday ülkelerin yönetim sistemleri farklıdır, fakat belirlenen ilkeler ve politikalar sayesinde ortak bir yönetim modeli olmasa da, ortak bir anlayış oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu noktada, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1985), Maastricht Antlaşması (1992), Bölgeler Komitesi'nin kurulması (1993), Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı (1994) önem taşıyan gelişmelerdendir. SIGMA Programı'nın 1998'de yayınladığı *“European Principles for Public Administration”* raporunda üye ve aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde uymaları ve uygulamaları beklenen temel ilkeler belirtilmiştir. Yerelleşme konusunda AB çapında bir diğer önemli çalışma, yerindenlik ilkesinin AB ölçeğinde içselleştirilmesini sağlamak ve birliğin büyüyen yapısına çerçeve bir yaklaşım getirmek amacıyla 2001 yılında hazırlanan Yönetişim Beyaz Kitabı'dır. Söz konusu kitap ile AB ölçeğinde karar alma mekanizmalarının daha katılımcı ve çoğulcu olmasının önü açılmış ve bu kapsamda iyi yönetişimin yedi temel unsuru kabul edilmiştir. Buna göre; *“katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, yerindenlik, kararların orantılılığı, bütüncül politika alanları oluşturma, bilim bazlı politika geliştirme”* temel alınmış olup (Toksöz vd., 2009, s. 28), bu ilkeler aynı zamanda AB'nin yerelleşme ve yerel yönetimlerin yapılandırılması süreçlerinde temel aldığı ilkelerdir.

AB'ye üyelik sürecinde, aday ülkelerden yerel yönetimlerini güçlendirmeleri; özellikle de idari ve mali özerklik konusunda çalışmalar yapmaları beklenmektedir. AB'de yerel yönetimlerin işleyiş mekanizmasına yönelik temel referans kaynaklarından birisi AYYÖŞ'dür. Türkiye'nin Özerklik Şartı'nın bazı maddelerinde çekinceleri olmasına karşın, 2004 yılı ve sonrasında yerel yönetimlere ilişkin kabul edilen kanunlarla Türkiye'nin Özerklik Şartı'na koyduğu bazı çekinceler fiili (de facto) olarak kırılmıştır (Sobacı, 2015, s. 13).Öte yandan, süreç içerisinde 6360 Sayılı Kanun ile bazı yerel yönetim birimlerinin kapatılması, birbirlerine bağlanması ya da sınırlarının değiştirilmesi ile, özellikle kayyımlik uygulaması gibi bazı politikalar Özerklik Şartı'nın temel ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, merkezileşme eğiliminin de bir yansıması olarak görülebilecek şekilde, ilkenin temel amaçlarından uzaklaşıldığı da ifade edilmelidir. Siyasi partilerin bu konuda yaklaşımları değişkenlik göstermekte; kimi siyasi parti çekincelerin kaldırılması, kimisi ise özellikle bölücü terör örgütünden duyulan endişeden dolayı var olan çekincelerin koruyucu bir kalkan olarak kalmasını istemektedir.

Aday bir ülke olarak Türkiye'den bu ilke ve belgeler referans alınarak yerel yönetimlerini müktesebata ve AB standartlarına uygun şekilde yapılandırılması beklenmektedir. İlgili reformların gerçekleşmemesi durumunda ise, AB koşulluluğun bir gereği olarak, mali yardımların kesilmesinden, müzakerelerin durulmasına ve nihayetinde tam üyeliğin gerçekleşmemesine kadar pek çok yaptırım söz konusudur. Avrupalılaşma ve AB'ye uyum çerçevesinde Türkiye, özellikle 2000'li yıllarda birçok reform yapmıştır. AB, Türk kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanında uzun yıllardır belirleyici bir aktör olmakla birlikte, özellikle AB ile müzakere sürecinin başlaması ile önemini ve etkisini giderek daha fazla artırmıştır. Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları ile; beklentilerini ve uyum için yapılması gerekenleri belirtirken, aynı zamanda değerlendirmelerde bulunmaktadır. Bu doğrultuda Türkiye, özellikle 2002 sonrası yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yapılandırılmasına dair ciddi reform girişimlerinde bulunmuştur.

2002 yılında tek başına iktidara gelen AK Parti'nin iktidarının ilk yıllarındaki devletin dönüştürülmesine yönelik reform yaklaşımı; kamu yönetiminde yerelleşme ve sivilleşmenin sağlanması üzerine temellenmiştir. Yerel yönetimlerin reforme edilmesi

çerçevesinde yerelleşmeye özel vurgu yapılmış; merkeziyetçilikten uzak, merkezi yönetimin bazı yetki ve görevlerinin yerel yönetimlere devredildiği bir yapı resmedilmiştir (AK Parti, 2002, s. 59). Türkiye’de kamu yönetimi ve yerel yönetimler özelinde reformunun yakın dönem geçmişine bakıldığında ise; 2002 yılı ve sonrası dikkat çeken radikal değişimlerin yaşandığı bir süreci ifade etmektedir. AK Parti’nin 2002 yılında tek başına iktidara gelmesi ile birlikte, o güne kadar sözde kalmış ya da hiç gündeme gelmemiş pek çok reform hamlesi gündeme gelmiştir. AK Parti’nin kamu yönetimi reformuna neden bu derece önem verdiğini anlamak için o dönemin ekonomik ve siyasi konjonktürüne bakmak gerekmektedir. AK Parti’nin iktidara geldiği 2002 yılındaki konjonktür düşünüldüğünde, siyasi meşruiyetini sağlamak ve bir güven ortamı tesis edebilmek için AB çıpası kaçırılmaz bir fırsat olmuştur. Uluslararası aktörlerin koşulluluk politikası doğrultusunda ve zorunlu politika transferi yoluyla gerçekleştirilen; ancak içselleştirilmeyen bir yerel yönetim reformunun sonrasında pek çok sorunla karşılaşılması muhtemeldir. Nitekim, her ülke ve hatta ülke içindeki farklılıklara (coğrafi, ekonomik, toplumsal vb.) bağlı olarak her yerel birimin farklı gereksinimleri vardır. Aynı zamanda önerilen tek tip model uygulaması “doku uyumsuzluğu” sorununu beraberinde getirecektir.

Türkiye’nin yerel yönetim reformu deneyimi incelendiğinde, uluslararası kuruluşlar, özellikle de AB’nin etkin bir aktör olduğu görülmektedir. Koşulluluk mekanizması çerçevesinde AB’nin Türkiye’den beklentileri ve yerel yönetimlerin yapılandırılması konusunda uyulması beklenen ilke ve şartlar “ideal” ve “makul” görünen istekler olsa da, ülke içindeki ekonomik, siyasal ve toplumsal farklılıklar ile algılar bu ilkelerin uygulamada hayata geçmesinin önünde engel olmaktadır. Bu sorunu aşmak adına; yerel yönetimlerin sorunları ve ihtiyaçları temelinde, ülke içindeki farklılıklar da gözetilerek hazırlanacak bir reform çalışması yapılmalıdır. İç dinamikler ve ihtiyaçlar temelinde yapılacak böyle bir reformda; AB’nin demokratik ve katılımcı yerel yönetim yapısının oluşturulması adına önerdiği ilkelerin uygulamada karşılık bulması çok daha olasıdır.

Reformlar krizler, ekonomik ve siyasal dönüşüm ve mücadeleler sonucu devletin yeniden biçimlendirildiği bir olgu ve süreci ifade etmektedir. Reform söylemi,

ekonomik ve siyasal kriz dönemlerinin vazgeçilmezi, başroldeki kurtarıcısıdır. Bu durum, yani reformun kurtarıcı olarak görülmesi, sadece Türkiye’de değil, dünyanın birçok ülkesinde kriz anlarında görülen bir durumdur. Ancak Türkiye’de ekonomik ve siyasal krizler o kadar çok yaşanmaktadır ki; reform sıklıkla dile getirilen ve öne çıkarılan başlıklardan birisi olmaktadır. Ne yazık ki, bugüne kadar reform ile yapılan düzenlemeler; stratejisi oluşturulmuş ve etki analizleri yapılmış öneriler olmaktan ziyade, yalnızca günü kurtaran geçici ve kısa vadeli çözümler sunabilmiştir.

Genellikle ekonomik koşullar kötü olduğunda ve hükümet politika statükosundan daha uzakta konumlandığında, hükümetlerin daha fazla reform hamlesinde bulundukları görülmektedir (Angelova vd., 2018). Hükümetler, günlük politikanın zorluklarıyla başa çıkarken, ülkenin durgunluk veya yüksek düzeyde işsizlik ile boğuştuğu ekonomik kriz durumlarında, politika reformlarına hem ihtiyaç duyarlar hem de bu yönde iç ve dış kamuoyundan talep söz konusudur (Rodrik, 1996). Buna bir anlamda, *krize dayalı politika değişikliği talebi* demek de mümkündür. Esas itibarıyla demokratik bir yönetimin temelinde reformlar yatmaktadır. Politika statükosunu gerekli zamanlarda değiştirmemek; ekonomik kalkınmaya zarar verebileceği gibi, aynı zamanda hükümet ve rejim istikrarsızlığına da yol açabilir. (Warwick, 1992; 1995).

Böyle durumlarda devletin yeniden yapılandırılması ve reform ihtiyacı, ekonomik sorunların aşılması için düşünülen çözüm yollarından birisidir. Reformda asıl amaç; devletin yeniden konumlandırılması ve işlevindeki değişim yoluyla, sermaye birikiminin kendisini güvende hissetmesinin sağlamaktır (Övgün & Kantaş, 2017, s. 318). Öte yandan, bu değişim sürecini idari reform olarak tanımlamak artık yetersiz kaldığından, bunun “devlette reform” olarak tanımlanmasının daha doğru olduğu savunulmaktadır. Güler’in de ifade ettiği üzere; 1980 öncesinde idarenin Weberyen biçimde yasal-ussal bir yapıya kavuşturulmasının amaçlandığı “idari reform” süreci, 1980 sonrası dönemde neoliberal ekonomi politikalarının ve küreselleşme sürecinin etkisiyle sadece yürütme erkini değil, devletin bütününe dönüştürülmesini amaçlayan “devlet reformuna” dönüşmüştür. İlk dönem reform çalışmaları, daha “devletçi” bir biçimde, bürokrasi ve devlet idaresini güçlendirmeyi amaçlarken; ikinci dönem reform süreci neoliberal paradigma çerçevesinde ilerlemiştir. Bu bağlamda, devletin küçülmesi

ve yalnızca “düzenleyici rol” üstlenmesine yönelik politikalar izlenmiştir. Devletin küçültülmesi çabalarının başında özelleştirme uygulamaları gelirken, küreselleşmeden yerelleşmeye geçiş de bir başka gelişme olmuştur. Yeniden yapılanma ya da reform isteğine dair ihtiyacın temelinde kontrol edilebilir bir devlet yönetimi, meşruiyet, şeffaflık, etkinlik, verimlilik ve katılım gibi bazı amaçlar yer almaktadır (Şaylan, 1998, s. 142).

Türkiye’de 2000’li yılların ilk yarısında, kamu yönetimi reformu ile genel anlamda devletin küçültülmesi ve merkez ile yerel arası ilişkilerin yeniden düzenlenerek, merkezden yerele daha fazla yetki aktarılması hedeflenmektedir. Merkez ile yerel arası ilişkilerin düzenlenmesi, devletin küçültülmesi hedefinin bir boyutunu oluşturmaktadır. Diğer bir boyutunu ise, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, meslek kuruluşları ve özel sektör eliyle gördürülmesi öngörülmüştür. Öte yandan devletin küçültülmesi bir kriz atlatma stratejisi olarak görülürken; sermayeye de yeni birikim alanları açmak için özelleştirmeler araç olarak kullanılmaktadır. Aynı zamanda sermayeye yeni faaliyet alanları açılması yoluyla, birikim sorununa çare aranmaktadır (Balaban, 2004, s. 11). Neoliberal politikalar bağlamında, 2000’li yılların başında yaşanan özelleştirmeler ve belediye kanunu gibi yasal düzenlemeler, kamu yönetiminin hizmet üretme yükümlülüğünü ortadan kaldıran ve ulusüstü aktörlere yer açan düzenlemeler olmuştur (Sabuktay, 2014, s. 101). Bu çerçevede Türkiye’nin yerel yönetim reform pratiğinde ekonomi politikaları ve krizlerin etkili olduğu görülmektedir.

Nitekim, farklı ülke deneyimleri de, yerelleşmenin neoliberal devlet dönüşümünün bir parçası olarak ele alındığını göstermektedir. Özellikle 1980 sonrası dönemde, hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde, devletin yeniden örgütlenmesi süreçleri yaşanmış ve bu süreç piyasa odaklı bir dönüşümü beraberinde getirmiştir (Keleş, 2006, s. 39). Güler’e göre (2003) ülkelerin idari ve siyasi yapıları, *“IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası aktörler tarafından gündeme getirilen ve yaygınlaştırılan bu ekonomik liberalizasyona uyumlu şekilde, piyasa odaklı”* olarak liberalleştirilmektedir. Neoliberal politikalar ekseninde gerçekleştirilen devlet reformları, sermayenin önündeki ulusal engelleri kaldırmaktadır. Öte yandan, yerelleşme ile ulusal

egemenlik zayıflatılmakta; devletin küçültülmesine yönelik politikalar ile sosyal devlet yapısı ortadan kaldırılmaktadır. Özelleştirme politikaları ile ise, hizmeti doğrudan üreten ve sunan devlet yapısından, düzenleyici devlet yapısına geçilmektedir. Ayrıca, yönetim modeli ile, “katılımcılık” temelinde temsili demokrasi yurttaşların gelişmiş olan karar alma süreçlerindeki etkileri sınırlandırılmakta ve sermayenin belirleyici olduğu bir idari ve siyasi yapıya geçilmektedir (Ataay 2006; B. A. Güler 2006; 2003, 3; Sancar 2002; Stahre 2004; Uyar 2002; Şengül 2002; DPT, 2000; Toksöz 2008, 10–11).

Burada dikkat çekici olan; 1980-1990’lı yıllarda yerelleşme destekçisi olan neo-liberal politikaların, 2000’lerde yaşanan küresel ekonomik krizlerle (özellikle de gelişmekte olan ülkelerde) merkezileşmeyi desteklemeye başlamasıdır. Merkezi yönetimler, özellikle yerel ve bölgesel düzeydeki hammadde kaynaklarını kullanabilmek ve kentsel ranttan yararlanabilmek adına pek çok yasal ve yönetsel düzenleme yapmışlardır. Nitekim, bu dönemlerde Türkiye ile birlikte Brezilya gibi ülkelerde kurulan “Şehircilik Bakanlıkları” ile birlikte imar yetkilerinin merkez-yerel arasında paylaşımına dair düzenlemeler merkezileşme eğiliminin tipik örnekleridir (Toksöz, 2015, s. 1).

Türkiye’de 2000’li yılların başında küresel ölçekte gelişmekte ya da az gelişmiş ülkelere önerilen bir model olarak uygulanan bu küçülme politikası izlenmiştir. Bu durumun o dönemin siyasi koşullarında siyasi iktidar tarafından olumlu karşılandığı, özellikle bürokrasi ve muhalif kanatta yer alan veto oyuncularını yönünden ise eleştirildiği görülmektedir. Zira, söz konusu paradigma değişimi statükonun da değişimini ve devlet yapılanmasında genel bir dönüşüm sürecini gerekli kılmaktaydı. Bu durumun iktidar-güç ilişkileri açısından çatışmalara yol açması kaçınılmazdır. Son dönemde ise, bu bakış açısı tekrar değişmiş; yeniden merkezileşme eğilimi başlamıştır. Bu yaklaşımda dikkat çekici olan, merkezileşme idari boyutta değil, siyasi anlamda yaşanmış ve yeni politikalarla güç bürokrasiden siyasete kaydırılmıştır (Övgün, 2016, s. 174). Merkezin, yani devletin küçültülmesi, yerel yönetimlerin reforme edilmesi ve güçlendirilmesi yönündeki eğilim, yeniden merkezileşme ve özellikle “yerelde merkezileşme” olarak terse dönmüştür.

AK Parti’nin ikinci dönemini başlatan 2007 Genel Seçimleri ardından, neredeyse seçmenlerin yarısının oyunu almış olması; söz konusu oy artışından cesaretle veto oyuncularının, parti politikalarını veto etmesinin son derece maliyetli olabileceğini

düşünmelerine neden olmuştur. Bu yaklaşım, AK Parti'nin ilk döneminde cesaret edemediği yahut isteyip de başarılı olamadığı bazı politika değişiklikleri ve reform hamlelerini gerçekleştirmeleri için cesaret verici olmuştur. Öte yandan, politika değişiklikleri hususunda dış dünyanın yani özellikle bağlı bulunan uluslararası kuruluşlar ve büyük ticaret ortakları gibi bazı ülkelerin yaklaşımları da önem arz etmektedir. Bu varsayımdan hareketle, Türkiye'nin 2005 itibariyle AB'ye aday ülke konumu ve üyelik müzakerelerinin başlaması, bazı veto oyuncularını için AK Parti politikalarını veto etmelerinin kendileri için de maliyetli olacağını düşünmeye sevk etmiştir. Özellikle AB tarafından, demokratikleşme, insan hakları ve siyasetin sivilleşmesi gibi sıklıkla tekrarlanan uyarılar ve bu alanda hükümetin bazı değişikliklere de imza atmış olması ordu gibi bazı veto oyuncularını açısından maliyetleri artırmıştır.

Yerel yönetimlere ilişkin reform süreci incelendiğinde, ilham kaynağının dışarıda olduğu görülmektedir. Yani, reformlar doğal bir akış içinde iç dinamiklerce ihtiyaçlar doğrultusunda ilerleyen bir süreç izlememiş, ulusal hükümetlerce geliştirilmemiş; politikalar daha çok transfer yoluyla dışarıdan ithal edilmiştir. Bu durum, politikalar ile ülke gerçekleri ve ihtiyaçları arasında bir doku uyumsuzluğuna neden olmuştur. Bu noktada vurgulanması gereken önemli bir husus, hükümetlerin AB gibi uluslararası kuruluşlarca deyim yerindeyse dikte edilen politika ve ilkelere uygun yapılanmayı neden gerçekleştirmeyi kabul ettikleridir. AK Parti'nin iktidara geldiği 2002 yılına bakıldığında, hükümetin seçmenlerin yüzde 25'inin oyunu almış ve tek başına iktidara gelmiştir. Diğer uluslararası kuruluşlar ile birlikte AB taleplerini yerine getirmek, seçmenlerin yaklaşık dörtte birinin oyuyla hükümet eden AK Parti açısından siyasi meşruiyetini güçlendirme çabasının yansımalarından birisi olarak görülebilir. Bunun yanı sıra, dış reform aktörlerinin talepleri ile AK Parti'nin ideolojik hedeflerinin de birbirini besleyen özellikler taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır (Güler, 2003, s. 4).

Bu değişim ve dönüşüm süreci içinde bu tezin odağında reform sürecinde veto oyuncularının tercihleri ve bu tercihlerindeki zamansal değişim vardır. AB uyum süreci çerçevesinde AB koşulluluğunun aktive olduğu son yirmi yıl içinde yerel yönetim politikalarının değişimi ve bu değişime direnç gösteren aktörlerin tanımlanarak; bu aktörlerin süreç içindeki davranış ve tutum değişimi analiz edilmektedir. Veto oyuncusu

olarak nitelenen bu aktörlerin davranışlarını analiz ederken veto oyuncularını teorisi ve rasyonel kurumsalcılık teorilerinden faydalanılmıştır. Bugüne kadar gerek teorisinin test edildiği çalışmalarda gerekse de örnek vakanın incelendiği çalışmalarda yalnızca veto oyuncularının sayısına odaklanılmıştır. Veto oyuncularının sayısı arttıkça, politika istikrarının da artacağı varsayımı hakim olsa da, yapılan pek çok ampirik çalışmanın bulguları, sisteme eklenen veto oyuncularının sayısının, politika istikrarına olan etkisinin, statükoya ve mevcut diğer veto oyuncularının tercihlerine bağlı olduğunu göstermiştir.

Bu çerçevede Tsebelis'in veto oyuncularını teorisinin çıkış noktası, farklı siyasal sistemlerde politika istikrarının karşılaştırılması olduğundan kavramsallaştırma partizan ve kurumsal veto oyuncularını üzerinden yapılmıştır. Ancak daha derine inilerek, seçili bir politika alanı ya da belirli bir politika değişimi konusu incelenecek olduğunda, hem farklılaşan ülke hem de politika alanına göre veto oyuncularının kategorizasyonunda da çeşitlendirmeye gitmek bir ihtiyaç halini almaktadır. Bu tezin odak noktasını oluşturan yerel yönetim reformu örneğinde Tsebelis'in kavramsallaştırdığı kurumsal ve partizan veto oyuncularını analiz için yeterli çerçeveyi sunmadığından, çıkar grupları, ordu, yargı gibi diğer veto oyuncularını da analiz birimine dahil edilmiş ve Türkiye özelinde yeni bir veto oyuncularını kategorizasyonu yapılmıştır.

Politika değişimi ya da reform süreçlerinde, çoğunluğu oluşturan uyumsuz grupların sayısı ne kadar fazla olursa, hepsini memnun etmek mümkün olmayacağından hükümetin pozisyonu da kırılgan ve istikrarsız olacaktır. Böylesi bir durumda, politika değişiminin güçlüğü dolayısıyla değişen politika sayısı az olacaktır. Başka bir deyişle, politika değişimi yahut reform süreçlerindeki kilitlenmenin temel nedeni; oyuncu sayısı arttıkça “Pareto kümesinin” küçülmesidir. İşlem maliyetlerinin bu sürece eklenmesi ise bu eğilimi güçlendirici niteliktedir. Bir anlamda aktörlerin rasyonel tercihleri karar süreçlerine önemli etkide bulunmaktadır. Bu da veto oyuncularının karşılaştıkları işlem maliyetleri neticesinde, rasyonalist kurumsalcı bir bakış açısıyla konjonktürel karar ve tutum değişikliklerini açıklayıcı niteliktedir.

Herhangi bir hukuk devletinde statükonun değişimi büyük ölçüde “mevzuat” değişimi ile mümkündür. Mevzuat, bir ülkenin yönetim kurallarını içeren metinleri ifade eder. Bir ülkenin mevzuatı, geçerli ve genel kabul görmüş “kamu iradesinin somut

görünüştür” (Güler, 2021, s. 147). Başka bir ifadeyle, “*yasama organları tarafından kabul edilmiş kanunlar toplamı*” olarak da tanımlanabilir. Demokratik bir hukuk devletinde mevzuat değişimi yasama ve yürütmenin “mutabık” olmaları yani uzlaşmaları ile mümkündür. Bu açıdan yasama ve yürütmenin birbirlerine “karşılıklı bağımlı” oldukları söylenebilir (Newton & Deth, 2014, s. 135).

Türkiye’de reform süreçlerinde; özne-aktör temelli, kurum temelli, iktidar (merkezi yönetim) temelli ve mevzuat temelli bir ilişkisellik söz konusudur. Yerel yönetim reformu örneğinde görüldüğü biçimde, 2004 Kamu Yönetimi Temel Kanunu partizan veto oyuncularını aşarak TBMM’den geçmiş, ancak Cumhurbaşkanı ve Anayasa Mahkemesi gibi kurumsal veto oyuncularına takılarak kadük kalmıştır. KYTK Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve kadük kalmıştır; fakat öngördüğü değişiklikler daha sonra çıkarılan bir dizi yasaya yansıtılmış ve uygulamaya geçmiştir. İlgili kanunun 1980 yılından itibaren gündemde olan, yapısal uyarılama ile iktisadi ve mali liberalizasyon politikalarının devamı olarak da değerlendirilmektedir (Yayman, 2005, s.318). Kanun ile, kamu idaresinin küçültülerek; devlete düzenleyici bir rol verilmesinin amaçlandığı ve aynı zamanda küresel reform politikalarının kavram ve kurum ağının olduğu gibi kabul edildiği ileri sürülmektedir (Güler, 2004, s. 27). Bu yönüyle ilgili kanun, idari reform çalışmaları içinde en radikal düzenleme olarak değerlendirilmektedir. Kanunun içeriği incelendiğinde, kamu yönetiminin köklü bir biçimde değiştirildiği ve liberalleştiği görülmektedir.

KYTK merkez-yerel dengesini değiştirecek çerçeve bir düzenlemedir. Ayrıca AB uyum sürecinde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması hususunda atılan ilk yasal adımdır. Her ne kadar kanun kadük kalsa da daha sonra çıkarılan kanunlar yoluyla öngörülen değişikliklerin bir kısmı hayata geçirilmiş, fakat esas radikal düzenleme olan merkezin özel, yerelin ise genel yetkili sayılmasına yönelik değişiklik veto oyuncularının girişimleri ile Anayasa engeline takılarak gerçekleştirilememiştir.

2002- 2011 arası dönem reformlarında daha ziyade “yerelleşme yönünde amaçlar ve adımlar” öne çıkarken; 6360 sayılı yasa bu anlamda “yerelde merkezileşmenin” somut bir göstergesi olmuştur. Yaşanan bu paradigma değişimi neticesinde, daha önce dağıtılan yetki ve görevler zaman içinde tekrar geri alınmış

(Övgün, 2016); yerelleştirilmiş mekanizmalar yeniden merkezileştirilmiştir. Örneğin, 2005 yılında il özel idareleri geniş yetkiler verilerek özerkleştirilmeleriyle yerelleşmenin en önemli yönetsel birimleri olarak öne çıkarken; 2012 yılına gelindiğinde -ki yapılan düzenleme ya da reformun sonuçlarını görmek için kısa bir zaman aralığıdır- daha önce güçlendirilen bu il özel idarelerinin varlığına ülkenin neredeyse yarısında son verilmiştir. Benzer şekilde imar konusunda da, yerel yönetimler esas yetkili yönetim birimleri iken; özellikle büyükşehir belediyelerinin muhalefet partileri tarafından kazanılmasının ardından imar yetkileri belediyelerden alınarak bakanlığa devredilmiştir.

Kamu yönetimi reformlarının bu şekilde ikili bir karakter taşıması, kısa vadelerde birbiriyle çelişkili düzenlemelere imza atılmış olmasının arkasında politik olduğu kadar ekonomik nedenlerin de etkisi vardır. Özellikle küresel ekonomik krizlerin etkilerinin reform süreçlerine yansımaları söz konusu olmaktadır. 2008 krizi ile kendisini iyiden iyiye gösteren ölçek ekonomileri tartışmaları Türkiye’de de kendisini göstermiş; küçük yerel yönetim birimlerinin idareye mali yük getirdiği düşüncesi ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının da etkisi ile, devletin tıpkı bir şirket gibi yönetilmesi düşünceleri tartışılmaya başlanmıştır (Övgün, 2016, s. 174). Ekonomi tabanlı bu yaklaşım ile birlikte Türkiye’deki siyasal alanda tek merkeze çekme düşünceleri bir araya gelmiş ve özellikle 2011 sonrası dönemde “yeni merkezileşme” olarak ifade edilen bir süreç yaşanmaya başlamıştır (Övgün, 2016, s. 174). Bu paradigma değişimi, veto oyuncularının tutumlarındaki değişime de neden olurken; aynı zamanda bazı oyuncuların sahneden çekilmesine sebep olmuştur. Örneğin bürokrasinin sahip olduğu güç siyasal alana kayınca bürokratların da veto oyuncusu konumu sarsılmıştır. Ayrıca ordu, cumhurbaşkanlığı gibi kurumlarda da benzer değişimler yaşanmış ve bu kurumlarla birlikte temsilcilerinin de reform süreçlerinde etkinliği azalmış, hatta yok olmuştur. Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile, parlamentonun zayıflayan gücü sonrası siyasal partilerin de yapılacak mevzuat düzenlemelerindeki etkisi sınırlandırılmış; aynı zamanda gücün tek merkezde toplanmış olması politika yapıcının konsensüs sağlama ve kamuoyu desteğini alma ihtiyacı ve yaklaşımını da zayıflatmıştır.

Bu tez kapsamında yürütülen çalışmada yerel yönetim reform süreçlerinde veto oyuncularının yaklaşımlarının belli parametreler etrafında şekillendiği ve temel bazı

tartışma konuları olduğu görülmüştür. MaxQDa veri analiz programı vasıtasıyla kodlanan görüşme tutanaklarından elde edilen sonuçlara göre tematik olarak tartışma konuları belirlenmiştir. Bunlar;

1. Yerindenlik ilkesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,
2. Güç/iktidar ilişkileri ve kaynak dağıtımı,
3. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri,
4. Optimal ölçek ve temsil
5. Yetki ve sorumluluklar
6. İdari-mali özerklik
7. Kayyımlik

olmak üzere yedi temel başlık altında toplanmıştır.

Merkez-yerel arası ilişkilerde ve yetki ve sorumlulukların dağıtımı konusunda “siyasi çatışmanın” öne çıktığı görülmektedir. Özellikle yerel yönetimler ile hükümetin farklı siyasi partiler olması durumunda çatışma şiddetlenmektedir. Yerel seçimlerin çoğunlukla iki genel seçim arası dönemde yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda; bu süreçte kamuoyundaki genel eğilimin hükümete tepki biçiminde olması, genel seçimlerde kazanılmış olan bölgelerin iktidar partisi tarafından kaybedilmesine neden olabilmektedir. Başka bir deyişle, yerel seçim dönemlerinde muhalefet partileri iktidar partisine nazaran daha kuvvetli olabilmektedir. Bu durum merkez ve yerelin farklı siyasi partilerin yönetiminde olması ile birlikte siyasi çatışmayı doğurmaktadır. Bu çatışmayı minimum hasarla atlatmak ve sorunları çözmeyi sağlamak için ise güçlü kurumsal yapılar gereklidir. Türkiye’de son dönem devletin yeniden yapılandırılması ve pek çok köklü kurumun lağvedilmesi ile birlikte, çatışmanın önlenmesi ve iş birliğinin sağlanması konusunda sorunlar yaşandığı görülmektedir.

Veto oyuncularını ile yapılan görüşmelerde de yetki ve sorumlulukların dağıtımı ile yetki devri gibi hususlarda temel belirleyicilerden birisinin de kaynak dağıtımı ve rantın nasıl paylaşılacağı konusu olduğu öne çıkmaktadır. 2B arazilerinin “işgalcilere” satılması, Hazine arazilerinin satılmak üzere bedelsiz olarak belediyelere devri ve gelirlerinin de belediyelere bırakılması ile imar affı gibi uygulamalar yerel yönetim

düzenlemelerinde karşımıza çıkan ve kentsel rantın paylaşımını sağlayan bazı düzenlemelerdendir. Merkez-yerel ilişkileri ve yetki devri konusunda kaynak dağıtım meselesi öne çıkmaktadır.

Yerel yönetim reformunun bir diğer önemli konu başlığı da idari-mali özerkliktir. Yerel yönetimlerin finansmanı meselesi hep tartışılacak bir konu olmuştur. Türkiye’de yerel yönetimlerin idari özerkliği konusunda bazı adımlar atılmış olsa da, özellikle mali özerklik konusunda ciddi sıkıntıların olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Yerel yönetim reformu adı altında yerel yönetimlere idari anlamda yeni hizmet sorumlulukları tanımlanırken, bu sorumluluklarla orantılı biçimde mali kaynak sağlanmadığı görülmektedir. Bu hususta özellikle uygulayıcılarla yapılan görüşmelerde de en çok şikayet edilen konulardan birisi finansman ve özellikle de yerel yönetimlerin öz gelirlerini yaratması ve kullanması konusu olmuştur.

Bir diğer tartışılacak başlık, yerel yönetimlerde optimal ölçek ve kaynakların verimli kullanılmasıdır. Yerel demokrasi ile kaynakların verimli kullanılması konusundaki hassasiyet birbiriyle çelişki yaratan durumlara neden olmaktadır. Optimal ölçeğin ne olduğu ve ne olması gerektiğine dair literatürdeki tartışmalar nihayete ermiş değildir. Bu tartışmanın bir netlik kazanması ise pek olası değildir; zira hem her ülkenin birbirinden farklı coğrafi, sosyal, ekonomik ve siyasal koşulları farklı ölçek anlayışına neden olmakta hem de bazı hizmetlerin sağlanmasında optimal ölçek küçükken bazılarında büyüktür. Bu nedenlerle yerel yönetimlerde tek bir optimal ölçek hesabı yapmak mümkün değildir.

İl mülki sınırına genişletilmiş olan büyükşehir belediye modeli İstanbul ve Kocaeli için uygun görülmekle birlikte; coğrafi olarak birbirine çok uzak yerleşim birimlerini içinde barındıran kentler için önemli sorunlara neden olduğu açıktır. Öte yandan, tek tip model içinde yer alan otuz büyükşehirin birbirinden farklı sosyo-ekonomik yapısı, coğrafi şartları ve ihtiyaçları olduğu da bilinmektedir. Bu durum, kentler arasında ve kentlerin merkezi ile çeperlerinde yaşayan vatandaşlara eşit hizmet götürülememesine neden olmaktadır. Bu açıdan optimal ölçek, verimlilik açısından bazı hizmet alanlarında sağlanması gereken bir husus iken, bunun ülkenin ve kentlerin ihtiyaçları ve dinamikleri temelinde yeniden düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu hususta veto oyuncularını ile yapılan görüşmelerde, özellikle coğrafi olarak geniş alana yayılan ve birbirinden farklı ihtiyaçları olan büyükşehirlerde ölçeğin büyütülmesi ile yerel yönetim birimlerinin artan yetki ve sorumluluk alanlarının hizmette aksamalara yol açtığı belirtilmiştir. Özellikle artan yetki ve sorumlulukla doğru orantılı biçimde artırılmayan mali kaynaklar bu sorunun daha da derinleşmesine neden olmaktadır.

Son dönemin önemli bir tartışma bağılığı olan ve özellikle yerel demokrasi bağlamında ele alınan kayyım atamaları konusu da veto oyuncularını tarafından öne çıkarılan başlıklardan olmuştur. Kayyım uygulamasına dair veto oyuncularını ile yapılan görüşmelerden çıkan ortak sonuç; belediyelerde hukuksuz uygulamalar varsa bile yapılacak iş ve eylemlerin anti demokratik olmaması ve hukuk yoluyla yürütülmesi yönündeki istekliliktir. Bu hususta yargı kararı olmaksızın, seçilmişler yerine atanmışların kayyım atanması konusunda genel bir rahatsızlık olduğu görülmektedir. Öte yandan pek çok veto oyuncusu bu durumun AYYÖŞ, yerindenlik ve uluslararası hukuk normları ile de bağdaşmadığı yönünde görüş beyan etmiştir.

Bu tez kapsamında yapılan mülakatlar ve incelenen dokümanlar göstermektedir ki; 2000’li yılların ilk yarısında siyasi iktidar tarafından yapılan fayda-maliyet hesapları neticesinde, maliyetleri göze alınarak ve faydaları gözetilerek yerel yönetimlerin Avrupalılaşması yolunda sınırlı da olsa bazı adımlar atılmıştır. Ancak sonrasında değişen iç ve dış dünyadaki koşullar ile birlikte, ekonomik krizler de ihtiyaçları ve beklentileri değiştirmiştir. Bu süreçte AB de kendi içinde gerek ekonomik krizler gerekse de meşruiyet krizleri yaşamıştır. Bununla birlikte AB tarafı genişleme sürecinde, Türkiye’nin üyelik sürecine ilişkin isteğini diri tutacak adımlar atmamıştır. Tüm bu dış gelişmelerin yanı sıra, içeride AK Parti 2004 yerel seçimleri, 2007 genel seçimleri, 2007 Cumhurbaşkanlığı seçimi, 2010 referandumu ve 2011 yılında gerçekleşen genel seçimlerde tekrar iktidar olarak üst üste elde ettiği seçim başarıları neticesinde siyasal meşruiyetini gün geçtikçe artırmış ve reform süreçlerinde ılımlı olma ve konsensüs sağlama gerekliliği ve isteğini zamanla yitirmiştir. Tüm bu gelişmeler, iktidarın reform süreçlerini tamamen iç politikaya dair kendi ajandasına göre yönetmesinin zeminini hazırlamıştır.

AB ile pamuk ipliğine bağlı hale gelen ve gün geçtikçe zayıflayan ilişkiler, içeride gücün konsolide olması ile birleşince merkezileşme eğilimleri de kuvvetlenmiştir. 2011 sonrası dönemde yerel yönetimlere dair yapılan düzenlemeler, yeniden merkezileşme ve özellikle yerelde merkezileşmenin önünü açmıştır. Görüşmeci 1 yerelleşme konusundaki dönüşüme dair şunları ifade etmiştir:

“Yerelleşme bir iklimdir. Yerelleşme dediğinde bu sadece yerel yönetimlerin yetkilerini arttırmak değildir, vatandaşın mantığında da böyle bir değişim yaratmaktır bu. Bir iklimdir, içselleştirilmesi gerekir. İktidar onu destekliyordu, iktidar desteğini çekince o iklim kalktı ortadan...” (Görüşmeci 1 ile yapılan Görüşme)

Bu konuda Görüşmeci 1’in de belirttiği gibi yerelleşme bir zihniyettir. Her alana yansımaları gerekir. Bu olmadığında, içselleştirilmediğinde kısa vadelerde ve konjontüre bağlı olarak değişimler yaşanabilmektedir.

Türkiye’nin AB koşulluluğu çerçevesinde yürüttüğü reform süreci araçsallaştırılmış bir Avrupalılaşmayı beraberinde getirmiştir. Reform sürecinde temel meselenin siyasi/politik olduğu gözlenmiştir. Gerek siyasa yapıcılar gerekse de veto oyuncularının reformlara yaklaşımları kendilerini merkezde-iktidarda hissetmeleri ve güç ilişkileri üzerinden şekillenmektedir. Başka bir deyişle, veto oyuncularının reformu şekillendiren parametrelere bakışlarındaki zamansal değişim, aktörlerin rasyonel çıkarları ile ilişkilidir. Siyasa yapıcılar gibi veto oyuncuları da var olan statükolarını korumak, güçlerini yitirmemek ya da sahip olmadıkları gücü elde edebilmek amacıyla reformlara destek olmakta ya da direnç göstermektedirler. Bu durum ise süreç içinde kimi zaman daha görünür olan kimi zaman ise etkinliğini yitiren AB koşulluluğu ve Avrupalılaşmayı sınırlandırmış ve hatta iç siyasetteki politika hamleleri için bir araç halini almıştır.

Bu tez ile yerel yönetim reformu örneğinde Türkiye’deki veto oyuncuları kategorize edilmeye çalışılmış ve reform yaklaşımları incelenmiştir. Reform kapsamında AB koşulluluğuna bakışları ve Avrupalılaşmanın yönüne dair bulgular elde edilmiş ve analize tabi tutulmuştur. İzlenen metodoloji ve elde edilen verilerin, veto oyuncularının politika yaklaşımları ve Avrupalılaşmanın araçsallaştırılmasına yönelik daha sonrasında yapılacak olan ampirik çalışmalara katkı sunacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. RGT: 10.07.2018, 30474
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RGT: 24.12.2003, 25326.
<https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, RGT: 23.07.2004, 25531.
<https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>
- 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>
- 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RGT: 04.03.2005, 25745.
<https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html>
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf>
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. RGT:13.07.2005, 25874.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5779&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>
- 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. RGT: 04.07.2011, 27984.
<https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=644&mevzuatTur=KHK&mevzuatTertip=5>
- 648 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 17.08.2011, 28028. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817-1-1.htm>
- 649 Sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına

Dair Kanun Hükmünde Kararname, RGT:17.08.2011, 28028.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817-1.htm>

674 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun
Hükmünde Kararname. RGT: 01.09.2016, 29818.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M2-2.htm>

AB Bakanlığı. Siyasi Reformlar-I. www.ab.gov.tr/files/rehber/04_rehber.pdf

AB Başkanlığı. (1998). Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf

AB Başkanlığı. (1999). Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf

AB Başkanlığı. (2000). Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf

AB Başkanlığı. (2001). Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf

AB Başkanlığı. (2001). Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf

AB Başkanlığı. (2002). Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf

AB Başkanlığı. (2003). Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf

AB Başkanlığı. (2003). Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf

AB Başkanlığı. (2004). Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf

AB Başkanlığı. (2005). Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf

- AB Başkanlığı. (2005). Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCercevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf
- AB Başkanlığı. (2006). Türkiye 2006 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf
- AB Başkanlığı. (2006). Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf
- AB Başkanlığı. (2007). Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf
- AB Başkanlığı. (2008). Türkiye 2008 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf
- AB Başkanlığı. (2008). Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf
- AB Başkanlığı. (2009). Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma. <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>
- AB Başkanlığı. (2009). Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf
- AB Başkanlığı. (2010). Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf
- AB Başkanlığı. (2011). European Council in Copenhagen-Conclusions of The Presidency. https://www.ab.gov.tr/files/_files/Zirve_Bildirileri/co_en_1993.pdf
- AB Başkanlığı. (2011). Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf
- AB Başkanlığı. (2012). Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf
- AB Başkanlığı. (2013). Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf

- AB Başkanlığı. (2014). Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf
- AB Başkanlığı. (2015). Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf
- AB Başkanlığı. (2016). Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf
- AB Başkanlığı. (2018). Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf
- AB Başkanlığı. (2019). Müzakere Çerçeve Belgesi. https://www.ab.gov.tr/muzakere-cerceve-belgesi_46229.html
- AB Başkanlığı. (2019). Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2019_trkiye_raporu-tr.pdf
- AB Başkanlığı. (2020). AB Müktesebatı ve Yerel Yönetimlerimizin Uyum: Bir Analiz Çalışması. <https://www.ab.gov.tr/siteimages/resimler/TT%20AB%20Muktesebat%20ve%20Yerel%20Yonetimlerimizin%20Uyumu%282%29.pdf>
- AB Başkanlığı. (2020). Avrupa Birliğinin Genişlemesi. https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-genislemesi_109.html
- AB Başkanlığı. (2020). Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf
- ABGS. (2011). Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma. <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>
- ABİFM. (2017). AB ve Yerel Yönetimler. <http://abifm.ibb.gov.tr/avrupa-birligi/ab-ve-yerel-yonetimler>
- Acar, A. & Sevinç, İ. (2011). Avrupa Birliği Sigma (Support For Improvement In Governance and Management) Programı'nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 25 (2), 1-12.
- AK Parti Genel Merkezi Yerel Yönetimler Başkanlığı. (2012). *Sorular ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Belediye Yasası*. www.akparti.org.tr/.../akparti_buyuksehir_yasasi.pdf
- AK Parti. (2002). *Acil Eylem Planı*. <http://arsiv.ntv.com.tr/news/188080.asp>
- Akçadağ, E. (2011). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye*. BİLGESAM.

- Akçay, Ü. (2017). AKP ve Neoliberal Popülizm. (6 Kasım 2017). *Gazete Duvar*.
<https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2017/11/06/akp-ve-neoliberal-populizm>
- Akdoğan A. A. (2007). Habermas'ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Müzakereci Demokrasi. *Amme İdaresi Dergisi*. 40(4), 21-44.
- Akdoğan, A. A. (2008). Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Yapbozu: Gelişmeler ve Öneriler. *OPUS-Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*. 13(19), 2499-2532. DOI: 10.26466/opus.594624
- Akman, S. (2005). Turkey-EU Relations in Enlargement Process :Rational Choice Approach to Interests ad Participation in Turkey. M. O. Vuijsteke & Floricica (Ed.), *Turkey on its way on the EU* içinde 31, (s. 55-74). Collegium.
- Aktan, vd. (1995). *Kamu Yönetimi*. Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Alemdar, Z. (2015). Baskı Grupları ve Sivil Toplum. (Ed.) S. Sayarı & H. D. Bilgin *Karşılaştırmalı Siyaset & Temel Konular ve Yaklaşımlar* içinde (s. 169-188).
- Alivizatos, N. (1995). Judges as veto players. H. Doring (ed.) *Parliaments and majority rule in Western Europe* içinde. St. Martin's Press.
- Alt, J. E., & Lowry, R. C. (1994). Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: Evidence from the states. *American Political Science Review*, 88(4), 811-828.
- Altınbaş, D. (2009). İyi Bir Think Tank, İyi Bir Think Tanker. H. Kanbolat & H. A. Karasar (ed.) *Türkiye'de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri içinde* (s. 22-30). Nobel Yayınları.
- Angelova, M., Bäck, H., Müller, W. C., & Strobl, D. (2018). Veto player theory and reform making in Western Europe. *European journal of political research*, 57(2), 282-307.
- Arıkan, Y. E. (2004). Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler. *Görüş Dergisi*. Mart 2004, 38-51.
- Arıkboğa, E. (2015). *Özerklik:Yerel Yönetimler ve Türkiye*. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Arıkboğa, Ü. (2015). Türkiye'de Yerel Vergi Yönetimi. *Maliye Dergisi*. (168), 1-19.
- Arkonaç, S. B. (2017). *Psikolojide Söz ve Anlam Analizi: niteliksel duruş*. Hiper Yayın.

- Aspinwall, M. D., & Schneider, G. (2000). Same menu, separate tables: The institutional turn in political science and the study of European integration. *European Journal of Political Research*, 38(1), 1-36. <https://doi.org/10.1023/A:1007055330779>
- Avaner, T. (2009). Kamu Yönetiminde Reform: Bağımlılık Bağlamında Reformun Antropolojisi. [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Babacan A. (2011). 2001 Krizi 381 Milyar Götürdü Kriz Olmasaydı Borç Olmayacaktı. <http://www.aksam.com.tr/ekonomi/2001-krizi-381-milyar-lira-goturdu-kriz-olmasaydi-borc-olmayacakti/haber-2157>
- Balaban, O. (2004). Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 13(4), 5-18.
- Balcı, A. (2004). Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması. T. Uzun & S. Özen (Ed.). *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye: Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm: Sorunlar ve Tartışmalar* içinde. Seçkin Yayınları.
- Balkır, C., & Soyaltın, D. (2018). *Avrupalılaşıma-Tarih, Kavram, Kuram ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Batley, R. & Larbi, G. A. (2004). *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*. Palgrave Macmillan.
- Bednar, J. & Ferejohn, J. & Garrett, G. (1996). The politics of European federalism. *International Review of Law and Economics*. 16(3), 279-294.
- Bell, S. (2002). Institutionalism. J. Summers (ed.). *Government, Politics, Power and Policy in Australia* içinde (s. 363-380). Pearson Education.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Doubleday.
- Berman, P. (1995). Health sector reform: making health development sustainable. *Health Policy*, 32, 13-28.
- Bouckaert, G. (2002). Administrative Convergence in the EU: Some Conclusions for CEEC's. *East-West co-operation in public sector reform: Cases and results in Central and Eastern Europe*, ss.59-68.
- Bozkurt, Ö. vd. (1998). *KamuYönetimi Sözlüğü*. TODAİE Yayınları.
- Börzel, T. A. (1999). Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 37(4), 573-596. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-5965.00197>
- Börzel, T. A. (2001). *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI:10.1017/CBO9780511491900>

- Börzel, T. A., & Risse, T. (2003). Conceptualizing the domestic impact of Europe. *The politics of Europeanization*, 57(80).
- Börzel, T.A. & Panke, D. (2016). Europeanization. M. Cini & N. Pérez-Solórzano Borragán (Ed.) *European Union Politics* içinde. Oxford University Press.
- Brusis, M. (2005). The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia. *East European Politics and Societies*, (19)2, 291-316.
- Buller, J., & Gamble, A. (2002). Conceptualising Europeanisation. *Public Policy and Administration*, 17(2), 4-24. <https://doi.org/10.1177/095207670201700202>
- Bulmer, S. (2009). Politics in Time meets the politics of time: historical institutionalism and the EU timescape. *Journal of European Public Policy*, 16(2), 307-324. <https://doi.org/10.1080/13501760802589347>
- Bulmer, S. J. (1998). New institutionalism and the governance of the Single European Market. *Journal of European Public Policy*, 5(3), 365-386. <https://doi.org/10.1080/135017698343875>
- Bulmer, S., & Burch, M. (1998). Organizing For Europe: Whitehall, The British State And European Union. *Public Administration*, 76(4), 601-628. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-9299.00128>
- Bulut, M. (2011). Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları. *Sayıştay Dergisi*. 82, 97-124.
- Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, 59(3), 341-369.
- Caporaso, J. A., & Jupille, J. (2001). The Europeanization of social policy and domestic political change. *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*.
- Cardona, F. P. (2002). *The European Administrative Space: Assessing Approximation of Administrative Principles and Practices among EU Member States*. SIGMA, OECD.
- Carey, M., Srinivasan, A., & Strauss, R. (1996). Optimal Consolidation of Municipalities: An Analysis of Alternative Designs. *Socio-Economic Planning Sciences*, 30(2), 103-119.
- Castells, M.. (2006). *Enformasyon Çağı II: Ekonomi, Toplum ve Kültür-Kimliğin Gücü*. (Çev.Ebru Kılıç). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Checkel, J. T. (1999). Social Construction and Integration. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 545-560. <https://doi.org/10.1080/135017699343469>
- Checkel, J. T. (2000). *Compliance and conditionality*.

- Checkel, J. T. (2005). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 59(4), 801-826.
- CoE. (2014). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. <https://rm.coe.int/booklet-european-charter-of-local-self-government-turkish-version/168071b67b>
- Collier, R. B., & Collier, D. (1991). Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. *Collier, Ruth Berins, and David Collier*.
- CoR. (2002). <https://cor.europa.eu/en/about>
- CoR. (2003). The EU's Assembly of Regional and Local Representatives <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Opinions.aspx>
- Cowles, M. G., Caporaso, J. A., & Risse, T. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Cornell University Press.
- Creswell, J. W. (2020). *Nitel Araştırma Yöntemleri: Beş Yaklaşımına Göre Nitel Araştırma ve Araştırma Deseni* (Çev: Bütün, S. & Demir, S.B.). (3.Baskıdan Çeviri-2013). Siyasal Kitabevi.
- Crick, B. (1964). *In Defence of Politics*. Penguin Publishing.
- Çakır, M. (2013). Reform ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme. *Tarih Okulu Dergisi* ,(16), 627-640.
- Çelenk, A. A. (2008). *Europeanization and Devolution: Centre-Local Relations in Turkey* [Doktora Tezi, Bilkent Üniversitesi]. Ankara.
- Çelik, F. (2013). *Küresel Bağımlılığın Yeni Biçimi: Belediyelerin Yerel-Merkezileşmesi ve Merkezi İdareye Pazar Olarak Bağlanması*. <http://blog.radikal.com.tr/kent-kulturu/kuresel-bagimlilikin-yeni-bicimi-belediyelerin-yerel-merkezilesmesi-ve-merkezi-idareye-pazar-olarak-baglanmasi-37743>
- Çepel, Z. (2013). *Türkiye’de Sivil Toplum, Avrupalılaşıma ve Demokrasinin Güçlenmesi: MÜSİAD’ın Değişen Rolü* [Yayınlanmamış Doktora Tezi] Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Çetinkaya, Ö. (2021). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Çınar, T. (2009). Yerel Yönetimlerde Neoliberal Reform: Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Ölçeklendirilmesi. *Toplum ve Hekim*, 24(4-5), 280-288.
- Çiner, C. U. (2017). Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço. *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(28), 27-52.
- Çoker, Z. (2003). *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk İdareciler Derneği Yayını.

- Dahl, R. (2001). *Demokrasi Üstüne*. (Çev. B. Kadioğlu). Phoenix Yayınevi.
- Demmke, C. (2002). Undefined Boundaries and Grey Areas: The evolving Interaction between the EU and National Public Services. Maastricht, EIPASCOPE, 2002(2), 8-15.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2005). *The Sage Handbook of Qualitative Research* (3. ed.). Thousans Oaks, CA:Sage.
- Diermeier, D., & Feddersen, T. J. (1998). Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure. *American Political Science Review*, 92(3), 611-621.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction to the new institutionalism. *The new institutionalism in organizational analysis*, 1-38.
- Dinçer, Ö. (2003). Kamu Yönetiminde Değişim. *Samsun Konuşması*. http://www.omerdincer.com/document/samsun_konusmasi.pdf
- Dinçer, Ö., & Yılmaz, C. (2003). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. T.C. Başbakanlık Yayınları.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row.
- Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165-187.
- Ecevit, Y. A., & Kapan, Ç. (2020). Yasama-Yürütme İlişkilerinde Çatışmalı Bir Dönemin Analizi: Ahmet Necdet Sezer Dönemi (2000-2007). *Alternatif Politika*, 12(3), 673-699.
- Ekici, B. (2007). Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması: Ülkemizde Yürütülen Çalışma Örnekleri. A. Nohutçu & A. Balcı (Ed.). *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II* içinde (s. 115-150). BETA Yayınları.
- Eliçin, Y. (2011). The Europeanization of Turkey: Reform in local governments. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi* (7).
- Epstein, L. E. (1967). *Political Parties in Western Democracies*. Praeger.
- Erol, . (2021). Türk Yerel Yönetimlerinin Yasal Ve Yapısal Dönüşümünde Fransa Ve İngiltere Örneklerinin Etkisi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 70, 123-139. DOI:10.51290/dpusbe.982072
- Ersoy M. (2012). Yerelden Ulusala Merkezileşerek Aynılaştan Planlama Anlayışı. <http://www.melihersoy.com/wpcontent/uploads/2012/09/YereldenUlusalaMerkezile%C5%9FerekAyn%C4%B1la%C5%9FanPlanlamaAnlay%C4%B1%C5%9F%C4%B1SBFYerelY%C3%B6netimlerKurultay%C4%B1ndaSunulanBildiri2011.pdf>

- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi*. Umuttepe Yayınları.
- European Commission. (2001). *European Governance - A White Paper*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10
- European, C. (1993). *Copenhagen Criteria*. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en
- Eylemer, S. (2010). *Avrupalılaşıma Sürecinde Siyasi Koşulluluk ve Elitler: Türkiye Örneği* [Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi]. İzmir.
- Farrall, S., Gray, E., Jennings, W., & Hay, C. (2014). Using Ideas Derived from Historical Institutionalism to Illuminate the Long-Term Impacts on Crime of Thatcherite Social and Economic Policies. *Long-term Trajectories of Crime in the UK Working Paper* (1).
- Featherstone, K., & Radaelli, C. M. (2003). *The politics of Europeanization*. OUP Oxford.
- Fournier, J. (1998). Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries (ed.) *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space* içinde. SIGMA Papers No. 23.
- Fullan, M. (2000). The Three Stories of Education Reform. *Phi Delta Kappan*, 581-584.
- Ganghof, S. (2003). Promises and pitfalls of veto player analysis. *Swiss Political Science Review*, 9(2), 1-25.
- Garrett, G., & Tsebelis, G. (1996). An institutional critique of intergovernmentalism. *International Organization*, 50(2), 269-299.
- Gehlbach, S. (2013). *Formal Models of Domestic Politics (Analytical Methods for Social Research)*. Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139045544
- Goldschmidt, P. vd. (2005). The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. *Reference Guide for Horizontal Integration*. https://www.nispa.org/publication_details.php?p_id=100&pg=7
- Goldsmith, & Klausen, K. K. (1997). *European integration and local government* (ed.) M.J.F. Goldsmith & K. Klausen. European Consortium for Political Research. Edward Elgar.
- Gorges, M. J. (1999). Of What Use is the New Institutionalism? An Analysis of the Institutionalization of the Social Dialogue.
- Gorges, M. J. (2001). The new institutionalism and the study of the European union: The case of the social dialogue. *West European Politics*, 24(4), 152-168. <https://doi.org/10.1080/01402380108425469>

- Görmez, K. (2012). Yerelleşme-Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası, Zaman, 18 Kasım.
- Gözler, K. (2003). *Türk Anayasa Hukuku*. Ekin Kitabevi.
- Grabbe, H. (1999). A partnership for accession? The implications of EU conditionality for the Central and East European applicants.
- Grabbe, H. (2002). European Union conditionality and the *acquis communautaire*. *International political science review*, 23(3), 249-268.
- Grabbe, H. (2003). Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process. *The politics of Europeanization*, 27(303), 29.
- Grabbe, H. (2006). *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan.
- Graziano, P. (2003). Europeanization or Globalization?: A Framework for Empirical Research (with Some Evidence from the Italian Case). *Global Social Policy*, 3(2), 173-194. <https://doi.org/10.1177/1468018103003002006>
- Graziano, P. R., & Vink, M. (2007). Europeanization : new research agendas.
- Greener, I. (2002). Understanding NHS reform: the policy-transfer, social learning and path-dependency perspectives. *Governance* 15(2), 161-183.
- Gül H. ve Özgür H. (2004). Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. M Acar ve H Özgür (ed), *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde (s.161-206). Nobel Yayınları.
- Gül, H., Kiriş, H. M., Negiz, N., & Gökdayı, İ. (2014). (Der.) *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Detay Yayıncılık.
- Güler B. A (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-29.
- Güler B. A. (2006). Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım. 3. Baskı, İmge Yayınları.
- Güler, A. B. (2005). *Reformlar Beyaz Devrimler Kırmızı mı?*. (Kamu Yönetiminde Değişme Nasıl Çalışılabilir II, Issue.
- Güler, B. A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*. TODAİE.
- Güler, B. A. (1998). 1998 Reform tasarısı üzerine bir inceleme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(4), 3-25.
- Güler, B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: YAYED.

- Güler, B. A. (2004). Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı: Toplumsal Eşitlik ve Yönetim. Kamu-Yerel Yönetim Reformu ve Türkiye. Türkiye Ekonomi Kurulu Tartışmalı Toplantı.
- Güler, B. A. (2013). *Anayasa Mahkemesi Daha Ne Kadar Bekleyecek?*. (24.08.2013) <http://baguler.blogspot.com.tr/2013/08/anayasa-mahkemesi-daha-ne-kadar.html>
- Güler, B. A. (2012). *Bütünşehir Belediyesi TBMM Komisyon Konuşmaları*, (12.11.2012). <http://www.birgulaymanguler.net/files/BUTUNSEHiR.pdf>
- Güler, B. A. (2012). Büyükşehir Kanunu İle Başkanlık Sisteminin Alt Yapısı Oluşturuluyor. *Egenin Sesi*. (13.11.2012). http://www.egeninsesi.com/88632birgul_ayman_guler_buyuksehir_kanunuyla_baskanlik_sisteminin_altyapisi_kurulacak_koyler_ranta_acilacak
- Günay, D. (2014). Avrupalılaşma. B. Akçay & İ. Göçmen (Ed.), *Avrupa Birliği-Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar* içinde (s. 661-682). Seçkin Yayınevi.
- Habermas, J. (1976). *Legitimation Crisis*. Heineman.
- Habermas, J. (2009). *Kamusalılığın Yapısal Dönüşümü*. (Çev. Tanıl B. & Mithat S.). İletişim Yayınları.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hammond, T. & Knott, J. (1996). Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making. *Journal of Law, Economics and Organization*, (12), 119-166. 10.1093/oxfordjournals.jleo.a023355.
- Hansen, R. (2002). Globalization, embedded realism and path dependence: the other immigrants to Europe. *Comparative Political Studies*, 35(3), 259-283.
- Harmsen, R. (2000). Europeanization and governance: A new institutionalist perspective. içinde *Europeanization* (s. 51-81). Brill Rodopi.
- Harvey, D. (2004). 'Yeni Emperyalizm': Mülksüzleştirme Yoluyla Birikim. *Praksis*, (11 Yaz), 23-48.
- Harvey, D. (2006). Neo-Liberalism as Creative Destruction. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 88(2), 145-158.
- Heritier, A., & Knill, C. (2000). Differential Responses to European Policies: A Comparison. *Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie*, 7 (Pre-prints).
- Heywood, A. (2006). *Siyaset*. Adres Yayınları.

- Hille, P., & Knill, C. (2006). 'It's the Bureaucracy, Stupid': The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999-2003. *European Union Politics*, 7(4), 531-552. <https://doi.org/10.1177/1465116506069442>
- Hindess, B. (1989). *Political Choice and Social Structure: An Analysis of Actors, Interests and Rationality*. Edward Elgar Publishing.
- Howell, K. (2002). Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies.
- Hughes, J., Sasse, G., & Gordon, C. (2004). Conditionality and compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional policy and the reform of sub-national government. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42(3), 523-551.
- Hughes, J., Sasse, G., & Gordon, C. (2005). (Der.) *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230503182>.
- Immergut, E. M., & Abou-Chadi, T. (2014). How electoral vulnerability affects pension politics: Introducing a concept, measure and empirical application. *European Journal of Political Research*, 53(2), 269-287.
- İKV. (1997). Agenda 2000: For a stronger and wider Union. <https://www.ikv.org.tr/images/files/B8%2Den.pdf>
- İKV. (2007). Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma (Maastricht Antlaşması). <https://www.ikv.org.tr/images/files/A5-tr.pdf>
- İKV. Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma. <https://www.ikv.org.tr/images/files/A2-tr.pdf>
- Jochem, S. (2003). Veto Players or Veto Points? The Politics of Welfare State Reforms in Europe. *Annual meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia, United States
- Jönsson, C., & Tallberg, J. (2008). Institutional theory in international relations. J. Pierre, B. G. Peters, & G. Stoker (Ed.), *Debating Institutionalism* içinde. Distributed in the United States Exclusively by Plagrave Macmillan.
- Jupille, J., & Caporaso, J. A. (1999). Institutionalism and the European Union: Beyond international relations and comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), 429-444.
- Kaarlejärvi, J. K. (2003). Identifying the Institutional Variables of European Economic Institutionalisation. *Sixth Summer School on "EMU: Current State and Future Prospects*, 24-31.
- Kaiser, A. (1998). Institutional Regimes. J. W. v. Deth (Ed.), *Comparative Politics: The Problem of Equivalence* içinde (s. 205-221). Routledge.

- Kalın, İ. (2007). *Özgürlük, Rasyonalite ve Modernliği Aşmak (I)*. Setav. <https://www.setav.org/ozgurluk-rasyonalite-ve-modernligi-asmak-i/>
- Kara M. & Palabıyık H. (2007). 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri - Toplum Kalkınması İlişkisi. H. Özgür ve M. Kösecik (ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II* içinde (s. 25-47). Nobel Yayın Dağıtım.
- Karabulut, B. (2010). Dünya’da ve Türkiye’de Think Tank Kuruluşları: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Akademik Bakış*, 4(7), 91-104.
- Keleş, R. & Mengi A. (2013). *Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları*. Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2012). Anakentlerin Dünyü, Bugünü ve Yarını. *Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu-3*. Gazi Üniversitesi. 6-7 Kasım 2012.
- Keleş, R. (2014). Local Governance and Democracy. Ömürgönülşen, U. & U. Sadioğlu (ed.). *Local Governance Today: European and Turkish Experience in Local Politics, Democracy and Governance and Reciprocal Lessons* içinde (s. 15-31). TBB Yayınları.
- Keleş, R. (1995). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 4(6).
- Keleş, R. (2011). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Kitabevi.
- Kerman, U. vd. (2012) Türkiye’de Mahalli İdare Birlikleri. *Journal of Business Economics and Political Science*, 1(1), 65-82.
- Keser, H. (2003). Türk Hukukunda Cumhurbaşkanının Kanunları Denetleme Yetkisi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 11 (1-2), 139-163.
- Keskin N. (2009). Mülki İdare Sistemi: Genel Yönetimden Esnek Gözetime. B. Övgün (ed), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* içinde (s.117-128). KAYAUM.
- Keskin, M. H. (2010). *Doğru Sanılan Yanlışlarla Avrupa Birliği*. ABGS.
- Kıbrıs, A. (2010). *Veto Players and Political Decision Making*. [Yayınlanmamış Doktora Tezi] Sabancı Üniversitesi.
- Kışlalı, A. T. (2006). *Siyasal Sistemler*. İmge Yayınevi.
- Kışlalı, A. T. (2008). *Siyaset Bilimi*. İmge Yayınevi.
- Kiel, L. D. & Elliott E. (1999). Long-Wave Economic Cycles, Techno-Economic Paradigms and the Pattern of Reform in American Public Administration. *Administration & Society*, 30 (6), 616-639.
- Kiewiet, D. R., & McCubbins, M. D. (1991). *The logic of delegation*. University of Chicago Press.

- Kitschelt, H. (2002). Can Veto Player Configurations Explain Pathways of Economic Reform after Communism?. *Veto Players and Policy Change Workshop*. (A Proto Paper).
- Kochenov, D. (2006). EU Enlargement: Flexible Compliance with the Commission's Pre-Accession Demands and Schnittke's Ideas on Music. *BGU-CSEPS Working Paper*, (2).
- Koyuncu E. ve Sertesin S. (2012). Yerelleşmede Bir İleri İki Geri. *Yerel Yönetim Reformu Tartışma Dizisi / Politika Notu-5*. TEPAV.
- Koyuncu, E.& Köroğlu, N. T. (2012). *Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*. TEPAV. (Kasım 2012).
http://www.tepav.org.tr/upload/files/13524625179.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf
- Koyuncu, E. (2012). *Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analiz*. (Kasım 2012). TEPAV.
http://www.tepav.org.tr/upload/files/13528786764.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf
- Kösecik, M. (2006). Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası. H. Özgür & B. Parlak (Ed.). *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler* içinde. Alfa Aktüel Yayınları.
- Kreppel, A. (1997). The impact of parties in government on legislative output in Italy. *European Journal of Political Research*, 31(3), 327-349.
- Ladrech, R. (1994). Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 32(1), 69-88.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x>
- Ladrech, R. (2014). Rethinking the Relationship between Europeanization and European Integration. R. Coman, T. Kostera & L. Tomini (ed). *Europeanization and European Integration* içinde. Palgrave Macmillan.
- Laswell, H. (1965). *World Revolutionary Elites: Studies in Coercive Ideological Movement*. The MIT Press.
- Lavenex, S. & Schimmelfennig, F. (2011). EU Democracy Promotion in the Neighbourhood: From Leverage to Governance? *Democratization*, 885-905.
- Lavenex, S., & Uçarar, E. M. (2004). The External Dimension of Europeanization. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, (39), 417 - 443.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. (D. N. Smith). Oxford: Blackwell.

- Leino, P. & Petrov, R. (2009). Between ‘Common Values’ and Competing Universals- The Promotion of the EU's Common Values through the European Neighbourhood Policy. *European Law Journal* 15(5), 654–671.
- Levi, M. (1999). Producing an Analytic Narrative. J. Bowen, R. Petersen (ed.). *Critical Comparisons in Politics and Culture* içinde (ed). Cambridge University Press.
- Lohmann, S. (1998). Federalism and Central bank Independence: The Politics of German Monetary Policy, 1957–92. *World Politics*, 50(3), 401-446. <https://doi.org/10.1017/S0043887100012867>
- MacKenzie, I. (2021). *Siyaset Nedir? Temel Kavramlar ve Güncel Tartışmalar* (Çev. U. Gezen). Metropolis Yayıncılık.
- Mainwaring, S. (1989). *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. Citeseer.
- Mainwaring, S. (1991). Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, 24(1), 21-43.
- Mainwaring, S. & Scully, T. R. (1995). Introduction: Party Systems in Latin America. Mainwaring, S. & T. R. Scully (der.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* içinde. (s. 1-36), Stanford University Press.
- Mannheim, K. (2003). *Essays on the Sociology of Culture*. Routledge Press.
- Mansfield, E. D., Milner, H. V., & Pevehouse, J. C. (2007). Vetoing Co-operation: The Impact of Veto Players on Preferential Trading Arrangements. *British Journal of Political Science*, 37(3), 403-432. <https://doi.org/10.1017/S0007123407000221>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*. Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2004). The Logic of Appropriateness. *The Oxford Handbook of Political Science*.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Elaborating the “New Institutionalism”. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, (5), 3-20.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Massey, A. (2004). Modernisation As Europeanisation: The Impact of the European Union on Public Administration. *Policy Studies*, 25(1), 19-33.

- Matei, A. I. (2010). The Development of the European Administration: Fundamental Concepts and Approaches (4 Ocak 2010). <https://ssrn.com/abstract=1531235>
- Memiş, H. (2018). Mahalli İdarelerin Merkezi İdare ile İlişkilerine İlişkin Yeni Düzenlemeler. <https://mevzuattakip.com.tr/mevzuat/mahalli-idarelerin-merkezi-idare-ile-iliskiler-ine-iliskin-yeni-duzenlemeler>
- Mengi, A. (2007). Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler. A. Mengi (Ed.). *Yerellik ve Politika, Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi* içinde. İmge Kitabevi.
- Merriam, S. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. Jossey-Bass.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mills, C.W. (1974). *İktidar Seçkinleri*. Bilgi Yayınevi.
- Miošić-Lisjak, N. (2006). Croatia and the European Union. *Policy Studies*, 27(2), 101-114. <https://doi.org/10.1080/01442870600637953>
- Mjøset, L. (1997). *The historical meanings of Europeanisation*. Arena.
- Moe, T. M. (1993). Presidents, institutions, and theory içinde: G. C. Edwards, vd. (ed) *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. University of Pittsburgh Press, 850-73.
- Moe, T. M., & Caldwell, M. (1994). The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift Für Die Gesamte Staatswissenschaft*, 150(1), 171-195. <http://www.jstor.org/stable/40753031>
- Moravcsik, A., & Vachudova, M. (2010). REVIEW Bargaining Among Unequals: Enlargement and the Future of European Integration.
- Morlino, L. (1999). *Europeanization and Representation in Two Europes* (EUI Working Paper, Issue).
- Mosca, G. (2019). *Siyasi Doktrinler Tarihi*. Bilge Kültür Sanat.
- Mtchedlishvili, D. (2018). Is there a room for optimism for the near-future enlargement of the European Union? *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, 10(3).
- Munger, M. C. (2004). [Veto Players: How Political Institutions Work, George Tsebelis]. *The Independent Review*, 9(2), 297-299.

- Müftüler-Bac, M. (2005). Turkey's Political Reforms: The Impact of the European Union. *Southeast European Politics and Societies*. 10(1), 16-30.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahali İdareler*. Beta Yayıncılık.
- Nalepa, M., & Xue, J. (2019). Can the number of veto players measure policy stability? *Chicago: mimeo. Department of Political Science, The University of Chicago*.
- Newton, K., & Deth, J. W. v. (2014). *Karşılaştırmalı Siyasetin Temelleri* (Çev.E. Saraçoğlu). (Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World). Phoenix Yayınevi.
- North, D. C. (1996). Epilogue: Economic Performance Through Time. İçinde: D. C. North, L. J. Alston, & T. Eggertsson (Ed.) *Empirical Studies in Institutional Change* (s. 342-356). Cambridge University Press.
<https://doi.org/DOI:10.1017/CBO9781139174633.023>
- OECD. (1998). Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. *OECD/SIGMA Papers: No: 23.CCNM/SIGMA/PUMA* (98)39.
- OECD. (1999). European Principles for Public Administration. *OECD/SIGMA Papers: No: 27. CCNM/SIGMA/PUMA* (99)44/REV1.
- Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-5965.00403>
- Olsen, J. P. (2009). Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government. *European Political Science Review*, 1(1), 3-32.
<https://doi.org/10.1017/S1755773909000022>
- Ömürgönülşen, U. & Öktem M. K. (2007). *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi*. İmaj Yayınevi.
- Övgün, B. (2013). *Türkiye'de Kamu Yönetimi'nin Dönüşümü*. Nika Yayınevi.
- Övgün, B., & Kantaş, Ö. (2017). Kamu Yönetimi Reformunun Psikolojik Süreci ve İnsan Unsuru. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(26), 313-326.
- Özbudun, E. (1974). *Siyasal Partiler*. Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- Özdemir, H. (2015). *Avrupa Mantığı: Avrupa Bütünleşmesinin Teori ve Dinamikleri*. Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- Özel M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsdiarite). *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(3), 25-43.

- Özen, Ş. (2013). Yeni Kuramsal Kuram. E. E. Deniz Taşçı (Ed.) *Örgüt Kuramı* içinde (s. 120-139). Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayını.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi-Teoriden Uygulamaya*. Platin Yayınevi.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar. *Sayıştay Dergisi*, (63), 59-89.
- Öztürk, K. (2019). Yerel Yönetim Reformunda Yerelleşme–Merkezileşme Dikotomisi: 6360 Sayılı Yasa Örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*. 11 (2), 133-148. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/hiad/issue/47102/591532>
- Page, S. E. (2006). Path dependence. *Quarterly Journal of Political Science*, 1(1), 87-115.
- Pareto, V. (2015). *Seçkinlerin Yükselişi ve Düşüşü: Kurumsal Bir Sosyoloji Uygulaması*. Doğu Batı Yayınları.
- Parlak, B. (2006). Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Ülkelerde Yerel Yönetimler. H. Özgür & B. Parlak (Ed.). *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler* içinde. Alfa Aktüel Yayınları.
- Persson, T., & Tabellini, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. İçinde: Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science : The New Institutionalism*. Pinter.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional theory in political science*.
- Peters, B. G. (2008). Institutional Theory: Problems and Prospects. (Ed.) Pierre, Jon. *Debating institutionalism* içinde.
- Peters, G. (1992). Government Reorganization: A Theoretical Analysis. *International Political Science Review*, 13(2), 199-217.
- Petrovic, M. (2013). *The democratic transition of post-Communist Europe: In the shadow of communist differences and uneven Europeanisation*. Springer.
- Pierson, P. (1994). The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective. *Program for the Study of Germany and Europe*.
- Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 29(2), 123-163. <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Plant, R. (1982). Jürgen Habermas and the idea of legitimation crisis. *European Journal of Political Research*, 10(4), 341-352.
- Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. METU Press.
- Pollack, M. (2004). The New Institutionalisms and European Integration. (Ed.) A. Wiener & T. Diez. *European Integration Theory* içinde (s. 137-156). Oxford University Press.
- Pollack, M. A. (1996). The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis. *Governance*, 9(4), 429-458.
- Pollack, M. A. (2001). International Relations Theory and European integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 39(2), 221-244.
- Pollack, M. A. (2005). Theorizing EU Policy-Making. *Policy-making in the European Union* içinde (s. 12-45). Oxford University Press.
- Pollack, M. A. (2007). Rational Choice and EU Politics.: *Handbook of European Union Politics* içinde (s. 31-56).
- Pollitt, C. (2002). Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 4(1), 471-492.
- Powell, W. (1991). Expanding the Scope of Institutional Analysis. (Ed.). W. Powell, & P. DiMaggio *The New Institutionalism in Organizational Analysis* içinde (s. 183-203). The University of Chicago Press.
- Powell, W. (1991). Expanding the Scope of Institutional Analysis. *The New institutionalism in Organizational Analysis, Chicago*, 183-203.
- Pridham, G. (2005). *Designing democracy: EU enlargement and regime change in post-communist Europe*. Springer.
- Radaelli, C. M. (2000). Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers (EIoP)*, 4(8).
- Radaelli C. M. (2002). The domestic impact of european union public policy: Notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research. *Politique Européenne*, 5(1), 105-136.
- Radaelli, C. M. (2004). Europeanisation: Solution or Problem? *European Integration online Papers (EIoP)*, 8(16).

- Rehn, O. (2006). *Europe's Next Frontiers*. Speech at the European Policy Center, Brüksel, 10 Ekim.
- Risse, T., & Börzel, T. (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers (EioP)*, 4.
- Risse, T., Börzel, & Tanja, A. (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers (EioP)*, 4.
- Rockman, B. A., & Weaver, R. K. (1993). *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*. Brookings Institution.
- Rodrik, D. (1996). Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*, 34(1), 9-41. <http://www.jstor.org/stable/2729408>
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*.
- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>
- Roubini, N., & Sachs, J. (1989). Government spending and budget deficits in the industrial countries. *Economic policy*, 4(8), 99-132.
- Sabuktay, A. (2014). *Mülksüzleştirmenin Yönetimi: 2000'lerde Türkiye'de Devlet ve Kamu Yönetimi*. Nota Bene Yayınları.
- Sarı, Ö. F. (2016). *Yeni Kurumsalcılık Çerçevesinde Enerji Topluluğu* [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.
- Sartori G. (1993). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*. Türk Demokrasi Vakfı.
- Sayarı, S. (2015). Siyasi Partiler ve Parti Sistemleri. Sayarı, S. & H. Dikici Bilgin (Der.). *Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar* içinde (s. 123-143), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Schimmelfennig, F. (2008). EU Political Accession Conditionality After the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness. *Journal of European Public Policy*, 15(6), 918-937. <https://doi.org/10.1080/13501760802196861>
- Schimmelfennig, F. (2012). *Europeanization Beyond Europe*.
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2002). Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research. *Journal of European Public Policy*, 9(4), 500-528. <https://doi.org/10.1080/13501760210152411>

- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 661-679. <https://doi.org/10.1080/1350176042000248089>
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2005). The Europeanization of Central and Eastern Europe.
- Schimmelfennig, F., Engert, S., & Knobel, H. (2003). Costs, commitment and compliance: The impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 41(3), 495-518.
- Schimmelfennig, F., Engert, S., & Knobel, H. (2006). *International socialization in Europe: European organizations, political conditionality and democratic change*. Springer.
- Scott, R. (1995). Introduction: Institutional Theory and Organizations. (Ed.) R. Scott, & S. Christensen. *The Institutional Construction of Organizations* içinde (s.1-39. Sage Publications.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*. <https://doi.org/10.3917/mana.172.0136>
- Sedelmeier, U. (2006). Europeanization in the New Member and Candidate Countries. *Living Reviews in European Governance*, 1(3).
- Sedelmeier, U. (2011). Europeanisation in New member and Candidate States.
- Sehring, J. (2009). *The Politics of Water Institutional Reform in Neopatrimonial States*. Springer.
- Sezgin, N. (2008). 5779 Sayılı Kanunun Getirdikleri. *Yerel Siyaset Dergisi*, (33).
- Siedentopf, H. & Speer, B. (2003). The European administrative space from a German administrative science perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 69(1), 9-28.
- Sienkiewicz, M., & Michałowski, S. (2017). Public Administration in Poland: Reforms and Systemic-Organizational Issues. (Ed.) P. Kovač and M. Bileišis. *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States Post-Accession Convergence and Diverge* içinde (s.139-194). Vilnius: Institute of Public Administration of Mykolas Romeris University.
- Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge University Press.
- Smith, J.A. & Osborn, M. (2008). Interpretative Phenomenological Analysis. (Ed.) J.A. Smith, R.Harré & L. Van Langenhove. *Rethinking Methods in Psychology* içinde (s.9-26). Sage.

- Snvdholtz, W. (1996). Membership matters: limits of the functional approach to European institutions. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34(3), 403-429.
- Sobacı, M. Z. (2009). *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*. Turhan Yayınevi.
- Sobacı, M. Z. (2015). *Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Uyumu*. Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı. http://file.setav.org/Files/Pdf/20150403121644_turkiyenin-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti'na-uyumu-ozerklik-miti-pdf.pdf
- Soyaltın, D. (2006). *Avrupalaşma ve Türkiye'nin Dönüşüm Süreci* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Stacey, J., & Rittberger, B. (2003). Dynamics of Formal and Informal Institutional Change in the EU. *Journal of European Public Policy*, 10(6), 858-883.
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Steinmo, S. (2014). *Historical Institutionalism: Theory and Methods Revisited*. APSA 2014 Annual Meeting Paper.
- Steinmo, S., & Thelen, K. A. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Analysis. (Ed.) F. Longstreth, S. Steinmo, & K. A. Thelen. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* içinde. Cambridge University Press.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye'de İdari Reform*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Şener, H. E. (2008). AB Neo-liberalizm ve İdari Reform. *Memleket Siyaset Yönetim*, 3(7), 112-137.
- Şengül, R. (2013). *Yerel Yönetimler*. Umuttepe Yayınları.
- T.C. Anayasası
<https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Mevzuat/Kanunlar/Anayasa.pdf>
- Taşçı, D., & Erdemir, E. (Ed.) (2013). *Örgüt Kuramı*, Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- TBMM (2003a). TBMM'de Okunan 59. Hükümet Programı. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/03/20030324.htm>
- TBMM (2003b). 5227 Sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>
- TEPAV. (2006). Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum.
- TOBB. (1996). *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Yerel Yönetim Reformu)*. Ankara: TOBB.

- Tocci, N. (2013). *Türkiye'nin Avrupa'daki Geleceği* (Çev.N. Kars Tayanç & D. Tayanç) İnkilap Yayınevi.
- Toksöz, F. vd. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri*. TESEV Yayınları.
- Torfin, J. (2001). Path-dependent Danish Welfare Reforms: the Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), 277-309.
- Tortop, N. (1994). *Mahalli İdareler*. Yargı Yayınları.
- Tortop, N. (1996). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. TODAİE. Yayın No:263
- Toshkov, D. (2008). Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe. *European Union Politics*, 9(3), 379-402. <https://doi.org/10.1177/1465116508093490>.
- Toshkov, D. D. (2009). *Between politics and administration: Compliance with EU law in Central and Eastern Europe*. Leiden University.
- Tosun İ. (2014). *Kriz-Reform İlişkisi Bağlamında Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Süreçleri*. (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British journal of political science*, 25(3), 289-325.
- Tsebelis, G. (1999). Veto players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *American Political Science Review*, 93(3), 591-608.
- Tsebelis, G. (2000). Veto Players and Institutional Analysis. *Governance*, 13(4), 441-474.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How Political Institutions Work*. Russell Sage Foundation and Princeton NJ: Princeton University Press.
- Tsebelis, G. (2012). From the European Convention to the Lisbon Agreement and Beyond: A Veto Player Analysis. (Ed.) D. Finke, T. König, S.-O. Proksch, & G. Tsebelis. *Reforming the European Union* içinde .Princeton University Press.
- Tsebelis, G., & Ha, E. (2014). Coalition theory: a veto players' approach. *European Political Science Review*. 6(3), 331-357. <https://doi.org/10.1017/S1755773913000106>
- Turan M. ve Duru B. (2014). Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri. (Ed.) D. İşçioğlu. *Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu* içinde (s. 283-291). KKTC
- Turan, E. (2015). *Kamu Yönetiminde Reform*. Palet Yayınları.

- Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*. 7(3), 42-91.
- Turgut, K. (2007). Yeniden Yapılanma Sürecinde Yerel Yönetimlerde "Politik Yozlaşmanın" Önlenmesine İlişkin Yasal ve Kurumsal Öneriler. (Ed.) A. Nohutçu & A. Balcı. *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması* içinde (s. 97-114). Beta Yayınları.
- Turhan, M. (2000). *Siyasal Elitler*. Gündoğan Yayınları.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Tesav Yayınları.
- TÜSİAD. (1995). *Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler*. TÜSİAD.
- Uçar A. (2004). Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi İle Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(1), 97-107.
- Uygun, O. (2015). Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler. *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*(2), 1-27.
- Verheijen, A. J. G. (2000). Administrative Capacity Development: A Race Against Time?. *WRR Working Document*. 107, Scientific Council for Government Policy: Lahey.
- Warwick, P. (1992). Ideological Diversity and Government Survival in Western European Parliamentary Democracies. *Comparative Political Studies*, 25(3), 332-361. <https://doi.org/10.1177/0010414092025003003>
- Warwick, P. (1995). *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI:10.1017/CBO9780511528132>
- Weber, M. (2017). *Bürokrasi ve Otorite*. Adres Yayınları.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 1-19.
- Weir, M. (1992). *Politics and Jobs: The Boundaries of Employment Policy in the United States*. Princeton Univ. Press.
- Wessels W. & Rometsch D. (1996). European Union and National Institutions. *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?* İçinde. Manchester University Press.
- Wessels, W. (1990). Administrative Interaction. (Ed.) W. Wallace. *The Dynamics of European Integration* içinde (s.229-241). Pinter.
- Wiener, A., & Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press.

- Wilsford, D. (1994). Path Dependency, or why history makes it difficult but not impossible to reform health care systems in a big way. *Journal of Public Policy*, 14(3), 251-283.
- Wollmann, H. (2004). Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*, 30(4), 639-665.
- Wolman H. ve Goldsmith M. (1992). *Urban Politics and Policy*. Blackwell.
- Yalçındağ, S. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amaçları ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 24-31.
- YAYED. Büyükşehir-Bütünşehir Tasarısı Hakkında YAYED Görüşü. 2012. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BSBYAYED%20G%C3%B6r%C3%BC%C5%9F%C3%BC.pdf>
- Yeldan E. (2008). *Kapitalizmin Yeniden Finanslaşması ve 2007 Krizi*. Türkiye Ekonomi Kurumu.
- Yemen, A. & Gül H. (2013). Türkiye’de Düşünce Kuruluşlarının Yerel-Bölgesel Yönetim ve Politikalara Etkisi Üzerine bir Değerlendirme. (Ed.) Y. Bulut vd. *Yerel yönetimler ve kentsel politikalar* içinde)s. 503-514).Pegem Akademi.
- Yıldırım A. (2014). Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(5), 130-140.
- Yıldız, H. (2007). Avrupa Birliği’nin Kamu Yönetimi Alanına Yaklaşımı. <https://yerelyonetimblog.com/2017/01/20/avrupa-birliginin-kamu-yonetimi-yaklasimi/>
- Yılmaz, O. K. (2019). Türk Yerel Yönetim Sisteminde “Yeni Büyükşehir” Uygulamasının Kapatılan Bir Belde Belediyesi Üzerinden Değerlendirilmesi. *Uluslararası Siyaset Bilimi ve Kentsel Araştırmalar Dergisi*. 7, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/669639>
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and method* (4.bs). Thousand Oaks, CA:Sage.
- Yüksel, C. (2016). Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3), 731-756.
- Zengin, O. (2018). Türk Kamu Yönetimi SBKY 2. Sınıf Ders Notları. <https://slidetodoc.com/trk-kamu-ynetm-sbky-2nc-sinif-dr-r/>
- Zeyrekli, S. & Ekizceleroğlu R. (2007). Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 16(3), 29-48.

- Zohlnhöfer, R. (2003). Partisan Politics, Party Competition and Veto Players: German Economic Policy in the Kohl Era. *Journal of Public Policy*, 23(2), 123-156. <https://doi.org/10.1017/S0143814X03003064>
- Zucker, L. G. (1977). The role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 726-743.
- Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 13(1), 443-464. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.13.080187.002303>



EKLER

EK 1: Mülakat Soruları

8. Yerel yönetim reformu hakkında ne düşünüyorsunuz? Sizce reformun amacı nedir?
9. Yerel yönetim reformu nasıl gündeme geldi? Gündeme gelmesini tetikleyen etkenler ve aktörler nelerdi?
10. Yerel yönetim reformunun önünde engeller- engel kesimler var mıydı? Neden karşı çıkıyorlardı ve ikna edilmeye çalışıldılar mı sizce?
11. Sizce öngörülen yerel yönetim reformlarının Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bağlantısı var mıydı?
12. Parti lideri ve bu konuda Parti içi muhalefetin;
 - a. Yerel yönetim reformuna bakış açısı nasıldı?
 - b. Sürece etkisi veya tepkisi oldu mu? Nasıl ve ne yönde?
13. Yerel yönetim reformunun idari-mali-siyasi ayağı bulunmaktadır. Reform sürecine bakıldığında daha çok idari ayağı (görev ve yetkiler) üzerinde çalışma yapıldığı görülüyor.
 - a. Siyasi ve mali açıdan yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin önünde engel / sakınca var mıdır? Varsa, nelerdir?
14. Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK)'ya karşı Anayasa Mahkemesi'nin kararlarını nasıl yorumluyorsunuz?
15. Yerel yönetim reformunda kısa vadede ve birbiri ile çelişen yaklaşım değişiklikleri olduğunu düşünüyor musunuz, değişim var ise sizce neden?

Süreçteki AB Etkisini Anlama ve Değerlendirmeye Yönelik Sorular

16. Yerel yönetim reformu sürecinde AB etkisi var mıydı? Nasıl bir etkisi olduğunu düşünüyorsunuz?
17. AB'nin yerel yönetimlere yaklaşımı ve ilkeleri hakkında ne düşünüyorsunuz? Bu ilkelerin belirgin ve tutarlı olduğunu düşünüyor musunuz?
18. Sizce Türkiye'de yerel yönetim reformu sürecinde AB ilkeleri, normları dikkate alındı mı, ne ölçüde alındı?

19. Yerel yönetim reformu sürecinde AB'ye uyum zorunlu mu yoksa gönüllü bir kabulle mi gerçekleştirilmeye çalışıldı?
20. Yerel yönetimler konusunda AB'nin yaklaşımı ve talepleri düşünüldüğünde, bu taleplerin karşılanması durumunun Türkiye'ye olası maliyetlerini nasıl görüyorsunuz? Söz konusu maliyet hesabı reform sürecini sizce nasıl etkiledi?
21. AB'nin Türkiye'de yerel yönetimlere dair taleplerinin Türkiye dinamikleri ile uyuşmadığı yönünde görüşler var. Bu konuda siz ne düşünüyorsunuz? Bu yaklaşım ile tarihsel kaygılar sizce reform sürecini nasıl etkiledi?
22. 2002-2008 arası dönemde yüksek bir ivme ile ilerleyen AB odaklı reform sürecinin 2008 sonrasında hız kaybetmesini neye bağlıyorsunuz? Türkiye ve AB açısından sebepleri sizce ne olabilir?
23. Bütün bu konuştuklarımızı düşünüldüğünde, önümüzdeki süreçte gerçekleşecek yeni yerel yönetim reform hamleleri olabilir mi? Neler olabilir?

EK 2: Mülakat Yapılan Kişi ve Kurumlar

	<u>Katılımcılar</u>	<u>Görüşme Tarihi</u>	<u>Kurumu/Konumu</u>	<u>Görüşme Sekli ve Yeri</u>
1	Akif Hamzeçebi	07.02.2020	CHP Milletvekili	Yüz yüze- Ankara+İstanbul
2	Arda Batu	17.07.2019	TÜRKONFED Genel Sekreteri	Yüz yüze- İstanbul
3	Bekir Ağırđır	17.07.2019	KONDA Araştırma Şirketi Yönetim Kurulu Başkanı	Yüz yüze- İstanbul
4	Betül Çelikkaleli	28.08.2019	TÜRKONFED Bölgesel Yapılanmadan Sorumlu Genel Sekreter Yrd.	Yüz yüze- İstanbul
5	Bülent Akköse	05.02.2020	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yerel Yönetimler Koordinatörü	Yüz yüze- İstanbul
6	Dr. Fırat Genç	17.07.2019	TÜRKONFED 1. Kent-Bölge Yerel Kalkınmada Yeni Dinamikler-Türkiye'nin Kentlerinden Kentlerin Türkiyesi'ne Raporu (2017) ve Kent Bölge Yerel Yönetimde Yeni Dinamikler-Türkiye'nin Kentlerinden Kentlerin Türkiyesi'ne Raporu (2019) Yazarı	Yüz yüze- İstanbul
7	Dr. İnan İzci	18.07.2019	ARGÜDEN Yönetişim Akademisi-Yerel Yönetişim Uzmanı	Yüz yüze- İstanbul
8	Emre Koyuncu	01.08.2019	PAL (Politika Analiz Laboratuvarı	Yüz yüze- Ankara
9	Enver Salihoğlu	06.02.2020	İçişleri Bakanlığı- Emekli Vali	Yüz yüze- İstanbul
10	Ferhat Emil	22.11.2019	UNDP Yerel Yönetim Reformu Projesi (LAR I, II, III)- Proje Yürütücüsü	Yüz yüze- Ankara
11	Fikret Toksöz	29.08.2019	TESEV-İyi Yönetişim Danışmanı	Yüz yüze- İstanbul
12	Gaye Doğanoğlu	18.10.2019	Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Başkan Yardımcısı	Yüz yüze- Ankara
13	Görüşmeci 1	04.12.2019	İçişleri Bakanlığı- Üst Düzey Bürokrat	Yüz yüze- Ankara
14	Görüşmeci 2	18.10.2019	İçişleri Bakanlığı-Üst Düzey Bürokrat	Yüz yüze- Ankara
15	Görüşmeci 3	21.11.2019	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Üst Düzey Bürokrat	Yüz yüze- Ankara
16	Görüşmeci 4	05.12.2019	İçişleri Bakanlığı- Üst Düzey Bürokrat	Yüz yüze- Ankara
17	Görüşmeci 5	21.11.2019	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Üst Düzey Bürokrat	Yüz yüze- Ankara

18	Görüşmeci 6	21.11.2019	İçişleri Bakanlığı- Üst Düzey Bürokrat	Yüz Ankara	yüze-
19	Görüşmeci 7	21.11.2019	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı- Üst Düzey Bürokrat	Yüz Ankara	yüze-
20	Görüşmeci 8	21.11.2019	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı- Bürokrat	Yüz Ankara	yüze-
21	Haluk Tükel	19.07.2019	TÜSİAD Eski Genel Sekreteri ve TÜRKNFED Başkan Danışmanı	Yüz İstanbul	yüze-
22	Hikmet Çolak	29.01.2020	Başbakanlık Eski Müşaviri/ TBMM Baş Müşaviri	Yüz Ankara	yüze-
23	İbrahim Kalpaklıkaya	06.02.2020	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkan Danışmanı/ Emekli Bürokrat	Yüz İstanbul	yüze-
24	Mansur Yavaş	27.08.2019	Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı	Yüz Ankara	yüze-
25	Mehmet Tosun	01.08.2019	İYİ Parti- Yerel Yönetimler Başkanlığı	Yüz Ankara	yüze-
26	Mustafa Dönmez	21.11.2019	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Yerel Yönetimler Genel Md. Birlikler ve Yardımlar Şube Md.	Yüz Ankara	yüze-
27	Mustafa Kemal Çokakoğlu	06.12.2019	Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yrd. /Mahalli İdareler Eski Genel Md. Yrd.	Yüz Ankara	yüze-
28	Mustafa Ünsal	06.12.2019	Ankara Büyükşehir Belediyesi Destek Hizmetleri Daire Başkanı	Yüz Ankara	yüze-
29	Özcan Yeniçeri	26.09.2019	MHP, İYİ Parti Eski Milletvekili	Yüz yüze-Niğde	
30	Prof. Dr. Menaf Turan	19.11.2019	Akademisyen-AK Parti Erciş Belediye Başkan Adayı (2019)	Yüz İstanbul	yüze-
31	Prof.Dr. İlhan Tekeli	18.10.2019	Akademisyen	Yüz Ankara	yüze-
32	Prof.Dr. Ruşen Keleş	18.10.2019	Avrupa Konseyi AYYÖŞ İzleme Komitesi Üyesi	Yüz Ankara	yüze-
33	Prof.Dr.Birgül Ayman Güler	27.08.2019	CHP Eski Mv. /Ankara Üniversitesi Öğretim Üyesi	Yüz Ankara	yüze-
34	Prof.Dr.Ömer Dinçer	04.02.2020	Başbakanlık Eski Müsteşarı-Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları Koordinatörü	Yüz İstanbul	yüze-
35	Refik Tuzcuoğlu	22.11.2019	Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetim Politikaları Kurulu Üyesi/ AK Parti Yerel Yönetim Reformu Çalışmaları Koordinatörü	Yüz Ankara	yüze-
36	Sadir Durmaz	28.01.2020	MHP-Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı	Yüz Ankara	yüze-
37	Salim Kaplan	26.12.2019 29.12.2019	HDP-Yerel Yönetimlerden Sorumlu Eş Genel Başkan Yardımcısı	Yüz İstanbul	yüze-

38	Seyit Torun	02.08.2019	CHP- Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı	Yüz yüze- Ankara
39	Ulaş Altun	06.12.2019	Ankara Büyükşehir Belediyesi Bilgi İşlem Daire Başkanı/ Eski İç Denetçi	Yüz yüze- Ankara
40	Yakup Peker	31.07.2019	TEPAV-Proje Yöneticisi	Yüz yüze- Ankara

Not: Aktif olarak görevde bulunan üst düzey bürokratlar isimlerinin verilmesini istemediklerinden anonim şekilde “Görüşmeci” olarak isimlendirilmişlerdir.

