

T.C.

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM OLGUSUNUN
KENTKONSEYLERİ BAĞLAMINDA
İNCELENMESİ: HELSİNKİ, STOCKHOLM,
BERGEN, BARCELONA KENT KONSEYLERİ

DİLEK DEDE

2501090712

TEZ DANIŞMANI

PROF. DR. ADALET BAYRAMOĞLU ALADA

İSTANBUL 2011



TEZ ONAYI

Enstitümüz **Kamu Yönetimi** Anabilim Dalında ders dönemindeki Eğitim-Öğretim Programını başarı ile tamamlayan **2501090712** numaralı **Dilek DEDE**'nin hazırladığı "**Çok Düzeyli Yönetişim Olgusunun Kent Konseyleri Bağlamında İncelenmesi: Helsinki, Stockholm, Bergen, Barselona Kent Konseyleri**" konulu YÜKSEK LİSANS/ DOKTORA ~~TEZİ~~ ile ilgili Tez Savunma Sınavı, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 15.Maddesi uyarınca **19.07.2011** Salı günü saat **11.00**'da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin**KABULÜ**.....'ne* OYBİRLİĞİ /~~OYÇOKLUĞUYLA~~ karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF. DR. ADALET ALADA	Kabul	
PROF. DR. BİRSEN ÖRS	Kabul	
DOÇ. DR. PELİN PINAR ÖZDEN	KABUL	
YRD. DOÇ. DR. ŞEBNEM SAYHAN	KABUL	
YRD. DOÇ. DR. BİLAL ŞİNİK	KABULÜ	

ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM OLGUSUNUN KENT KONSEYLERİ BAĞLAMINDA İNCELENMESİ: HELSİNKİ, STOCKHOLM, BERGEN, BARCELONA KENT KONSEYLERİ

DİLEK DEDE

ÖZ

Çok düzeyli yönetim(ÇDY), 1988 yılında bölge politikası reformu sonrası hem içeride hem de Avrupa Birliğinin gündeminde yer alan yeni bir kavramsallaştırmadır. Paralel biçimde kavram özellikle Avrupalılaşıma literatüründe düzenli şekilde incelenmiştir. ÇDY bir taraftan entegrasyon teorileri ve iyi yönetimle bağı olan geleneksel bir teori, öte yandan yeni ve inovatif bir modeldir. ÇDY karar alma ve uygulama konularına katılımı ilgili iyi yönetime benzer. Fakat teritoryal olarak ulus üstü, ulusal ulus altı aktörler arasında yetkilerin paylaşımı konusunda yenidir. Kent konseyleri ise 1992 Rio Zirvesi sonrası oluşturulan Yerel Gündem 21 programına dayanılarak, hemşehrlik bilincine buna ek olarak politika yapımı ve uygulaması sürecine yerel halk katılımının özendirilmesine ivme kazandırmak amacıyla oluşturulan bir kurumdur.

Çalışmada şu sorulara yanıt aranmaya çalışılmıştır: 1) ÇDY'yi ortaya çıkaran dinamikler ve özellikleri nelerdir? 2) Türkiye örneğinde ÇDY kent konseyleriyle uyumlu mudur? 3)ÇDY'nin Helsinki, Stockholme, Bergen Barselona kent konseyleri bağlamında düzenlenişini nasıl yorumlayabiliriz?

Yöntemsel olarak bu bir teorik çalışmadır. Fakat kısmen ikinci bölümde ve üçüncü bölümün tamamında ampirik bulgulara yer verilmiştir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk olarak çok düzeyli yönetişimin özelliklerini, dinamiklerini, üye devletlere etkilerini değerlendirmek için hem literatürde hem de beyaz kitapta ÇDY'nin kavramsal ve tarihsel bir incelemesi yapılmıştır. İkinci olarak Türkiye örneğinde yönetim örnekleri gösterilmeye çalışılmış sonrasında çok düzeyli yönetişimin kent konseyleri bağlamına uygunluğu araştırılmıştır. Üçüncü olarak Helsinki, Stockholm, Bergen Barselona kent konseyleri ölçeğinde çok düzeyli yönetim örnekleri betimlenmiştir.

Sonuç olarak, ÇDY'nin tek tip bir uygulamasına rastlanmamış, buna karşılık, AB yönetim araçları devletlerin iç alanlarına benzer etkiler gösterdiği saptanmıştır.

**AN ANALYSIS ABOUT THE FACT OF MULTI-LEVEL
GOVERNANCE IN CONTEXT OF CITY COUNCILS:
HELSINKI, STOCKHOLM, BERGEN, BARCELONA CITY
COUNCILS**

DİLEK DEDE

ABSTRACT

Multi-level Governance (MLG) is a new conceptualizing in domestic and European Union agenda, after the 1988 Regional Policy Reform. Parallely it asseses in Europeanization literature. MLG, on the one hand is a novel approach is related with integration theory and “Good Governance”(GG), on the other hand a new and innovative model. MLG presents akin characteristic with (GG) about participation of decision-making, decision-implementation issues. Nevertheless it is original the share about territorial competencies between supra-national, national, sub-national actors. While City Council is an institution revealed as a GG practice. Besides promotion the participation of policy making, they accelerate neighbourhood mentality. They reference the Local Agenda-21 Programme after Rio Summit in 1992. This study aims response the following questions: 1) what are the dynamics, characteristics of MLG? 2) Is it compatible with the city council in Turkey? 3)How can we interpret its configuration in the Helsinki, Stocholm, Bergen, Barcelona city councils?

In methodology, it is a theoric study. However, empirical findings are indicated partly in second part, whole of third part. This study consist of three chapters. Firstly, I performed an historical and conceptual analysis of MLG in literature and white papers in order to assess its reflections on the member states. Secondly I present the patterns of governance then examine the MLG the context of city council in Turkey case. Thirdly, I illustrate patterns of MLG in practise of Helsinki, Stockholm, Bergen Barcelona city councils.

Consequently, there isn't monotype of MLG. Although, tools of MLG show smilar impacts on domestic scope.

ÖNSÖZ

Son dönemde kamu yönetimi disipliniinde ortaya çıkan yeni bir kavramsallaştırma olarak yönetişimin AB’de değerlendirme biçimi olan çok düzeyli yönetim modeli yeni bir politik form olarak karşımıza çıkmaktadır. Kavram Avrupa çalışmalarında 1990’larda şiddetle tartışılırken, bu bölgenin dışındaki ülkelerde de kavramın etkilerini gözlemleyebiliriz. Bu nedenle Türkiye’yi de içine alan bir değerlendirmeyle bu çalışmayı hazırlamak önemliydi. Bu konuda; Ian Bach ve Matthew Flinders’in “**Multi Level Governance**”, Ian Bach’ın “**The Politics of European Union Regional Policy: Multi Level Governance or Flexible Gatekeeping**” ve Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank’ın “**European Integration from 1980’s: State Centric v. Multi Level Governance**” adlı çalışmaları bu çalışmanın hazırlanmasına katkı sağlamıştır.

Bu çalışmada amacımız; çok düzeyli yönetim olgusu nedir, nasıl çalışır? Sorularından yola çıkarak Avrupa orijinli çok düzeyli yönetim modelinin Helsinki, Bergen, Stockholm, Barselona örneklerinde kent konseyleri pratiğindeki yansımalarını incelemektir.

Tez konusunu belirlememde iki nokta önemliydi. Ana dalım Kamu Yönetimi ve çift ana dal programından yararlanarak lisansını aldığım Uluslararası İlişkiler disiplinlerinin ortaklaştığı bir konu olması çok düzeyli yönetim konusunu teorik çerçeve olarak belirlememde etkili oldu. Kent konseylerini incelememde ise Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi dersinde yapılan tartışmaların katkısı büyüktü.

Bu çalışmanın hazırlanmasında beni cesaretlendiren, tezin her aşamasında ilgisini ve desteğini hissettiğim hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Adalet B. Alada’ ya müteşekkirim. Tezi hazırlamam için bana gerekli çalışma ortamını sağladığı, ilgisini ve desteğini esirgemediği için hocam Yrd. Doç. Dr. Şebnem Sayhan’a, kütüphanesini bana açtığı, eleştirileriyle yol gösterdiği için hocam Yrd. Doç. Dr. Bilal Şinik’e; AB yerel yönetimleriyle ilgili bilgilerini benimle paylaştığı için hocam Doç. Dr. Sevim Budak’a, Çok düzeyli yönetimle ilgili çalışmalarını benimle paylaştığı ve bu

konudaki güncel tartışmalara ulaşmamı sağladığı için hocam Doç. Dr. Kıvanç Ulusoy'a içten teşekkür ederim. Tez sürecinde; hocam Yrd. Doç. Dr. Murat Özler'in işlerini aksattığım zamanlar oldu. Bunun için kendisinden özür diler, desteği gösterdiği anlayış ve sabır için teşekkür ederim. Eleştirileriyle tezime katkı yapan ve tezin amacına ulaşmasını sağlayan tez jüri üyelerine şimdiden teşekkürler. Çalışma arkadaşlarıma da ayrıca teşekkür borçluyum.

Tezin hazırlanmasında gerekli bilgilere ulaşmamı sağladıkları, maillerime yanıt verdikleri için Barcelona Mayor Office, The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Swedish Association of Local Authorities and Regions çalışanlarına teşekkürler. Ayrıca İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kütüphanesi, İstanbul Üniversitesi Merkez Kütüphanesinin huzurlu çalışma ortamı; Koç Üniversitesi Suna Kırac Kütüphanesi, ODTÜ ve Boğaziçi Üniversitesi Kütüphaneleri'nin zengin koleksiyonu olmasaydı bu tezi yazamazdım.

Son olarak tezimi hazırlarken umudumu kaybettiğimde beni cesaretlendiren en tahammül edilmez zamanlarımda sevgisini ve ilgisini hissettiğim annem Hatice Dede'ye, tezin benim için en zor kısmı olan redaksiyonunu yaparak yardım ettiği ve bana güvendiği için babam Arif Dede'ye ve tez sürecinde kendi tecrübelerini benimle paylaştığı terapileriyle umut aşıladığı, öte yandan eleştirileriyle daha çok çalışmamı sağladığı, beni motive ettiği için ağabeyim Dinçer Dede'ye minnettarım. İyi ki varsınız.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	..iii
ABSTRACT.....	..iv
ÖNSÖZ.....	..v
İÇİNDEKİLER.....	..vii
RESİM LİSTESİ	..xi
KISALTMALAR.....	..xii
GİRİŞ.....	..1

1. BÖLÜM

“ÇOK DÜZEYLİ” YÖNETİŞİM OLGUSU’ (NUN) TEORİK TEMELLERİ

1.1.”ÇOK DÜZEYLİ” YÖNETİŞİM KAVRAMININ ORJİNİ.....	7
1.2.AVRUPA BİRLİĞİNDE POLİTİKA YAPIMINDA GELENEKSEL TEORİLER.....	9
1.2.1. Fonksiyonalist Teori	10
1.2.2. Neo-Fonksiyonalist Teori	11
1.2.3. Hükümetler-arasıcılık	12
1.2.4. İç Politika Yaklaşımı.....	13
1.3. AVRUPA BİRLİĞİNDE POLİTİKA YAPIMINDA ÇAĞDAŞ TEORİLER.....	16
1.3.1. Yönetişim Teorisi.....	17
1.3.1.1. Yönetişim Tanımları.....	19
1.3.1.2. Yönetişim Teorisinin Temel Kavramları ve Argümanları.....	27
1.3.2. Liberal Hükümetler-arasıcılık.....	33
1.3.3.”Çok Düzeyli” Yönetişim Kavramı.....	34
1.3.3.1.”Çok Düzeyli” Yönetişim Kavramının Literatürdeki Yeri.....	35
1.3.3.2.”Çok Düzeyli” Yönetişime Yöneltilen Eleştiriler.....	39

1.3.3.3.AB Çalışmalarında Yönetişim Yaklaşımları...	42
1.3.3.4.AB Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap...	54
1.3.3.5.”Çok Düzeyli” Yönetişim Üzerine Beyaz Kitap...	60
1.4.”ÇOK DÜZEYLİ” YÖNETİŞİMİN İYİ YÖNETİŞİM EKSENİNDE ANLAMI...	62
1.5. DEĞERLENDİRME...	64

2. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM: YÖNETİŞİM YAKLAŞIMLARI VE UYGULAMALARI

2.1. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN DİNAMİKLERİ...	67
2.2.KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM: KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA MERKEZİ ADEM-İ MERKEZİ İDARİ USULLERİ GERİLİMİNDEN BAKMAK...	70
2.2.1.Kamu Reformları İçin Bir Dönemlendirme Denemesi...	71
2.2.2.1. Osmanlı’dan Cumhuriyete İlk Kurumsallaşma Dönemi: (1838-1923)...	72
2.2.2.2. Erken Cumhuriyet Dönemi: (1930-1944)...	74
2.2.2.3. Kalkınma Paradigması ve Kamu İdari Reform Dönemi: (1945-1980) ...	76
2.2.2.4. Yapısal Uyarılama Dönemi: (1980-) ...	81
2.2.2.5.Sivil Toplumun Oluşum Dinamikleri: Türkiye’deki Süreç ve Evrimi..	86
2.3.REFORMUN GETİRİSİ OLARAK TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI	
2.3.1. Türkiye’de Yönetişim Uygulamaları: Başlangıcı ve Teorik Bakış...	89
2.3.2. Türkiye’de Kurumsal Düzeyde Yönetişim Uygulamaları: ...	91
2.3.2.1. Düzenleyici Denetleyici Kurumlar...	91
2.3.2.2. Kalkınma Ajansları...	96
2.4. KENT KONSEYLERİ...	104
2.4.1.Kent Konseylerinin Kurumsallaşmasına Hazırlık: BM Programı Olarak Yerel Gündem 21...	104

2.4.2. Türkiye’de Yerel Gündem–21 Programı: Kent Konseylerinin Kuruluş Serüveni...	106
2.4.3. Yerel Gündem–21 Programının Uygulayıcı Ayaklarıyla İlişkisi...	110
2.4.4.Yasal- Kurumsal Boyutuyla Kente Bakış...	112
2.4.4.1.Yasal Durum...	112
2.4.4.2.Fiili Durum...	119
2.5. DEĞERLENDİRME...	124

3. BÖLÜM

ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİME KENT DÜZLEMİNDEN BİR BAKIŞ: AVRUPA ÖRNEKLERİ İNCELEMESİ

3.1.İSKANDİNAV BÖLGELERİ- İSPANYA BÖLGELERİ EKSENİNDEN ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM MODELİ...	129
3.2.İSKANDİNAVYA BÖLGESİNDEN ÖRNEK KENTLER: HELSİNKİ, STOCKHOLM, BERGEN ...	132
3.2.1. Finlandiya’da Kent Yönetimi...	133
3.2.2. Helsinki Kent Yönetimi	140
3.2.2.1.Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Evrimi ...	140
3.2.2.2.Helsinki Gündem -21...	141
3.2.2.3.Helsinki Kent Konseyi: Yapısal Düzeyde İnceleme...	143
3.2.2.4.Helsinki Kent Konseyi: İşlevsel Düzeyde İnceleme...	148
3.2.2.5.Çok Düzeyli Yönetişim: Finlandiya...	149
3.2.3. İsveç’te Kent Yönetimi...	151
3.2.4.Stockholm Kent Yönetimi ...	160
3.2.4.1.Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Evrimi ...	160
3.2.4.2. Stockholm Gündem -21...	161

3.2.4.3. Stockholm Kent Konseyi: Yapısal Düzeyde İnceleme...	164
3.2.4.4. Stockholm Kent Konseyi: İşlevsel Düzeyde İnceleme...	170
3.2.4.5.Çok Düzeyli Yönetişim: İsveç...	171
3.2.5. Norveç'te Kent Yönetimi...	174
3.2.6. Bergen Kent Yönetimi ...	179
3.2.6.1.Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Evrimi ...	179
3.2.6.2. Bergen Gündem -21...	180
3.2.6.3. Bergen Kent Konseyi: Yapısal Düzeyde İnceleme...	181
3.2.6.4. Bergen Kent Konseyi: İşlevsel Düzeyde İnceleme...	185
3.2.6.5.Çok Düzeyli Yönetişim: Norveç ...	186
3.2.7. İskandinavya Bölgecilğinde Çok Düzeyli Yönetişim Etkisi...	188
3.3.İSPANYA BÖLGEÇİLİĞİNDE ÖZERK BÖLGE KATALANYA'DAN “ÖRNEK KENT”: BARCELONA...	190
3.3.1. İspanya'da Kent Yönetimi...	191
3.3.2. Barselona Kent Yönetimi...	198
3.3.2.1.Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Evrimi ...	198
3.3.2.2. Barselona Gündem -21...	200
3.3.2.3. Barselona Kent Konseyi: Yapısal Düzeyde İnceleme...	202
3.3.2.4. Barselona Kent Konseyi: İşlevsel Düzeyde İnceleme...	207
3.3.2.5.Çok Düzeyli Yönetişim: Katalan...	209
3.4.KARŞILAŞTIRMA DENEMESİ: TÜRKİYE İSKANDİNAVYA VE KATALAN BÖLGEÇİLİĞİ: ...	210
4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME...	213
KAYNAKÇA...	220
EK I...	236

RESİM LİSTESİ

Helsinki Uusimaa Haritası...	236
Helsinki Metropolitan Area- Belediyeler...	237
Stockholm Metropolitan Area-Belediyeler...	238
Norveç Bölgeleri...	239
Norveç Haritası...	240
Otonom Bölgeler-İspanya...	241
İspanya Haritası...	242

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

AT: Avrupa Topluluğu

BF-21: Bergen Forum 21

BKH: Bin Yıllık Kalkınma Hedefleri

BM: Birleşmiş Milletler

ÇDY: Çok Düzeyli Yönetişim

DB: Dünya Bankası

DDK: Düzenleyici Denetleyici kurullar

DDÖ: Devlet Dışı Örgüt

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

DTÖ: Dünya Ticaret Örgütü

G-21: Gündem 21

GG: Good Governance

IMF: Uluslar arası Para Fonu

IULA-EMME: Uluslar arası yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı

İBBS: İktisadi Bölge Birimleri

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

MLG: Multi-level Governance

NGO: Hükümet Dışı Örgüt

OECD: Avrupa İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Örgütü,

ÖUKP: Ön Ulusal Kalkınma Planı

RG: T.C. Resmi Gazete

STK: Sivil Toplum Kuruluşları

UCLG: Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı

UGT: Sosyalist Ticaret Birliği

UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

YG-21: Yerel Gündem 21

YKY: Yeni kamu Yönetimi Anlayışı

GİRİŞ

Özellikle son dönemde ortaya çıkan yönetim kavramı ve onun kavramsal açıklamasına dayanılarak oluşturulan Avrupa Birliği'nin bu kavramı değerlendirme biçimi; politika yapım sürecinde hem karar alma hem de kararları uygulama açısından yeni bir politik formun oluşmasına neden olmuştur. Bu politik formda iç politika dış politika ayrımı ortadan kalkmıştır. “Kamu Yönetimi” disiplini ve pratiğinde bu yeni yönelimin etkisiyle ortaya çıkan değişimi anlamak ve çözümlemek gereklidir.

Çok düzeyli yönetim; 1988 reformu sonrası yapısal fonların üye devletlere dağıtımı için belirlenen yöntemi ve özellikle 1992 Maastrich Andlaşması sonrası Avrupa Birliğinde karar alma sürecini açıklamak amacıyla ortaya konmuş bir modeldir. Kavramın ilk ortaya çıkışı Maastrich Andlaşması sonrası olmasına karşılık Avrupa entegrasyon teorileriyle de bağı bulunmaktadır. Çünkü çok düzeyli yönetim kavramının ortaya çıkmasına bu teoriler zemin hazırlamıştır. Kavram devlet merkezli teoriye karşı tez üretmektedir.¹ Bu yönüyle özellikle Neo-fonksiyonalist teoriye yaklaşmakla birlikte ulus devletlerin karar alma sürecindeki vazgeçilmez rollerini vurgulayarak Hükümetler-arasıcılık teorisine yaklaşmaktadır.

Çok düzeyli yönetim kavramı Avrupalılaştırma literatüründe kullanılmakta özellikle Avrupa Birliğinde politika yapım sürecinde ulus-altı politikaların önemine işaret etmektedir. Buna göre Avrupa Birliği'nin ilk dönemlerinde ulusal düzey ulus-üstü düzey şeklinde iki kademeli bir politik yapıdan bahsedilirken 1980 sonrası dönemde Avrupa, ulusal, ulus-altı şeklinde üç düzeyli; birbirleri arası etkileşim olduğu öne sürülen yeni bir politik forma işaret edilir. Ulus-altı düzeyinin varlığı kavramın sınırlı kullanımını önler. Ulusal, ulus-üstü şeklindeki geleneksel iki açılı okuma biçimi ise “Bölgeler Avrupası” söylemine tepkiyi ortaya koyar. Bunlara ek olarak kavram,

¹ Bu konuda; Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, “European Integration from 1980's: State Centric vs. Multi Level Governance,” **Journal of Common Market Studies**, Vol. XXXIV, No: 3 ,September 1996, s. 341-378 adlı çalışması referans verilebilir.

teorik düzlemde ve çeşitli politika alanlarındaki uygulamalarla da desteklenerek incelenmektedir.²

Bu noktada kavramın birçok disiplinin konusu olduğu yadsınamaz. Kavram literatürde çoklu disiplin ve disiplinler arası bir eksenle ele alınmış ve birçok alt-alanda açıklanmıştır. Kavramın bir diğer özelliği de teorik eksenin dışında komisyon raporlarıyla tanımlanmış ve Avrupa yönetişimi temel ilkeleri belirlenmiş böylece uygulamalar için çerçeve metinlerin oluşturulmuş olmasıdır³

Literatürde kavramın birçok tanımı yapılmaktadır. Gary Marks çok düzeyli yönetişimi, Devlet-merkezli yaklaşımın temel önermesine alternatif bir açıklama biçimi olarak tanımlar. Devlet-merkezli yaklaşıma göre entegrasyon ulus devletlerin otoritesini azaltmaz aksine birliğin karar alma süreci üye devletler arasında yürütülen bir pazarlık sürecidir. Üye devletler iradeleri doğrultusunda bu sürece katılır, ulus-üstü otoritenin ürettiği politikaların içsel çıkarlara yansımaları sınırlıdır. Çok düzeyli yönetim ise politika yapma sürecinde politika yapma yetkisinin çok düzeyli yönetimler arasında paylaşılmasıdır.- ulus-altı, ulusal, ulus-üstü- devletler karar alma sürecinin vazgeçilmez aktörleri olmakla birlikte ulus-üstü kurumlara doğru kontrol devri söz konusudur. Ulus devlet düzeyinde tam olarak aşınma olmasa da eskiye nispeten bir otorite kaybı söz konusudur. Kısaca devletin kolektif karar alma sürecinde konumu değişmiş; bu süreçte yetkilerini özerk birlik kurumlarıyla ve ulus-altı (bölgesel, yerel) aktörlerle paylaşmıştır.⁴

² Literatürde kavram teorik, ampirik ve normatif açılardan ele alınarak açıklanmıştır. Teorik olarak kavram: Demokrasi Teorisi ve Entegrasyon Teorileri açısından Uluslararası İlişkiler; Örgüt Teorileri, Kamu Politikaları açısından da Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi disiplinlerinde incelenmiştir. Ampirik olarak çeşitli politika sektörlerinde incelenmiştir: Çevre politikaları, yapısal fonlar, ekonomi politikaları, bölgesel yönetimler, tarım politikaları. Normatif açıdan ise kavramın meşruiyeti, ulus devlette konumlanışı şeklinde tartışılmıştır. Piattoni, 2009; Scharpf 1994, 1997,2000; Bache, 2004, Marks ve arkadaşları, 1996; Kate,1996; Kohler-Koch and Rittberger 2007; Jordan 1998, 1999; Fairbrass and Jordan 2004; Bozzini 2008

³ Avrupa Komisyonu 2001 yılında “EU Governance” adıyla beyaz kitap hazırlamıştır. Bu metinde üye devletlerin uyması gereken yönetişimin temel ilkelerine yer verilmiştir. Daha sonra Avrupa Bölgeler Komitesi bu metnin eksiklerini karşılamak amacıyla konferans düzenlemiş “Multi-level Governance”, adıyla 2009 yılında bir danışma raporu hazırlamıştır. “White Paper on Multi-level Governance”, (Çevrimiçi), <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf> 6 Ağustos 2010

⁴ Marks, Hooghe, Blank, **a.g.m.**, s. 342-3

Jachtenfuchs’a göre çok düzeyli yönetim; “Ad-hoc” bağların kurulmasına dayanır. Çok düzeyli yönetim; meşru, müzakereci, kurumsal yapılar ile kamu, özel, birey ve sivil toplum kuruluşu aktörler arasındaki müzakere sürecidir. Hem kararların alınması hem uygulanması hem de uyuşmazlıkların çözümü bu süreci anlatır.⁵

Beyaz Kitaba göre; Komisyon Avrupa Birliği düzeyinde politika üretirken bölgesel ve yerelin bilgisini ve koşullarını dikkate alarak hareket etmelidir. Bu amaçla ulusal, yerel ve bölgesel yönetim birlikleri ile Avrupa Birliği kurumları arasında diyalog oluşturulmalıdır. Ayrıca ulusal anayasalar ile idari yönetmelikler de bu süreçte dikkate alınmalıdır ve Bölgeler Komitesiyle işbirliği yapılmalıdır. Bu iş birliği ulus-üstünden ulus-altına kademeli şekilde değil heterarşik şekilde kurgulanmalıdır.⁶

Bu tanımların tamamının ortak keseni: çok düzeyli yönetim kararların alınması sürecinde sadece ulus devletin değil ulus-altı çıkarların da bu sürece yansıtıldığı; bireyler, sivil toplum kuruluşları, devlet ve ulus-üstü çıkar gruplarının karar alıcılar olarak sisteme dahil olduğu yatay bir adem-i merkezileşmeyi ki yönetim teorisinin katılım anlayışı ve Avrupa yönetimi bu noktada çakışmaktadır. Buna ek olarak yetki ve kontrol noktasında; ulus-üstü, ulusal, yerel ve bölgesel yönetsel yapılar arasında hiyerarşik bir ilişki kurmayarak dikey adem-i merkezileşmeye yol açmaktadır. Yönetim teorisiyle arasındaki en önemli fark budur.

Kavram Avrupadaki çalışmalarda özellikle 1990’lı yıllarda tartışılmakla birlikte açıkladığı model sadece Avrupa Birliği örgütünde ve üye devletlerde değil, diğer devletlerde de etkili olmuştur. Bu nedenle kavramın pratikteki karşılığına sadece Avrupa’yı odağa alan bir perspektifle değerlendirmek yanıltıcı olacaktır. Ancak biz tezimizde Avrupa ile sınırlı kaldık.

Çalışmanın ampirik kısmını oluşturan kent konseyleri ise Türkiye ölçeğinde özellikle 1996 Habitat II Konferansı sonrası Birleşmiş Milletlerin “Sürdürülebilir Kentler”

⁵ Simona Piattoni, **The Theory of Multi level Governance: Conceptual, Emprical, and Normative Challenges**, Newyork, Oxford University Press, 2010, s. 20.

⁶ “White Paper on EU Governance”, (Çevrimiçi), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf , 6 Ağustos 2010, s. 13

düşüncesinin yer aldığı Gündem 21 (G-21) ve daha sonra Yerel Gündem 21 (YG-21) programının önerdiği bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Hemşehri bilincini yükseltmek ve kentin sorunlarının çözümünde katılım kanallarını açık tutmak amacıyla oluşturulan idari yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu çalışmada amacımız çok düzeyli yönetim olgusu nedir, nasıl çalışır? Sorularından yola çıkarak Avrupa orijinli çok düzeyli yönetim modelinin Helsinki, Bergen ve Stockholm, Barselona örneklerinde kent konseyleri pratiklerindeki yansımalarını incelemektir. Çalışmanın önemi; Avrupa Birliği(AB) kaynaklı çok düzeyli yönetim tartışmasının etkilerinin sadece Avrupa ile sınırlı olmaması ve sistemtemik bir etki yaratmış olmasıdır.

Çalışma yöntemsel olarak teorik bir çalışmadır. Ancak çalışmanın kısmen ikinci bölümünde ve üçüncü bölümün tamamında pratik çalışmaların bulgularına yer verilmiştir. Ayrıca; Ian Bach ve Matthew Flinders'ın **"Multi Level Governance"**, Bach'ın **"The Politics of European Union Regional Policy: Multi Level Governance or Flexible Gatekeeping"** ve Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank'ın **"European Integration from 1980's: State Centric v.s. Multi Level Governance"** adlı çalışmaları bu konuda Türkiye'yi de içine alan bir değerlendirmeye bu tezin hazırlanmasına katkı sağlamıştır.

Çalışmanın sınırlılıklarına baktığımızda: Helsinki, Bergen ve Stockholm, Barselona kent konseyleri Türkiye'deki belediyelere benzer bir işlevi üstlenmektedir. Türkiye'de kent konseyleri ise YG-21 programı çerçevesinde oluşturulmuş, katılıma katkı sağlayan yapılardır. Bu durum söz konusu yapılar arasında karşılaştırma yapmayı imkânsız kılmaktadır.

Seçilen örnek kentlerde YG- 21 kapsamında oluşturulan katılımcı yapılar ise örneğin Bergen'de daimi bir yapı değil, kamusal tercihlerin dile getirildiği bir forum şeklinde kurumsallaşmıştır. Öte yandan Helsinki'de çalışma gruplarına benzer komisyonlarla yürütülmektedir. Bu açıdan seçilen örnekler arasında yapısal anlamda bir yeknesaklık yoktur. Ancak işlevsel anlamdaki benzerlikler karşılaştırmayı mümkün kılmaktadır. Ayrıca çalışmada bu yapılarla ilgili bilgilere de yer verilmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde çok düzeyli yönetim kavramının teorik temelleri ele alınmıştır. Avrupa Birliğinde çok düzeyli yönetim modelini ortaya çıkaran süreç ve dinamikler belirlenmiştir. Bu bölümde AB’de geleneksel politika yapımı teorisi olarak fonksiyonalist, neo-fonksiyonalist, hükümetler-arasıcılık, iç politika yaklaşımı; çağdaş politika yapımı teorilerinden; liberal hükümetler-arasıcılık, iyi yönetim, çok düzeyli yönetim yaklaşımları incelenmiştir.⁷

Çalışmada çok düzeyli yönetim; hem teoride hem de komisyonun hazırladığı çerçeve metinler üzerinden incelenmiş, eleştirilerine yer verilmiştir. AB çalışmalarında yönetim yaklaşımları ve AB kurumları ile bağı, katılım açısından incelenmiştir. Çok düzeyli yönetim modelinin pratikle bağı bu şekilde kurulmuştur. Bu çalışmalarda; hem dikey hem de yatay bir adem-i merkezileşme ve teritoryal anlamda yetkilerin paylaşımından söz edilmiştir. Bu aşamada da hem teorik olarak çok düzeyli yönetim kavramına hem de Avrupa Komisyonunun 2001 yılında hazırladığı Beyaz Kitap çerçeve metnine ve 2009 **Committee of Regions**’ın hazırladığı AB yönetim tasarısına işaret edilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de neo-liberal dönüşümle birlikte ortaya çıkan reformların kazanımı olarak yönetim uygulamalarının nasıl ve nerelerde uygulandığı Türkiye ölçeğinde kent konseylerini çok düzeyli yönetim teorisiyle açıklamanın mümkün olup olmadığı hususları tartışılmıştır.

Bu amaçla ilk olarak Türkiye’de değişimin dinamikleri belirlenmeye çalışılmıştır. Kamu yönetimi reformlarında hakim iki eğilim merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi idare arasındaki ilişki dönemsel olarak incelenmiştir. Böylece Türkiye’de çok düzeyli yönetim modelinin uygulanmasını mümkün kılacak dinamiklerin olup olmadığı tespit edilmiştir.

İkinci olarak; Türkiye’de yönetim uygulamalarının nasıl ve hangi alanlarda kurumsallaştığı; düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kalkınma ajansları, kent konseylerinin özellikle yönetim ve katılım çerçevesinde incelenmiştir.

⁷ Çok düzeyli yönetişimin eleştirileri geleneksel teorilerle bağı üzerinden yapıldığı için ele alınmıştır.

Son olarak yönetim örneği olarak kent konseylerinin gerek yasal gerekse pratikteki görünümüne ilişkin değerlendirme de bulunulmuş; Türkiye ölçeğinde kent konseylerini çok düzeyli yönetim modeliyle açıklamak mümkün müdür? Sorusu yanıtlanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde İskandinavya'dan örnek kentler olarak; Stockholm, Bergen, Helsinki kent konseylerini ve İspanya'dan Katalanya Bölgesinin “başkenti” Barselona incelenmiştir. Çok düzeyli yönetim modelinin izleri aranmıştır. Bu bölümde kent konseyleri yapısal ve işlevsel düzeylerde idari, siyasal ve ekonomik açıdan incelemeye tabi tutulmuştur.

Bu kentlerin seçilme nedeni İspanya'nın asimetrik bölge modelinin, bölgeselleşme tartışmalarında Türkiye'de sıkça dile getirilmesi; Barselona'nın hem Katalan Bölgesi'nde hem de İspanya'da bu modelin taşıyıcısı olmasıdır. Stockholm ve Helsinki'nin seçilme nedenini ise sürdürülebilir kentler tartışmalarıyla G-21 ve sonrasında YG-21'in oluşmasını sağlayan sürecin başlamasında buradaki tartışmaların etkili olmasıdır. Bergen ise AB üyesi olmamakla birlikte çok düzeyli yönetişimin özelliklerini yansıtan bir örnek olması nedeniyle çalışmaya dahil edilmiştir.

Her kent için kısaca tarihsel bakış ve son dönem reformların etkisi nasıl olmuştur, teşkilat yapısı nasıldır, kim ne iş yapar? Yapısal düzeyde; idari açıdan ulusal, ulus-altı, bölgesel, ulus-üstü merkez yerel arası hangi yapılar vardır? Siyasal olarak özellikle YG-21 sonrası katılım mekanizmaları neler, kentin ekonomisinde hangi alanlara kaynaklar aktarılır? sorularına yanıt aranmıştır. İşlevsel düzeyde ise idari açıdan ulus-üstü, ulusal, ulus-altı, bölgesel, merkez yerel arası güç nasıl paylaşılır siyasal açıdan katılım için oluşturulan yapılarda kararlar nasıl alınır? Kaynakların dağılımının etkileri neler? Sorularına yanıt aranmıştır. Son olarak çok düzeyli yönetişimin etkileri tartışılmıştır.

Sonraki adımda örnek kentler, karşılaştırılarak sonuçlara ulaşılmıştır. Son olarak Türkiye'yi de kapsayan bir karşılaştırma denemesi yapılmaya çalışılmış, çalışma üç bölümde tamamlanmıştır.

1. BÖLÜM

“ÇOK DÜZEYLİ” YÖNETİŞİM OLGUSU’ (NUN) TEORİK TEMELLERİ

1.1.”ÇOK DÜZEYLİ” YÖNETİŞİM KAVRAMININ ORİJİNİ

Çok düzeyli yönetim olgusu; geleneksel iç politika dış politika ayrımının politika yapım süreçlerini açıklayamadığı noktada yeni bir açıklama biçimi getirmektedir.⁸ Bu ayrımın silikleşmesini özelde Avrupa Birliğinde; genelde uluslararası sistemde sermaye ilişkilerindeki değişim üzerinden okuyabiliriz.

1980 öncesi refah devleti politikalarının kriziyle devletin uzun süredir devam eden genişlemesi sona ermiştir. Özellikle Batı Avrupa’da olan düzenlemeler bozulmuş; Latin Amerika gibi gelişen ülkelerde 1930’lardan beri bölgede uygulanan endüstrileştirme çabaları, dış açık ve mali krizlerle sona ermiştir. Krizi aşmak için bulunan çözüm; piyasa uyumlu kurumsal reformlarla sermayenin yeni kanallarda hareketliliğinin sağlanmasıdır. Bu amaçla oluşturulan minimal devlet anlayışının hayata geçirilmesi için özelleştirme ve piyasanın serbestleştirilmesi ilk araçlardır. 1980’lerde sistemin neoliberal anlayışa doğru evrimi bu şekilde gerçekleşmiştir.

1990’lara gelindiğinde Neo-liberal dalga güç odağından sapmıştır. Şili ve Brezilya derin finansal krizlerle yüz yüze gelmiştir. Brezilya, Şili gibi gelişmekte olan ülkelerde; sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi gibi radikal reformlar ekonomik krizlerin maliyetini sosyal alana yansıtmıştır.

Radikal reformların sonuçlarının gözlemlenebildiği 2000’li yıllar, devlet ve sistem krizi çağı olarak tanımlanmıştır.⁹ Özellikle 2001 Arjantin krizi neo-liberal

⁸ Simona Piattoni, **The Theory of Multi level Governance: Conceptual, Emprical, and Normative Challenges**, Newyork, Oxford University Press, 2010, s. 7.

⁹ Bresser küreselleşme çağındaki krizleri açıklayan iki yaklaşımdan söz eder. İlk olarak; Wallestein’in dünya sisteminden kaynaklanan değerler dizisi ve ideolojik değişimin sonucu olduğunu ileri süren yaklaşımıdır. İkincisi Fransız Düzenleme Okulu; sermaye birikim rejiminin krizidir.

politikaların başarısızlığını güçlü şekilde yansıtır. Çünkü bu dönemde görülmüştür ki özelleştirme politikaları doğal tekel konumundaki rekabetçi, özel endüstri alanında yapıldığında başarıya ulaşır. Bu durumun farkına varan politikacılar devletin tasfiyesinden bahsetmeyi bırakır. Çünkü devlet temel sosyal hizmetleri ve sosyal refahı sağlayabilecek politikaları üretebilen, toplumun avantajlı dezavantajlı kesimi arasında dengeyi sağlayabilen bir güçtür. Bu aşamada, devlet destekli modelin işlemediği ortadaydı fakat bu modele alternatif olarak üretilen neo-liberal çözümlerde başarısızdı. Yapılması gereken bu ikisi arasındaki karma alternatif bir formül olarak sosyal liberal devletin¹⁰ hayata geçirilmesiydi. Bu model piyasa değeri üzerinden kaynak tahsisinin yapıldığı bunula birlikte devletin ekonomik, sosyal, bilimsel alanlarda düzenleyici olarak stratejik rolünü koruduğu bir modeldi.

Ancak görüldüğü gibi bu modelin önerdiği “güçlü devlete dönüş formu”; ilk dönemde inşa edilen minimal devletin kazanımlarını korur. Bresser’e göre küreselleşme döneminde ulus devletin aşınması söz konusu değildir. Değişim devletin müdahale formunda meydana gelmektedir. Piyasa işlemek için güçlü devlete ihtiyaç duyar. Devletin gücü mülkiyet haklarını güvence altına alması, sermayenin dolaşımını, uluslararası güvenlik ve istikrar ortamını sağlaması kısaca sermayeye güven vermesiyle ölçülebilir.¹¹ Görüldüğü gibi bu dönemde minimal devlet anlayışı yerini düzenleyici devlete bırakmıştır. Devlet uluslararası şirketlerle ulusal piyasa arasında “iletim kayışı” rolü üstlenmiştir. Bu durumda ulus devletin politika üretme sürecindeki iç dış ayrımı ortadan kalkmıştır.

Çok düzeyli yönetim olgusu, iç politika dış politika ayrımının ortadan kalktığı bir ortamda uluslararası ilişkiler disiplininin alt disiplini olarak entegrasyon teorilerinin içinde incelenmiştir. Literatürde ele alınışı farklı disiplin ve alt disiplin alanlarında olmakla birlikte, ampirik alanda da incelenmiştir.¹²

¹⁰ Sosyal demokrat devlete karşı üretilen model liberal demokrat devlettir. İkinci modelde özgürlük güvencesi sağlayan ancak ekonomik alanda doğrudan üretim yapmayan devlet söz konusudur.

¹¹ Luiz Carlos Bresser-Pereira, **Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State**, London, Oxford University Press, 2004, s. 79-86

¹² Piattoni, 2010; Scharpf, 1994, 1997, 2000; Bache, 2004; Marks ve arkadaşları, 1996; Kate, 1996; Kohler-Koch and Rittberger, 2007; Jordan 1998, 1999; Fairbrass and Jordan, 2004; Bozzini, 2008.

Çok düzeyli yönetim olgusu 1988 reformu sonrası yapısal fonların ulus-üstü, ulusal ve ulus-altı aktörlerin dâhil olduğu ulus devletlere dağıtım sürecini anlatmak için ilk defa Maastrich Andlaşması sonrası çalışmalarında Gary Marks tarafından kullanılmıştır. Çok düzeyli yönetim teorisi; kamu politikası üretmek amacıyla karar alma süreçleri ve katılımcıları incelenmesi açısından kamu yönetiminin alanına girmekle birlikte kavramsallaştırmasının kökeni Avrupa entegrasyon teorilerine dayanmaktadır.¹³

Bu nedenle kavramın literatürde incelenişine yer vermeden önce teorik örüntüyü kurgularken Avrupa Birliği entegrasyon çalışmalarındaki politika yapımında geleneksel teorilere de yer vereceğiz.

1.2. AVRUPA BİRLİĞİNDE POLİTİKA YAPIMINDA GELENEKSEL TEORİLER

Avrupa Birliğini açıklamak için kullanılan erken dönem teoriler entegrasyonun doğası ve devletlerarası entegrasyonun aşamalarıyla ilgilidir. Bu açıklama biçimleri uluslararası ilişkiler disiplininde incelenmekle birlikte; uluslararası ilişkilerdeki ilk çalışmalar spesifik politika alanlarındaki gelişmeleri inceler. Sonraki aşamada devletlerarasındaki ilişkilere odaklanır. Son dönemde Avrupa yönetim sisteminde üretilen politikaların devletlerin iç yetki alanlarına nasıl yansıdığıyla ilgilenir.¹⁴ Kısaca AB entegrasyon teorilerin analiz konularında; dışarıdan içeriye doğru bir geçiş söz konusudur.

Tarihsel olarak uluslararası ilişkilerde AB entegrasyon tartışmalarına hâkim iki görüş bulunmaktadır. Bunlar; realist kanatta yer alan hükümetler-arasıcılık¹⁵ ve çoğulcular; fonksiyonalist neo-fonksiyonalist teorilerdir¹⁶.

¹³ Ian Bache, **The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping**, London, Sheffield Academic Press, 1996, s. 16.

¹⁴ Simon Hix, "The Study of the European Community: The Challenge to Comperative Politics," **West European Politics**, Vol. XVII, No: 1 ,Ocak 1994, s. 23; aktan: Bache, **a.g.e.**, s. 16

¹⁵ Hoffman,1966, 1967, bkz.: aş.

¹⁶ Mitrany, 1948; Haas, 1958, bkz.: aş.

1.2.1. Fonksiyonalist Teori

Fonksiyonalist teori Avrupa entegrasyonunu açıklayan geleneksel iki teoriden biridir. Kuramın öncüsü; o dönem Avrupa Ekonomik Birliğini açıklayan teknokratlardan Mitrany'dir. Working peace system çalışmasında teoriyi açıklar.

“Ulusal özerk yönetimlerle radikal toplumsal değişimler birbirinden farklı ağırlıkta çalışır ancak iç içe de işleyebilirler. Avrupa örneğinde; toplumsal radikal dönüşüm ulusal temelde gerçekleşirken; Doğuda özerk yönetim ve politik devrimle birlikte gerçekleşmiştir. Bu ulusalcı-sosyal dönüşüm sürecinde; politik alanın dışında bazı teknik konularda işbirliği yapılması gerekmektedir. Siyasal anlamda işleyen bir ulus devletin bunu ancak belli sorunları çözmeye odaklanan bir personel eliyle çözümlenmesi uygundur”¹⁷

Bu noktada esas mesele egemenliğin ve kontrol gücünün tartışılması değil, özel bir konuda işbirliğinin yapılmasıdır. Öyle ki siyasal bir meselede yönetimler eşit oy hakkı isterlerken; teknik bir konuda bir yönetim diğerinden daha fazla sorumluluk alabilir ya da kararın alınmasında daha belirleyici olabilir.¹⁸

Bu şekilde belirlenmiş teknik bir alandaki işbirliğinin soruna çözüm üretmesi başka bir teknik konuda da iş birliğini özendirebilir ya da buna zeminini hazırlayabilir. Böylece sorunların aşamalı olarak çözülmesi uluslararası barışın tesisine katkı yapar. Uluslararası sistemin işleyebilmesi sağlayan itici güç devletlerin yan yana durmalarının sağlanması değil birlikte hareket etmelerini sağlayacak işbirliği zemininin oluşturulmasıdır.¹⁹

Görüldüğü gibi Mitrany; uluslararası işbirliklerini politik alandan soyutlayarak incelemektedir. Teknik konularda yapılacak işbirliği rasyonel çözüm yolu üretmeye odaklanır ve siyasal meselelerden farklı olarak tarafların eşit görüş bildirmesini

17 David Mitrany, “A Functional Approach to World Organisation,” **International Affairs Royal**, Vol. CCXXIV, No: 3 ,Haziran 1948, s. 351.

¹⁸ **A.e.** , s. 358.

¹⁹ **A.e.** , s. 359.

zorunlu kılmaz. Bu açıdan örgütlenmeler fonksiyonel, yani belli bir sorunun çözümü için oluşturulmuşlardır.

1.2.2. Neo-Fonksiyonalist Teori

1957 Roma Andlaşmasının imzalanması sonrası Avrupa entegrasyonunun ilk döneminde teorik tartışmayı kazanan neo-fonksiyonalist teoridir. Bu teori ulus-üstü aktörlerin özellikle de süreci yürüten elitlerin entegrasyon sürecindeki önemine vurgu yapmaktadır. Ulus-üstü ve ulus-altı aktörlerin çıkarları karar alma ve bütünleşme sürecinde etkilidir. Neo-fonksiyonalistlerin kullandığı önemli kavram taşıma etkisidir. Buna göre her bütünleşme adımı mantıksal olarak entegrasyonun diğer aşamasına geçmek için zemin oluşturur. Erken dönem neo-fonksiyonalistlerde iki tip taşıma etkisinden söz edilir. Bunlar işlevsel ve politik taşıma etkileridir.²⁰

İşlevsel taşıma: entegrasyon üyesi devletlerin ekonomik bir nedenle yaptığı teknik bir işbirliği; o ekonomik sektörü ilgilendiren başka bir alanda da işbirliğinin zeminini hazırlayacaktır. Örneğin tek pazar programı ortak para sistemine geçilene kadar sağlanamamıştır.

Politik taşıma: ulus-üstü çıkar grupları bir alanda işbirliğini talep eder ve lobi oluşturur, bu durum komşu bir alanda da işbirliğini zorunlu kılar. Örneğin rekabet konusunda tüm kuralları kabul eden bir üye ülke çevreyle ilgili direktifleri de uygulamak zorunda bırakılabilir.

Komisyonun beklentilerini tanımlayan İlerlemiş taşıma etkisi bir üçüncü tip olarak daha sonra yazına eklenmiştir. Buna göre; komisyonun ulus-üstü aktörlerin desteklediği bütünleşme Avrupa Topluluğu genelinde baskı grupları ve ileri andlaşmalar için ulusal çıkar gruplarıyla ulusal kamu görevlileriyle ittifak yapacaklardır. Ulus devletlere karşı bu bireyler ve çıkar grupları Avrupa

²⁰ Kolektif, **The Students Guide to European Integration: for Students by Students**, London, Blackwell Publishing, 2004, s. 30.

Komisyonunun ortağı olacak ve böylece federasyon benzeri yapı sağlanmış olacaktır.²¹

Teorinin eleştirisi; ulus-üstü çıkar gruplarına ve elitlere abartılı önem vermesi ve ulus devleti bu süreçte güçsüz değerlendirmesidir. Nitekim “Lüksemburg Uzlaşması” teorinin normatif kavramlara dayandığını ve entegrasyonun o günkü durumu özetlediğini göstermiştir. Uzlaşma sonrası Devletler karar alma sürecinde önem kazanmıştır.²²

Fonksiyonalist ve Neo fonksiyonalist teoriler entegrasyonu teknik bir alana indirgemektedir. Neofonksiyonalist teori fonksiyonalist teorideki teknik işbirliğini bir adım ileri götürerek taşıma etkisinden söz etmektedir. Ayrıca fonksiyonalist teorideki siyasetten soyutlanmış bir işbirliği anlayışı yerine ulus-üstü çıkar gruplarının taleplerinin entegrasyon sürecindeki önemini vurgulayan bir açıklama biçimi geliştirilmiştir. Bu hususlar çok düzeyli yönetişimin eleştirisini incelerken yol gösterici olacaktır.

1.2.3. Hükümetler-arasıcılık

Hoffman’ın hükümetler-arasıcılık yaklaşımı neo-fonksiyonalist teoriye cevap niteliğindedir. Bu teori entegrasyon sürecinde üye devletleri odağa alır. Hükümetler-arasıcı görüşe göre entegrasyon süreci; üye devletlerin başkanları arasında geçen geleneksel bir müzakere sürecinden farklı değildir. Bunlara ek olarak; bu müzakere süreci üç faktörle ilişkilendirilir. Ulusal çıkarlar, hükümetler-arası pazarlıklar, düşük düzeyde ortak karar alma.²³

Hoffman’a göre neo-fonksiyonalist teori ulus-üstü çıkar gruplarını ve elitlerin yönlendirici etkisini abartmaktadır. Ulusal çıkarlar farklı tercihlere yol açabilir. Her ulus devlet kendi çıkarını savunur. Kendi kontrolünde kendi tercihlerini ve kendi

²¹ A.e. , s. 32.

²² Lüksemburg uzlaşması” incelemesi için Bkz: Desmond Dinan, **Avrupa Birliği Tarihi**, İstanbul, Kitap Yayınları, 2008, s 145.

²³ Kolektif, **a.g.e.**, s. 31.

çıkarlarını önceler ve ulus-üstü karar sürecinde en az tavizle çıkarına uygun karar almaya çalışır.²⁴

İkinci olarak hükümetler-arası pazarlıklarda diğer aktörler ve çıkarlar entegrasyonda rol oynar. Fakat kilit kararlar alınırken içsel kaygılarla ilgili siyasal hesaplar güçlü grupların çıkarlarını koruyacak şekilde belirlenir ve devletler tarafından alınır.²⁵

Üçüncü olarak ulus devletler egemenliklerinden en az vazgeçtikleri konularda yüksek oranda ortak karara varırlar Ulusal yönetimler entegrasyonun aşamasına ve doğasına bağlı olarak iç politika ve ulus-üstü politika sistemleri arasında “bekçi” rolü üstlenirler.²⁶

Hoffman’ın devlete biçtiği bekçi rolü; sonraki akademik tartışmalarda eleştirilmiştir. Bu tartışmalar iç politikaların Avrupa entegrasyonun kararlarına etkisini incelemiştir. Bu eleştiriler, literatürde iç politika yaklaşımı olarak yer alır.²⁷

1.2.4. İç Politika Yaklaşımı

İç politika yaklaşımının ilk dönem tartışmaları; Hoffman’ın “bekçi olarak hükümet” kavramsallaştırmasını eleştirir. Carol Webb’e göre hükümetler-arasicıların abartılı ve tek boyutlu ulusal yönetimi odağa alan yaklaşımları yetersiz ve eksiktir.

“Ulus devletler etkili ve etkin bir bekçi olmanın ötesinde ulusal sınırlarla topluluk arasındaki eşikte her iki tarafı idare etmeye çalışan bir hokkabaza benzer. Görevi bir yandan çeşitli topları havada yakalamak öte yandan dönen platformda dengesini kaybetmemektir.”²⁸

İç politika ve AB karar alma tartışmalarına en büyük katkısı Bulmer yapmıştır. Fakat bu tartışmaya ilk ciddi katkısı Wallace sağlar. Yaklaşımında; ulus devletlerin

²⁴ Stanley Hoffman, “The European Process at Atlantic Cross Purposes,” **Journal of Common Market Studies**, Vol. IV, No: 3 ,1964, s. 93.

²⁵ **A.e.** , s. 94.

²⁶ Kolektif, **a.g.e.**, s. 31.

²⁷ Bache, **a.g.e.**, s. 16.

²⁸ **A.e.** , s. 19

farklı yönetsel gelenekleri ve farklı politik amaçlarının topluluk işlerinde alınan kararları etkilediği vurgulanır. Ulusal konumdaki bu çeşitlilik Avrupa Topluluğu (AT) düzeyinde korunarak tutarlı kararlar üretilir.

Wallace topluluk işlerinde ulusal yanıtları şekillendiren bir dizi faktörden bahseder. Ulusal kamu hizmetlerinin niteliği ve etik değeri, her yönetimin içsel dengesi, politik liderlerin kurumsal rolleri, çeşitli bakanlıkların ve onların danışanlarının ağırlıkları, her karar sürecinde etkilidir.²⁹

Bulmer'e göre geleneksel teoriler sonrasında kuramsallaşan çağdaş teoriler gereklidir. Çünkü iç politikaların AT üzerine etkisini göstermede var olan teoriler başarısızdır. Politika yapımında AT'nin üst ölçekte çok fazla odak noktası bulunmaktadır.-üyelerin resmi düzenlemeleri, kurumsal tasarıları- müzakere sürecinde ulusların etkisi göz ardı edilmektedir. İkinci olarak Bulmer'e göre ulus devletleri güç yapılarına göre yönlendirilen AT politika yapım sürecinde entegrasyon mantığını takip etmez. Fakat entegrasyon politika yapım sürecinin mantığını takip eder.

Bulmer'e göre neo-fonksiyonalistler; çıkar gruplarının ve diğer elitlerin rollerini entegrasyonun esas odağı olarak tanımlar ve süreçteki etkisine çok fazla vurgu yaparlar. Öte yandan; ulus devletlerin merkeziliğini tanımalarına karşılık hükümetler-arasıcıların üye devletlerin AT'ye karşı davranışlarını analiz etmeyi amaçlayan çalışmaları sınırlıdır. Ayrıca hükümetler-arasıcılar; aksini gösteren bir kanıt olmadığı sürece Ulus devletleri iktidarın tek sahibi olarak monolitik yapılar olarak görme eğilimindedirler. Bulmer'e göre AT kararları farklı üye devletlerde farklı şekilde formüle edilir. Üye devletler konsensüsle karar alsın ya da bunun karşısında olsun; ulusal siyasal kültür ve hükümetlerin gücünden çıkar gruplarının gücüne uzanan parlamenter yapılar, politik taraflar ve ulus-altı yönetimler bu süreçte belirleyicidir.³⁰

²⁹ A.e. , s. 20

³⁰ Simon Bulmer, "Domestic politics and European Community Policy Making," **Journal of Common Market Studies**, Vol. XXI, No: 4 ,Haziran 1983, s. 349- 442.; aktan: Bache, a.g.e., s.18

Bulmer teorilere eleştirilerinde iç politika yaklaşımına ilişkin bir dizi varsayım üretir.³¹

1. Ulusal politikalar Avrupa Topluluğunun temel birimidir.
2. Her ulusal politika iç ulusal çıkarlarını ve siyasa içeriklerini şekillendiren farklı bir dizi sosyal ve ekonomik şartlara sahiptir.
3. Avrupa siyasaları ulusal politik eylemlerin sadece bir tarafını oluşturur. Ancak, ulusal yönetimler; ulusal politikalar ve topluluk politikaları kavşağında kilit konumunu korur.
4. “Politik form” kavramı yönetimler ve diğer iç politik güçler arasındaki ilişkilerin analizi için kullanılır.

Özetle; Bulmer’in yaklaşımı var olan teorilere göre iç politika işlemlerini daha az incelemiştir. Bunun nedeni Avrupa Topluluğunda karmaşık politika yapımı sürecini anlamının daha önemli görülmesidir. Öte yandan bu yaklaşım politika yapımı sürecinin bütünsel bir perspektiften yorumlandığı makro bir teori değildir.³²

Geleneksel politika yapımı teorilerini kısaca değerlendirecek olursak Avrupa entegrasyonunu ulus devlet formu üzerinden değerlendirir. Teorilerin konuları ise; dışarıdan içeriye doğru bir incelemeye tabi tutulmaktadır.

İç politika yaklaşımının belirttiği sorunları hükümetler-arasıcılık yaklaşımında Andrew Moravcsik hükümetler-arasıcılığı yeniden formüle ederek gidermeye çalışmıştır. Aynı dönemde Marks neo-fonksiyonalizmi yenilemiş; pluralist yaklaşımı yeniden gözden geçirerek AB’yi anlamaya çalışmıştır. Bu yaklaşımlar çağdaş politika yapımı bölümünde ele alınacaktır.

³¹ A.e. , s. 355.

³² Bache, a.g.e., s. 21.

1.3. AVRUPA BİRLİĞİNDE POLİTİKA YAPIMINDA ÇAĞDAŞ TEORİLER

1990’larda “Krizler Çağı”nı aşmak için küresel yönetim araçlarıyla küresel bir iktidar alanı³³ yaratılır. Dünya Bankası (DB) yönetimi bir reçete olarak sunar Avrupa İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Örgütü, (OECD) politika yapımı ve karar alma süreçleri açısından bu iktidar biçimini kurgular, Birleşmiş Milletler (BM) yönetim pratiklerinin üretilmesini ve yönetişimin “ihracını” sağlar. Amerika kökenli bir yeni yönetim anlayışı olarak karşımıza çıkar.

Aynı dönemde tek pazar programının başlamasıyla Avrupa entegrasyonu da yeni bir safhaya geçmiştir.³⁴ Sonrasında hem plüralist hem de realist gelenekte yeni teorik gelişmeler olmuştur. Plüralist gelenekte³⁵ çok düzeyli yönetim kavramını geliştirmiş, Avrupa Birliğinde politika yapım sisteminde ulusal, ulus- altı ve ulus- üstü çoklu yönetim düzeylerinde gücün nasıl paylaşıldığını tanımlamıştır. Realist gelenekte ise³⁶ ulusal yönetimlerin önemini vurgulamaya devam etmiştir. Tartışmanın odağında; komisyonun bütünleştirici ölçütleriyle ulusal yönetimlerin politika tercihleri arasındaki gerilim yer alır.³⁷

Görüldüğü gibi “yeni politika yapım teorileri” sadece bölgeye özgü değil, sistemik bir etki olarak okunabilir. Bölgesel etkiler politikaların amaçlarında ve sonuçlarında değil uygulanmasında kullanılan araçlarda söz konusudur.³⁸ Bu noktada çok düzeyli yönetimi açıklamadan önce yönetim teorisinin kavramlarını ve onun okuma biçimini açıklamamız gerekir.

³³ İktidar alanının aktörleri Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) , Birleşmiş Milletlerdir.

³⁴ Tek pazarın ve sonrasında imzalanan Maastrich anlaşmasının yönetsel alana etkisi subsidiarite ilkesidir. Subsidiarite; hizmetin en yakın kamu kurumu ya da kişisine gördürülmesidir. Bu ilkenin geleneksel yönetimdeki karşılığı idari vesayetın yeniden şekillenmesi olarak yorumlanır. Birgül Ayman Güler, **Türkiyenin Yönetimi Yapı**, Ankara, İmge yayınevi, 2010, s. 100

³⁵ Hoffman, 1992, 1993, bkz.: aş.

³⁶ Moravcsik, 1993; Pollack, 1995, bkz.: aş.

³⁷ Bache, **a.g.e.**, s.21-22.

³⁸ Bu husus yönetim ekseninde çok düzeyli yönetim olgusunu incelerken açıklanacaktır

1.3.1. Yönetişim Teorisi

Yönetişim kavramının orijini 1970’lerdeki reel sosyalizmin çöküşüyle piyasanın güçlenmesi ve çok kutuplu dünya düzenine geçişin toplumsal, siyasal ve yönetsel alanlara yansımaları olarak neo-liberal yeniden yapılanma sürecinin kendini gösterdiği bu döneme dayanır. Yeniden yapılanma sürecinin kendini belirgin bir şekilde göstermeye başladığı 1990’lı yıllarda küreselleşme; bir yandan neo-liberalizmin temel dayanağı haline gelirken öte yandan sermayenin ulus-üstü tek merkezde toplanması savıyla kapitalizmle uyumlu bir sistem yaratmayı amaçlamıştır. Bu amaç için devletin iktisadi ve toplumsal alanla ilişkilerinin düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. İlişkileri düzenleme noktasında sosyal sınıfsal ve siyasal güç dengeleri sermaye lehine düzenlenmekte, sosyal hak kazanımlarını geriletmektedir. Devleti küçültme, özelleştirme ve devleti müdahale dışı bırakma bunun için kullanılan araçlardır. Bu araçlarla neo-liberal ideolojik hegemonya hakim kılınmaya çalışılarak yeni bir devlet ve toplum anlayışı üretilmek istenmektedir. Bu anlayışın tesisinde sunulan formül yönetişimdir.³⁹ Yönetişim terim olarak ilk kez Kuzey Avrupa’da, ardından da bütün dünyada kullanılmaya başlanmıştır. Terimin kökeni 16. yüzyıla kadar götürülebilmektedir. Özellikle 17. yüzyılda Fransa’da hükümeti sivil toplumla uzlaştırmaya ya da bütünleştirmeye çalışan bir yaklaşımdan esinlendiği belirtilmektedir. Terimin olgunlaşması ise İngiltere’de olmuştur. Ülkede ilk olarak yönetişim, İngiliz modelinde klâsik Westminster modeline karşı çıkış olarak kendini gösterir. Bu modelde; parlamento üstünlüğü, güçlü kabine hükümeti sistemi ve seçimler aracılığıyla sağlanan sorumluluk sistemi söz konusudur. Hakim unsur bakanlık sorumluluğu çerçevesinde üniter devletin yönetilmesidir. Yönetişim ise klâsik bu yapılanmaya karşı çıkmakta ve mevcut sorunları bu yapının olumsuzluklarına bağlamaktadır.⁴⁰

Yönetişim, iktidar gücünün sınırlarına ve hükümet dışı örgütlerin rolüne ilişkin yeni bir bakış açısına yönelik talebi yansıtmaktadır. Dünya ekonomisinde çok uluslu

³⁹ Selime Güzelsarı, “Neoliberal Politikalar ve Yönetişim Modeli,” **Amme İdaresi Dergisi**, C. 36, No: 2 ,Haziran 2003, s. 17.

⁴⁰ Mehmet Akif Özer, “Yönetişim Üzerine Notlar,” **Sayıştay Dergisi**, No: 63 ,Ekim –Aralık 2006, s. 60-61.

şirketlerin artan etkisi, üretim metotlarındaki değişim, uluslararası ticaretin giderek genişlemesi, bilgi ve iletişim sistemlerindeki ilerleme, sermaye ve finans pazarlarının yeniden düzenlenmesi gibi faktörlerin söz konusu kavramın ortaya çıkıp yaygınlaşmasında belirgin bir etkiye bulunduğu belirtilmektedir. Bu görüşe göre; kamu hizmetlerin verimliliğinin sağlanması, hizmetlerin sunum yöntemlerinin yeniden düzenlenmesi, özelleştirme, mikro ekonomik reformlar, yeniden düzenleme programları, küresel rekabet, kentsel ve bölgesel gelişme gibi konuların önem kazanması bu süreci pekiştirmiştir.⁴¹

Kimi yazarlara göre yönetim sözcüğü eski kurumlara yeni bir yönetim anlayışı olarak yorumlanırken; kimi yazarlar birlikte katılım, birlikte yönetim, birlikte üretim gibi kavramları kullanarak yönetim sözcüğünü yeniden tanımlar.

“Doğduğu dilde...governance teriminin etimolojik olarak kendine özgü anlam yoksunluğuna karşın, kavram olarak tam tersine, farklı bağlamlarda çeşitli anlamlar yüklendiğini belirtmektedir. Yazarın saptamasına göre, zaman zaman "government" sözcüğü yerine governance sözcüğü koyularak... meşruiyet sorunu atlanarak dile getirilebilmektedir. Sözcük daha az yönetimi ya da "minimal devlet"i anlatan bir kod olarak kullanılmaktadır. Kamu harcamalarının kısıtlama, kamu personelini azaltma, kamu hizmetlerini özel sektör eliyle görme (ihale) ve özelleştirme uygulamaları governance tarzı yönetim olarak anlatılmaktadır. Bir başka yazara göre...öze dönük olarak...kimi zaman refah devletinin kimi zaman kalkınma idaresinin eleştirisini dile getirmek üzere kullanılırken bazı kesimler tarafından kamu - özel sektör arasında artan etkileşimi tanımlamak amacıyla ya da yeni zamanların uluslararası ilişkilerini betimlemek üzere referans kavram olarak kullanılmaktadır.”⁴²

Günümüzde kavram Dünya Bankasının Afrika üzerine hazırladığı raporda yeni bir anlamda kullanılmaktadır. Raporda bir yönetim politikasını anlatmak için yönetim; az gelişmiş ülkelerdeki yönetim versiyonu için ise “iyi yönetim” kavramını kullanılmaktadır.⁴³ DB'nın söz konusu Raporu'nun üzerinden pek zaman geçmeden, 1990'da Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) toplantısında hararetli bir biçimde "küresel ekonomik yönetim" den bahsedilmiştir. Küresel ekonomik yönetim,

⁴¹ Liberal açıklamalar yönetimi bu şekilde ele almaktadır. Bkz: Özer, **a.g.m.**, s. 64.

⁴² Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye,” **Praksis Dergisi**, No: 9 ,Kış –Bahar 2003, s. 94.

⁴³ 1989 yılında Afrika'nın borçlarını kapatması için gerekli kredileri alabilmeleri için yerine getirmeleri gereken siyasal ve yasal uyum reformlarını anlatmak için kullanılmıştır.

DTÖ yetkili isimlerinin belirttiği gibi, "tek bir küresel ekonominin anayasasını yazma" girişimidir.⁴⁴

Sonraki süreçte 1992’de OECD 1995 yılında Birleşmiş Milletler bu kavrama yer vermiştir. Yönetişim ve iyi yönetim kavramlarının Türkçe literatüre girişi ise Birleşmiş Milletlerin habitat toplantılarıyla yönetim ve iletişim sözcüklerinin birleştirilmesiyle yönetim kavramını tek yönlülükten kurtararak oluşturulmuştur.⁴⁵

1.3.1.1.Yönetişim Tanımları

Yönetişim kavramı; uygulamalarda, Dünya Bankası, Avrupa işbirliği ve Kalkınma Örgütü ve Birleşmiş Milletlerin raporlarında ortaya çıkan ve sonra akademik yazında tartışılmaya başlanan bir kavramdır. Bu nedenle kavramın akademik yazında ve raporlarda ele alınışını bu aşamada inceleneyecektir.⁴⁶

Düzenleyici Raporlarda Yönetişim; Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu(IMF) ile birlikte, ABD'nin ve İngiltere'nin İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki yeni uluslararası ekonomik sistemi yapılandırmak için buldukları bir çaredir. ABD savaş sonrası dönemde uluslararası sistemin yapılandırılmasının mimarlığını üstlenmiştir. 1944'te Bretton Woods'da gerçekleştirilen BM Para ve Finans Konferansı, Keynes'in "ikiz" olarak nitelendirdiği bu iki kurumun yapılandırılması için bir hazırlık evresi olarak görülebilir. DB ve IMF, 1970'lerde her iki kurum da kısa ve uzun dönemli makro ekonomik istikrar ve yapısal uyum programlarıyla ilgili sorunlara çözüm üretmeye çalışmıştır.⁴⁷ Makro ekonomik istikrar ayağı IMF; yapısal uyum ise, DB tarafından yürütülür. Yapısal uyum alanında kamu ekonomisi alanını daraltır, toplumsal yatırımlara doğrudan kaynak aktarır.⁴⁸

⁴⁴ Filiz Çuha Zabçı, "Dünya Bankasının Küresel Pazar için Yeni Stratejisi," **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.57, No: 3 ,2002, s. 156.

⁴⁵ Güler, **a.g.e.**, s. 314.

⁴⁶ Yönetişim teorileri incelenirken önce düzenleyici raporlar sonra literatür ele alınmıştır. Çok düzeyli yönetim incelenirken ise önce literatür sonra raporlar inceleneyecektir. Bunun nedeni teorik çerçeve oluşturulurken kronolojik bir anlatımın benimsenmiş olmasıdır.

⁴⁷ Zabçı, **a.g.m.**, s. 154 vd.

⁴⁸ Sonay Bayramoğlu, **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005, s. 41

Banka 1989 tarihli raporda iktisadi darboğazların yönetimden kaynaklanan eksikliklere ve etkinsizliklere bağlı olduğunu kriz ve kalkınma sorununun çözümünün yönetim olduğunu belirtmiştir. Bu raporda yönetim üzerine kapsamlı bir tanım geliştirdiğini söyleyemeyiz. Banka'ya göre, en genel nitelikleriyle yönetim, siyasal çoğulculuğu, hesap vermeyi ve hukuk devletini içermektedir.⁴⁹

Banka'nın daha sonra hazırladığı raporda yönetim şu şekilde tanımlanmaktadır: "Bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde, kalkınma amaçlı bir bakış açısıyla iktidarın kullanılma biçimidir."⁵⁰

Görüldüğü gibi yönetim üç boyutlu olarak ele alınmıştır.⁵¹ Siyasal yapı, iktisadi ve toplumsal kaynakların tahsisi ve yönetimi, hükümetlerin siyasa üretme ve icrasdır. Siyasi yapılar Dünya Bankasının müdahale alanının dışında tutulmuştur. Dolayısıyla iktisadi ve toplumsal kaynak alanını Dünya Bankası şekillendirmiştir. Sonuç olarak Dünya Bankası sadece kavramı tanımlamakla kalmamış fon yardımlarıyla uygulama alanını da biçimlendirmiştir.

Projeleri yürütürken ve fonları tahsis ederken hükümet dışı örgütleri ağırlıklı olarak kullanmaktadır. DB, başlarda devlet dışı örgütlerle işbirliğine, belli hizmetlerin (sağlık, beslenme, eğitim, konut gibi) daha az maliyetle ve daha çok yoksula ulaşacak şekilde sağlanmasının kolaylaştırdıkları düşüncesiyle giriyordu. Bunu yaparken de katılımcılığı bir araç olarak vurgulamaktaydı. Katılım ve rekabet kavramları eş anlamlı olarak kullanılmış; hizmetlerin üretilmesi ve dağılımı noktasında halkın tercih ve taleplerinin dikkate alınmasını içerir. Katılımın geliştirilmesi için sunulan reçete ise; 1) Kamu kuruluşlarının özerkleştirilmesi; 2) NGO'ların hukuksal statüye kavuşması 3) Adem-i merkezileşmedir.⁵²

Zabçıya göre "Banka'nın Devlet Dışı Örgütler(DDÖ) için açık bir biçimde çizdiği rol, yapısal uyum programlarının olumsuz sonuçlarını azaltmaktır. Gittikçe artan gelir adaletsizliği ve yoksulluk, DDÖ'lerin ekonomik hayata katılımını zorunlu

⁴⁹ Zabçı, **a.g.m.**, b.a.

⁵⁰ **A.e.** , s. 160.

⁵¹ Bayramoğlu, **a.g.e.**, s. 41.

⁵² Güler, **a.g.m.**, s. 104.

kılmaktadır. Çünkü artık her şey devletten beklenemez. Gelişmekte olan ülkelerdeki DDÖ'ler, esnek ve etkili eylemler sergilemede muazzam bir potansiyele sahiptir.”⁵³

Paralel şekilde Güzelsarı'ya göre; banka'nın geliştirdiği perspektifte, NGO'ların⁵⁴ ulusal kalkınmadaki yerine ilişkin iki nokta dikkat çekicidir. Birincisi, ulusal kalkınma içinde, NGO'ların en etkin olacakları alan, "yerel düzey"dir. İkincisi ise, esas olarak gelişmekte olan ülkelerde bulunan ulusal NGO'ların ön plana çıkarılması, kalkınmada asıl rolün, uluslararası düzeydeki NGO'lara değil, ulusal NGO'lara verilmesidir.⁵⁵

Görüldüğü gibi DB'nin DDÖ'leri kalkınma konusunda görevli kılması devletleri bu alandan tamamen dışlamamaktadır. DB; DDÖ'lerle devletlerarasında koordinatör rolü üstlenir. Güzelsarı'nın da dediği gibi⁵⁶ devletler bir yandan daha az egemen varlıklar olurken; öte yandan ağırlar içinde alınan kararları güvence altına alır, toplulukları düzenleyerek meşruiyetini sürdürür.

OECD'nin yönetim anlayışı Dünya Bankasına benzemektedir. OECD DB farklı olarak karar alma süreçlerine odaklanmaktadır. Düzenleyici reform Programı 1997'de kabul edilmiştir. 1990'larda Kamu işletmeciliği komitesiyle birlikte OECD ekonomik toplumsal alanla ilgilenmeye başlamıştır. OECD şirket yönetimi prensiplerinin kamu sektörüne uygulanmasını teşvik eder. İkinci olarak özel kamu işbirliğini yönetişimin odağına alır. Devletlerarası ilişkiler karşılıklı bağımlıdır, devletlerin yeni dünya düzenine uyum sağlaması gerekir. 1998 tarihli raporda ise düzenleyici reformları uygulamak için siyasa önerilerini içeren yönetim raporları hazırlar. Merkezi yönetimin yeniden düzenlenmesi ve adem-i merkezi karar alma süreçlerinin oluşturulması bu raporda yer alır.⁵⁷

⁵³ Zabçı, **a.g.m.**, s. 165.

⁵⁴ NGO Güzelsarı'nın çalışmasında hükümet dışı örgütler için kullanılırken Zabçı'nın çalışmasında Devlet Dışı Örgütler (DDÖ) olarak kullanılmıştır.

⁵⁵ Güzelsarı, **a.g.m.**, s. 24-25

⁵⁶ **A.e.**, s. 22

⁵⁷ Bayramoğlu, **a.g.e.**, s. 65-69

2005 tarihli OECD raporunda;

“Sürdürülebilir kalkınma çatışan farklı çıkarlar göz önünde bulundurulduğunda tüm vatandaşların yaşam biçimlerini belirlemesi açısından hayati öneme sahiptir. Öyleyse toplumun bunun için çaba harcaması gerekir; eğer özel sektör ve sivil toplum arasında uzlaşa yoksa hükümet ve toplum arasındaki uzlaşa işlemez. Zorunlu sınıra dayalı vatandaş katılımı sürdürülebilir kalkınmayı tehdit eder, iyi tanımlanmış mekanizmalar ve yönetim pratikleri sorunların çözümünde paydaşlar ve yönetimle ilgilidir. Çeşitli çıkar grupları içerisinde çatışan ekonomik, sosyal ve çevresel sorunların varlığı; bu sorunların çözümünde kazan kazan kararlarının çıkarılması zordur Bu nedenle kurumlar yapısal olarak güçlendirilmelidir. Ekonomik alanda devletin işlevi ise kaynakları ölçüsünde yeniden gözden geçirilmelidir.”⁵⁸

Görüldüğü gibi raporda, devletin ekonomik ve siyasal işlevleri arasındaki ayrımın altı çizilmiştir.

OECD siyasal karar alma sürecini belirleyen yasama ve karar alma sürecini teknik hale getirmek için düzenleyici reform ve düzenleyici etki analizi araçlarını geliştirmiştir. Düzenleyici reform analizi siyasal bir etki yaratarak; ekonomiyi siyasal alandan ayırıştırarak hesap verme ve karar alma yetkisi siyasal iktidardan dışsal bir güce aktararak reform alanını belirlerken; düzenleyici etki analizi etkinlik analizi araçlarını kullanır.

Son olarak; Birleşmiş Milletlerin yönetim tanımları, diğer kurumların tanımlarına benzemekle birlikte onlardan daha farklı ve daha detaylı ele alınmasıdır. Tezin pratik kısmında incelenecek olan kent konseylerinin pratikte ortaya çıkışı BM’nin 1992 Rio Konferansı sonrası kabul edilen YG-21 programıyla olmuştur. YG-21 sonrası kent konseyleri Türkiye’deki ilk yönetim pratiği örneğidir. Yerel sorunları belirlemek için kent konseyleri oluşturulmuştur.⁵⁹ Bu konseylerde belediye meclislerinde yer almayan bazı kesimlerin kent yönetimlerinde aktif yer alması sağlanmaya çalışılmış ancak özel sektörün yer almadığı gerekçesiyle proje yaratıcıları tarafından eleştirilmiş; kent konseylerinde özel sektöre yer açılmıştır. Kent konseylerinin ideolojik etkisi; kısa sürede yönetişimin kent mekanlarında ve toplum kesimlerinde hayata geçirilmiş olmasıdır.

⁵⁸ “Governance: Five Country Report”, **OECD**, y.y., 2005, s. 10-11

⁵⁹ Bayramoğlu, **a.g.e.**, s.71-72

Literatürde yönetişimin nasıl ele alındığına bakacak olursak; yönetişimin birçok “alan yazınında” incelendiğini söyleyebiliriz. Siyaset bilimi literatüründe küreselleşme tartışmalarıyla birlikte ele alınırken; Sivil Toplum literatüründe adem-i merkezileşme, merkezin çözülmesi olarak ele alınmaktadır.⁶⁰

Geleneksel kullanımda yönetim ve yönetişim aynı anlamda kullanılırken, son yıllarda ise yönetişimin kullanımında ve algılanan öneminde değişiklikler olmuştur. Düzenlenmiş kuralların şartları değişmiş, yönetim biçimlerinde yeni yöntemler gündeme gelmiş ve yönetişim süreci geleneksel yönetim kurumlarını ya ortadan kaldırmış, ya da yeni görevler vermiştir.⁶¹

Çeşitli kaynaklarda, **governance** bakışının farklı disiplinlerden beslenerek geliştiği saptanmaktadır. Yaklaşımına en büyük destek ekonomi alanında "kurumcu iktisat yaklaşımı"*'ndan gelirken, kamu yönetimi disiplininin gelen destek 1980'li yılların egemen bakış açısı olan yeni kamu işletmeciliği** akımından sağlanmaktadır. Bunlara ek olarak, örgüt bilimi disiplininde hiyerarşik Weberian örgüt kuramlarının yerini alan yatay, esnek, ağ tipi örgüt kuramları, governance bakışının beslendiği

⁶⁰ A.e. , s. 3-4.

⁶¹ Özer, a.g.m., s. 63-64

* Kurumsalcı iktisat anlayışı; 19. yüzyılda Amerika’da klasik iktisat anlayışına karşı eleştiriler ortaya koymuştur. Buna göre; rasyonel bireyin tercihleri yoktur, bireylerin tercihleri kurumlar tarafından belirlenir. Ayrıca piyasa doğal değil toplumsaldır bireyci değil kolektivisttir. Bir yandan; kaynak tahsisini yapan kurumları harekete geçirir öte yandan; bireylerin tercihlerini belirler. Ona uygun davranmaya zorlar. Piyasa kurumlarının varlığı; piyasa devlet ikilemini ortadan kaldırır. Yeni Kurumsalcı anlayış ise; kurumsalcıların eleştirel anlayışından sapmıştır. Kurumsalcı anlayış ile rasyonel bireyi neo-liberal ideolojiye uygun olarak yeniden üretmişlerdir. 1990’lı yıllardaki regülasyon reformlarına da bu anlamda ışık tutmuşlardır. İşlem maliyetleri ve mülkiyet hakları kavramsallaştırmaları piyasa kurumları ve devlet kurumlarının birbirinin karşısı değil destekleyicisi olarak sunulmuştur. İşlem maliyeti; bilgi edinme, sözleşme, denetleme ve danışmanlık işlem maliyeti olarak tanımlanır. Bu maliyetlerin hesaplanabilmesi üretim alanının piyasaya terki ile mümkündür. Mülkiyet hakları açısından da benzer bir akıl yürütme yapılabilir. Hukukun egemen olduğu devletlerde işlem maliyetleri düşürülebilir böylece üretim artar. Mülkiyet sahiplerinin belirlenmesi ve dışsalılıkların ödetilmesi açısından önem taşımaktadır. Kamusal mülkiyetlerin özel mülkiyete devri işlem maliyetini düşürecektir. Gülere göre bunun anlamı; üretim sürecindeki etkinliklerin parçalanarak ticarileştirilmesi ve özelleştirmelerin önünün açılmasıdır. (a.y., s.96-99) yeni kurumsalcılar için b.a. Oliver Williamson (1975), çalışmasına bakınız; aktaran: Güler, a.g.m., s.100

**1970’lerle managerialism kavramıyla güçlenen ve özellikle işletmecilik disiplininin temel ilkelerinin kamu örgütlerine aktarılmasını savunan kamu işletmeciliği analizi; 1980’lerde profesyonel yönetim, performans ölçümü, çıktı odaklı, toplam kamu yönetimi gibi kavramları kamu yönetimine aktarmıştır. Vatandaş yerine müşteri kavramı kullanılmaktadır. Optimal devlet, girişimci devlet ve post modern devlet de yine yeni kamu işletmeciliği anlayışının kavramlarıdır. Temel hedef piyasaya uygun örgütlenmelerin oluşturulmasıdır. Bkz: Rhodes(1996), Aucion (1990), Koiman (1993); aktaran: Güler, a.g.m., s. 100-101.

üçüncü ana kaynağı oluşturmuştur. Uluslararası İlişkiler alanı, governance bakışının doğduğu küreselleşme döneminde destek alınan dördüncü alan olarak ortaya çıkmıştır.

Aslında politik teoride yönetim kavramı devletin resmi kurumlarını kapsamakta; yasalardan kaynaklanan tekelci ve baskıcı gücü kullanma, karar verme ve bunları uygulayabilme yeteneğine göre sınıflandırılmaktadır. Genelde yönetim, kamu düzenini korumak ve toplumsal hareketleri kolaylaştırmak için ulusal düzeyde gerçekleşen kurumsal ve resmi süreçleri ortaya çıkarmaya çalışmaktadır. Yönetişim ile ilgili teorik çalışmalar ise doğrudan bu süreçlerle ilgilenmektedir.⁶²

Yönetişim kuramcılarına göre devleti diğer aktörlerden ayıran en önemli şey; devletin kanun yapma rolüdür. Geleneksel olarak devletin iki rolü vardır. Bulardan ilki yönetim ve siyasa yapımıdır. Bu rol savaş sonrası önemini yitirmiştir. İkincisi ise devletin kanun yapma ve anayasal düzenini sağlama rolüdür. Bu alan ilerde daha da genişleyecektir.⁶³

Bu yeni modelde devlet bir taraftan sivil toplum ve sermaye arasında uygun koşulları yaratırken bir katalizör rolü üstlenmekte öte yandan toplumu yönlendirmek noktasında sorumluluklarını devletten özel sektöre kaydırması beklenmektedir. Bu yeni anlayışta küçük devletten yönlendirici devlete dönüşen katalizör devletle kastedilen; ABD’de Osborne ve Gaebler’in 1993 tarihli Reinventing Government adlı çalışmasında “kürek çeken değil dümen tutan devlet” benzetmesiyle gündeme getirdikleri; yönetilenler açısından da müşteri odaklı, katılımcı vatandaşlık vurgusudur.⁶⁴

Yönetişim kavramı; ekonomik sistemin gelişimini odağa alarak yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak da ortaya koymaktadır. Bu şekilde demokratikleşmeyi sağlaması düşünülen katımlı yönetimle, yönetilenlerin karar sürecinde yer almaları hedeflenmektedir.

⁶² Özer, **a.g.m.**, s. 63

⁶³ Güzelsarı, **a.g.m.**, s. 22.

⁶⁴ **A.e.** , s. 22-23

Bunun sonucunda yöneten ve yönetilenlerin durumlarını durağanlaştıran bir yönetim anlayışı oluşacaktır. Oysa yönetim kavramı, dışarıdan bir baskı olmadan, aralarında etkileşimin olduğu aktörlerin etkilediği bir yapıyı ya da düzeni belirtmektedir. Bu durum, toplumsal-politik eylem için hem kısıtlayıcı hem de ona yetenek kazandıran, ya da onu güçlendiren bir koşul olarak görülmektedir.⁶⁵

Görüldüğü gibi yönetişimin teorik açıklamaları; düzenleyici raporların etkisi altında oluşmuş büyük ölçüde birbirini destekler ve tamamlar niteliktedir. Burada belirtilmesi gereken bir nokta yönetişimin çeşitlerinin bulunmasıdır. Rhodes'in çalışmalarında yönetişimin çeşitleri şunlardır:⁶⁶

1)Kurumsal Davranış Olarak Yönetişim: Bireysel hesap verilebilirlik, rollerin hesap verilebilirlikle birlikte açıkça tesisi açıklık, kurumsal bütünlük ve yetkilendirmeye birlikte etkililiğin sağlanmasıdır.

2) Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Yönetim ve pazarlama ilkelerinin kamu yönetimi düzeyinde kilit pozisyonlarda uygulanmasıdır. İşletmecilik disiplininin kavramları ve ilkeleri; performans ölçümü, profesyonelleşme, çıktı ve müşteri odaklı yönetim anlayışı bunun içinde yer alır.

3) İyi Yönetişim: Yukarıdaki iki tanımın liberal demokrasi standartlarına uygun olarak etkili, hesap verilebilir, açıklık ve müşteri odaklılık ilkelerinin hizmet biçimlerine uygulanması şeklinde kendini gösterir. Fazla personelin azaltılması, bütçe disiplininin korunması, adem-i merkezi ve hükümet dışı örgütlerin varlığı ile sağlanır.

4)Sosyo-sibertic sistem olarak yönetim: Devlet merkezli yönetim anlayışının sınırlarını gösterir etkileşimli çok merkezli siyasal yönetime geçişle birlikte Yönetimin tek başına egemen olmadığı bir yer olarak tanımlanır.

5) Yeni Siyasal Ekonomik Sistem: Ekonomi ve devlet arasındaki ilişkiyi ve ekonomik faaliyetlerde devletin artan rolünü gösterir. Devlet daha fazla düzenleyici

⁶⁵ Özer, **a.g.m.**, s. 64.

⁶⁶ R.A.W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government, " **Political Studies**, No: XLIV, 1996, s. 653-658

ve hukuki alanı düzenlemesi beklenen aynı zamanda iktidar alanındaki yetkilerini de ulus-üstü kurumlarla paylaşan bir konumdadır.

6) Network: Networkler, esas hükümet ve onun birimleri etrafında iç içe bütünlenmiş örgütler olarak tanımlanır. networkler birbirinden ayrı fakat mekanizma içinde koordinatör rolü üstlenir.

Piyasa hiyerarşisi dışında paylaşılan değerler, normlar ve güvene dayalı davranışlar networkler için de geçerlidir. Aslında yönetim, kamusal eylemlerin ayrışmasına yol açar. Ya yeni networkler üretir ya da olan networklerin sayısını arttırır. Yönetimin hem gönüllü hem özel sektörde finansal yasal icrai çerçevede doğrudan ya da dolaylı kontrolünü değiştirir.⁶⁷

Paralel olarak, yönetim sürecinde iktidar transferi üç boyutlu olarak gerçekleşir.⁶⁸

- 1)Yukarıdan uluslararası aktörlere ve örgütlere
- 2) Aşağıdan bölgelere, şehirlere ve topluluklara
- 3)Dışarıdan özerk yetkili kuruluşlara şeklindedir.

Son olarak; yönetişimin literatürde yer alan yaygın tanımları ise şunlardır⁶⁹;

Rhodes yönetişimi; yönetimin değişen anlamı, yeni yönetim düzeni, süreci ve kurallarında değişen şartları ya da yönetimde yeni yöntemler olarak tanımlar Stoker'a göre, "yeni yönetişim" kurumlar üzerinden yönetim sürecini vurgular, devlet otoritesinin tek başına yeterli olmadığı durumlarda kamusal iş alanlarında ortak eylemde bulunulur. Aynı kanatta yer alan Koimann ise yeni yönetişimi; siyasal, toplumsal ve yönetsel aktörlerin birlikte yönetme faaliyeti olarak tanımlanır. Düzenleme teorisi perspektifinde Jessop toplumsal örgütlerin dar siyasal formundan öte; kendiliğinden oluşan toplumsal bir eşgüdümün uzun süreli bir sosyal ilişki biçimi olarak tanımlar. Pierre ve Peterson ise; yönetişimi kamusal ve özel kesim arasındaki ortak çıkarlara hizmet eden bir köprü olarak tanımlar. Bu yönüyle ortak

⁶⁷ Rhodes, **a.g.m.**, a.y.

⁶⁸ Bache, **a.g.e.**, s. 17

⁶⁹ Ian Bache, Matthew Flinders, "Multi-level Governance and British Politics," **Multi-level Governance**, Newyork , Oxford University Press, 2004, s. 97.

amaçları girişimleri ve tanımları için yönetime bir alternatiftir ancak yine toplumdaki en güçlü aktör devlettir.⁷⁰

Buraya kadar yönetim kavramının ortaya çıkışını, literatürde ve Dünya Bankası, OECD, BM raporlarında tanımlanışını, geçirdiği safhaları ve çeşitlerini inceledik. Bu noktada hem literatürün hem de raporların ortaklaştığı yönetim teorisinin temel kavramları ve argümanlarına işaret etmemiz gerekir.

1.3.1.2.Yönetişim Teorisinin Temel Kavramları ve Argümanları

Yönetişimin 1980 sonrası yorumunda ilk etkilediği alan özelleştirme ve adem-i merkezileşmedir. İlk ortaya çıkışında “Piyasa Dostu Devlet” sloganını kullanan Dünya Bankası; daha sonra “Piyasa için Devlet” kavramını kullanmaktadır. Son tahlilde firma devlet kurgusuna uygun olarak ekonominin siyasetsizleşmesine dönüştürülmüştür.⁷¹

Yönetişim teorisinin özünde piyasacı rekabet ilkesi ve piyasa rasyonalitesine uygun olarak devletin toplumla ilişkisi yeniden kurulma çabası yatmaktadır. Bunu yaparken piyasanın tercih ve eşitler arası ilişki kurgusundan yararlanır. Böylece devleti piyasada karar alan bir aktör olarak modele dahil eder ve devleti müdahale işlevinden uzaklaştırarak piyasanın kurallarına tabi kılar.

Burada iki araç kullanılmaktadır. İlk olarak devleti bir firma gibi örgütlemektedir.⁷² İkinci olarak sermayenin “sınır tanımaz” karakterine uygun olarak; devletin artı değeri bölüşüm ve iktidar alanını yansıtan “toplumsallaşan siyaset alanını”⁷³ ortadan kaldırarak bölüşüm sürecini sınıf mücadelelerine kapatmaktadır. Böylece siyasetin toplumsal yanını aşındırarak ekonomiyi siyasetten arındırmaktadır.

⁷⁰ A.e. , s. 14.

⁷¹ Bayramoğlu, a.g.e., s. 40.

⁷² Bunun kanıtını müşteri odaklı hizmet anlayışı, rekabet, karlılık gibi kavramların kamu yönetimi faaliyetlerinde yerini alması oluşturmaktadır.

⁷³ Toplumsallaşan siyaset alanı kavramı artığın bölüşümde etkili olan sınıf mücadelesine vurgu yapmaktadır.

Yönetişim teorisinin temel argümanlarını bu şekilde özetleyebiliriz. Bu aşamada bu argümanın temel dayanak noktalarını oluşturan araçlardan bahsetmeyi teorinin anlaşılması açısından önemli görmekteyiz. Bunlar: “Adem-i Merkezileşme ve Özelleştirme”, “Piyasa Dostu Devlet”, “Piyasa için Devlet”, “Firma devlet” ve bu kavramların üzerini örten “Piyasanın Apolitikleştirilmesi”’dir.⁷⁴

Adem-i merkezileşme ve özelleştirme; ilk yönetim üzerine Dünya Bankası raporlarında temel düzenleme alanı kamu kesimi olmuştur. Reformun içeriğini; kamu personel reformu, kamu maliyesi reformu, kamu İktisadi teşekkülleri reformu oluşturur.⁷⁵ Bu reform paketlerinden çıkan temel ilkeler; kamu sektörünün yönetimi, hesap verilebilirlik, yönetilebilir yasallık, şeffaflık ve açıklıktır. Bu ilkelerin uygulanmasındaki amaç müdahaleci devletten minimal devlete geçişin sağlanması olarak belirlenmiştir. Bu raporların dikkat çekici bir diğer yönü ekonominin siyasetle sınırları ayrılmış, bu yolla kalkınma idealinin sağlanabileceği vurgulanmıştır. Buna iyi yönetim adını vermiştir.

Gülere göre iyi yönetim; katılım kanalları açık bir siyasa sürecinin oluşturulması, bürokrasinin profesyonelleşmesi, eylemlerinin dayanağını hukukun oluşturduğu bir yönetimden sivil toplumun kamusal kararlarda yer aldığı bir düzeni ifade eder. Hesap verilebilirlik modelin katılım boyutuyla ilgilidir. Harcamaların denetimini dış denetimler yoluyla yürütmektedir. Bunlara ek olarak rekabetin temel dinamik haline gelmesi; sivil toplumun ve özel sektörün karar alma sürecine dahil edilmesidir. Bu sürecin yürütülmesi için temel araç adem-i merkezileşmedir. Kalkınmaya katkı sağlayıcı boyutunu ise; piyasanın yansız kurallarının işlemlerini sağlamak ve bu alanın denetiminin düzenleyici denetleyici kurullara devrinin zorunluluğu vurgulanmıştır.⁷⁶

Yönetişim modeli açısından bu evrede vurgulanması gereken ilk şey; siyasal rejim dışındaki tüm karar alma süreçlerinin iktisadi alana dahil edilmesidir. Böylece

⁷⁴ Bu kavramsallaştırma için, Bayramoğlu, **a.g.e.**, b.a.

⁷⁵ Doğal tekellerin özelleştirilmesi bu dönemde düzenlenmiştir.

⁷⁶ Güler, **a.g.e.**, s. 313-318.

ekonomi ve siyaset alanları arasında net bir ayırım yapılmaktadır. İkinci olarak; kamu mali reformlarıyla devletin işlev ve yetkileri piyasayla paylaştırılmıştır.⁷⁷

Görüldüğü gibi yönetişimin kurguladığı model; ekonomi-siyaset ayırımını savunmuş; siyasal rejim dışında kalan tüm kamusal karar alma ve uygulama süreçlerini siyasetin alanından dışlamış; salt teknik bir konu olarak değerlendirmiştir. Adem-i merkezileşme de bu yapının oluşturulmasında temel araç olmuştur. İkinci olarak da kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması ve bu yolla paylaşım yetkisinin piyasa, sivil toplum ve devlet eliyle yürütülmesi savunulmuştur.

“Piyasa Dostu Devlet” aşaması yönetişimin ikinci evresini oluşturmaktadır. İlk evrede doğal tekellerin özelleştirilmesi sağlandıktan sonra piyasa mekanizmasının araçlarının yerleştirilmesi için önerilerde bulunulmuştur. Bu amaçla yukarıda belirtilen ilkeler genişletilmiştir. Piyasanın genişletilmesinin yolu piyasa aktörlerinin güçlendirilmesi olarak belirlenmiş; özellikle enerji, telekomünikasyon gibi alanların denetlenmesinde ve bu alanlarda politika üretilmesinde devletin yanında piyasa da karar alıcı olarak yer alması kararlaştırılmıştır.

Bunlara ek olarak hesap verilebilirlik ilkesi piyasa dostu devlet yaratmak amacıyla kullanılmış; Kamuya ait bilgilerin özel sektöre aktarılmasının önündeki engeller kaldırılmıştır. Bu engellerin kaldırılması için bulunan yol; devlet piyasa ilişkilerinde işbirliğinin sağlanması şeklinde kendini göstermiştir.

Hesap verilebilirlik ilkesinin adem-i merkezileşme ilkesiyle bağı bu dönemde yerele yetki transferi şeklinde kendisini göstermiştir. Hiyerarşik denetim mekanizmasından uzaklaşmak bu noktada zorunluluk olarak görülmüş; idarenin kendi başına karar alma özelliği bu yolla ortadan kaldırılmış böylece piyasa aktörleriyle eşitlenmesi sağlanmıştır.

Böylece hem karar alma hem yönetim aşamasında sürece dahil edilmesi sağlanmıştır. Bu noktada sorulması gereken sivil örgütlerin güçlenmesi neden önemlidir sorusudur. Buna vereceğimiz yanıt; piyasanın yansız kurallarının işletilmesiyle

⁷⁷ Bayramoğlu, a.g.e., s. 44-45.

ilgilidir. Özelleştirme ve kamu sektörü yönetiminin sağlıklı yürütülebilmesi için; kamudan özel sektöre bilgi transferi ve üretkenliğin sürdürülebilirliği gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için kamu politikalarının muhatabı olan sivil örgütlerin güçlenmesi gerekmektedir. Ayrıca yerele kaynak aktarılması yoluyla bu sürecin desteklenmesi gerekmektedir. Görüldü gibi hesap verilebilirlik ilkesi de bunun bir uzantısını oluşturmaktadır. Kısaca üretilen politikaların verimliliği için güçlü sivil örgüt gereklidir. Ancak bu yolla tüketicilerin hizmet üretme sürecine bedensel olarak bu hizmetlerin bedelini ödeyerek de yararlanan olarak katılmaları sağlanabilmektedir. Bunun aracı ise gönüllülüktür.⁷⁸

“Piyasa için Devlet”; modelin üçüncü aşamasını oluşturmaktadır. Buna göre piyasa dostu devlet; piyasa ile uzlaşan onunla eşit ilişki kuran devleti tanımlarken bu aşama piyasaya tabi olan devlete referans yapmaktadır. Bu aşamada devletin piyasa kurallarına uygun ve ona tabi olacak şekilde yeniden konumlandırılması, piyasanın amaçlarını gerçekleştirecek şekilde güçlendirilmesi söz konusudur. Devletin tamamen etkisiz kaldığı bir durumda üretim sürecinde sivil topluma biçilen rolün yürütülmesi mümkün olmamaktadır. Bu açıdan devletin ilişki ağının yeniden üretilmesi önem kazanmaktadır. Ayrıca bunun kanıtı meşruiyet zemininde saklıdır.⁷⁹

Bilindiği gibi devletin asli işlevi toplumun avantajlı ve dezavantajlı kesimleri arasındaki uçurumu kapatmaktır. Bunun yolu ise kamu hizmetlerinin devlet eliyle görülmesidir. Bu konularda devletin tamamen tarafsız bırakılması büyük iktisadi krizlere yol açmaktadır. Bu durum büyük toplumsal çatışmaların özünü oluşturur. Piyasa için devlet yaratmanın yolu iki araçla sağlanmıştır. Bunlardan ilki devletin temel işlevleri dışında bir fonksiyon üstlenmemesinin sağlanması; ikincisi ise bu bağlamda devlet kurumlarının güçlendirilmesinin sağlanmasıdır.

Bunlardan ilkinin uygun olarak devletin temel işlevi özelleştirmeleri ve yeni anlayışa uygun kamu sektörü yönetiminin sağlanması için yasal çerçevenin oluşturulması ve bunun güvence altına alınmasıdır. Piyasanın ihtiyaç duyduğu bilgi transferi ancak bu yolla sağlanır ve piyasa genişler. İkinci araç ise örgüt yapıları ve uygulama ayağıyla

⁷⁸ A.e. , s. 46-47.

⁷⁹ A.e. , s. 50-57

ilgilidir. Buna göre profesyonel bürokrasinin inşası yetkinin birden fazla odağa dağıtılmasıyla mümkün olabilir. Bu yolla ulus-üstü otorite kararlarının uygulanması hızlanabilmektedir. Rekabet ve sermayenin önündeki engeller böylece kaldırılabilir; özelleştirme politikalarının verimliliği bu şekilde sağlanabilir denmektedir.

“Piyasanın Apolitikleştirilmesi” tartışmaları; piyasayı ve devleti birbirinden bağımsız ve birbirlerini etkilemeyen toplumsal gerçekliği oluşturan iki yapı olarak tanımlayarak piyasa devlet ve toplum ilişkisini açıklamakta yetersiz kalan “devletin iktidarını piyasaya terk etmesi” söylemleri kaynağını klasik iktisattan almaktadır. Buna karşılık; devlet piyasa toplum ilişkilerini iç içe inceleyen Marksist⁸⁰ okuma biçimi piyasanın apolitikleştirilmesinin yeni bir paradigmanın ürünü olmadığını aksine kapitalizmin yeni dönemde içinde bulunduğu krizi aşmak için piyasa devlet ve toplum ilişkilerinin yeniden düzenlendiğini ve bu anlamda uluslararası örgütlerle işbirliğini analiz eder⁸¹

Buna göre sınıf ilişkilerinin yeniden biçimlendirilmesiyle ilgilidir. Devlet toplumsal üretim ilişkilerinin bir yönüdür; yerel ve küresel sermayenin birikimini arttırmak için sınırları içinde emek-sermaye ilişkilerini yeniden düzenler ve gücünü buradan alır. Birikim rejimini yaratırken dünya ekonomik sistemindeki üretim ilişkilerini iç sınırlarına taşır; ona uyumlu rejimi yönetir. Apolitikleştirmeye hedeflenen ekonomik alanın siyasaldan ayrıştırılması değil, ekonominin yönetimini kapitalist düzeni sürdürmek adına dışarıdan “daha korunaklı” bir güce teslim ederek işçi sınıfını sermaye sınıfının kurallarına tabi kılmak ve sınıf ilişkilerinin çatışmacı boyutunu sermayenin lehine yeniden düzenlemektir.

Bunun için tasarladığı iki araç;⁸²

1)Yasama yürütme ve yargı yetkilerinin tamamına haiz yeni idari yapıların yaratılması;

⁸⁰ Maksist okuma biçiminden kasıt; klasik Marksizmden öte Marksizmin yapısalcı yorumlama biçimidir. Detaylı okuma için; Joseph (1995), Burnham(1993), Clarke (1996) Ayrıca Devletçi kapitalizmin eleştirisi için Poulantzas (1996), aktaran: Burnham, **a.g.m.**, 2003, bkz.: aş.

⁸¹Peter Burnham, "Küreselleşme, Apolitikleştirme ve Modern Ekonomi Yönetimi," Çev. Başak Alpan, **Praksis**, No. 9 ,Kış-Bahar 2003, s. 163-165

⁸² Bayramoğlu, **a.g.e.**, s. 60

2) Siyasal tercihlerden arındırılmış, tamamen teknik iktisadi meselelere odaklanan yansız kuralların üretilmesidir.

Bu yapıların işlevi piyasayı siyasal işleve sahip parlamentonun denetiminden çıkararak tamamen piyasaya tabi, piyasanın kurallarını icra eden dış denetim organlarının denetimine bırakmaktır. Şirketlerin denetimi işletme ilkelerine uygun olarak yürütülmekte kamu yönetimi ilkelerinin uzağında konumlanmaktadır.⁸³

Devletin meşruiyetini sürdürmesi için alınan önlem; kanun yapma işlevini güçlendirmek, yasaların içeriğini takdir yetkisinden teknik kurallara kaydırarak yeniden düzenlemeye uyumlu bir yapının oluşturulmasıdır.

Bu noktada piyasanın siyasetten arındırılmasını sağlayan ikinci araç kamu reformlarıdır. Daha öncede belirtildiği gibi; devletin piyasanın amaçlarını gerçekleştirecek şekilde yeniden biçimlendirilmesi ve güçlendirilmesi; rekabet ilkesinin işleyebilmesi için kamu reformları gereklidir. Bu yolla devletin toplumla ilişkisi yeni bir boyuta taşınmaktadır.

Karar alma sürecindeki siyasi baskılar piyasanın istekleri doğrultusunda yok edilmekte; siyasetin temel argümanı olan üretici ve işçi sınıfı arasındaki mücadele biçimi işlevsiz hale getirilmektedir. Bunun sonucunda sermayenin iktidarı yeniden kurgulanmaktadır. Bu yeni kurguda temel belirleyici de tahmin edildiği gibi piyasa kuralları olmaktadır⁸⁴

Bu noktadan bakıldığında Bayramoğlu'nun da dediği gibi ekonominin siyasetleştirilmesi ve teknik ilkelerin ekonomiye hâkim kılınması pek mümkün görünmemektedir. Çünkü siyaset varlık dağılımının; sosyal kaynakların yönetiminin yapıldığı bir alandır ve bölüşüm ilişkileri bu alanın dışında yapılamaz. Dolayısıyla ekonominin siyasetleştirilmesi değil yeni bir siyasal ilişki ağının yeniden

⁸³ Özellikle; para politikalarını yönlendiren Merkez Bankasının özerkleşmesi, OECD'nin devletlerin yeniden düzenlenmesi için oluşturduğu raporlar doğrultusunda kurulan düzenleyici kurullar ve kamu mali reformlarıyla destekleyen bağımsız denetim şirketleri, ajans tipi örgütler bu yapıların örneğini oluşturur.

⁸⁴ Bayramoğlu, **a.g.e.**, s 62

kurulması söz konusu olmaktadır. Böylece iktidarın parçalanması değil; piyasaya tabi olan devletin yeniden merkezi bir konuma yükselmesi söz konusudur.

Buraya kadar Avrupa Birliğinde geleneksel politika yapımı teorilerini inceledik. Yönetişim teorisi bir taraftan çok düzeyli yönetişimi anlamak için bir araç olması; öte yandan iktisadi ve siyasi ilişkileri düzenlemesi açısından kamu yönetimindeki dönüşümü anlamamıza ışık tutmuştur.

1.3.2. Liberal Hükümetler-arasıcılık

Geleneksel realizm yaklaşımını takip eden liberal hükümetler-arasıcılık devletleri rasyonel aktörler olarak alır. Fakat geleneksel hükümetler-arasıcı yaklaşımdan farklı olarak dış politika teorisinde iç sürece odaklanır. Moravcsik'e göre liberal hükümetler-arasıcılık üçlü yapıdan temelini alır. Dış politika tercihlerinin oluşması, yönetimler arası pazarlık ve kurumsal yetki devri. Birinci kısım ulusal çıkar olarak devletler tarafından belirlenen iç sürece işaret eder. Analizin ikinci kısmı çatışan ulusal çıkarlar müzakere forumlarında bakanlar konseyi tarafından nasıl uzlaştırılacağıyla ilgilidir. Üçüncü kısım ise ulusal yönetimlerin güçlerin etkisi altında ulus-üstü kurumsal yetki devrini açıklar. Bu üçlü yapı bir teori olarak değerlendirilmemelidir.⁸⁵

Liberal hükümetler-arasıcılığa göre; hükümetler temel aktörlerdir; araçsal, modaya uygun olarak hareket ederler. Öyleyse analitik olarak tercihler; pazarlık ve yetki devriyle belirlenir. Moravcsik'in temel önermesi; Avrupa Topluluğu başarılı bir uluslararası rejim örneği olarak genel uluslararası ilişkiler teorisiyle açıklanabilir. Böyle bir rejimde devletlerin davranışları; devletlerin sosyal baskıların oluşturduğu içsel etkiler ile stratejik çevrenin oluşturduğu dışsal baskılar altında belirlenen hükümetlerin rasyonel eylemlerini yansıtır.⁸⁶

Moravcsik realizme yöneltilen bazı eleştirilerin geçerliliğini kabul etmekle birlikte realizmin temel önermelerini kabul eder. Neo-fonksiyonalizmin ve daha geniş bir

⁸⁵ Desmond Dinan, "Liberal Hükümetler-arasıcılık," **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, C. I, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2009, s. 279

⁸⁶ Bache, **a.g.m.**, s. 21-24.

eksende çoğulcu yaklaşımın bir bölümünü çalışmasına konu alır. Örneğin, üye devletler onlara bu kadar güçlü temsil yetkisi verirken; belirsizlik ve eksik bilgi nedeniyle ulus-üstü yetkililerin gündelik kararlarla ilgilenmeyeceğini söylemek saçma bir iddia olur. Ancak bu aktörlerin etkileri ikincil niteliktedir. Devletlerarası pazarlıkların sonuçları; ulusal tercihlerin nitelik ve yoğunluklarının yarattığı nispi güç dengesini yansıtır. Kurumlara yapılan yetki devrinde ise ideolojik ve teknokratik endişeler ikincil bir rol oynar ve yetki devri yapılan taahhütleri inandırıcı kılma arzusunu yansıtır.⁸⁷

Görüldüğü gibi bu yaklaşım yeni dönemin çok aktörlü, çok etkileşimli yapısına uygun olarak devlet merkezli teoriyi düzenlemiştir. Marks'ın çalışmasının başlığı "Devlet Merkezilik vs Çok Düzeyli Yönetişim"dir. Bu başlık, çok düzeyli yönetişimin literatürdeki yerini anlamamıza yardımcı olmaktadır.

1.3.3. "Çok Düzeyli" Yönetişim Kavramı

Bu aşamada Çok düzeyli yönetişim kavramından bahsedeceğiz. Bilindiği gibi çok düzeyli yönetişim kavramı; yönetişim kavramı gibi hem literatürde tartışılmış hem de Avrupa Birliği komisyonunun hazırladığı beyaz kitapta⁸⁸ yer almıştır. Bu nedenle kavramın iki boyutuyla da incelenmesi çalışmanın üçüncü bölümünde yer alan kent konseyi pratiklerinin anlaşılması için gerekli görülmektedir. Teorik incelemede özellikle kavramın örgütsel teori ve devlet teorisindeki⁸⁹ okuma biçimi ve karar alma süreçlerinde karar alıcılar arasındaki ilişki dikkate alınacak; kavrama yöneltilen eleştirilerden söz edilecektir. Raporlar bölümünde komisyonun yönetişim üzerine beyaz kitabına ve bölgeler komitesinin raporuna yer vereceğiz. Bu bölümün sonunda

⁸⁷ Dinan, **a.g.e.**, s.280.

⁸⁸ Komisyon metinlerinden 2001 tarihli "Avrupa Yönetişimi" üzerine Beyaz Kitap ve 2009 tarihli Bölgeler Komitesinin'nin iyileştirme amaçlı sunduğu Multi-level Governance adlı çalışmalara yer verilecektir.

⁸⁹ Çok düzeyli yönetişimin örgütsel yapılar üzerindeki görünümünü inceleyen rasyonalist ve sosyolojik görüşleri tartışan çalışmalar önemlidir. Bunlardan ilki Rhodes'in network politikaları: Komisyonun stratejik hedeflerini gerçekleştirebilmesi için çok düzeyli yönetişimin bir fırsat olduğunu yorumlarken; sosyolojik temelli açıklama ulus altı ve ulus üstü aktörlerin karar alma sürecinde ulus devletin davranış ve değerlerinin değiştiğini savunur. Devlet teorisi açısından da gücün paylaşımı ve karar alma sürecinde aktörlerin etkililiğinin sorgulanması, "yeni yönetişimi" anlamlandırmak için önemlidir.

AB yönetim pratikteki anlamını yorumlamaya çalışacağız. İyi yönetimle bağı kuracağız.

1.3.3.1.“Çok Düzeyli” Yönetişim Kavramının Literatürdeki Yeri

Çok düzeyli yönetim kavramının tanımı nedir sorusuna bu noktada ulaşmaya çalışalım. Avrupa’da çok düzeyli yönetim tartışmaları Avrupa Tek Senedi ile yükselir. Yeni kurumsal mimaride devlet egemenliğinin erozyonu, otoritenin dağılması olarak görülür. Çok düzeyli yönetim politikalarda, rejimde ve jeopolitik koşullardaki değişimleri belirleyen son kararı kimin verdiğinin tam olarak tanımlanmadığı düzeyler arası esnek güç paylaşımı olarak tanımlanır. Çok katmanlı otorite yapıları üzerinde yönetimlerin değişik birleşimlerinin işbirliğidir. İlişkiler birbirlerinin kaynakları üzerinde iki taraflı olarak karşılıklı bağımlıdır.⁹⁰ Kıt kaynaklar üzerinde karşılıklı bağımlı değildir. Çok düzeyli yönetim güç paylaşımını belirler. AB, özel kamu aktörleri arasında farklı düzeylerde kural koyar fakat esas görevi merkezden kaynak tahsisi ya da kaynakların yeniden dağıtımını değildir. AB’nin işlevi sosyal politik risklerin yeniden düzenlenmesidir. Norm üretme sürecinde birliğin rolü; ortaklaşmanın sonucu olarak, yarışan ve çatışan çıkarları dengelemektir. Devletler “yumuşak hukuk” temelinde birbirleriyle müzakere ederler ve tartışırlar. Bu açıdan AB hiyerarşiye yaklaşır. Siyasal otorite hiyerarşik kurallar anlamında devlet modelindeki gibi merkezi değildir ya da anarşik düzen gibi adem-i merkezi değildir. Sistemdeki birimlerin egemenliklerinde, hiyerarşik ve sabit yönlüden; heterarşik yatay ve prosedürele doğru bir değişim söz konusudur.⁹¹

Çok düzeyli yönetim çoklu teritoryal düzeyde devletin otoriter karar alma yetkisinin dağılması olarak tanımlanır. Bu açıdan teorinin analiz düzeyi aktörlerdir. Literatürdeki çoğu çalışmanın kesiştiği nokta Avrupa entegrasyonunun ulus devletleri tehdit ettiğidir. Bu yönüyle devlet merkezli yaklaşıma bir alternatif

⁹⁰ Liesbet Hogghe, “Gary Marks, Unraveling the Central State, But How?: Types of Multi-Level Governance,” **Political Science Series**, No: 87, Vienna, 2003, s. 5.

⁹¹ Eriksin O. Eriksen, **Unfinished Democratization of Europe**, Newyork, Oxford University Press, 2009, s. 160.

görüştür. Ancak ulus devletler “Avrupa Birliği bulmacasının en önemli parçası” olma özelliğini korur. Bu açıdan devlet merkezli anlayışa yaklaşıp.⁹²

Entegrasyon bazı düzenleyici yetkileri kullanan üst otorite olarak, devlet dışında kurumsallaşmasına karşılık AB’nin meşruiyeti öncelikli olarak ulus devletlerden kaynaklanır. Demokrasi teorisi açısından AB meşruiyeti dolaylı bir meşruiyettir. Bu tarz meşruiyetin temeli; katı ulus-ötesi ağlar ve yönetim sistemlerinin koordinasyonunu sağlayan ulus-ötesi kurumsallaşma şeklinde belirlenen yasal kurumların özel hukuk tasarılarına dayanır. Buna paralel olarak AB son dönemlerde çok düzeyli çok merkezli yönetim yapısını kullanır. AB ulus-ötesi yapılarda kararlarının alınması ve uygulanmasında; ağlara, ortaklıklara ve özel aktörlere ayrılmıştır. Bu açıdan çok düzeyli takım AB’yi çoğulculukla şekillendiren, hiyerarşinin olmadığı, elit müzakerelerinin olduğu, ulus devletçiliğin azaldığı aynı zamanda siyasi tarafların ve parlamenter kuralların ve yürütme gücünün ulusal düzeyde azaldığı bir yapı olarak kendini gösterir.⁹³

Burada sorulması gereken önemli soru; bu yeni yönetim modelinde devletin rolü nedir?

Bu tanımlama biçiminde önemli olan hem kamu hem özel aktörler arası değişim ve işbirliğinin kurumsallaşmasıdır. Çok düzeyli yönetim kurumlardan süreçlere doğru yayılır. Dolayısıyla farklı kurumsal düzeylerde çıkarların bütün sisteme yayıldığı bütünleşme süreci olarak yorumlanır. Çok düzeyli yönetim sürecinde kurumlar kısmen önemlidir. Devlet kurumları ilişkilerini ulus-altı otoritelerle tanımlar aynı zamanda uluslararası yönetim sürecinin de aktörleridir.

İkinci olarak; çok düzeyli yönetim hem yatay hem dikey anlamda çeşitli kurumsal düzeyler arasında özel ilişki çeşitleridir. Buradaki temel nokta çok düzeyli yönetimde; aktörler, alanlar ve kurumlar arasında hiyerarşi yoktur.

⁹² Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, ”European Integration from 1980’s: State Cenric vs. Multi Level Governance,” **Journal of Common Market Studies**, Vol. XXXIV, No: 3 ,Eylül 1996, s. 346

⁹³ Eriksin O. Eriksen, **a.g.e.**, s. 159.

“siyasal alanlar iç içe geçmekten ziyade karşılıklı ilişki halindedir...ulus- altı aktörler hem ulusal hem de ulus-altı alanlara müdahale eder ve süreçte ulus- ötesi bağlar kurar... Devletler iç ve birlik aktörleri arasında bağ kuran tekel güç olma özelliğini yitirir. Fakat hem içeride hem de Avrupa düzeyinde yarışan kararlar ve çatışan çıkarlar söz konusudur.”⁹⁴

Marks erken dönem çalışmalarında çok düzeyli yönetişimi; iç içe yönetimler arasında –ulus-üstü, ulusal, bölgesel, yerel kurumsal varlığın ve kararların yeniden tesisinin bir sonucu olarak sürekli devam eden bir müzakere sistemi olarak tanımlar.⁹⁵

Çalışmalarının ileriki aşamalarında iç politika analizlerinde özellikle politika ağırları yaklaşımı geliştirir. Politika ağırlarıyla çok düzeyli yönetişim ulus-üstü, ulusal, bölgesel, yerel yönetimlere nasıl uygulanacağı sorusunu yanıtlar.

“Ortak çözümleri gerektiren genel çözümler; ağların, ajansların ve komitelerin ortak problem çözümüne katılımı ile mümkündür. Siyasal otorite eylemi ise tamamıyla ayrı değildir; devlet ve devlet dışı aktörler arasındaki ilişki hiyerarşik olmayan tek bir noktada toplanan otorite şeklinde değildir, ancak devlet egemenliğine saygılıdır.”⁹⁶

Böylece çok düzeyli yönetişim hem dikey hem de yatay bir boyut kazanır. AB kurumları, ulusal yönetimler ve ulus-altı yönetimler arasında dikey; hükümet dışı örgütler, yerel ve bölgesel aktörler arasında yatay karşılıklı bağımlılığın varlığına işaret eder.⁹⁷

Hooghe ve Marks’ın çalışmalarında çok düzeyli yönetişim modelinin en dikkat çekici ilkeleri şunlardır: ⁹⁸

⁹⁴ Liesbet Hooghe, **Choesion Policy and European Integration**, Newyork, Oxford University Press, 1996, s.92

⁹⁵ Gary Marks, “Structural Policy and Multi-Level Governance The State of the European Community: in the EC,” **The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond**, Edt. A. Cafruny, and G. B. Rosenthal, L. Rienner, Colorado, y.y., 1993, s. 392

⁹⁶ **A.e.** , s. 402

⁹⁷ Ian Bache, Matthew Flinders, “Themes and Issues in Multi level Governance,” **Multi-level Governance**, Newyork, Oxford University Press, 2004, s. 3

⁹⁸ Marks, Hooghe, Blank, **a.g.m.**, s. 346-347

- 1- Karar alma yetkileri devlet otoritesinden ziyade; farklı düzeydeki aktörler arasında paylaştırılmıştır. Böylece ulus devletler politika yapımı, karar alma yetkilerini farklı mekansal ölçekte örgütlenmiş, karar alma süreçlerinde çeşitli aktörlerle bir taraftan yetki paylaşımı diğer taraftan yetki çatışması ortaya çıkmıştır. Böylece, devletin güç kullanma tekeli yıkılmıştır.
- 2- Ulus-üstü ölçekte, devletlerarasında kolektif karar almayı içeren yapı, tekil devletlerin yürütmede kontrol kaybını içerir. (Özellikle konseyde nitelikli çoğunluk oylaması aracılığı ile) Avrupa Birliğine üye devletlerin kolektif karar alma mekanizması, tekil olarak devletlerin kararlar üzerinde önemli güç kaybına yol açar.
- 3- Siyasal alanlar iç içe geçmiş değil, karşılıklı bağımlıdır; iletişim halindedir. Bu süreçte ulus-altı aktörler hem ulusal hem de ulus-üstü alanlara müdahale eder, ulus-ötesi birlikler kurarlar.

Çok düzeyli yönetişimin türlerine bakacak olursak Liesbet Hooghe ve Gary Marks çok düzeyli yönetişimin iki farklı türünü tanımlarlar. Birinci tip çok düzeyli yönetişimde sınırlı sayıda ve düzeyde yasama yetkisinin dağıldığı genel yetkili yargı yerleri bulunur. –uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel- Bu yapı, yargı ve temsil kurumlarının çoklu işlevleri ve siyasal sorumluluklarını destekler niteliktedir. Her vatandaş; farklı düzeyde tek bir mekansal alanda tek bir yargı yerinin kurumsallaştığı ve yetkileri iç içe geçmiş kurumlara bağlıdır. Bu tipte federal yapı tanımlanmaktadır. Şöyle ki gücün çeşitli yönetim kademeleri arasında dağıldığı ve dolayısıyla analiz birimlerinin tekil olarak politika alanlarını etkilemesinden ziyade yönetim birimlerinin belirleyici olduğu bir kurguya işaret eder.⁹⁹

Otoritenin ve politika yapımının çok düzeyde örgütlenen yapılar arasında paylaşıldığı bir politik form olarak çok düzeyli yönetişim, yönetişimin yeniden örgütlenmesi olarak AB çalışmalarında yer alır. AB’de karar alma sürecine katılımın artmasıyla birlikte ulus devletlerin tekel kontrol yetkisi büyük oranda azalmıştır. Buna karşılık

⁹⁹Liesbet Hooghe , Gary Marks , “Types of Multi level Governance”, **European Integration on-line Papers**, No:5/11, (Çevrimiçi), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>, 5 Temmuz 2010, s. 5-6.

topluluk yine de ulusal yönetimlere kilit rol verir, hatta bazı politika alanlarında ulus-altı yönetimlerinde etkisi bulunur.

Çok düzeyli yönetişimin ikinci türünde özel yetkili mahkemelerden oluşan ayrı üyeliğin bulunmadığı, sınırsız sayıda yargı yerinin olmadığı esnek yapıli bir görünüm sunar. Ulus-altı yönetimler düzeyinde tanımlanan istisnai bir yargılama yetkisinden söz eder. Örneğin belli bir yerel hizmetin görülmesinden kaynaklanan bir sorunun çözümünde -üretim standardının belirlenmesi suyun niteliğinin belirlenmesi ya da uluslararası ticaret sorunlarının düzenlenmesi gibi- birçok hususun incelenmesi çok düzeyli yönetişimin bu ikinci tipine dayanır.¹⁰⁰

1.3.3.2.Çok Düzeyli Yönetişime Yöneltilen Eleştiriler

Çok düzeyli yönetişim kavramının eleştirisini; Jordan¹⁰¹ ve Jeffery¹⁰²,nin çalışmalarında görmekteyiz. Jordan'ın çok düzeyli yönetişime eleştirileri şunlardır.¹⁰³

- 1) Çok düzeyli yönetişim yeni bir teori değildir, daha önceki teorilerin etkileşimiyle oluşturulan sentezdir.
- 2) AB'yi bir tanımlama biçimidir, teori değildir.
- 3) Ulus-altı aktörlerin özerkliklerine aşırı vurgu yapar.
- 4) Ulus-altı aktörlere yukarıdan-aşağıya bir bakışla yaklaşır.
- 5) Bazı ulus-altı aktörleri dışlayarak ulus-altı aktörlerin etkisini açıklar.
- 6) Ulus-altı aktörlerin hareketliliğini AB düzeyini etkilediğinin bir kanıtı olarak kabul eder, bu hatalıdır.
- 7) Uluslararası düzeyde etkileşimi ihmal eder.

Bu noktada yukarıdaki belirtilen çalışmalara dayanarak eleştirileri kısaca açıklayalım.

100 Hooghe, Marks, a.g.m., s. 7-8.

101 Andrew Jordan, "The European Union and Evolving System of Multi-Level Governance or Government," **Policy & Politics**, Vol.XXIX, No:2, 2001, s.193-208.

102 Charlie Jeffery, "Sub-national Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?," **Journal of Common Market Studies**, Vol. XXXVIII, No: 1 ,2000, s. 1-23

103 Jordan, a.g.m., s. 201.

1) Çok düzeyli yönetim daha önce oluşturulan teorilerin bir birleşimidir: Buna göre geleneksel politika yapımı teorilerinde açıkladığımız temel iki perspektif olan devlet-merkezli ulus-üstü ayrımında çok düzeyli yönetim Marks'ın iddia ettiği gibi yeni bir analiz biçimi değildir, neo-fonksiyonalist teorinin bir bölümüne dayanılarak oluşturulmuştur. Gary Marks'ın "European Integration from 1980's: State Cenric vs. Multi Level Governance" adlı çalışmasının başlığı bunun işaretini verir. İkinci olarak; tıpkı neo-fonksiyonalistler gibi politika alanlarının Avrupalılaşmaya uyumlanması için ulus-altı aktörlerin özerkliğini arttırmak gerekir. Bu nedenle, devlet merkezli teoriye karşı bir tez üretmek gerekir. Eğer devlet-merkezli tezde olduğu gibi ulusal merkezi yönetimle ulus-üstü kurumlar arası tek yönlü bir ilişki varsa ulus-altı aktörlerin tercihleri etkilemesi söz konusu olamaz. Çok düzeyli yönetimin neo-fonksiyonalistlerden tek farkı, fonksiyonel taşma etkisini reddetmesidir. Zaten taşma etkisi 1960'larda geçerli olan bir tezdır. Bu nedenle çok düzeyli yönetim özgün değildir savı geçerlidir.¹⁰⁴

2) AB'yi tanımlama biçimidir, teori değildir: Bu eleştiririnin temelinde iki husus yatar. İlk olarak; entegrasyonun itici gücü yoktur. İkinci olarak; test edilebilir hipotezi yoktur. Birinci unsura göre; AB entegrasyonun açıklamasını yaparken yönetim teorisine dönüş yapar. Entegrasyon sürecinin dinamiklerini bulmaya çalışır. Gerek ulus devletlerin otoritelerini neden devretmeye razı olduğu gerekse ulus-altı aktörlere sunduğu stratejileri neo-fonksiyonalizm ile örtüşür. "Bu çaba meşru entelektüel bir çabadır" ancak sorun çözmekten uzaktır.¹⁰⁵

İkinci olarak test edilebilir bir hipotezin yokluğuna ilişkin Hooghe çalışmasında genel bir hipotez üretmediğini, Neo-fonksiyonalizmle aynı hipotezi savunduğunu söyler. Yöntemsel olarak bu hatalıdır. Çalışmasının sonunda ise; ulus-altı katılım artmıştır ancak, ülkeler arası eşitsiz şekilde artmıştır. Farklı ülkelerde katılımın farklı düzeylerde gerçekleştiğini söyler. Bunun nedeni ulusal merkezi yönetimlerin farklı düzenlemelerinin olmasıdır. Ancak sonraki çalışmalar göstermektedir ki, sadece üye devletler arasında değil bir üye devletin farklı bölgelerinde farklı düzeyde katılım

¹⁰⁴ Stephan George, "Multi Level Governance and the European Union," **Multi-level Governance**, Newyork, Oxford University Press, 2004, s.112.

¹⁰⁵ Jordan, **a.g.m.**, s. 201-202

olabilir. Dolayısıyla katılıma ilişkin bu sav genellenmemelidir. Bu açılardan çok düzeyli yönetim bir “paradigma” ya da “zorlama bir metafor” olarak tanımlanabilir.¹⁰⁶

3) Ulus-altı aktörlerin özerkliklerine aşırı vurgu yapar: Çok düzeyli yönetim ulus-altı aktörlerin ulusal merkezi yönetimleri by pass ederek karar alma sürecini etkileyebileceğini söyler. Oysaki politika yapım sürecinde üye devletlerin önceki kurumları bağımsız değişken olarak ele alınmalıdır.¹⁰⁷

Örneğin Britanya, Almanya örneğinde; Britanya yüksek ölçüde merkezi yönetim sistemine sahipti ve özellikle muhafazakârlar döneminde yukarıdan aşağıya doğru karar yapma kültürü yaygındı. Yapısal ve bölgesel politikalarla oluşan Avrupalılaşma süreciyle birlikte merkezi yönetimin ulus-altı, ulus-üstü kurumlar arasındaki bekçi rolü zayıfladı, ulus-altı aktörler güçlendi ve çok düzeyli yönetimin iyi bir örneğini sergilediler. Almanya örneğinde ise daha önce federal devlet düzenine sahip ve uzlaşma kültürüyle işleyen Almanya; Avrupalılaşma süreciyle birlikte; ne merkezi yönetimin bekçi rolünde zayıflama ne de ulus-altı aktörlerde bir güçlenme söz konusu oldu. Yönetimler arası müzakere süreci devam etti. Kısaca bu özelliği genellemek doğru değildir.¹⁰⁸

4)Ulus-altı aktörlere yukarıdan-aşağıya bir bakışla yaklaşır: Çok düzeyli yönetim; Merkezi hükümetle ulus-üstü kurumlar arası ilişkiye odaklanır. Ulus-altı otoriteler ise yetkiler üzerinde mücadelenin pasif yararlanıcılarıdır. Oysaki durum bunun tam tersidir. Ulus-altı aktörler, aktif olarak AB politikalarında yer almak isteyen, adem-i merkezileşmeyi içeren yeni kamu yönetimi stratejileri ve ekonomik globalleşmeyle merkezi hükümetlere sürekli sorun çıkaran birimlerdir.¹⁰⁹

5)Bazı ulus-altı aktörleri dışlayarak ulus-altı aktörleri açıklar: Merkezi hükümetlerin değişik bölümler arası değişen ilişki örüntülerine bakarak yorumlanması gerekir.

¹⁰⁶ A.e. , s. 202

¹⁰⁷ Jordan, a.g.e., a.y.

¹⁰⁸ George, a.g.m., s. 119.

¹⁰⁹ A.e. , s. 122.

Sadece ulus-altı aktörlere odaklanması hatalıdır. Ayrıca ulus-altı aktörlerin kimlerden oluştuğu konusu neo-fonksiyonalistlerin kavramlarını içerir.¹¹⁰

6)Ulus-altı aktörlerin hareketliliğini AB düzeyini etkilediğinin bir kanıtıdır: Marks çalışmalarında bölgeler komitesi ve bölge ofislerinin AB politikalarının belirlenmesinde etkili olduğunu söyler. Oysaki “iç politika oyunu” hala ulus-altı aktörlerle merkezi hükümetler arasında oynanır. Ulusal tercihlerin belirlenmesinde değişik düzeydeki ulusal yönetimler arasındaki etkileşim önemlidir. Sonraki aşamada belirlenen tercihler bakanlar konseyine taşınır ve hükümetler arası pazarlık süreci devreye girer. Kısaca AB politika yapımı iki düzeyli bir oyundur.¹¹¹

7)Uluslararası düzeyde etkileşimi ihmal eder: Çok düzeyli yönetim; AB kurumları, ulusal, ulus-altı aktörler arasındaki ilişkilere odaklanır; AB’nin global sistemdeki konumuna odaklanmaz. Kapitalist sistemin global yönetim boyutuyla ilgilenir. Bölgesel boyutunu ihmal eder.¹¹²

1.3.3.3. AB Çalışmalarında Yönetişim Yaklaşımları

AB yönetişimi, AB çalışmalarında teori olarak değerlendirilmez, farklı perspektifleri içeren bir yaklaşım olarak açıklanır. Bu çalışmalarda çok düzeyli yönetim; uluslararası ve ulus-üstü politika alanlarında kolektif karar alan, kamusal eylem üreten aktörler arası ilişkileri etkileyen çeşitli karmaşık dinamiklerin etkileşimiyle oluşan sistemik etki yaratan gelişme politikasıdır. AB yönetişimi yaklaşımlarında çalışmaların inceleme konusu entegrasyon süreci değildir. Çalışmaların ana sorun alanı bu yeni siyasal formunun nasıl çalıştığıdır. Dolayısıyla yönetimle amaçlanan ulusal yönetimlerle Bürüksel arasında yetkilerin nasıl paylaşıldığı değil; etkililik, meşruiyet ve sürdürülebilirliğin nasıl sağlanacağıdır.¹¹³

1950-1990 döneminde yapılan çalışmalar Avrupa entegrasyonunun gelişim sürecini açıklar. Tarihi kurumsalcılık, liberal hükümetler-arasıcılık ve neo-fonksiyonalizm bu

¹¹⁰ A.e. , s. 123.

¹¹¹ Jeffery, a.g.m., s. 7.

¹¹² George, a.g.m., s. 124.

¹¹³ Mark Bevir ,”EU Governance.” **Encyclopedia of Governance**, C. 1, Sage Publication, 2007, s. 289

yıllarda gelişir. Birliğin inşa sürecinde uluslararası işbirliği ile ekonomik sorunlara, dünya genelinde bölgeselleşme ile uluslararası politika sorunlara çözüm üretilir.¹¹⁴

1990'larda AB yönetim yeni bir yaklaşım olarak ortaya çıkmaya başlar ve çeşitli politika alanlarında güçlü bir siyasal hareket olarak gelişir. Bu dönemde yapılan sayısız çalışma AB'de politika yapımı ve politika icrası meselelerine eğilir. Bu araştırmalar birincil olarak uluslararası ilişkilerden ziyade kamu yönetimi alanıyla ilgilidir. Politika analizi ve karşılaştırmalı politika geleneksel olarak ulusal düzeye odaklanır. Ulus-ötesi ve ulus-üstü siyasal sorunlara uyumu ise bir takım analitik araçlarla sağlar. AB yönetimdeki eski çalışmalar ise daha düşük politika süreçlerini dikkate alır ve anayasal düzeyli analiz yaparak; normatif boyutu AB'nin politik kurumlarını ulus-ötesi siyasal düzenin parçası olarak kabul eder. Burada AB ne çeşit bir siyasal düzendir? Sorusu önem kazanır. AB federal devletle uluslararası örgütün karması özellik gösterir. AB'nin dualist bir tabiatı bulunur. Bir yanyla AB belli politika konularında kararların nitelikli oy çokluğuyla alındığı ve bu kararların ulusal devletler düzeyine uygulandığı bir uluslararası siyasal düzendir. Öte yandan bazı politika alanlarında üyelerin eşit oy hakkına sahip olduğu siyasal düzendir. Bu özel durum birçok teorik kavramsal soruna yol açar. Bunlardan biri kamusal eylemlerdir.¹¹⁵

AB sui generis yapısı gereği diğer siyasal düzenlerle kıyaslanamaz. Çünkü bu tarz kıyaslamalar asla tatmin edici yanıtlar üretmez. Bunun nedeni AB'nin dualist yapısıdır. Kamusal eylem süreci ile ilgili kıyaslamalar AB üyesi devletler arasında yapılarak, AB yönetiminin sistemik etkisi açığa çıkarılabilir.Örneğin Fransa'da AB yönetim pratiği ile Almanya'da AB yönetim pratiği karşılaştırılarak önemli tespitler yapılabilir.¹¹⁶

AB yönetişimini açıklayabilmemiz için AB kurumlarının AB yönetişimine etkisini bilmemiz gerekir. Kurumların özellikle de komisyonun konumunu ve tercihlerini belirleme yöntemi bu etkiyi belirleyen en önemli unsurdur. AB kurumları; Avrupa

¹¹⁴ Bevir, **a.e.**

¹¹⁵ Kenneth Armstrong, Simon Bulmer, **The Governance of The Single European Market**, Manchester, Manchester University Press, 1998, s. 65.

¹¹⁶ Bevir, **a.g.m.**, s. 290.

Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Adalet Divanından oluşmaktadır. Yukarıda bahsettiğimiz “Luxemburg Uzlaşısı”na kadar devletlerin oy birliğiyle karar aldığı dolayısıyla devlet merkezli teorelin hakim olduğu bir yapı söz konusuyken; Avrupa Tek Senedi ve Maastrich Andlaşması ile birlikte komisyonun ağırlığının nispeten azaldığı, parlamentonun güçlendiğı ve konsey merkezli karar almanın yerine daha karmaşık usullerle konsey komisyon ve parlamentonun işbirliğı ve birlikte karar aldığı bir sistemi görüyoruz. Yasama sürecinde komisyon en az bir kurumun ya da her iki kurumun da desteğini almak zorundadır. İşbirliğı prosedüründe ise komisyonun gündem belirlemede ciddi gücü bulunmaktadır. Ayrıca komisyon, konsey ve parlamento arasında aracıdır. Yeni durumda kurumlar arasında ortaya çıkan bir uyuşmazlıkta yetkilerin dağılımı da karmaşılaştırılmıştır. Konseyin kararların alınmasındaki etkisinin daha yoğun olması, diğer iki kurumun by pass edildiğı anlamına gelmez. Diğer iki kurum da gerek işbirliğı gerekse ortak karar prosedürleriyle, örneğın konsey karşı oyuyla karar alma sürecini kiltleyebilir, komisyon tercihlerin oluşmasında etkili olur¹¹⁷

Politika yapımında önemli noktalardan biri özellikle ulus-altı otoritelerin AB kurumlarında temsilidir. Ulus-altı otoritelerin temsili konusu araştırılırken bakılması gereken en önemli unsur belediyelerin ve yerel yöneticilerin karar alma süreçlerinde yer alıp almadığıdır. Kamu yönetimi disiplninde çok düzeyli yönetim çalışmaları; politikalar ve aktörler üzerine odaklandığı için bu hususa dikkat çekmek gerekmektedir. Marks ve Hooghe’nin çalışmalarında ulus-altı otoritelerin; AB politika yapımı sürecine katılım kanalı beş tanedir. Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu, Bölgeler Komitesi, Bölgeler Ofisi ve Ulus-Ötesi Birliklerdir.

Avrupa Bakanlar Konseyi: Politika yapım sürecinin kilit kurumlarından biri olarak; konseyde ulus-altı otoritelerin temsili hususuna baktığımızda; tek tip bir uygulama ile karşılaşmamaktayız. Örgütlenme açısından, finansal kaynaklarında siyasal

¹¹⁷ Marks, Hooghe, Blank, **a.g.m.**, s. 365

özerkliklerinde ve siyasal etkilerinde belediye, bölge ve şehir düzeyinde farklılıklar göze çarpmaktadır.¹¹⁸

Bakanlar Konseyinde ulus-altı aktörlerin temsiliyle ilgili; Maastrich Andlaşmasının 146. maddesi; her üye devletin devleti taahhüt altına sokabilecek bakan düzeyinde bir temsilciyle temsil edebileceğini söyler. Dolayısıyla merkezi temsilciler ağırlıktadır ve ulus-altı otoritelerin bu alana girmesi oldukça güçtür.¹¹⁹ Öte yandan anlaşmanın 203. maddesi üye devletin bakanlar konseyinde bölge yönetimi tarafından temsil edilebileceğini söyler. Bu şekilde subsidiarite ilkesi uygulanabilir.¹²⁰ Belçika bölgeleri bu alanda temsil edilebilir. Almanya’da Lander bu alanda yer alabilmektedir. İspanya o dönemde böyle bir yetki istemesine karşılık daha sonra temsil hakkına sahip olmuştur. Ancak bu temsil mutlak değildir. Şöyle ki, belli politika alanlarında ulus-altı otoriteler yer alırken, bazı kritik konularda memurlar, kamu görevlileri temsil edebilmektedir, katılım da oldukça düşüktür.¹²¹

İkinci olarak; AB yönetişimde katılım kanalı olarak komisyonun yapısı nasıldır, tercihleri nasıl şekillenir?

Avrupa Komisyonun müdahalesi ve devletlerin rolü bir politika safhasından diğerine değişir. Komisyon ve devlet aktörleri bütünleşmiş bir tercih listesine sahip değildir. Çok düzeyli yönetişimin iddialarından biri de farklı çıkarlara sahip farklı aktörlerin yer aldığı kurumların olmasıdır. Avrupa Birliğinde karar alma sürecinde, komisyon memurlarıyla ulusal memurlar, belirledikleri genel amaçlar doğrultusunda kaynakları kendi aralarında değiştirir. Böylece bu iki kesim arasındaki ayrım bulanıklaşır. Öte yandan kilit politika yapıcılar olarak tanımlanan komisyon memurları ve devlet memurları kısmen kurumlarındaki rolleriyle kısmen de politika ağlarındaki rolleriyle tanımlanan çoklu ve değişik tercihlere sahiptir. Kilit karar alıcılar; karar alma sürecinde kurumlarının çıkarlarına uygun kararı çıkarmak ister. Çok düzeyli yönetişim iki adımlı bir iddia sunar. Komisyon özerk bir aktördür ve tercihleri

¹¹⁸ Liesbet Hooghe, Gary Marks, “Europe with the Region Channels of European Representation of European Union,” **The Journal of Federalism**, Vol.XXVI. No:1 1996, s. 76

¹¹⁹ Hooghe, Marks, **a.g.m.**, s. 77

¹²⁰ Enrico Borghetto, Fabio Franchino, “The Role of the Sub-national Authorities in the Implementation of EU Directives,” **Political Science Series**, No: 119, Vienna, 2007, s. 9.

¹²¹ Borgetto, Franchino, **a.g.m.**, s. 10.

zorunlu olarak “en çok ulus-üstü kontrol”e sahip değildir. Ulus-altı yakınlaşmalar ya da pragmatik çıkarlar komisyonunda üstün gelebilir.¹²²

İkinci sorunun yanıtı literatürde iki şekilde açıklanmaktadır. Bürokratik politika yaklaşımına göre komisyon, farklı çıkarları temsil eden bürokratlardan oluşur. Bürokratlar sorunları çözmekten çok güçlerini arttırmaya odaklanmışlardır. Bu nedenle politikalar etkinsiz ve tutarsızdır. Merkezi hükümetler ise bu farklı çıkarların mücadelesiyle alınan kararların üstesinden gelmeye çalışır.¹²³

Siyasal bilgi ve siyasal alan yaklaşımına göre üye devletler ulusal harcamalarının büyük çoğunluğunu ulusal fonlardan sağlayarak ve komisyonun müdahalelerini en aza indirmeye çalışarak kendileri için “en iyi kararı” sağlayabilir mi sorusuna yanıt arar.

Karar alma sürecinde, Komisyon ve ulus-altı aktörlerinin bir oy hakkı vardır. Böylece Komisyon tek taraflı olarak fonlamayı reddedemez, birlik üzerine etkisini en aza iner. Eğer üye devletlerin talepleri karşılanmazsa, ekonomik alanın yeniden düzenlenmesi istenebilir. Çıkar odaklı bu yaklaşım, kararların ortak değerler sisteminin etkisiyle alındığını savunur. Değerlerinin belirleyicisi sadece güç değildir. Aynı zamanda sorunlar da değerler sistemini belirler. Her seçim bir sonraki seçeneği sınırlar. Önceki deneyimler ve tercihler yeni politik tercihleri engelleyebilir. Siyasa meşruiyet ve bilgi değerler sistemini meydana getirir.¹²⁴

Majone’nin siyasal alan kavramı; siyasa, meşruiyet, bilgi, çıkar ve değişim arasındaki bağı kurar. Politika alanı yakın birbiriyle ilgili politikaların ve onların kurumsal düzenlemeler setidir. Merkezi ilkeler ve düzenlemeler merkezde yer alır. Daha az önemli unsurlar sırayla genişleyerek merkezin etrafında kümelenir. Merkezin değişmesi çok zordur. Eğer değişirse kriz olur çevre galip gelir. İstikrar dönemlerinde çevrede, bürokratlar ve uzmanlar dalgalanma yaratır. Politikacılar bu harekette yer almaz. Siyasal meşruiyet ve bilgi buranın sorunudur. Uzmanlar bazen

¹²² Hooghe, **a.g.e.**, s. 92

¹²³ **A.e.**, s. 93

¹²⁴ Fritz W. Scharpf, “Community and Autonomy: Multi level Policy Making in the European Union,” **Journal of European Public Policy**, Vol. I, No: 2, 1994, s. 225

merkezdeki hakim ilkelere karşı çıkar ve değiştirmek ister. Bu gelişmeler genellikle kendini besler ve bir politika alanındaki müdahale yeni problemleri başlatır. Alternatif yaklaşımların kaynağı olan çevredeki başarı ve başarısızlıklar merkezin meşruiyetini aşındırır. Buna karşılık siyasal mücadele alanı olan merkez çevrenin yarattığı kaçınılmaz bir sorunu çözerek çıkarlarını rahatlatır. Siyasal mücadelede kamu görevlileri piyondur. Sonuçlar güç politikasına dayanır fikirlere değil. Bu durumda önce merkez kurumsallaşır sonra tekrar çevrede hareketlenme olur. Siyasal alan yaklaşımı çıkar yönlü bir yaklaşımdır ve kısmi açıklama sunar.¹²⁵

Ulus-altı otoritelerin komisyonda politika yapımı sürecine katılımıyla ilgili özellikle 1988 reformu belirleyici olmuştur. Özellikle bölgeler arası eşitsizlikleri azaltmaya yönelik uyum politikalarını, yapısal fonların durumunu; ulusal otoriteler, bölgesel ve yerel otoriteler ve toplumsal aktörlerle birlikte düzenler. Ancak birlikte karar alma düzeyleri gerek katılım gerekse konular açısından üye devletler arasında farklılık gösterir. Örneğin yakınlaşma politikasıyla ilgili bütçe tartışmaları genellikle hükümetler-arası karakterde yürür.¹²⁶

Üçüncü Katılım kanalı olarak, Bölgeler Komitesi; 1992 Maastricht Andlaşması yerel ve bölgesel yetkililerin Avrupa Birliğinde temsil edilme talebinden yola çıkarak Bölgeler Komitesi'nin resmen kurulmasını sağlamıştır. Topluluk kurumsal sistemi içinde üyelerinin seçimi adayların bölgesel ve yerel ihtiyaçlar konusundaki uzmanlıklarına ve ulusal seviyenin altındaki aşamalardaki siyasi tecrübelerine dayanmaktadır. Bölgeler Komitesi baskı grubu olarak çalışır. Komitenin iki temel işlevi vardır. Birincisi Avrupa politikalarının yürütülmesinde yerel otoritelerin görüşünü almaktır. politika yapımcılar Avrupa düzeyinde politikalarını belirlerken bölgelerin görüşlerini göz ardı edemezler. İkinci olarak bazı üye devletlerin yerel ve bölgesel otoriteleri Kendi ulusal hükümetlerine yaptıkları baskı sonucu kazandıkları yetkiye dayanarak, doğrudan sürece müdahale edebilirler.¹²⁷

¹²⁵ Hooghe, **a.g.e.**, s 95

¹²⁶ **A.e.** , s 96

¹²⁷ Hooghe, Marks, **a.g.m.**, s. 75

Ancak, işbirliği ilkesi, halen “Bürokrasinin Gölgesinde” hareket eder, ulus-altı aktörlerin karar alımında resmi sözleri yoktur, devletlerle ilişkilerinde aracı ya da partner rolü zayıftır. Yönetici aktörler daima esas politika yapıcılar olarak konumlarını korurlar. Kısaca AB düzeyinde aktörler arası uyumlu ilişki olduğuna dair yeterli kanıt yoktur.¹²⁸

Örneğin İngiltere’de yirmi dört temsilcinin tamamını ulusal yönetimden bir kişi temsil ederken, İspanya, Belçika ve Almanya’da her bölgenin bir sandalyesi bulunmaktadır. Fransa’da ise sadece güçlü yerel yönetimler temsil edilebilmektedir. Finlandiya’da bölgeler komitesi adaylarının belirlenmesi için yasal bir dayanak olmamakla birlikte Aland özerk bölgesi için bir üyenin olması zorunluluğu özerklik statüsünde belirtilmiştir. Üyelerin bölgeler komitesi üyesi yerel yönetimlerden ve kentlerden seçildiği bilinmektedir.¹²⁹

Dördüncü katılım kanalı Bölge Ofisleridir. Son dönemde ulus-altı yönetimler Bürüksel’de lobi sağlayan diğer bölgesel aktörleri ve AB siyasal aktörlerini bilgilendirmek amacıyla bölge ofisleri kurmuşlardır. Bunların ilki 1985 yılında Hamburg’ta kurulmuştur. Sonraki dönemde bu ofisler; ulusal, yerel yönetim birliklerini, kentleri, bölgeleri ve yerinden unsurları temsil etmiştir. Bu bürolar zayıf finansmana sahip, Geniş yarı-diplomatik memurlar arasından atanan bir ya da iki yarı-zamanlı çalışandan oluşmaktadır. Katalanya örneğinde bir sekreter ve yaklaşık yirmi temsilciden oluşan teşkilatlı yapı bulunmaktadır. Danimarka, Finlandiya örneklerinde bu yapı daha zayıftır. Bölgesel yönetimlerin temsili oldukça zayıftır. Danimarka’da sadece üç yerleşim yeri temsil edilmektedir. İtalya’da ise 1996’da iki ofis bulunmaktadır. Lazio özel bir işletme tarafından, Mezzogiorno ofisini ise devlet finanse etmektedir.¹³⁰ Ancak son dönemde kent ve bölge düzeyinde yirmi beşe yakın bölge ofisi açılmıştır. Belçika’da kurulan bu ofislerin AB politika öncelikleri tematik

¹²⁸ Tanja Börzel, “European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy,” **Journal of Common Market Studies**, Vol.XLVIII, No: 2, 2010, s. 208.

¹²⁹ “The Selection Process for Committee of the Regions Members Procedures in the Member States”, (Çevirimiçi), <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=90178593-c7ed-4e16-822f-ae06c1453c22&sm=90178593-c7ed-4e16-822f-ae06c1453c22>, 5 Mayıs 2010

¹³⁰ Hooghe, Marks, **a.g.e.**, s. 83

olarak ayrılmıştır.¹³¹ Eğitim kültür, bilgi toplumu, medya, Bölge politikası, inovasyon, deniz güvenliği Finlandiya’da; bölge, ulaşım, enerji, çevre, sosyal politikalar ve kent politikaları İsveç’te; ekonomik, araştırma-geliştirme, eğitim gençlik; deniz güvenliği, enerji, ulaşım kültür Norveç’te; sosyal ve mekansal yaklaşma bölge, çevre, istihdam Katalanya’nın bölge ofislerinin önceliklerini oluşturur. Ulus-altı yönetimler genellikle rekabet halindedir. AB harcamalarından, fonlanma fırsatlarından ve ayrıcalıklarından yararlanmak için bölgesel koalisyonlara girerler ya da özel şirketlerle bağlantı kurarlar. Bölgesel temsiller kıt kaynakların paylaşılmasında görece dezavantajlı konuma düşmemek için kurulan ofisler, rekabetçi hareketliliğin ve devlet içinde karşı hareketliliğin itici gücünü oluşturur.¹³²

Beşinci katılım kanalı Ulus-ötesi Birliklerdir. Bunlar Avrupa Bölgeler Meclisi, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi, Avrupa Kentleri gibi birliklerdir. Avrupa Bölgeler Meclisi, 1985 yılında dokuz bölgeler arası birlik olarak kurulmuştur. 1993 yılında Avrupa nüfusunun yüzde seksenini temsil eden 235 bölgesel parlamento temsilcisinden oluşur. Bu yapı özellikle yapısal fonlar ve kurumsallaşma konusunda komisyonla yakın ilişkiler kurmuştur. Bu birlikler Avrupa karar alma sürecine bölgelerin katılımı için Maastrich Andlaşmasında subsidiarite ilkesinin yer alması için baskı yapmıştır. Bu birlikler; bölgeler komitesinin oluşması için araçsal bir işleve sahiptir. Bölgeler komitesinden farklı olarak geleneksel çıkar gruplarına yer verir.

Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi 1951 yılında “Uluslararası Yerinden Yönetim Birlikleri” adıyla kurulmuş, 1984 yılında bu adı almıştır. Yerel çıkarları temsil amacıyla bölgeler meclisiyle aynı işlevi görmüştür. Bu iki birlik ulus-ötesi kuruluşların üç tipinin en gelenekselini oluşturur. Bir kısım birlikler spesifik topluluk programına odaklanmıştır, komisyonun etkisi baskındır, yukarıdan aşağıya

¹³¹ The Participation of European Regions in the Decision-making and Law-making Process of the EU”, (Çevrimiçi), [http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/doc/pdf/catalogue_en.pdf\(2009\)](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/doc/pdf/catalogue_en.pdf(2009)) 5 Şubat 2011

¹³² Hooghe, Marks, **a.g.m.**, s. 86

Avrupa politikalarını üretir. İkinci tip birlikler bölgesel yönetimlerden oluşur, üçüncü tip birliklerse yerel-altı yönetimlerden oluşur.¹³³

Bu tarz yapılanmaların en önemli etkisi baskı grubu olarak geniş alana yayılmış olmalarıdır. Komisyon yerelin bilgisini almak konusunda bu birliklerle işbirliği konusunda hevesli olmakla birlikte; devletlerin ve bölgelerin farklı çıkarlarını yansıtmak konusunda şüphecidir. Komisyon bu farklı çıkarlar için ortak en iyi çözümün temsilcisi rolü üstlenerek, kendi kararlarını kabul ettirebilmektedir.¹³⁴

Görüldüğü gibi AB yönetiminde tek tip bir örgütlenme ve benzeşme bulunmamaktadır. Bununla birlikte benzeşmenin olduğunu gösteren örnekler de vardır. Özellikle ulus-altı otoritelerin AB politika yapımı sürecine müdahale için kullandıkları araçlar benzerlik göstermektedir.

Yetkiler anlamında da bölgesi, federal ya da üniter siyasal modeller de yine katılım sürecine benzer refleksler gösterebilmektedir. Ayrıca AB politikalarındaki öncelikler belirlenirken Nordik ülkelerde daha çok refah devletine yaklaşan temalar ağırlık kazanırken, Katalanya ya da İtalya gibi bölgesi devletlerde; bölgeler arası farklılıklar, ticaret gibi konulara öncelik verebilmektedir. Bu noktalar benzeşmenin ipuçlarına işaret etmektedir.

AB'nin asli kurumları açısından baktığımızda ise; liberal hükümetler-arasıcıların tezlerinde savundukları gibi; ulusal otoritenin belirleyiciliği ve yerinden yönetimlerin kilit konularda kontrol altında tuttuğu yadsınamaz bir gerçektir.

Özellikle bütçeleme ve fonların harcanması noktasında ulus-altı otoriteler ya sürecin tamamen dışına itilmiş ya da atama yöntemiyle “ortak çıkar” savunusu yoluna gidilmiştir. Çok düzeyli yönetim kavramının tezlerinden dikey karşılıklı bağımlılık tezi bu noktada bulanıklaşmaktadır.

AB yönetişimin formuna bakacak olursak, AB yönetişimi tanımlarken, yönetişim kavramından başlamak doğru değildir. Çünkü yönetişim dediğimizde, dümen tutan

¹³³ A.e. , s. 87

¹³⁴ A.e. , s. 89

devlet, ya da idare olmadan yönetim gibi siyasetten arındırılmış bir yönetime referans verilirken AB yönetişimi dediğimizde ağ ilişkileri, “yumuşak kanun” yapma gibi yasama ve yürütmeyi siyasal değerlere dayanarak açıklayan yapıyı kastederiz.

Yeni yönetişim araçları ve geleneksel topluluk metodu arasındaki ilişki, dönüşümü anlamamız için araç olacaktır. Yeni yönetişimin araçları: çok çeşitli düzenlemeler, esnek ve kısmen özerk düzenlemeler, gönüllü anlaşmalar, gönüllülük standartları, düzenleyici ajanslar ve açık işbirliği yöntemidir. Bu araçların ortak noktaları; özerk, gönüllülük esaslı ve büyük ölçüde yürütme organından özerk olmalarıdır. Bu araçlar yenidir çünkü özellikle 1950’lerde gelişen topluluk yöntemi büyük ölçüde Avrupa entegrasyonunu, komisyonun sunduğu ve yönettiği bağlayıcı ve bağlayıcı olmayan yasama araçlarına dayanırdı.¹³⁵

Yönetişimin bu yeni formuna ilişkin tartışmalar iki noktaya odaklanır. Yeni formun etkililiği ve problem çözme kapasitesi. Etkili çalışma ve problem çözme kapasitesini arttırmak için önerilen çözümlerden biri; yeni yönetişim araçlarının “hiyerarşinin gölgesinde” bağlayıcı kurallar üreterek etkinlik kazanabileceğidir. Diğer ise; etkinlik için hiyerarşi olmadan sağlanacağıdır. Çünkü aktörler, zorlayıcı olmayan süreçlerle AB politikalarını benimseyebilirler.

Yeni Yönetişimin araçları içinde en önemlilerden biri; açık işbirliği yöntemidir. Bunun nedeni; birliğin geleneksel politika yapım yöntemi olan topluluk metodundan farklı bir yöntem olarak ortaya çıkmasıdır. Bu noktada topluluk yöntemiyle açık işbirliği yöntemini karşılaştırmak, AB yönetişimini anlamamızı sağlar.

Topluluk metodunda oylama sürecinde birçok politika alanında ve özellikle yüksek politika alanlarında komisyonun hem teklif sunma hem de teklifin kabulünde önemli bir ağırlığı vardı. Ayrıca oylama sürecinde özellikle bakanlar konseyinin oy birliği ile karar alması ve “veto haklarını” etkin şekilde kullanması karar almayı engelliyordu. Ayrıca topluluk metoduyla alınan kararlarda yaptırım mekanizmasının

¹³⁵ Bevir, **a.g.m.**, s. 291

etkili şekilde işletildiğini, Avrupa Birliği Adalet Divanının bu dönemde sayısız karar ürettiğini görüyoruz.¹³⁶

Bu metodun en çok eleştirilen yönü ulusal egemenliğin üst otoriteye devrinin ağırlığının büyük ölçüde hissedilmesidir. Kanun yapma süreci, hükümetler arası konferanslarla olmakta, ulusal anayasalardan ayrı kanun yapma olarak yorumlanmaktadır. Ayrıca AB'nin meşruiyetinin ikincil nitelikte olması ve özellikle AB'nin sosyal refah modeli; üye devletlerin refah düzenlemeleriyle çatışmaktadır. Bilindiği gibi her ulus devlet sosyal düzenlerini; tarihsel, sosyal sınıflar arası müzakere ve uzlaşıyla çözümlenmiştir. Toplumun odağında yer aldığı bu politika alanlarında bu yöntemle alınan kararlar, üye ülke halkları tarafından büyük ölçüde eleştirilmektedir Çünkü bu haliyle yukarıdan aşağıya bir kanun üretme süreci olarak yorumlanmaktadır.¹³⁷

1980 sonrası birliğin meşruiyetinin bu şekilde sorgulanması sonucu özellikle tek senet ve Maastrich anlaşmasının getirdiği çıktı odaklı esnekliği vurgulayan hükümler altında 1997 Amsterdam anlaşmasında¹³⁸ “Açık İşbirliği Yöntemi” ortaya konmuştur. Bu yöntemin oluşturulmasındaki temel neden; AB'nin yukarıda bahsedilen meşruiyet krizini aşmak için vatandaş katımlı ve dolayısıyla sivil toplumun katılımını içeren bu yolla; toplumun talebini göz ardı etmeyecek bir formül olarak üretilmesidir. Lizbon 2000 zirvesinde bu yöntemin temel unsurlarını tanımlanmıştır.¹³⁹

1. Avrupa'nın uzun orta ve kısa vadeli hedeflerini içeren ilkeler belirlenmelidir.
2. Üye devletlerin farklı ihtiyaçları göz önünde bulundurarak farklı politika alanlarında oluşturulan en iyi örneklerin nitelik ve nicelik açısından ortak özellikleri belirlenmelidir.
3. Ulusal düzeyde, ulusal ve bölgesel farklılıkları dikkate alarak; Avrupa ilkelerine uyumlu bölgesel ve ulusal politikalar üretilmelidir.

¹³⁶ Hooghe, Marks, **a.g.m.**, s. 357

¹³⁷ Caporaso, Wittenbrinck, **a.g.m.**, s. 472.

¹³⁸ 1997 yılında Luxembourg'da yapılan işsizlikle mücadele zirvesinde ortaya konmuştur

¹³⁹ Armin Schafer, “New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and OECD,” **Journal of European Public Policy**, Vol. XIII, No: 1, January 2006, s. 45

4. değişim süreci sürekli öğrenme sürecine uygun olarak izlenmeli.

Ancak bu yöntemin yaptırım mekanizmasının olmayışı ve dolayısıyla bağlayıcılığının olmayışı üye devletlerin farklı talep ve çıkarlarındaki renklilik ve belli politika alanlarında kullanılması¹⁴⁰ birleşince Avrupa sosyal sisteminin oluşturulamamasına yol açmıştır.

Açık işbirliği yöntemi; kararların alınması sürecinde nitelikli oy çokluğu ile karar alınmasını önerir. Kararlar alınırken; konsey, komisyon ve parlamento arasında karmaşık bir işbirliği usulü söz konusudur. Yumuşak hukuk üretir. Ayrıca yaptırım aracının olmayışı genellikle alınan kararların üye devletlerde farklı sonuçlar üretmesine yol açmaktadır. Bu açılardan eleştirilmektedir.¹⁴¹

Görüldüğü gibi yönetişimin yeni formunda kullanılan araçlar, hiyerarşik, istikrarlı bir düzenden ziyade daha esnek, hiyerarşik olmayan ve politika alanlarına göre farklı refleksler üreten bir yapıyı tanımlar.

Açık işbirliği yönteminin uygulanmasının en önmeli nedeni, Avrupa entegrasyonu aldığı kararlarla üye devletlerin refah düzenlemelerine müdahale eder. Bu nedenler üye devletler ulus-üstü otoriteye daha fazla yetki devrine şüpheyle yaklaşır. Dolayısıyla yasama ve bağlayıcı düzenlemelerden ziyade bağlayıcı olmayan araçların kullanılması daha akılcı bir formül olarak görülmüştür. Böylece ulus devletlerin ürettiği politikalara göre daha tarafsız ve kapsayıcı politikalar üretilebileceği iddia edilmiştir. Derinleşen bu meşruiyet krizini aşmak için; 1990'larda komisyon tarafından başlatılan siyasal tartışmalar yönetişim üzerine beyaz kitap ile sonuçlanmıştır.

¹⁴⁰ Bu yeni araçlar doğaları gereği kullanıldıkları bağlama göre farklılaşmaları söz konusudur. Özellikle, istihdam stratejisi, cinsiyet eşitliği politikaları, emeklilik reformu alanlarında kullanılır.; Coparaso, Wittenbrinck, **a.g.m.**, s 470.

¹⁴¹ AB politikaları üretirken sonuçlara vurgu yapar ve üye devletlerin belli sonuçlara ulaşmasını bütünleşmenin gereği olarak görür.. Ancak, bu amaçlara ulaşmak için kullanılacak yöntemleri üye devletlere bırakır. Schafer, **a.g.m.**, s. 84-85

1.3.3.4. AB Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap

Komisyon, temmuz 2001’de AB yönetişimi üzerine beyaz kitabı kabul eder. Beyaz Kitap olan antlaşma metinleri ve kurumsal düzenlemelerle, üye devlet halklarının birlikten haberdar olmalarını ve kurum içinde planların etkinliğini sağlamakla ilgilenir. Tüm düzeylerde daha demokratik yönetim formunu kurmak için –global, Avrupa, ulusal, bölgesel, yerel- bir dizi öneri seti oluşturur.¹⁴² Beyaz kitabın Nice Andlaşması sonrası anayasa tartışmalarıyla vurgulanan kurucu antlaşmaları iyileştirme ölçütleri getirmek gibi bir amacı yoktur. Sistemin son görünümü ve içeriği ile ilgili bilgilendirmeyi hedefler. AB’yi teknokratik, insanlardan uzak ve erişilmez olması nedeniyle eleştirmez. Beyaz Kitap AB’nin karşılaştığı bazı problemleri tanımlar; AB’nin meşruiyetini tuhaf şekilde yeterli görür. Ona göre kurucu anlaşmalarda kökten bir reforma gerek yoktur.¹⁴³

Beyaz Kitap dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde “AB Yönetişim Reformunun Nedenleri”; ikinci bölümde “İyi Yönetişim İlkeleri”, üçüncü bölümde “Değişim için Öneriler” başlığını taşımaktadır ki alt başlıklar olarak; daha iyi katılım, daha iyi politika düzenleme ve hizmet sunumu, küresel yönetime AB’nin katkısı, politika ve kurumlara yeniden odaklanma üzerine öneriler sunulmaktadır. Dördüncü bölüm ise “AB Yönetişiminden Avrupa’nın Geleceğine” başlığını taşır.

AB Yönetişim Reformunun Nedenleri: Birlik hukukun üstünlüğü üzerine temellenir. Temel haklar kurucu belgesini yürütür. İki demokratik egemenlik alanı bulunur. Bunlardan biri AB vatandaşlarını temsil eden parlamento, üye devletlerin yönetimlerini temsil eden seçilmiş konseydir.¹⁴⁴

Görüldüğü gibi birlik güçlerin temsili üzerinden çalışmasına rağmen; vatandaşların kendisine verdiği gücü kullanır. Birlik ilk dönemlerinde politika yapma ve yasama tekliflerinde öncelikli komisyonu kabul eder, topluluk metodunu kullanır. Topluluk

¹⁴² “White Paper on European Governance”, january 29, 2010, Euro Active, (Çevrimiçi) file://localhost/F:/White%20Paper%20on%20European%20Governance%20%20EurActiv.mht, 5 Şubat 2011.

¹⁴³ Eriksen, **a.g.e.**, s.162

¹⁴⁴ “White Paper on EU Governance”, (Çevrimiçi) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, 6 Ağustos 2009.

metodu zaman içinde evrilir. Metod, topluluk mimarisinde yer alan temel prensiplere dayanır. Üye devletlerin eylemlerinden kaynaklanan genel sorunların normlara uyumlu şekilde çözümü sağlanır, Komisyondan gelen bilgilere dayanarak oluşturulan taslaklar üye devletlere tek tip sunulur, Komisyon öncülüğünde Konsey karar verirdi. Birliğin klasik formunda parlamentonun rolü sadece danışma düzeyindeydi. Komisyon karar alma sürecinde önceliği nedeniyle siyasal güce sahipti. Fakat ne Avrupa parlamentosu tarafından seçilebilir ne de ona hesap verirdi. Yeni yapıda birlik kamu yararını listeler ve Avrupa Parlamentosunda temsil, yürütme ilkeler kamu çıkarını belirler. Komisyon üyelerini konsey atar. Fakat Komisyon topluluğun çıkarını savunur. Komisyonun görevi yürütme, gözlem, müzakere ve tasarı hazırlamaktır.¹⁴⁵

Komisyon, anayasada belirtilmiş bir tanımı olmamasına karşılık entegrasyonun gündemini belirlemede itici güçtür. Avrupa genel iradesinin dengesini oluşturur. Bunlara ek olarak AB'nin en önemli yasama organıdır. Artan nitelikli çoğunluk oyu kullanımı komisyonun ulusal anayasalarla olan bağııı zayıflatır. Yürütmede devletler arasında pazarlık alanını elinde bulundurur. Beyaz kitapta bu anayasal sorunlar güvensizliğin ve tatminsizliğin kaynağı olarak görülmez, çünkü kurumsal reformlarla bu sorunlar giderilebilir.¹⁴⁶

Beyaz Kitaba göre AB birçok karar alır ancak bu kararların getirdiği başarılarından dolayı çok az takdir görür. Üye devlet vatandaşları genellikle birliğin ulusal otoriteler kadar etkili çalışmasını beklerler ancak birliğin oluşturduğu iyi kararlara pirim vermezler. Öte yandan vatandaşlar birliğin karar alma ve işleme usulleri hakkında çok az bilgiye sahiptir ve karar sürecine katılım da büyük ölçüde düşüktür.¹⁴⁷

Görüldüğü gibi bir yanıyla birliğin sınırlı hareket kabiliyetinden ve vatandaş desteğinin gerekliliğinden bahsederken diğer yüzüyle vatandaşların bu süreçten

¹⁴⁵ Youri Devuys, **The European Union Transformed: Community Method and Institutional Evaluation From the Schuman Plan to the Constitution for Europe**, Brussel, Peter Lung Press, 2005, s.12

¹⁴⁶ Eriksen, **a.g.e.**, s.162.

¹⁴⁷ White Paper on EU Governance, s 7

kendilerini soyutladıklarını söyler. Bu bir anlamda birliğe inanç sorunu gibi sunulmaya çalışılır. Bu durumun değişmesi için kurumlar arası işbirliğini önerir.

İyi Yönetişim İlkeleri: Beyaz Kitap Dünya Bankasının iyi yönetim ilkelerine referans verir ve meşruiyet anlamında belirlediği sorunların çözümü için getirdiği iki aracın- katılım; etkinlik, hesap verilebilirlik ve esneklik- çalışması için yönetişimin beş ilkesinin yanı sıra orantılılık ve subsidiarite ilkelerini tanımlar.

Beyaz kitabın yer verdiği iyi yönetim ilkeleri şunlardır¹⁴⁸

Açıklık: Açıklıktan kast edilen kurumların kullandıkları dilin genel kamuoyu tarafından anlaşılabilir olması bu kurumlara olan güvenin artmasına katkı sağlayacaktır.

Katılım: Uygulanacak politikaların hazırlıklarının yapılması aşamasından uygulanmasına kadar geçen tüm süreçlerin geniş bir halk katılımına açılması AB politikalarının kalite ve etkinliğini belirleyecek bir unsur olarak görülmektedir.

Hesap verilebilirlik. Yasama ve yürütme süreçlerindeki rollerin açık hale getirilmeleri gerekmektedir.

Etkinlik: Politikaların etkin ve zamanında sunulması anlamına gelmektedir. İhtiyaç duyulan politikaların açık seçik belirlenmiş hedefler doğrultusunda, gelecekte yapacakları etkinin ve eğer mümkünse geçmiş tecrübelerin de dikkate alındığı bir tarzda vatandaşlara sunulması istenmektedir.

Uyum: Politikalar ile bunların gerçekleştirilmesine yönelik eylemlerin uyumlu ve kolay anlaşılır olması gerekmektedir.

Beyaz Kitap’a göre yönetişimin beş ilkesinin uygulanması aynı zamanda orantılılık (proportionality) ve hizmette yerellik (subsidiarity) de gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla bu ilkelerler hem politika yapımı ve hem de icrası açısından “amaç-araç

¹⁴⁸ Murat Okçu, “Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği için Yönetişim Ne Anlama Geliyor?,” **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 12, No: 3 ,2007, s.303

dengeğini” sağlamak için yürütölen belirleyici ilkeler olarak süreçte yer alır. Hizmette yerellik ilkesi, yeni siyasal formda ulaşölmak istenen hedefe ulaşmak için hangi uygulama seviyesinin arası - en üstte AB, ulusal ve ulus-altı düzeyler- araç olarak tespit edileceğini tespit etmek için kullanılırken, orantölilik ilkesi politika hedeflerine ulaşmak için kullanılan araçların hedeflerle orantölü olmasını gözetir. Tüm bunlar AB yönetişim sistemi içinde üretilen politikaların AB düzeyi ve üye devletler için gerekliliğı, ikinci olarak, bu politikanın AB düzeyinde uygulanmasının mümkün olup olmadığı ve üçüncü olarak, amaçlara ulaşmak için kullanılan araçların bu hedefler için elverişliliğinin denetlenmesi anlamına gelir.¹⁴⁹

“Değişim Önerileri Daha İyi Katılım”: Meşruiyet sorunlarını azaltmak için Beyaz Kitap yüksek düzeyde etkililik ve yumuşak hukuk yaklaşımı ve taahhütler içinde daha iyi ve aktif katılımı, sivil toplum grupları ve aktörler arasında daha iyi danışma ve diyalog on-line bilgi ve yürütmenin düzenlenmesinde minimum standartların sağlanmasını öngörür. Ne zaman nasıl kime danışmanın yapılacağı ayrıca daha fazla direktif tasarısı hazırlama ve birlikte düzenlemede etkili tarafların eylemleriyle düzenleyici eylemleri bütünleştirir.¹⁵⁰

Büyük ölçekte esneklik ve daha fazla adem-i merkezileşme yaklaşımı gelecekteki bölgesel politikalarda sıkça tavsiye edilen araçlardır. Bu iyi yönetim araçlarıyla birliğin daha fazla şeffaflığı ve etkililiğı sağlanabilir. Birlik ve insanlar arası bağları güçlendirir.

Okçu’ya göre beyaz kitap’ın önemli bir tespiti;

“...AB kurumları, ulusal hükümetler, bölge yönetimleri, yerel yönetimler ve değişik sektörlerin oluşturduğu çok düzeimli bir sistem içerisinde yer alan farklı kurumların karşölilikli etkileşim ve ortak çalışmasına kolaylık gösteren bir tarzda tasarlanmamıştır. Çok sayıdaki düzeimde yer alan aktörler arasındaki işbirliğinden somut olarak kastedilen, ulusal hükümetlerin AB ile ilgili her türlü politika tasarımına kendi (varsa) bölge ve Kentlerini dâhil etmesidir. AB’nin ulaşmayı resmi olarak hedeflediğı yönetsel modelin adı “çok düzeimli yönetim” modelidir (*multi level governance*). Beyaz Kitap ayrıca bu bağlamda Konsey ve Parlamento tarafından yapılan hukuksal düzenlemelerin hem çok ayrıntılı olmasını hem de yerel koşul ve tecrübeleri dikkate almamasını da eleştirmektedir. Bu düzenlemeler komisyonun ilk başta ortaya koyduğu orijinal önerilerden çok farklı bir biçimde yasalaşmaktadır. Hem bölgesel hem de yerel düzeylerin AB politikalarının oluşuma daha fazla

¹⁴⁹ Okçu, **a.g.m.**, s. 304.

¹⁵⁰ Eriksen, **a.g.m.**, s. 161.

müdahil hale getirilmelerinde yaşanan sorunların tek sorumlusu yalnızca Birliğin kendisi de değildir. Aslında temel görev ulusal hükümetlere düşmektedir ve ayrıca bunun böyle olmasında da yarar vardır. Ulusal hükümetlerden AB kararlarını tartışır ve AB politikalarını uygularken yerel boyutu dikkate alacak mekanizmaları öngörmeleri istenmektedir. AB politika oluşturma süreçlerinin de üye devletlere bölgesel ve yerel tecrübeleri dikkate alacakları zamanı tanınması gerekmektedir.”¹⁵¹

Görüldüğü gibi Beyaz Kitap çok düzeyli yönetişimi yasal bir araç olarak düzenlenmemiş; bir kamusal eylem hedefi olarak tanımlamıştır. Komisyon tasarılarından farklı içeriğe sahip yasa tasarılarının onaylanmasını, birliğin hedeflerine düşen bir gölge olarak yorumlamaktadır. Son olarak katılım konusunda topu üye devletlere atmaktadır. Bu tespitten sonra Eriksen’in beyaz kitabın demokrasi kavramsallaştırması üzerine değerlendirmesi önemlidir.

Eriksen’e göre beyaz kitap sınırlı bir demokrasi kavramı sunar.

“....Geniş katılımlı aktif sivil toplum katılımı daha büyük sorumluluklara yol açar. İşbirliği düzenlemeleri sivil toplum aktörlerine daha fazla danışmaya yol açar. Burada sorunlardan biri; işbirliği ve sapkın meşruiyet tehlikesidir. Sivil toplumlar; düşünce oluşturma sürecinde otonom hareket etme özellikleri bulunmamaktadır. karşı politika üretmekte özgür değildirler ve dolayısıyla politika sonuçlarında meşruiyete katkı yapamazlar. Aksine, onların katılımı, rasyonel geçerliliğe uygun bir katılımdır. Öte yandan sivil toplum örgütlerinin içselleştirilmesinde sorun bulunur. STK’lar siyasal ve yönetsel amaçlarla yeniden yapılandırılırlar. İyi yönetim ilkelerini takip ederler....”¹⁵²

Eriksen’in de dediği gibi sivil toplumun katılımının arttırılması bireysel olarak farklı görüşlerin karar alma süreçlerine yansıtılması anlamına gelmemektedir. Ayrıca AB yönetişimde sivil toplumların konumuyla ilgili yapılan birçok araştırmada güçlü örgütlenmiş sivil toplumların ve özellikle merkezi yönetimlerin desteğini alan örgütlerin karar alma sürecine iradelerini daha ağırlıkta yansıtabildiği; dezavantajlı grupların ise bu süreçten dışlandığı seslerini daha az duyurabildikleri gözlemlenmiştir.

“Daha İyi Politika Düzenleme ve Hizmet Sunumu”: Beyaz Kitapta politika yapım alanlarının çeşitli sektörlerle ayrılarak, her bir sektör için yarı bağımsız düzenleyici kurumların oluşturmasını tavsiye eder. Majone’ye göre bu tarz kurullar özellikle

¹⁵¹ Okçu, **a.g.m.**, s. 305.

¹⁵² Eriksen, **a.g.e.**, s.163

ekonomi politikalarını düzenleyen alanlarda; teknik konuların siyasetten soyutlanmış olması, kararları alış yöntemleri açısından hem meşruiyete katkı yapar, hem de teknik uzman görüşünü içerdiğinden etkinliği artırır.¹⁵³

Majone, etkinliği Pareto etkinliği olarak alır. Ancak yarı düzenleyici kurulların uygulamalarına baktığımızda Beyaz Kitabın tavsiye ettiği ya da Majone'nin iddia ettiği gibi daha iyi çözüm üreten yapılar olarak görememekteyiz. Aksine siyasal alanda çözümlenmesi gereken konuları toplumsal tartışma alanlarından çekerek yeni bir iktidar alanı yarattığını bu yönüyle de meşruiyete katkı sağlamadığını görmekteyiz. Etkinlik anlamında da kazanan ve kaybeden taraf ayrımını derinleştirerek sıfır toplamı bir oyun alanı yaratmaktadır.

“Yönetişim ve Avrupa’nın Geleceği”: Hem Beyaz Kitap hem de direktiflerinin ortak amacı; elli yıla aşkın bir süredir AB’ye hizmet eden topluluk metodunu revize etmektir. Bunun anlamı komisyonun teklif ve yürütme; parlamento ve konseyin karar aldığı ulusal bölgesel aktörlerin politika sürecinde yer almasıdır.

Avrupa kurumları için daha iyi işleyen AB yönetişimi sunan Beyaz Kitap; AB’nin geleceği tartışmalarına eğilir. Avrupa yönetişim reformu gelecekte anlaşma değişiklikleri için bir yol haritası sunar. Avrupa’nın gelecekteki siyasal örgütlenmesiyle ilgili yasama ve yürütme güçlerinin ayrılması belirgin bir şekilde topluluk düzeyinde ayrılması; yerellik ve orantılılık ilkesine başvurmayı kolaylaştıracaktır. Komisyon ve konseyin karar almada eşit role sahip olmasını sağlayacaktır.¹⁵⁴

İkinci olarak yetkilerin birlik ve üye devletlerin arasında nasıl paylaşıldığının bilinmesi gerekmektedir. Kısaca Avrupa’da kim ne iş yapar? sorusuna genel hatlarıyla cevap vermek gerekir. Birliğin nihai hedefi; çok düzeyli yönetişimin uygulanmasıdır. Yerel, ulusal, ulus-altı tüm aktörlerin bilgi ve yetenekleri

¹⁵³ A.e. , s.165

¹⁵⁴ White Paper on EU Governance, s. 35.

doğrultusunda karar alma sürecine katılmalarını hedefler. Yerel tecrübeler bu süreçte göz ardı edilmemelidir.¹⁵⁵

1.3.3.5. Çok Düzeyli Yönetişim Üzerine Beyaz Kitap

Çok düzeyli yönetim üzerine beyaz kitap Avrupa Bölgeler komitesi tarafından 2009 yılında düzenlenmiştir. Rapor kendisini yasal bir düzenlemenin ön hazırlığı değil siyasal bir eylem planı olarak tanıtır. Raporun gerekçesi; son dönemde yaşanan küresel krizleri aşmak için çok düzeyli yönetim yönteminin AB formunda uygulanmasıdır. Çünkü küresel tehditle birlikte; üye devletlerarası eşitsizlik artmıştır, krizi aşmak için ortaya konan tek tipleşmeye karşı çeşitliliğin korunması gerekir. Bölgeler komitesinin siyasal amacı; politika yapım sürecinde yer almaktır. Demokratik, meşruiyetin artırılması, ekonomik sosyal birliğin sağlanması amaçlarına çok düzeyli yönetim hizmet eder. Ayrıca Lizbon anlayışının yürürlüğe girmesiyle birlikte mekansal uyumun tesisi için çok düzeyli yönetim yöntemi gerekli bir araçtır. Çünkü kurumsal yönetim ve “ortaklık temelli” yönetim arası dengeyi sağlar.¹⁵⁶

Avrupa Bölgeler Komitesinin çıkardığı beyaz kitap; görüldüğü gibi Lizbon Anlaşması sonrası birliğin amaçlarını gerçekleştirmesi için çok düzeyli yönetimi yöntem olarak kullanır. Kitap “Ortaklık İçin Birliğin İnşası”, “Avrupa Sürecine Katılımı Desteklemek”, “Topluluk Eylemlerinde Etkinliği Güçlendirmek”, “Beyaz Kitabın Yürürlüğü ve Gözlemlenmesi” başlıklarından oluşur.

Genel olarak raporda Lizbon Andlaşmasının teritoryal uyum hedefine işaret edilmektedir. Lizbon Andlaşmasını getirdiği yerellik ve orantılılık ilkelerinin büyük ölçüde hesap verilebilirlik ve katılım sorunlarını çözeceği vurgulanmaktadır. Lizbon’un ek-2 protokolünde yerellik ilkesi ulus devletlere çifte veto yetkisi vermekte ve bu yetkiyi kullanırken yerel ve bölgesel yönetimlerin de katılım şartını aramaktadır. Ancak beyaz kitaba göre bu ilke geliştirilmelidir. Katılımcılık

¹⁵⁵ White Paper on EU Governance, ay.

¹⁵⁶“White Paper on Multi Level Governance”, (Çevrimiçi)
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_en.pdf , 7 Şubat. 2011,

anlamında yine e-yönetişim ve iyi yönetim ilkeleri sosyal ve mekansal uyumlaşmayı sağlayacak önemli araçlardır. Yine YG- 21 sonrası ortaya çıkan katılım odaklı yapıların geliştirilmesini vurgular¹⁵⁷.

Burada önemli bir husus Lizbon Andlaşması'nın daha yukarıdan aşağıya bir süreç işletmesi sonucu halk katılımının bölgeler arası eşitsizliğine yol açabilir ve bu nedenle daha fazla takip edilmesi gerekmektedir. Raporda işaret edilen bir diğer husus topluluk metodu düzenlemelerde “köşe taşı” olmakla birlikte bölgeler arası açık işbirliği yönteminin işletilmesini vurgular. AB fonlarındaki reform bölgeler komitesinin çok düzeyli yönetime ilişkin planını yürütmeyi sağlar.¹⁵⁸

Fonların dağılımının teritoryal etkilerinin politika sonuçlarına göre gözlemlenmesini tavsiye eder ve bu uygulama için örneklere yer verir. Ayrıca adem-i merkezileşmeyi gözlemlmek için iletişim raporlarının oluşturulmasını ve bölgesel eylem planlarının hazırlanmasını tavsiye eder¹⁵⁹ Kısaca Bölgeler komitesinin çok düzeyli yönetim üzerine beyaz kitabı; uygulama örnekleri vererek, çok düzeyli yönetim yönteminin aktif şekilde uygulanması için tavsiye metin niteliğindedir.

Burada vurgulanması gereken bir nokta Lizbon Andlaşmasının subsidiarite ilkesini tanımlama biçimine olmalıdır. Bu ilkenin işletilmesi sanıldığı gibi ulus devletlerin yasa yapımı sürecinde aktif belirleyici olmasını sağlamaktan uzaktır. Çünkü Andlaşmanın ilgili hükmüne göre ulusal yönetimler yasa tasarılarının subsidiarite ilkesine uygun olup olmadığına ilişkin gerekçeli kararı komisyona gönderir. Komisyon kararları inceler ve tasarımı hazırlayan kurum ya da devlet grubuna gönderir. Bu gerekçeli görüş dikkate alınır. Daha sonra her ulusal parlamentoda sistem temelinde paylaşılabilecek iki oyu vardır. İki kamaralı sistemler de ise her kamaranın bir oyu bulunmaktadır. Taslak yasama kararının subsidiarite ilkesine uymadığı hakkındaki gerekçeli görüşler parlamento oylarının en az 1/3'ünü temsil ediyorsa taslak gözden geçirilir. Bu noktada; komisyon teklifi korur, geri çeker ya da tadil eder. Komisyon eğer yasa teklifini korumaya karar verirse birliğin kanun

¹⁵⁷ White Paper on Multi-level Governance, s. 17.

¹⁵⁸ White Paper on Multi-level Governance, s. 8

¹⁵⁹ White Paper on Multi-level Governance, s. 6-13

koyucu organlarına gönderir. Konseyin %55 veya Avrupa Parlamentosunun mutlak çoğunluğu ilkeye aykırılığı kabul ederse teklif daha fazla incelenmez.¹⁶⁰

Görüldüğü gibi ilkenin yürütülmesinde ikili veto sistemi kullanılmıştır. Komisyon ilk aşamada üye devletlerin ve dolayısıyla ulus-altı yönetimlerin görüşlerini ciddiye almaz. Ayrıca Konseyden %55 oranında karar çıkması çok nadir görülür. Bu noktada süreç kilitlenmektedir.

İkinci bir eleştiri noktası fonların dağılımında alansal ölçeğin göz önünde bulundurulmasıdır. Yerel ihtiyaçlar noktasında tüm üye devletler birbirinin aynı değildir. Bu nedenle, bölgesel eylem planlarının hazırlanması içinde gerekli finansal ve teknik destek sorunları da olabilmektedir. Ayrıca teritoryal etkilerin politika sonuçları üzerinden değerlendirilmeye çalışılması her bölge için tam olarak tespit edilemez.¹⁶¹

1.4.”ÇOK DÜZEYLİ” YÖNETİŞİMİN “İYİ YÖNETİŞİM” EKSENİNDE ANLAM

Yukarıda yer verilen teorik tartışmalar doğrultusunda iyi yönetişimin ulus devletlerin düzenleme yetkisini yeniden biçimlendirdiği görülmektedir. Bunu yaparken çeşitli araçlar kullanır. Bu araçlar; “geleneksel kurumlara yeni roller verilmesi, yeni görevler üstlenen yeni kurumlar oluşturulması, mevcut yıpranmış eskimiş politika araçlarına son verilmesi ve yeni politika araçlarının oluşturulmasıdır.”¹⁶²

İyi yönetişimde devlet; ekonomik alanda ve refah devleti alanında doğrudan hizmeti sunan değil, hizmeti finanse eden bir yapıya bürünmüştür. Yargı açısından özel kişiler arasında uyuşmazlıkları çözen bir uzlaştırmacı değil, yarışan çıkarları dengelemeye çalışan kurumlar söz konusudur. Ekonomik alanda devletin küçültülmesiyle yarışan çıkarları daha “meşru” bir zeminde uzlaştırmak için bulunan çözüm çeşitli düzenleyici kurumlar ve özel denetleyicilerdir.

¹⁶⁰ House of Common European Scrutiny Treaty Report, “Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty,” **The Stationery Office Press**, London, 2008, .s. 5

¹⁶¹ **A.e.** , s.6.

¹⁶² Armstrong, Bulmer, **a.g.e.**, s. 257

Görüldüğü gibi iyi yönetim söylemi ve sonrasında düzenleyici devletin ortaya çıkışı geleneksel devletin rol tanımını değiştirmiş; yeni işlevler üstlenen yeni kurumlarla birlikte otoritenin yeniden paylaşıldığı bir siyasal alan ortaya çıkarmıştır.

AB Yönetişimini, yönetim söylemiyle açıklamak istediğimizde; AB'nin siyasal düzen olarak müzakere sürecinin ikici yapısının sonucu olarak devletten farklı olmasını dikkate almamız gerekir. Bu noktada; toplumsal sorunların bütünüyle tartışılabilirdiği kamusal alan ve kamusal değerlerin AB düzeyinde tam olarak şekillenmemiş olması ve tüm devletlerin üzerinde uzlaştığı ortak bir siyasal kültürün olmaması nedeniyle sadece iyi yönetimden yola çıkarak bu yeni kavramsallaştırmayı yorumlayamayız.

AB kurumlarının yapısı üzerine yapılan çalışmalarda; üye devletler ve AB kurumları arasında gücün dağılım tiplerinin yönetim literatüründen yola çıkılarak yorumlanabileceği vurgulanmaktadır. AB kurumları arası gücün dağılımı parçalı bir şekildedir. Gücün dağılımı açısından; ulus-üstü kurumlar ve ulus-altı kurumların devleti by pas ederek doğrudan irtibat kurabilmeleri açısından AB yönetimi yeni bir siyasal form olarak iyi yönetime benzemektedir. Beyaz kitapta; temel ilkeler, düzenleyici kurumlar ve katılım açısından da iyi yönetim ilkelerine referans vermektedir. Sonuç olarak; AB yönetimi sadece iyi yönetim söylemleriyle açıklayamayız. Ancak iyi yönetimle benzerliğini de yadsıyamayız.¹⁶³

Raporlar düzeyinde bir yorumlama yaptığımızda; politikalar arası uyum için kullanılan AB'nin açık işbirliği yönteminin; IMF ve OECD'nin ekonomik programları gözlemlene yöntemlerine büyük ölçüde benzediği ortadadır.

Çok düzeyli yönetimi yönetim söylemi çerçevesinde yorumladığımızda; teritoryal bir güç paylaşımı ve dolayısıyla; ulus-altı, ulusal, yerel, bölgesel düzeyde hem yeni görevler üstlenen hem de yeni politikalar üstlenen kurumların varlığını söyleyebiliriz. Yönetimde vurgulanan yatay bir güç paylaşımı iken; çok düzeyli yönetimde buna ek olarak; teritoryal anlamda bir güç paylaşımı söz konusudur.

¹⁶³ A.e. , s. 258

Bu noktada çok düzeyli yönetim ve yönetişimin amaçlar ve politika sonuçları açısından aynı olmakla birlikte kullandıkları araçlar açısından farklı olduğunu söyleyebiliriz. Amaçlar açısından her iki model de 1970 sonrası krizi aşmayı ve sermayenin yayılabileceği yeni kanallar bulmayı hedeflerken, aşağıdan yukarıya bilgi, güç ve sermaye akışını sağlamıştır. Kullandıkları araçlar açısından ise Amerika örneğinde sadece ekonomik alana ilişkin tavsiyeler ve üst yapının daha sonra alt yapıya uygun olması için reformlar şeklinde ayrı ayrı uygulanması söz konusuyken; Avrupa örneğinde ulus devletler topluluğunu içine alan alt yapı ve üst yapıya ilişkin kararlar birlikte alınmıştır. Avrupa vatandaşlığı söylemi ile ideolojik aygıtlar yaratılmaya çalışılmış ancak tam olarak üretilmemiştir. Bu nedenle “Kamusal alanda ortak çözüm üretme noktasında çok düzeyli yönetim yeterli bir araç sunamamıştır”¹⁶⁴

Fakat sonuçlar açısından baktığımızda; teorinin başında belirttiğimiz iç politika dış politika ayrımının silikleşmesi üzerinden çok düzeyli yönetim nedir sorusunu yanıtlatabiliriz.

1.5. DEĞERLENDİRME

Bu bölümde anlatılanlara bütüncül bir perspektifle baktığımızda; 1980 öncesi Avrupa Birliğinde politika yapımı teorileri, Birliğin ekonomik bütünleşmesi ve teknik sorunlarının çözümüne ilişkin tutumunu değerlendirici niteliktedir. Birliğin kuruluş nedenleri bu noktada daha çok tartışılmıştır. Hükümetler-arası müzakere ve ulus devletlerin karar alma sürecinde temel belirleyici rolü vurgulanmaktadır. Bu açıdan konfederatif bir birlik gibi görünmektedir. O dönem için neo-fonksiyonel teorinin ulus-altı çıkar grubu ve ulusal memurların ulus-üstü çıkar grubu ve aynı konumdaki gruplarla ittifak yapıp doğrudan ulus-üstü otoriteyle (Komisyon) müzakere yapabileceği savı aşırı normatif bulunmuştur. Bu tarz bir eleştiri biçimi sosyal demokrasi devlet formuyla açıklanabilir niteliktedir. Çünkü kararlar o dönemde hükümetler arası konferanslarla tam da ulusal temsilciler arasındaki müzakere

¹⁶⁴Eriksen bu durumu “Demos” olmadan demokrasi olarak tanımlamaktadır. kolektif kimlik meşruiyeti güçlendirir demektir. Eriksen, **a.g.e.**, s 219.

süreçleriyle belirlenmektedir. Ekonomik birlik boyutu ise Avrupa açısından paylaşımı sorunlu kaynak alanlarıyla (enerji, tarım gibi) sınırlanmıştır.

1970 sonrası tartışmalar ise daha çok, Birliğin genişleme politikaları üzerine odaklanmaktadır. Özellikle sermayenin ve malların hareketliliği bu dönemde sıklıkla tartışılmıştır. Batı ve Doğu Almanya'nın birleşmesiyle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe üyeliği tartışmaları ve birlik kurucu anlaşmalarının gözden geçirilmesi gündeme gelmiştir. Avrupa Tek Senedi ile ortak pazar; mal, sermaye ve emek hareketliliğini sağlayıcı ilkeleri; 1992 Maastich Andlaşmasıyla kurumsal reformlar ve uyumlaştırma ilkelerini kabul edilmiştir.

Orta ve Doğu Avrupa'nın Sovyet Rusya'dan miras bürokrasi geleneğini; Avrupa değerlerine uyumlu hale getirmek için bulunan çözüm subsidiarite ilkesidir. Kısaca ulus-altı yönetimlerin ulusal yönetimi by pas ederek doğrudan Avrupa kurumlarıyla irtibata geçmesini sağlayan bir araçtır. Bu noktada birlik, küresel bir yönetim modeli olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁶⁵Avrupa yönetişimi üzerine beyaz kitabın iyi yönetim ilkelerine referans vermesini bu çerçevede yorumlayabiliriz.

1990'ların sonlarında ise daha çok birliğin meşruiyeti tartışmaları gündeme getirilmiştir. Bu noktada yapılan, ulus-üstü otoritenin yetkilerini yeniden biçimlendirmek ve açık işbirliği yöntemi gibi daha yumuşak bir karar alma yöntemiyle müzakere sürecinin ulus devlet eksenine çekilmeye çalışılması söz konusudur. Ancak bu değişiklik özellikle Lizbon Andlaşmasından gözlemleneceği üzere komisyonun belirleyiciliği kırıncı bir mekanizma olarak işletilememektedir.

Ayrıca Avrupa Birliği düzleminde ortak sorun çözücü; ortak politik değerlerden örölü bir kamusal alanın yokluğu meşruiyet sorunun kolay çözülemeyeceğini göstermektedir.

¹⁶⁵Dinan, **a.g.e.**, a.y.; Susana Borrás-Alomar, Thomas Christiansen and Andrés Rodríguez-Pose "Towards a `Europe of the Regions'?Visions and Reality from a Critical Perspective", **Regional Politics and Policy**, Vol. IV, No:2 ,1994, s.27-32.

Ulus-altı yönetimlerin ulusal yönetimlerden özerk hareket edebilirliği de ayrı bir sorun alanı olarak görülmektedir. Çünkü ulus-altı aktörlerin eylemleri ulus-üstü otoritelerin kontrolüne geçmektedir.¹⁶⁶ Bayramoğlu'nun da dediği gibi; çok düzeyli yönetim; ulus-altı aktörlerden küresel yönetime, eşitler arası ilişki kurarak, güç ve sermaye akışını sağlar ve yeni dönem sermaye birikim rejiminin toplumsal siyasal üst yapısal kurgusuna katkıda bulunur.

¹⁶⁶ Tanja Börzel bu durumu ulus üstü hiyerarşinin gölgesinde üye devletlerarasında/içinde siyasal rekabetle yürütülen müzakere süreci olarak tanımlar. Börzel, **a.g.m.**, b.a.

2. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM: YÖNETİŞİM YAKLAŞIMLARI VE UYGULAMALARI

2.1.KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN DİNAMİKLERİ

Birinci bölümde ulus-ötesi bir örgüt olan Avrupa Birliğinde geleneksel ve çağdaş politika yapımı teorilerinden yola çıkarak çok düzeyli yönetişim modelinin ortaya çıktığı süreçten ve son durumdaki görünümünden bahsettik. Küreselleşmenin etkisiyle uluslararası sistemdeki değişimin yansıması olarak AB’de politika yapımındaki değişim sürecinin birliği oluşturan ulus devletlere etkisi devlet toplum ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi “zorunluluğu” olarak kendini göstermiştir.¹⁶⁷

1980 sonrası Türkiye’de ve dünyada yapılan kamu yönetimi reformlarının benzerliklerini açıklamaya yönelik olarak; hakim “Yeni Kamu Yönetimi”(YKY) paradigmasının transferi sıkça tartışılmaktadır.

Bu paradigmanın ulusal yönetimlere aktarılması içsel ve dışsal dinamiklere bağlı olarak yapı ve aktör düzeyinde incelenir. İçsel faktörlere dayalı okuma biçiminde; yapısal incelemeler ekonomik boyutta 1970’lerdeki mali krizlere, siyasal olarak ise yeni sağcı iktidarın varlığına referans verir. Aktör düzeyinde ise bürokratlar ve politikacılar vurgulanır. İçsel açıklama biçimi, bu YKY’nin neden yayıldığından ziyade nasıl yayıldığını anlatır. Bu nedenle yeterli bir açıklama üretmez.¹⁶⁸

Dışsal yapısal açıklama biçimi ise küreselleşmenin oluşturduğu ortak kültür sonucu; devletlerarası bağımlılığın artmasına bağlı olarak benzer sorunlara benzer çözümlerin üretilebileceğini söyler. Buradan yola çıkarak; Aktörler düzeyinde Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği gibi ulus-üstü ya da ulus-ötesi kurumların

¹⁶⁷ AB yönetişimi üzerine Beyaz Kitap ve Bölgeler Komitesinin çok düzeyli yönetişim üzerine Beyaz Kitap çalışmaları yeni düzenlemelere vurgu yapar. Bu yeni reform eğilimi Yeni Kamu Yönetimi anlayışının araçlarını kullanır. I. bölümde anlatmıştık.

¹⁶⁸ Zahid Sobacı, “Günümüzdeki İdari Reformlara Politika Transferi Odaklı Bir Yaklaşım,” **18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Reform**, Ankara, TODAİE, 2009, s. 22-23.

düzenlemelerinin etkili olduğunu ortaya koyar. Çünkü bu kurumlar, devletlere yaptığı hibe ve yardımları koşulsallık prensibi ile yapmıştır.¹⁶⁹

Görüldüğü gibi dışsal açıklama biçimi YKY anlayışı sonucu oluşan reformların benzerliğini ortaya koyması açısından daha açıklayıcıdır.

Dışsal faktörlerle açıklama biçiminin temel eleştirisi tahmin edilebileceği üzere toplumsallık boyutunun göz ardı edilmesidir. Çünkü yapılan kurumsal değişiklikler daha önce var olan yapıları tamamen ortadan kaldırarak yeniden kurulmaz. Geleneksel yapıların işlevlerini şekillendirir ya da yeni işlevsel kurumlar oluşturur. Ayrıca küreselleşme süreci ulus devletleri ve kurumları tek yönlü olarak değiştirmez, ulus devletlerin sınıf bileşimlerinin reformlara verdiği refleksler dönüşüme yol açar. Devleti sınıf mücadelesi alanı olarak tanımlarsak; devletin kurumları arasındaki güç kaymaları, sınıfsal dengelerdeki değişimi yansıtır. Devletin bu süreçte rolü ise iç ve dış faktörler arasında arabuluculuktur.¹⁷⁰

Sobacı'ya göre dışsal faktörlerin ve içsel faktörlerin etkileri reformların hazırlandığı ülkeye göre değişmektedir. Örneğin DB'nin hibe ve yardımlarına ihtiyaç duyan ülkelerin reform programı dışsal faktörlerden aktörlerin etkisiyle açıklanabilirken; İngiltere, ABD gibi bu kurumların politikalarını belirleyen ülkeler için belirleyici olan içsel, toplumsal, kültürel dinamiklerdir.¹⁷¹

Burada bizim için önemli olan devletin toplumla ilişki kurmasını sağlayan bir araç olarak kamu yönetimlerinde reformun Türkiye ölçeğinde içeriden okumasını yapmaktır.

Türkiye'de idari reformların düzenleme alanını merkezi ve bunun karşısında yer alan adem-i merkezi usulleri oluşturur. Aynı zamanda bunlara ait yönetsel yaklaşımlar

¹⁶⁹ Sobacı, **a.g.m.**, s. 23-24.

¹⁷⁰ Ümit Akçay, "2001 krizi sonrası Yapısal Reformlar Bağlamında Kamu İdaresinin Yeniden Düzenlenmesi: Türkiye'de Merkez Bankası Bağımsızlığını Nasıl Anlamak Gerekir?," **18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Reform**, Ankara, TODAİE, 2009, s 255-256.

¹⁷¹ Sobacı, **a.g.m.** , s. 28

merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik; birbirinin eksiklerini tamamlayan “iki tarz-ı idarenin” dayanaklarını oluşturur.¹⁷²

Merkezi ve adem-i merkezi usullerinin Türkiye ölçeğinde ilişkisini incelemek bu tez kapsamında iki açıdan önemlidir. İlk olarak çok düzeyli yönetim modelinin merkezinde yer alan ulusal, ulus-üstü, ulus-altı yönetimler arası yetkilerin bölüşümü ve birlikte karar alma, kamu politikası üretmenin mümkün olup olmadığını anlamak. İkinci olarak; Türkiye’de “Sivil Toplum”¹⁷³,un bu modelle uyumunu ve katılım kültürünün niteliğini saptamaktır.

Bu bölümde Türkiye’deki kamu yönetiminin değişim sürecinde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilişkilerindeki eğilimi genel kamu yönetimi reformu ve reformun en önemli parçası olan yerinden yönetim reformu üzerinden inceleyeceğiz. Dönemsel incelemeyle bu eğilimi anlamak, çok düzeyli yönetimin dayandığı sivil toplumun ve dönemsel olarak değişimin Türkiye’deki izlerini görmemizi sağlayacak; öte yandan en başta sorduğumuz “Türkiye’de kent konseylerini çok düzeyli yönetim modeliyle açıklamak mümkün müdür?” sorusunun yanıtını verirken teorik dayanağı kurmamıza yardımcı olacaktır. İkinci olarak reformların getirisi olan yönetimin uygulamalarından genel olarak bahsedip tezin konusunu oluşturan kent konseyleri uygulamasının yasal ve fiili durumda görünümüne işaret edeceğiz. Son olarak Türkiye’de kent konseylerinin çok düzeyli yönetim modeliyle açıklanması mümkün müdür sorusuna yanıt arayacağız.

¹⁷²Merkezi, ademi merkezi tartışması dayanaklarının detaylı tartışması için Bkz: Cenk Reyhan, **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007.

¹⁷³ Kent yönetimleri ve yerinden yönetimler Avrupa örneğinde sivil toplum oluşturma, örgütlenme pratiğiyle birlikte ortaya çıkar. 1980 sonrasında ise çok düzeyli yönetim modeli sivil toplumun üzerinde yükselen bir model olarak oluşturulmuştur.

2.2. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM: KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA MERKEZİ/ADEM-İ MERKEZİ İDARİ USULLERİ GERİLİMİNDEN BAKMAK

Buraya kadar Türkiye'deki değişimin uluslararası sistemin dolayısıyla AB'nin çok da uzağına düşmediğini vurguladık. Bu aşamada Türkiye'de kamu reformlarının tarihsel süreçte değişen anlamını belirlemek sistemdeki dönüşümün Türkiye'ye yansımalarını incelemek açısından destekleyici bir adımdır.

Bu nedenle kamu reformlarını ele alırken Türk kamu yönetimi sisteminin üzerinde yürüdüğü “iki tarzı idare”nin anlamına ve reformların bu iki yapı arasındaki hem tamamlayıcı aynı zamanda yarışan yetki paylaşımı ve ilkesel anlamda oluşturduğu formu tarihten okumak aydınlatıcı olacaktır. Kamu yönetiminde reformların itici gücü nedir sorusunun literatürde nasıl ele alındığını yukarıda açıkladık. Bu aşamada kamu yönetiminde “iki tarz-ı idare”nin dayanaklarını oluşturan merkeziyetçilik adem-i merkeziyetçilik tartışmasına kısaca değinmemiz gerekmektedir.¹⁷⁴

“Âdem-i merkeziyet [Adem-i merkeziyet] tanım olarak; merkezin yokluğu anlamına gelmektedir. Ancak kavramsal olarak incelendiğinde çok sayıda yarı bağımsız birimin bir merkezden yönetilmesi anlamına gelir.”¹⁷⁵ Çok sayıda birimle birlikte merkezin varlığı söz konusudur. Merkez kuruluşları, merkezden uzaktaki kurumlara belli işlevleri görmek üzere yetki verir. Buna yetki göçerimi denir. İdari usul olarak adem-i merkezileşmenin ikinci türü; yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yasaların belirlediği çerçevede “siyasal”, “akçal”, “tüzel” yetkilerinin olmasıdır. Buna yetki göçürümü denir.¹⁷⁶

Merkez ise yetki ve gücün tek merkezde toplandığı usuldür. “merkez yukarı'da olanı değil, çemberin orta noktası gibi bir kuvvet odağını anlatmaktadır. Merkez ve adem-i

¹⁷⁴ Adem-i merkezi kavramı idari anlamda usule referans verirken; siyasal anlamda ilke olarak esasa referans verir. Reyhan'ın çalışmasında bu iki kavram idari usul olarak ele alınmaktadır. Yönetimin esası dediğimizde, üniter federal devlet ayrımı kullanılmaktadır.

¹⁷⁵ Cenk Reyhan, **Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, s. 9-10

¹⁷⁶ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Kitabevi, 2009, s. 19. Siyasal özerklik Türkiye'de uygulanmadığı için yer verilmeyecektir.

merkezi birbirini tamamlayan iki ilkedir. Yönetim usulü oluşturulurken bu ilkelerden yararlanılır.”¹⁷⁷

Güler’e göre kamu yönetimi reformlarıyla son yüz elli yıldır yapılmak istenen “Tek merkezin ağırlığını azaltmak, çok sayıda özerk ve yarı özerk kurumun tek merkezden yönetiminde merkezin manevra alanını daraltmak, egemenliğin merkez yerel arasında yeniden paylaştırılmasını sağlamaktır”.¹⁷⁸

Böylece özerkliğin kaynağı, yetki alanı ve hareket biçimi değiştirilecek; uniter devlet yapısı federal yapılanmaya doğru yeniden şekillendirilecektir. Yeni durumda daha önce özerkliğin kaynağı merkez iken bu yetki doğrudan yerele aktarılır. Dolayısıyla yerel yönetimler merkezin belirlediği çerçevede merkez denetiminde hareket ederken (İdari vesayet) yeni usulle, yerel yönetimler doğrudan hareket alanını belirleme inisiyatifine sahiptir. Son olarak yukarıdan aşağıya yetki devri ilkesi ile faaliyet gösterirken, yeni usulde aşağıdan yukarıya federal ilke ile hareket eder. Avrupa Birliğinin getirdiği subsidiarite ilkesi bu aşamalarla uyumludur. Kısaca federal ilkenin konumlanmasında önemli bir araçtır.¹⁷⁹

2.2.1.Kamu Reformları İçin Bir Dönemlendirme Denemesi

Türkiye ölçeğinde değişimin dinamiklerini görebilmek için 1980 öncesindeki süreci görmemiz gerekmektedir. Reformların tarihsel dönemleri¹⁸⁰:

Osmanlı’dan Cumhuriyete İlk Kurumsallaşma Dönemi (1838-1923)

Erken Cumhuriyet Dönemi (1923-1944)

¹⁷⁷ Birgül A. Güler, **Türkiyenin Yönetimi: Yapı**, Ankara, İmge Yayınevi, 2010, s.119 Dolayısıyla ademi merkezileşme merkezileşmenin tam karşısı olarak tanımlanamamaktadır. Uluslar arası literatürde merkez karşılığı **regionalization, localization** kavramları ile ifade edilir. (Güler, ay.)

¹⁷⁸ Reyhan, **a.g.e.**, s 12.

¹⁷⁹ Birgül A. Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi Ademi Merkeziyetçilik mi?,” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 9, No: 2 ,Nisan 2000, s. 23

¹⁸⁰ Şaylan, **a.g.m.**, 2003, Güler, **a.g.e.**, 2005, Tekeli, **a.g.e.**, 1992 çalışmalarından hareketle oluşturulmuştur. Ayrıca, Alada’ya göre, Batıdaki 1850-1920 rekabetçi dönem, 1930-1970 arası fordist ve günümüze kadar uzanan post fordist dönem şeklinde kırılma dönemlerinin, özgün koşullar istisna tutulmak üzere Türkiye’de de bu dönemlendirmelerin kullanılabileceği söylenebilir. Alada, **a.g.m.**, 2004, s. 280

Kalkınma Paradigması ve Kamu İdari Reform Dönemi (1945-1980)

Yapısal Uyarılama Dönemi (1980-)

2.2.2.1 Osmanlı'dan Cumhuriyete İlk Kurumsallaşma Dönemi: (1838-1923)

Türkiye’de reformun dinamikleri dönemsel olarak farklılaşmaktadır. Tarihsel süreci gözden geçirirsek reformların başlangıcı Osmanlı Devletine kadar uzanır. Osmanlı Devletinde reformların ilk nedeni Avrupa’da kapitalizmin gelişmesi ve milli burjuva devletin ortaya çıkışı sonrası Osmanlı Devletinde feodal ilişkilerinin kapitalist üretim sürecini başlatacak milli burjuvaziyi yaratamamış olmasıdır. Bu durumda Osmanlı Devletinde kapitalistleşme dışa bağımlı şekilde gerçekleşmiştir. Osmanlı Devleti geriye gidişe karşı önlem almak amacıyla batı uygulamalarını örnek alarak modernleşme sürecini başlatmıştır.¹⁸¹

Modernleşme, 1839 Tanzimat Fermanıyla başlatılmasına karşılık; öncesinde de önemli merkezi ve yerel yönetim kurumlarının inşası ve reformu söz konusudur. Bu reformların en önemlileri III. Selim ve II. Mahmut Döneminde oluşturulan merkezi yönetim ve bürokrasinin kurumsallaşmasıdır. III. Selim Döneminde taşra idaresinin; II. Mahmut dönemi için ise merkezi idarenin yeniden örgütlenmesi önemlidir. Tanzimat Dönemiyle birlikte o zamana kadar yapılan tüm yenilikler yasal güvenceye alınmıştır.¹⁸² II. Meşrutiyetle birlikte taşrada merkezi idare ve alan yönetimi örneği olarak özel idareler örgütlenmiştir.¹⁸³

Batılı anlamda ilk belediyelerin kurulması ise 1855 yılında İstanbul’da olmuştur. Başında hükümetin atadığı şehremini ve 12 kişilik kent meclisi bulunuyordu. Kurulun bileşimine bakacak olursak; kocabaş, subaşı gibi Alada’ya göre merkezin taşradaki temsilcilerinden oluşuyordu bu açıdan merkez yerel yönetimler üzerinde ağırlığını sürdürmüştür. Sonrasında hazırlanan nizamnamelerde de yine merkezin

¹⁸¹ Şaylan, **a.g.m.**, s.415.

¹⁸² Adalet Alada, “Osmanlı’dan Cumhuriyete Yerel Yönetim Anlayışı Üzerine Notlar,” **Bülent Tanör’e Armağan**, İstanbul, 2004, s. 54-55

¹⁸³ Şaylan, **a.g.m.**, s. 415.

belirleyiciliği görülür.¹⁸⁴ Görüldüğü gibi adem,i merkezileşmenin gelişimi söz konusu olmamıştır ancak liman kentlerinde çağdaş anlamda belediye teşkilatları oluşturulmuştur.

Tekeli'ye göre Türkiye'de belediyelerin oluşum süreci; sadece tepeden inmeci, halk tabanına dayanmayan bir şekilde oluşturuldu şeklinde yorumlanamaz. Çünkü bu süreç, Osmanlı toplumundaki sınıfsal yapıdaki değişimden dayanağını alır. Osmanlı toplumunda ticaret burjuvazisi şekillenmeye başlamış, özellikle müslüman olmayan kesimlerde bu burjuvazi kendi cemaat örgütünü kurmuş çete örgütleriyle ayrılıkçı ulusal akımın savunucusu olmuştur. 1850'lerde müslüman kesimde böyle bir hareket olmamasına karşılık dış destekleri yanına çeken ulusal ayrılıkçı ticaret kesimi vardır. Tanzimat'la gelen mülkiyet hakkı güvenceleriyle bu yapıları korumak amacıyla sigorta, kadastro gibi uygulamalar toplum tarafından talep edilmiştir.¹⁸⁵

Belediyelerin kuruluşunda; sınıfsal yapıların değişiminin uzantısı olarak (özellikle ticaret burjuvazisinin yükselişiyle) klasik çarşı etrafında kurulmuş kent yapısı dışında yeni finansal kuruluşların ve ofislerin oluşturduğu yeni bir ekonomi merkezinin varlığı etkili olmuştur. Buna bağlı olarak yeni bir kent dokusu bulunmaktadır. Dolayısıyla geleneksel kurumlar ve yeni hukuksal düzenlemelerle beledi hizmetleri gören eski kurumlar yetersiz kalmıştır. Bu açıdan belediyeleri yukarıdan aşağıya oluşturulmuş, toplumsal dayanağı olmayan yapılar olarak açıklayamayız. Kentte yeni ortaya çıkan ihtiyaçları karşılama işlevi vardır.¹⁸⁶

Belediyelerin özerkliği ve sivil topluma dönüşememe¹⁸⁷ merkezin baskısından ayrı özerk bir kuruma dönüşememe nedenleri açısından baktığımızda; Osmanlı Devletinde ortaya çıkan ticaret burjuvazisinin yeterince güçlü olmaması bir neden

¹⁸⁴ Alada, **a.g.m.**, s. 54-55.

¹⁸⁵ İlhan Tekeli, **Belediyecilik Yazıları 1976-1991**, İstanbul, IULAYerel Yönetim Dünyası, 1992, s. 8

¹⁸⁶ **A.e.**, s 9

¹⁸⁷ Tanör'e göre 18. yüzyılın başlarında ortaya çıkan ayanlar her ne kadar merkezkaç ekonomik sosyal yapılar olsalar da sivil toplumu oluşturan bir tarihsel dinamik değildir.. çünkü bu yapılar daha çok devletin prototipi gibidir. Merkez bunları kabul etmekle birlikte, merkezileşmeyi güçlendirici modernleşmeci bürokratik reformlarla bunlara karşı yanıt üretti. Bülent Tanör, **Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2010, s. 47

olarak ileri sürülebilir ancak en güçlü neden yeni ortaya çıkan ticaret burjuvazisinin ulusal ayrılıkçı talepleridir.¹⁸⁸

Türkiye açısından bu sürecin bağıni kuracak olursak merkezileşme, adem-i merkezileşme sorunu; II. Meşrutiyetle başlayan, Osmanlı Devlet adamlarının ve aydınların o dönem çözemedikleri, iç ve dış dinamiklerin etkileşimi sonucu ortaya çıkan idare ve siyaset sorunlarının Türkiye'ye mirasıdır.¹⁸⁹ Tekeli'nin "Belediyelerin özerk yapısı ve halkın sivil toplum dinamiği yaratamaması" savları iki soruyu önemli kılmaktadır. İlk olarak sivil toplum nedir, onu oluşturan dinamikler nelerdir? İkinci olarak Türkiye'de sivil toplumun ortaya çıkışı ve süreçteki evrimi nasıl gerçekleşmiştir? İlk sorunun cevabı "teorik", ikincisi ise "eklektik" olarak cevaplanabilecek sorulardır.¹⁹⁰

2.2.2.2. Erken Cumhuriyet Dönemi: (1923-1944)

Cumhuriyet Döneminde reformlar idarenin yeniden düzenlenmesi için bir dizi kurumsal ve yasal çalışmalar şeklindedir. Bu aşamada kamuoyunun taleplerini karşılamak amacıyla bir dizi idari reformların yapıldığını görmekteyiz. Örneğin köylüye kırsal yaşamı özendirecek teşviklerle kente göç dalgası yaşanmaması sağlanmıştır fakat bu reformların yetersiz olduğu o dönemki kalkınma raporlarında belirtilmektedir.¹⁹¹ Bu dönemde yapılan reformlar sonraki dönemdeki reformlardan farklı olarak hem iç, hem de dış dinamiklerin uyumlu çalışmasıyla oluşturulmamıştır.¹⁹² Bu dönemde ulus devletleşmeyi sağlayacak gerekli kurumların oluşturulması şeklinde tanımlanmıştır.

Bu dönemde yerinden yönetimler usulünde yapılan reformlar anayasal düzeyde olmuştur. Buna göre beledi işlevler seçimle belirlenecek belediye meclisleri eliyle yapılmıştır. İllerin işlemesinde yetki genişliği ve görev ayrımı esası kabul edilmiştir.

¹⁸⁸ Tekeli, **a.y.**

¹⁸⁹ Reyhan, **a.g.e.**, s. 17.

¹⁹⁰ Konunun bütünlüğünü bozmamak için bu sorular "Sivil Toplumun Oluşum Dinamikleri: Türkiye'deki Süreç ve Evrimi" başlığında yanıtlanacaktır.

¹⁹¹ Şaylan, **a.g.m.**, s. 414- 417

¹⁹² Güler, **a.g.e.**, s 66

1921 Anayasası bucaklara özerklik ve tüzel kişilik tanımıştır. Halkın seçtiği bir bucak meclisi ve meclisin seçeceği bir bucak müdürü olacaktır. 1924 Anayasası düzenlemesine göre; ilde TBMM temsilcisi bir vali bulunur ayrıca yerinden yönetimlerin görev ve kararlarını denetleyecek genel müfettişler atanmıştır. 1924 anayasası da yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesini içermiştir.¹⁹³

Tekeli'ye göre belediyenin tabanla ilişkisi; toplumun varlıklı kesimiyle ilişkisi anlamına gelir. Bu kesimlerin merkezden farklı çıkarlarını yerine getirip getirmediği belirsizdir. Türkiye'de belediyecilik uygulamalarını belirleyen 1930 tarihli 1580 sayılı yasanın gerekçesinde var olan yapının o dönemde gerçekleştirilmek istenen çağdaşlaşma misyonundan uzak olması nedeniyle, Merkez bürokrasisi ve ticari burjuvazinin uzağındaki geleneksel gruplar ve esnafın denetiminde olan belediye yapılarını; merkezin denetiminde tutarak, küçük girişimci sınıfı etkisizleştirmek amaçlanmıştır.¹⁹⁴

O dönemde modernleşme çalışmalarının etkisiyle; yerel feodal etkilerden uzakta tüm belediye kaynaklarının sanayi-ticaret kesimi ile müteahhit kesime aktarılması söz konusudur. Belediye yasasına göre “belediyeler ekonomik değil, toplumsal niteliktedir” tanımlaması bu açıdan anlamlıdır.¹⁹⁵

Bu noktada; Neo-liberal politikaların ortaya çıkışının ön evresinde, kısaca bu süreci hazırlayan dönemde, değişimin dayanaklarını belirlemeye çalışacağız.

Ülkemizde II. Dünya Savaşı sonrasında devletin işlevinde ortaya çıkan genişlemenin bir yansıması olarak idari reformların uygulanmasına ivme kazandırmıştır. İçsel neden olarak bu durum gösterilmekle birlikte; dışsal dinamik olarak özellikle “Birleşik Amerika'nın” sağladığı dış teknik yardımlardan yararlanmak ve uluslararası sisteme eklemlenme çabası olarak okunabilir.¹⁹⁶ 1980'li yıllarda

¹⁹³ Keleş, **a.g.e.**, s. 130-131

¹⁹⁴ Tekeli, **a.g.e.**, s. 10.

¹⁹⁵ Birgül A. Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşımlar**, Ankara, İmge Yayınevi, 2006, s. 198-196

¹⁹⁶ Cemal Mıhçıoğlu, “Kamu Yönetiminde Verimlilik,” **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Der: B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s. 394.

devletin alanını daraltma operasyonları dışsal dinamik olarak küreselleşme; “içsel dinamik olarak ise mevcut kurumların yapısal ve işlevsel olarak küreselleşmeye uyumlu işleyememesi nedeniyle”¹⁹⁷; “yapısal uyarılama” programlarıyla düzenlenmeye çalışılmıştır.¹⁹⁸ “Refah Devleti” reformları ve son dönem neo-liberal politikaların yarattığı “Düzenleyici Devlet” reformlarının araçları büyük ölçüde farklıdır.¹⁹⁹

2.2.2.3 Kalkınma Paradigması ve Kamu İdari Reform Dönemi: (1945-1980)

Türkiye’de yapılan idari reform kavramına ilişkin çalışmalarında idari reform kavramının kökenine ilişkin detaylı incelemeler yapılmamış olmakla birlikte köklü devrim niteliğinde değişiklik anlamının dışında yeniden düzenleme anlamına daha fazla odaklanmaktadır. İdari reform kavramının en yaygın tanımı; idarenin ulusal amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla verimli hızlı kaliteli hizmetin yürütülmesi için gerekli çabaların tümü olarak tanımlanmaktadır. İdari reformların temel unsurları; yönetim alanıyla ilgili olması, kalıcı etki sağlamak amacıyla bilinçli iyileştirme çabasının olması olarak tanımlanır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında devleti yeniden yapılandırma yöntemi olarak idari reform modernleşme-kalkınma kuramlarının hakim olduğu bir ortamda biçimlenmiştir. O dönemde oluşturulan ulusal hedefler çeşitli siyasal kesimler arasında büyük ölçüde ortaklaşma sağlamıştır. 1960 sonrası ise; bu kalkınma modeli ciddi kuramsal ve ideolojik eleştirilere maruz kalmıştır.²⁰⁰

Bu dönemde uygulanan idari reformların en önemli özelliği; siyasal tercih alanına etki edecek konulara ilişkin düzenlemelerin yapılmaması ve dolayısıyla sadece yürütmeye ilişkin düzenlemelerin olmasıdır. Kısaca uygulamada reformların konusu; sivil bürokrasi aygıtı olarak kabul edilmiştir. organik anlamda ise reform hareketi;

¹⁹⁷ Güler, **a.g.e.**, s 28.

¹⁹⁸ **A.e.** , s 28.

¹⁹⁹ Bu farklılığı çok düzeyli yönetim modelinin araçları olan subsidiarite, açık işbirliği yöntemi ile; geleneksel topluluk yönteminin araçları olan bağlayıcı hukuk, Avrupa Adalet Divanının ulus devletlere doğrudan etki ilkesi arasındaki farklılaşmaya benzer şekilde yorumlayabiliriz.

²⁰⁰ Güler, **a.g.e.**, s. 58.

merkezi yönetim, kamu iktisadi teşekkülleri ve yerinden yönetim alanlarıyla sınırlıdır.²⁰¹

Kısaca belirtecek olursak reform araştırmalarında baskın görüş, “bürokrasi reformcularının” kendilerini siyasi iradenin yerine koymaktan kaçınmaları gerektiğidir. Toplumsal ve siyasal değişme reform incelemelerinin dışında tanımlanmıştır. Güler’e göre bunun nedeni; hedef ve stratejisi uluslararası merkezlerce çizilmiş bir değişme atağıdır. Bu noktada bürokratlara düşen teknisyenliktir. Bu dönemde ulusal kalkınmanın itici gücü bürokrasi olarak görülür. Kendi politik reformlarını kendileri üretmezler, saf idari değişiklikler formüle ederek sorunları gidermeye çalışırlar. Burada önemli sorun öncelikler ve reform programının çoğu zaman yalnızca dış dinamiklerden kaynaklanmış olmasıdır. Toplumsal alanda meydana gelecek değişikliği talep eden bir kesim yoktur. Burada reformcu; iyileştirme alanını kapalı tutmuş, reform düzenlemelerini idari sistem alanına hapsetmiştir. sosyo-ekonomik ve siyasal sistemin etkisi göz ardı edilmiştir. Ancak bu özellik batı tipi bürokrasi oluşturma hedefini engellememiştir. Bu açıdan bakıldığında; reformcu dış unsurlarla belirlediği amaca ulaştığı için başarılıdır. Ancak; iç dinamikler açısından yarattığı etki; belirsizlik olarak kendini göstermiştir.²⁰²

1960’larda yapılan idari reformlar genellikle uluslararası mali merkezler tarafından görevlendirilmiş heyet ya da uzmanlar tarafından oluşturulmuştur. Araştırmaların hepsi askeri darbe ve kriz dönemlerine denk gelir. Bu dönemde hazırlanan en önemli çalışmalar; “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesidir,” “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” ve son olarak, “KİT Reform Komisyonu ve İdari Reform Danışma Kurulu”’dur. Bu kurumların amacı kalkınma çabasını sürekli kılacak reformcu dinamik bir idare usulünün hem kurumsal hem de işlevsel düzeyde yaratılmasıdır.²⁰³

²⁰¹ A.e. , s. 59

²⁰² A.e. , s. 58

²⁰³ A.e. , s 69

1970'lere gelindiğinde danışma kurulu raporuna göre reformun amaçları; etkinlik, verimlilik, sürat, basiretlilik, sanayileşerek kalkınma, yasalara uyma ve kamu menfaatlerini gerçekleştirmedir. Bunun için önerilen araçlar ise ekonomiye yük olmayan kalkınma, nitelikli yönetici kadrosu ile işlek yapıları oluşturma, sürekli değişime ayak uydurma olarak belirtilir.²⁰⁴

Belediyelerin bu dönemdeki durumuna bakacak olursak 1960 ihtilalin önemli bir kırılma noktası olarak alırsak; a)1945-1960 b)1960-1973 c)1973-1980 arası belediyeler olarak ayırabiliriz. Dönemlerde 1973'ün seçilme nedeni; bu tarihten sonra belediyelerin özerklik sorununun bilincine varmış olmalarıdır.²⁰⁵

Bu dönemlerde yerel yönetimlerin durumuna bakacak olursak o dönemde gerek savaşın etkisi, gerekse üretken nüfusun silahaltına alınmış olması köylü ve küçük toprak sahiplerini olumsuz etkilemiştir. Büyük toprak sahiplerinin özellikle liman kentlerine yakın yerlerdeki tarım üreticisi güçlenmiş; devletin tekel gücünü arttırmasına paralel olarak spekülatoörlük, tefecilik, kara borsa gibi kurumlarla sermaye birikimini arttırmışlardır. O dönemde merkeze tepki duyan hem de birbirine zıt iki toplumsal kesim oluşmuştur. Demokrat Partinin programı ise tarımsal üretimi arttırarak yeni tarım alanları açmak, ürünün pazara ulaşmasını sağlayacak ulaşım yatırımları şeklinde belirlenmiş, özellikle traktörün tarım alanına girmesiyle tarımda mülkiyet yapısında küçük toprak sahiplerinin ağırlığı söz konusu olmuştur. Küçük işletmelerin sayısı artmış, ortakçı ve kiracı yapıları yığın oluşturmadağı için ve özellikle ilçe ve şehirlere göçler yaşandığı için hızlı bir mülksüzleşme süreci yaşanmamıştır.²⁰⁶

Kentte belediye teşkilatında özellikle 1950'lerde Demokrat Partinin iktidarıyla birlikte gelenekçi örgüt ve esnaftan oluşan küçük girişimci tabanın etkinliğini görürüz. O dönemde Demokrat parti programında belediyelerin daha demokratik yapılar olarak düzenleneceğı belirtildiyse de yasal olarak ciddi değişiklikler

²⁰⁴ A.e. , s. 72

²⁰⁵ İlhan Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü: 1923-1990**, İstanbul, Türk Tarih Vakfı Yayınları, 2009, s.27

²⁰⁶ Haluk Alkan, Ethem Taş, **Yerel Siyasetin Dönüşümü Afşin Örneğı**, İstanbul, Kesit Yayınları, 2007, s. 96-97

yapılmamakla birlikte uygulamada partinin tabanını oluşturan bu kesime belediyelerle çeşitli olanaklar sağlamıştır. Bu dönemde merkez ve yerel arasında bir işbölümü söz konusudur. Türkiye’de gelişen burjuvazinin çıkarları merkezi düzeyde; küçük burjuvazinin çıkarları ise belediyelerde savunulur.²⁰⁷

1960’lara gelindiğinde sanayileşme ve kentleşmenin sonucu olarak köyden kente göçlerin artışıyla yerel siyasette statüye bağlı farklılaşma ortaya çıkmış; geleneksel olarak güçlü kesimler, köylülerle mücadele etmek zorunda kalmış; Esnaf- İşçi, yerli-köylü, kent kültürü-kır kültürü farklılaşmayı belirlemiştir. Yeni gelenler arasında oluşan etkileşim sonucu küçük parti ve sendikalar oluşturulmuş, göçmenler arasındaki farklılıkların da etkisiyle geldikleri yere göre adlandırılan mahalleler oluşturulmuştur.²⁰⁸ Dolayısıyla hemşehri ilişkileri ve akraba desteği ile yapılan göçler gelenekselden kopuşu değil; dayanışma ilişkilerinin kent örgüsüne uyumlu şekilde yeniden üretilişini simgeler, yeni kentlilerin oluşumunu anlatır. Bu noktada yeni kentlilerin ihtiyaçlarının karşılanması için “dolmuş”, “gecekondu” gibi kente özgü olmayan çözümler üretilmiştir.²⁰⁹

1973 yılıyla birlikte önceki dönemde merkez ve yerel arasında ortaya çıkan işbölümünü kırarak nitelikte yeni bir belediyeçilik anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayışın ortaya çıkışında kurumsal değişiklikler olmamakla birlikte yapının değişmesini öneren demokratik belediyeçilik anlayışı önemlidir. Bu anlayışın ortaya çıkmasında ilk kez büyük kentlerin belediye başkanlıklarının sosyal demokrat belediyelerce kazanılması ve merkezi yönetim ile büyük kent belediye yönetimlerinin aynı parti denetiminde olmaması etkili olmuştur. Belediye başkanlarının başlangıçta belirgin programları yoktur, toplumun ezilen kesimlerine ve emekçilere yönelmek istemektedirler. Tek tek uygulama örnekleri programın

²⁰⁷ Tekeli, **a.g.e.**, s. 10.

²⁰⁸ Alkan, Taş, **a.g.e.**, s. 264-265

²⁰⁹ Şenol Adıgüzel, “Türkiye’de Belediyeçilik Anlayışının Dönüşümü Küreselleşme Üzerinden Okumak,” **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyeçilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Der: İ. Kamalak, H. Gül, , İstanbul, , Kalkedon Yayıncılık, 2009, s 105

içeriğini doldurur. Dolayısıyla 1973 seçimlerinde siyasal tercihler belirlenirken kentsel sorunları çözüm bulmak amaçlanmıştır.²¹⁰

Burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta; o dönemde belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının ayrı seçimlerle belirlenmesinin sonucu olarak belediye başkanları belediye meclis üyeleri farklı çıkarları temsil etmiştir. Bu dönemde küçük esnaf ve yap-satçılar kent yönetiminin karar organında emekçiler yerine küçük burjuvaziyi temsil eden esnaf örgütleriyle anlaşılmıştır. Bu durumda meclislerde tüketici aleyhine rantlar oluşturulmuştur. Sonuç olarak emekçiler ve tüketiciler yeterince temsil edilememiştir. Bu dönemde merkez belediyeler üzerindeki denetimini, belediyeye yeterli mali kaynak sağlayacak yasaları çıkarmayarak sağlamıştır.²¹¹

1977 seçimlerinde ise toplumcu belediyeçilik büyük ölçüde ilkelerini belirlemiş, bir belediye yönetimi ideolojisine dönüşmüştür. Bu ilkeler: demokratik, üretici, kaynak yaratıcı, toplumsal tüketimi örgütleyen birlikçi ve bütünlükçü olmalarıdır. 1977 seçimlerinde; başarılı belediye yöneticiliği örneği sergileyen başkanlar, bu seçimlerde aday olarak gösterilmemiştir. Bunun önemli bir nedeni, merkezin belediyelere yeterli kaynak desteği sağlamaması onları siyasal başarısızlığa itmesidir. Belediyelerin hizmetleri yürütmek için kaynaklara ihtiyacı vardır. O dönemde belediyelerin bu duruma bulduğu çözüm; merkeze yapmaları gereken ödemeleri yapmayarak kaynak yaratmak olmuştur. Son tahlilde belediyeler “yasadışına çıkma, hukuksuz icraat” gibi söylemlerle özdeşleştirilmiştir.²¹²

Buraya kadar anlatılanları kısaca değerlendirecek olursak Türkiye’de tarihsel nedenlerden kaynaklanan merkezîyetçi bir yönetim yapısının olduğunu ancak bu geleneğin yeniden üretildiğini söyleyebiliriz. Merkezi yönetimde yer alan partiler

²¹⁰ Tekeli, **a.g.e.**, s. 12-13

²¹¹ Mahmut Güler, “Toplumcu Belediyeçiliğin Doğuş Koşulları Üzerine”, **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyeçilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları** Der: İ. Kamalak, H. Gül, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık, 2009, s. 135.

²¹² 1977 seçimlerinden sonra iş başına gelen hükümet özerk belediyeçiliği güçlendirmek için taşra örgütü olmayan yerel yönetim bakanlığı kurmuştur. Kalkınma için rehberlik ve eşgüdümü sağlar. Ancak, belediyeler için bütçe tasarısı onaylanmayınca politik ortamın gerginliği de dikkate alındığında bakanlık amacına ulaşamamıştır. Tekeli, **a.g.e.**, s 11-12

kaynaklarını kendi partilerinin yönetiminde olan belediyelere aktarmayı tercih etmektedirler. Bu yolla muhalif belediyeleri güçsüz bırakarak tekrar kendi seçilme şanslarını arttırmaya çalışmaktadırlar. Bürokratlar da karar alma etkilerini genişletmek için merkezi yönetimi güçlendirme eğilimini destekler. Bu sorunları önlemenin yolu; Tekeli'nin de dediği gibi yerel ve merkez arasında dengenin oluşturulması ve her aşamada merkezin müdahalesine açık hale getirilmemesi, temsil noktasında belediye meclislerinde toplumun tümünün çıkarını temsil edecek bir sınıfsal temsilin ve belediyelere yeterli kaynağın sağlanmasıdır

2.2.2.4. Yapısal Uyarlama Dönemi : (1980-)

1980 sonrası ekonomik ve siyasal sistemin küreselleşmesinin bir uzantısı olarak; ulus devletin küçültülmesi özellikle özelleştirme ve yerelleştirmenin ideolojik okuması; “liberal”, “muhafazakar, “kamusal seçim kurumları”na dayanan birbiriyle çelişen değerlerin²¹³ etkisiyle Türkiye’de Kamu idari reformlar gündeme alınmıştır.²¹⁴ Bu düzenlemelerin nedeni; gelişmiş ülkelerde sermaye ve üretim artışları sonrası çok uluslu şirketlerin, ulus-aşırı kalkınma stratejileriyle kaynağı yine bu bölgede tutma amacıdır.²¹⁵ Bu stratejilerin resmi adı uyarlamadır. Mali alandaki değişiklik kamu yönetiminde değişiklik ihtiyacı yaratır.

Kamu yönetiminde köklü değişiklik ihtiyacını karşılamak ve yeniden yapılandırmak amacıyla kamu reformu adı altında çalışmalar hazırlanmıştır. Bu raporlar; devlet toplum ilişkilerini yeniden yapılandırarak piyasa toplumu idealini gerçekleştirmeyi hedeflemiş, devletin işlevini yeniden tanımlayarak kamu örgütlerini yeniden düzenlemeye çalışmıştır.²¹⁶ Bu düzenlemelerin kuramsal temellerini ise yeni sağ ideoloji oluşturmaktadır. Buna göre; az gelişmiş ülkelerin bürokratik yapıları otoriter yönetimleri üretir. Bunun önlenmesi için bulunan çözüm devletin ekonomik ve

²¹³ A. Şinasi Aksoy, “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım,” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 7, No: 1, Ocak 1998, s. 4.

²¹⁴ Güler, **a.g.e.**, s.26.

²¹⁵ Kısaca; kalkınma sorunu az gelişmişlerin dünya dinamiklerine uyum ve serbest piyasa ile çözümlenebileceği iddia edilmektedir. **A.e.**, s. 95.

²¹⁶ Faruk Atay, “Kamu Yönetimi Reformu ve Demokratikleşme”, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Edt: Ş. Aksoy, İstanbul, Nobel Yayınları, 2007, s. 167; Tan, **a.g.m.**, s 498.

toplumsal hayattan çekilmesidir. Devletin yayıldığı alan piyasa ile düzenlenirse otoriter yönetim araçları önlenir. Yeni sağ politikaların uygulanması, devletin yeniden yapılandırma sürecinde kamu yönetimini sistem olarak ele almamıştır. Dolayısıyla sosyal hakların savunulabildiği çoğulcu demokrasi ve oydaşmaya gerek yoktur. Yeni sistem toplumsal, siyasal ve yönetsel muhalefeti ortadan kaldırarak yürümüştür. Olası dirençler, örgütsüzleştirme ve bürokrasinin çözülmesi, mikro milliyetçilik hareketleri desteklenerek önlenmiştir.²¹⁷

Yapısal uyarlama dönemi iki temel dönemle ele alınabilir. 1980-1990 arasında sınırlı demokratik yapıların kontrolünde neoliberal politikalar uygulanmaya çalışılır. Bu dönemde İktisadi liberalizm siyasal liberalizm çelişkisi vurgulanır. 1990'larda ise neo-liberalizmin vaatlerini yerine getiremediği görülür. Düzenlemeler çiftçi, işçi, memura zarar verir; yoksulluk ve işsizlik artar. Bu noktada toplum desteğini sağlamak için katılımcı yapıların inşası ve yönetim yaklaşımı gündeme alınır. İlk dönemde uygulanan minimal devlet tezi, ikinci dönemde düzenleyici devlete dönüşür.²¹⁸

Neo-liberal düzenlemeler ilk olarak mali alanda kendini gösterir. Türkiye'de de İstikrar sağlama düzenlemeleri, 24 Ocak kararları sonrası IMF'in istikrar önlemleri, DB'nın yapısal uyarlama programının uygulamaya geçirilmesi ilk adımlardır. Sonrasında düzenlenen mali yapının üst yapıda işlemesi için; kamu yönetiminin değişim serüveni başlar. Bu mali düzenleme kamu yönetimi teşkilatında; Koordinasyon Kurulu ile Para ve Kredi Kurulu gibi iki kurul kurumsallaşır. Bu yapıların önemli özelliği Bakanlar Kurulu düzenlemesine ihtiyaç duymadan icrai yetkilerinin olmasıdır. Böylece yürütme içinde yeni yapılar yaratılmıştır. Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Hazine Dış ticaret Müsteşarlığı gibi kurumlarlar ekonomik, bürokratik yapı ayırır. Bürokratik yapının çözülmesi sonrası kararlar kanun yerine kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesi ağırlık kazanır.²¹⁹ Bu dönemde uyarlama programını uygularken iki önemli araç; özelleştirme ve yerelleşmedir.

²¹⁷ Güler, **a.g.e.**, s. 96-97.

²¹⁸ Atay, **a.g.m.**, s 164.

²¹⁹ Güler, **a.g.e.**, s. 108-109.

Özelleştirme sürecinde KİT'lerin özelleştirilmesi ve Devlet İktisadi Teşebbüslerini kurma yetkisinin bakanlar kuruluna verilmesi, tasfiye ve devir işlemlerinin ise Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon kuruluna verilmesi şeklinde kurumsallaşır. Bu dönemde ikili bürokratik yapıya dokunulmamıştır. Uyarlama dönemi henüz sona ermemiştir. Tarım politikalarında köklü değişiklikleri ve özelleştirmelerin sürdürülmesi beklenmektedir.²²⁰

Yerelleşme ise karar alma süreçlerinde sivil toplum, piyasa ve devletin ortak katılımı ile şekillendiği, hiyerarşik yönetimin çözülerek, yatay ilişki biçiminin kurulduğu yönetsel yapıların inşasına vurgu yapar. Bürokrasinin çözülerek alternatif bürokrasi anlayışının üretilmesi bu açıdan değerlendirilmelidir.

1980 darbesi belediyelere iki şekilde yaklaşmıştır.²²¹ Bir yandan belediye gelirlerini bir miktar arttırmış; öte yandan belediye başkanlarını ve meclislerini görevden alarak siyaset alanının dışına itmiştir. Büyük kentlerde kentlerin etrafında oluşmuş köyleri ve çevre belediyelerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Hizmet üretmede etkinlik önem kazanırken katılım boyutu göz ardı edilmiştir.

Sivil yönetimle birlikte belediye seçimleriyle; üretken belediyeler ve proje demokrasisi uygulamalarıyla kentsel ihtiyaçlar ve kaynaklar “piyasanın diline çevrilerek” yönetilmiştir. Bu amaçla özelleştirmeler merkezde olduğu gibi yerelde de uygulanmıştır. Yerel üzerindeki vesayet ise varlığını korumuştur. Çeşitli fon yardımlarıyla yoksulluklar hafifletilmeye çalışılmıştır.²²²

1984 yılıyla birlikte Büyük şehir belediyelerinin kurulması da yine merkezileşme eğilimi üzerinden değerlendirilmiştir. Büyükşehir, metropoliten alandaki belediyelerden oluşan federatif yapıya benzer şekilde örgütlenmiştir. Başkan halk tarafından seçilmekte meclisi ise alt kademe belediyelerden oluşmaktadır. Belediye

²²⁰ A.e. , s. 126-128.

²²¹ Demokratik belediyecilik döneminde belediyelerin hukuksuzluğu söylemi, 1980 anayasasının belediye düzenlemesinin dayanağını oluşturmuştur. İhan Tekeli, **a.g.e.**, 1992, s.13; s. 110.

²²² Hacı Kurt, “Yerel Yönetim Reformları Işığında Yerel Yönetimlerin Hareket Alanları: Toplumcu Belediyecilik Mümkün Mü?” **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Der: İ. Kamalak, H. Gül, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık, 2009, s 273.

başkanı meclis kararlarını değiştirerek onama yetkisi ile donatılmıştır. Büyükşehir belediyesine önemli gelir kaynağı tanınmıştır. İl içinde toplanan gelirlerin %5'i o ilin Büyükşehir belediyesine bırakılmıştır. İmar hakkı konusunda İmar İskan Bakanlığı ile birlikte kullanılan yetki; büyük şehir belediyelere tanınmıştır.²²³

Görüldüğü gibi bu dönemde bölgeye benzer bir yapılanmayla yerel yönetimlerin kaynakları artırılmış, diğer taraftan seçilmiş başkana yetki aktarılması yoluyla “tek adam yönetimi” uygulanmaya başlanmıştır.

2000'li yıllarla birlikte yukarıda anlatılan uluslararası sistemdeki dönüşümle birlikte; özellikle AB'nin tavsiyeleri doğrultusunda kamu reformu gündeme alınmış; 2002 yılında kamu yönetimi yasa tasarısı oluşturulmuş²²⁴ böylece reform süreci yerelde hukuksal düzlemde başlamıştır.

2004 yılı ile gelen yeni yerel yönetim yasaları, yerel yönetimleri kaynak açısından güçlendirmiş, hizmet üretimi için gerekli geliri belirlemiştir. Kent konseyi ve katılım mekanizmalarıyla ihtiyaçların belirlenmesini ve toplumsal desteği sağlamaya çalışmıştır. Toplumun dezavantajlı kesimine yönelik hizmetleri vurgulamıştır. Böylece Güçlendirilmiş özel sektör ve ona uyumlu çalışan işbirliği yapan sivil toplumla “iyi yönetişimci kamu yönetimi”ne zemin hazırlanmıştır.²²⁵

Kısaca Türkiye’de kamu yönetimi reformların içerden görünümü böyleydi. Dışarıdan bakıldığında ise, son dönem reformlarda Avrupa yönetişimin etkileri çeşitli açılardan gözlemlenebilir. Bunlar; İlkesel anlamda; yönetsel yapıların yeniden biçimlendirilmesi, siyasal toplumun yeniden tanımlanması ve sivil toplum güçlerinin özerkliğinin tanınması şeklinde üç boyutlu olarak ele alınabilir.²²⁶

²²³ Fikret Toksöz, **İyi Yönetişim El Kitabı**, İstanbul, Tesev Yayınları, 2009, İlhan Tekeli, **a.g.e.**, s. 110-111.

²²⁴ Kamu yönetimi yasa tasarısı sosyal devlet ilkesiyle çeliştiği ve federal yönetim unsurlarını içerdiği gerekçesiyle iptal edilmiştir.

²²⁵ Adalet Alada, “Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişimler ve Türkiye’deki Yansımaları,” **Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri**, Der: R. Günlü, İstanbul, Chivi Yayınları, 2007, s. 286; Kurt, **a.g.m.**, s. 290-292

²²⁶ Kıvanç Ulusoy, “Governing The Turkey: Towards the European Union,” **Society and Economy Journal**, No: 30, 2008, s. 352

Kamu yönetimi reform paketinde en çok göze çarpan düzenlemeler; adem-i merkeziyetçi yapının güçlendirilmesi, yerel ihtiyaçların karşılanması, bütün yerel hizmetlerin yürütülmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, çevre koruma, sosyal yardım ve eğitim gibi pek çok konuda sorumluluğunun arttırılmasıdır. İdari açıdan şeffaflık güvencesi ile bölge ve il düzeyinde idari teşkilatta yeni yapıların yaratılması da önemli bir noktadır. Böylece merkezden yerele güç aktarılarak, entegrasyonu sekteye uğratan konular ele alınarak, devlet kurumsal olarak güçlendirilmekte aynı zamanda Avrupa siyasal alanına dahil olmak için çabalamaktadır.²²⁷

Yerel yönetim yapılarının daha demokratik olması için örneğin il meclislerinin başkanlarını seçmeleri, kamusal ve özel örgütlerin karar alma süreçlerine katılmalarının sağlanması ki, bunun için oluşturulan en önemli katılım aracı kent konseyleridir. STK'ların yerel konseylere ve ihtisas komisyonlarına temsilci göndermelerine ilişkin yasal hükümler garanti altına alınmıştır. Yerel yönetim kararlarının alınması sürecinde merkezi yöneticilerin icbarına ilişkin hukuk dışı uygulamaların idare mahkemesine götürülmesi ve seçilmiş organları özellikle büyükşehir belediye yasasında, sadece yargı yoluyla tasfiye edilebileceği garanti altına alınmıştır. Bütçe ve yönetim sürecinin stratejik planlara dayanması ve Kalkınma Ajanslarının kamu yönetimi teşkilatında yerini alması şeklinde açıklayabiliriz. Yeni reform sürecinde getirilen tüm bu uygulamalar ve ilkeler, çok düzeyli yönetişimin Türk kamu yönetimi üzerine etkileri şeklinde okunabilir.²²⁸

Bunlara ek olarak siyasal açıdan; Osmanlı'ya kadar geri götürdüğümüz reform süreçlerinin Türkiye'de Avrupalılaşma idealinin bir parçası olarak algılanması ve buna paralel olarak özellikle Avrupa'da güçlenen ulus devlet modelinin Türkiye ölçeğinde "devleti kurtarma" için bir çare olarak algılanıp siyasal toplumun, coğrafi ve kurumsal anlamda yeniden konumlanması, sosyal, kültürel ve siyasal çeşitlilik

²²⁷ Okçu, Gül, Dulupçu, **a.g.m.**, s. 20; Ulusoy, **a.g.m.**, s. 353.

²²⁸ Okçu, Gül, Dulupçu, **a.g.m.**, s. 21.

kavramlarının yeniden tanımlanması; Avrupa yönetişimin iki yüz yıllık süreçte Türkiye’ye etkisi²²⁹ olarak açıklanabilir.

Reform süreçlerinin dönemlendirmesinin işaret ettiği gibi Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde hakim olan “merkeziyetçi devlet geleneğinin” istikrar güvencesi ve üniter devletin ön koşulu olarak algılanması, homojen karar alıcıların varlığı; “Türkiye’de özellikle yönetim anlayışı öncülüğünde başlatılan reform sürecinin ve çok düzeyli yönetim modelinin önerdiği yatay olarak çoğulcu, katılımcı mekanizmaların oluşmasını engellemiştir. Ayrıca mekansal örgütlenme açısından bölgesel düzeyde bir “meso” düzeyin yokluğu”²³⁰ nedeniyle Türkiye ölçeğinde çok düzeyli yönetişimin kurumsallaşması mümkün olmamıştır.

Bunlardan hareketle; yukarıda vurguladığımız sivil toplumsallaşmanın kendiliğinden olmadığı ve ayrılıkçı hareketlerin engellenmesi amacıyla yerel özerkliğin merkezin baskısında kurulduğu ortamı dikkate aldığımızda, çoğulculuğun hareket alanı bulamadığını söyleyebiliriz.

2.2.2.5.Sivil Toplumun Oluşum Dinamikleri: Türkiye’deki Süreç ve Evrimi

Literatürde sivil toplumlar çatışmacı bir zemin üzerinde yükselir. Sivil toplum kavramı; hem Hegel’in güçlü devlet formu karşısında tikel yapılar olarak; hem de Marx’ın çalışmalarında sömürünün “canlı hali” gibi pejoratif anlamda kullanılmış; Gramsci’de de hegemonik güçlerin sosyal, kültürel, düşünsel işlevinin devletin kurucu bir unsuru olarak; farklı tanımlar yapılmıştır.²³¹

Liberal teorinin kavrama yaklaşımının bu açıklama biçimlerinden farkı dönemsel olarak içeriği değişmekle birlikte olumlu bir anlamda kullanmasıdır. Devlete karşı

²²⁹ Kıvanç Ulusoy, “Saving the State Again: Turks face the Challenge of European Governance,” **SIGMA Papers**, OECD, Paris, 2005, s. 19-20.

²³⁰ Ebru Ertugal, “Europeanization And Multi-Level Governance İn Turkey,” **Southeast European and Black Sea Studies**, C. 10, No: 1 ,March 2010, s. 98.

²³¹ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, İstanbul, Alfa Yayınevi, 2004, s. 22-24

mülkiyet ve sözleşme özgürlüğü gibi ekonomik özgürlükleri ve siyasal katılım hakkı ile karar sürecinde etkili olması şeklinde konumlanmıştır. Bu konumlandırmada temel araç; liberallerin devletin hareket alanı olarak tanımlanan kamusal alan ve müdahalenin istenmediği özel alan ayrımına dayanır. Sivil toplumların oluşumu; devletin kurumsal varlığına tehdit oluşturmayan ancak ekonomik ve siyasal özgürlükler alanının savunuculuğunu üstlenen siyasal alandan bağımsız bir form olarak incelenmiştir. Kalaycıoğlu sivil toplumu; “Hiçbir siyasal baskı olmaksızın bireylerin kendi aralarında oluşturduğu, ekonomik, toplumsal, kültürel, etkileşim alanı” olarak tanımlamaktadır. Bu yapının oluşabilmesi için devletin dışında kurumsallaşmış güçlü bir pazar mekanizması ve pazar ilişkilerinin ürettiği eşitsizliklere karşı bir örgütlenme refleksinin olması gerekir. Bu nedenle sivil toplumların özerk ve güçlü olması; toplum içinde ortaya çıkan ekonomik ve toplumsal sorunları kendi içlerinde çözümleyebilecekleri ortamı hazırlar; devletin özel alana doğrudan müdahale etmesini önleyecek, çatışmadan uzlaşmaya geçişi sağlayan bir denge unsuru olarak, hem de devlete karşıtlık üretmeyerek sistemde yer alacaktır. Bu kurumların oluşabilmesi için; hak ve özgürlükler alanının normatif olarak belirlenmesi, ortak siyasal kültürel değerlerin oluşması gerekmektedir.²³²

Neo-liberal politikalar döneminde ise devletin ekonomik faaliyet alanındaki rolünün azalmasıyla sivil toplum; piyasa, kamu ortaklığının üçüncü bir ayağı olarak ele alınmıştır. Devletten boşaltılan kamu hizmeti görme alanı sivil toplum kurumlarına devredilmiştir. Sivil toplum ulusal örgütler olarak hizmeti görürken küresel kurumların desteği ile oluşan ulus-üstü sivil toplum kurumları projeleri finanse eder. Devlet, toplum, uluslararası kuruluşlar arasına sivil toplum kurumları yerleşir. Yeni durumda Proje fonlarının belirlenen konularda harcanmasını denetleyen ulus-üstü sivil toplum kuruluşları, bu denetimin gereklerine uygun şekilde kamu hizmetlerini görerek geçinen yerel sivil toplum ve bu direktiflerin sonuçlarına katlanan toplumsal kesimler şeklinde belirlenen bir ilişki biçimi söz konusudur. Bu dönemde; sivil

²³² Alkan, Taş, **a.g.e.**, s. 98-100

toplumun özerk formu tersine dönmektedir. Bu durum; sivil toplumun güçlü olmadığı devletlerde tek yönlü bir bağımlılık ilişkisine dönüşmektedir.²³³

Kısaca bir ülkede özerk ekonomik yapının ürettiği eşitsiz ilişkiler sonucu ortaya çıkan toplumsal kesimler; siyasal iktidarla kurduğu diyalog sivil toplumun niteliğini belirler. Türkiye’de devlet öncülüğünde oluşturulan sanayileşme ve sonrasındaki kentleşme; sınıfsal yapıyı ve dolayısıyla sivil toplumun niteliğini de belirlemiştir. Türkiye’deki tartışmalarda sivil toplumun tanımı üçlü bir ayrım üzerinden yapılmıştır. Ekonomik çıkarı temsil eden örgütlerin sivil toplum sayılıp sayılamayacağı; bu noktada da iş adamı örgütleri ve sendikaların konumu tartışılmıştır. Kitlese niteliği öne çıkaran yazarlara göre; sendikalar sivil toplum kurumu iken, iş adamı dernekleri kabul edilmez. Diğer bir görüş ise iş adamı derneklerini merkeze alırlar. İkinci ayrım cemaat- birey ayrımıdır. Kitlesellik niteliği kendiliğinden bireyler arası etkileşimle olmuş mudur? sorusuna cemaatlerin dinsel etkilerle oluşturulmaları nedeniyle sivil toplum kuruluşu sayılamaz diyen görüşün karşısında; Türkiye’de sivil toplumsal kurumsallaşmayı, cemaat ilişkisi çerçevesinde okuyan görüş söz konusudur. Üçüncü ayrım ise devletten özerk olma ile sivil toplumun devletle iyi ilişkiler geliştirmesiyle belirlenebileceğini savunan görüşler söz konusudur.²³⁴

Türkiye’de sivil topluma ilişkin en önemli sorun ortak tanımın üretilmemiş olmasıdır. Türkiye’de sivil toplumun ne olduğundan ziyade ne işe yarar sorusu tartışılmıştır. İkinci olarak da sivil inisiyatifle oluşan hareketler; seçkinlerin yaşam tarzlarını korumak amacıyla ortaya koyduğu tepkilerin sonucu olarak siyasete yansımamıştır. Ayrıca örgütlenmeleri konusunda da dönemsel olarak inşaat ve cami yaptırma dernekleri ilk sırada iken 1968’lerde hem derneklerin sayısı artmış hem de dini nitelikli derneklerin yanında kültürel nitelikli dernekler artmıştır. 1998 tarihli bir araştırmada ise; en çok dernek örgütlenmesinin; ikinci sırada ise vakıfların yer aldığı

²³³ A.e. , s. 114-115

²³⁴ A.e. , s. 145

görülmektedir. Bu örgütlerin çoğunun; Kur'an kursu açma destekleme ile okulları destekleme amaçlı faaliyet gösterdiği belirtilmektedir.²³⁵

Uygulamada ise sanayileşme, kentleşme, göç, gecekondu gibi uygulamalar belirleyici olmuştur. Devletin sanayileşme girişiminin kardan ziyade kamusala dayanması, işçi sayısının yetersizliği köyden kente göçün güçlü şekilde kendiliğinden gerçekleşmemesi; yatırımların o alanlara taşınmasına yol açmış ve kısa sürede küçük sanayileşen kentler üretilmiştir. KİT'lerin sosyal olanaklarının yanında çalışma şartlarının iyi olması, İşçi örgütlerinin merkezin girişiyle oluşmasına yol açmıştır. İşveren örgütleri ise yine 1955'te merkez tarafından oluşturulmuştur. 1980'lere gelindiğinde ise sendikal haklara getirilen süre ve baraj uygulamaları ile hem merkezileşme eğilimi arttırılır. Hem de yerel sendikaların oluşması önlenir. İş adamı sendikaları ise özellikle uluslararası sermayeyle ilişkilerin geliştirmek amacıyla yerel sendikalar ve merkezi sendikalar; hem yerel hem ulusal düzlemde daha geniş çıkar ilişkileri kurmaya yönelir, yerel sorunlara merkezin dışında çözüm arama ve merkez örgütlerinin yönetimlerinde yer almaya çalışırlar. Hem siyasal parti örgütlerinde yer alan hem de kamu otoriteleriyle mesleki çıkarlar, yerel çıkarlar arası bağ kurarlar.²³⁶ Bu noktada vurgulanması gereken husus meslek odalarının sivil toplum olarak kabul edilsin edilmesin yerel siyasetin belirlenmesinde etkili olduğudur.

2.3.REFORMUN GETİRİŞİ OLARAK TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

2.3.1. Türkiye'de Yönetişim Uygulamaları: Başlangıcı ve Teorik Bakış

Buraya kadar Türkiye'de merkezi yönetim ve yerinden yönetimin görünümünü, kurumsallaşma sürecini reformlar üzerinden inceledik. 1980 sonrası sermaye birikim rejiminin krizini aşmak için önerilen piyasanın serbestleştirilmesi, devletin üretici

²³⁵ A.e. , s.147-148

²³⁶ A.e. , s.137-140

olduğu alanın piyasayla doldurulması gibi ekonomik düzenleme programlarının uygulanması için kamu örgütlerinin ekonomik yapıya uygun olarak işletme yönetimi ilkelerine²³⁷ göre yeniden düzenlenmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Bu uygulamaların ideolojik çerçevesini ise yeni sağ ideoloji oluşturmuştur. Yukarıda açıkladığımız gibi yapısal uyarlama döneminde minimal devlet anlayışı uygulanmıştır. Bu dönemde siyasal liberalizm ile piyasa liberalizminin çeliştiği görüşü hakimdir. Bu nedenle kısmi demokratik yönetimlerle yapısal uyarlama programı yürütülmüştür. Ancak 1990’larla uygulanan programlar krizi aşmada başarılı olamadığı gibi krizin maliyeti işçiler, çiftçiler, kamu görevlileri gibi çeşitli toplumsal sınıflara yansımıştır.

Bu yeni durumu açıklamak için getirilen iki önemli tez; “Rantçı Devlet”, “Bürokratik Devlet” tezleridir.²³⁸ Buna göre devletlerin bürokratik aygıtları o kadar genişlemiştir ki kamu kaynaklarının büyük bir kısmı bu alana aktarılmaktadır. Rantçı devlet tezi ise kamu kaynaklarının yolsuzluklarla bürokrasi kesimine aktarıldığı, kamu gücüyle rant sağladıkları yönündedir. Bu sorunu aşmanın yolu ise şeffaflık, açıklık, hesap verilebilirlik katılım ilkelerin yönetime hakim olması, bürokratik yapıda ekonomik ve siyasal alan arasında iş bölümü yapılarak ekonomik alan düzenleyici kurumlarla düzenlenmelidir. Uluslararası düzende yeni ideolojiye uygun olarak ekonomik ve kurumsal anlamda önerilen bu değişim programlarının ulus devletlerde ve dolayısıyla Türkiye’de yeni kurumların ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır. Yönetişim uygulamaları bu şartlar altında uluslararası sistemi düzenleyen hegemonik güçlerin²³⁹ dayatmalarıyla ortaya çıkmıştır.²⁴⁰

Görüldüğü gibi tezin birinci bölümünde anlatılan uluslararası sistemdeki dönüşümün AB’nin yapısal ve işlevsel konumuna etkisi, Türkiye’de reformlarla hayata geçirilmeye çalışılan kurumsal ve işlevsel değişime paralellik göstermektedir. Yönetişim uygulamaları ise Hem Türkiye’de hem de AB’de yeniden düzenleme

²³⁷Rekabet, müşteriye hizmet, inovasyon, çıktı odaklı, kamu personeli için performans ölçütü, paydaşlık gibi kavramlara göre yeniden düzenlenmiştir.

²³⁸Kemal Görmez, “Kamu Yönetimi Reformu.” 6 Mayıs 2003; aktaran: Ataay, **a.g.m.**, s. 165-166.

²³⁹Uluslararası sistemi düzenleyen küresel örgütler; AB, IMF, DB, OECD, BM gibi uluslararası örgütlerdir.

²⁴⁰Güler küresel sömürgeciliğin tesisi için dış güçlerin dayatması olarak yorumlar. Güler, **a.g.e.**, s. 145.

sürecinde meşruiyetin sürdürülmesi ve siyasal anlamda kurumların güçlendirilmesinde önemli taşıyıcı ayaklardan biri olmuştur.

Bu noktada 1990 sonrası AB'nin kamusal eylem planının bir ideal olarak ortaya koyduğu çok düzeyli yönetim modelinin Türkiye'de kent yönetimini açıklayıcılığı noktasında Türkiye'de yönetim uygulamalarının hangi alanlarda ortaya çıktığı ve nasıl kurumsallaştığı sorusunun cevabını vermemiz gerekir.

2.3.2. Türkiye'de Kurumsal Düzeyde Yönetişim Uygulamaları:

Yönetişim uygulamaları bu şartlar altında ortaya çıkmış ve kurumsallaşmıştır. Dünyada yönetim uygulaması olarak karşımıza çıkan örnekler; ekonomik ve siyasal alanın ayrı düzenlenmesi ve özellikle şeffaflığın artırılması için özerk bir yapı olarak oluşturulan düzenleyici ve denetleyici kurullar; BM'nin sürdürülebilir ekonomi programı çerçevesinde karar alma süreçlerinde sivil toplumun yer almasını tavsiye eden 1992 Rio Konferansı sonucunda katılımcı mekanizmalar olarak oluşturulan kent konseyleri.²⁴¹ Uluslararası kalkınmacılık stratejisinin uzantısı olarak bölge esaslı idari yapılanmalara uygun oluşturulan kalkınma ajanslarıdır.

2.3.2.1. Düzenleyici Denetleyici Kurumlar

Düzenleyici denetleyici kurumların kökenine baktığımızda; 1970'lerle birlikte ortaya çıkan küreselleşme eğilimleri ve genişleyen pazar ekonomisi anlayışı; Anglo-sakson geleneğindeki Bağımsız Düzenleyici Otoritelere benzer ancak bürokrasi ve merkezle daha iç içe kurul tipi yapıları ortaya çıkarmıştır. Bu kurumların ilk etkisi; vergi ve harcama araçlarıyla doğrudan müdahale eden devlet yerine piyasa ekonomisi kurallarına tabi düzenleyici devlet yapısını yansıtmıştır. Bunun kamu yönetimi açısından yorumu; geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni bir kamu yönetimi anlayışına geçilmesidir.²⁴²

²⁴¹Güler, **a.g.e.**, s. 145.

²⁴²Ümit Sönmez, "Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuramsal Alt Yapısı," **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Edt: Şinasi Aksoy, İstanbul, Nobel Yayınları, 2007, s. 485-486, Tan, **a.g.m.**, s. 498

Kıta Avrupa'sı geleneğinde piyasa mekanizmasının yol açtığı kriz dönemlerinde devletleştirme ve devlet müdahalesi zorunlu görülürken Anglo-sakson geleneğinde piyasa kurallarına göre düzenlenmiş ve piyasanın kurallarını uygulayan bağımsız özerk uzmanlaşmış kurumların işletilmesidir.²⁴³ Bu kurumlar; ne hiyerarşik denetime ne de vesayet denetimine tabidirler.²⁴⁴ Adem-i merkezi yapılar olarak kurgulanmıştır. Bağımsız İdari Otoritelerin Kıta Avrupa'sı uyarlamasında temel sorunlardan biri bu kurumların adlandırılmasıdır. Amerika ya da İngiltere örneğinde Bağımsız İdari Otoritelerin personel rejimi, bütçesi ve denetimi “siyasal” alandan tamamen bağımsız özerk kuruluşlar olarak oluşturulmuştur. Kıta Avrupa'sı örneğinde ise gerek personelin seçimi usulleri, parlamento ya da hükümet denetimine tabi olmaları ve gerekse bütçelerinin kaynağı açısından özerk olarak nitelendirilememektedirler.²⁴⁵

Bu durumun iki yansıması bulunmaktadır. Bunlardan ilki bu yapıların adlandırılması diğeri; kamu yönetimi teşkilatındaki yeri sorunudur. Bu nedenlerden dolayı Kıta Avrupa'sı pratiğinde bu kurumları “Bağımsız İdari Otoriteler”, Özerk Kuruluşlar şeklinde adlandırmak mümkün görünmemektedir. Literatürde bu kurumlar düzenleyici kurullar olarak adlandırılmaktadır.²⁴⁶

Düzenleyici Denetleyici Kurulların Türkiye’de kuruluş serüveni; 1980 sonrası piyasaların serbestleştirilmesiyle başlamıştır. Düzenleyici kurumların inşasına ilişkin Sezen’in çalışmasında kurulların Türkiye’deki seyri, filizlenme, serpilme büyüme şeklinde üç dalga şeklinde tanımlanmaktadır.²⁴⁷ İlk olarak; 1981 yılında sermaye piyasası kurulu oluşturulur. Bunun nedeni, 24 sayılı kararla sermayenin serbestleşmesinin sağlanmasıyla bu alanın denetlenmesi ihtiyacı olarak ortaya konur.

²⁴³ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar,” **Türkiye’de Kamu Yönetimi** Der: B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s. 498-500.

²⁴⁴ Lütfü Duran, “Türkiye’de İdari Otoriteleri,” **Türkiye’de Kamu Yönetimi** Der: B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s. 488.

²⁴⁵ Seriya Sezen, **Geleneksel Yapılanmadan Kopuş: Türk Kamu Yönetiminde Kurullar**, Ankara TODAİE Yayınları, 2003, s. 139

²⁴⁶ Tan, **a.g.m.**, s. 521; Sezen, **a.g.e.**, s. 111

²⁴⁷ Sezen, **a.g.e.**, s. 117

Bayramoğlu'na göre ise bu durum ulusal sermayenin özerk kurumlarla denetlenerek ulus-üstü sermayeye aktarılması süreci olarak okunmalıdır.²⁴⁸

İkinci dönemde 1994 yılı ile rekabet kurulu ve radyo televizyon üst kurulu kurulmuştur. Bu alanların uluslararası değişimlerden etkilenmesi ve bu alanın teknik bilgi gerektirmesi nedeniyle siyasal alanın uzağında özerk kurumlarca düzenlenmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. 1999 sonrası üçüncü dalga olarak; enerji piyasası denetleme kurulu, banka düzenleme ve denetleme kurulu, şeker kurulu, kamu ihale kurulu, tütün kurulu, bilgi teknolojileri ve iletişim kurulu.²⁴⁹

Bu yapıların kuruluş gerekçelerinde; müdahale edilecek ve düzenlenecek alanların belirlenmesinde temel kriter nedir; neden devlet toplum ilişkisi ekseninde değil de; siyasetten arındırılmış; teknik yapıların belirleyiciliğinde bu seçilen alanlar düzenlenmektedir? Soruları bu noktada önem kazanmaktadır.

OECD'nin raporlarında; uzmanlık, esneklik, güvenilir taahhüt, istikrar, faydalılık ve etkinlik, kamu katılımı, şeffaflık, karar alma maliyeti, politik belirsizlik, sorumluluktan kaçma gibi dokuz ilke sınıflandırması yapılmıştır.²⁵⁰

Düzenleyici kurulların kuruluş gerekçesinde düzenleyici otoritelerin yapılandırıldığı alanlar rekabet, sermaye piyasası gibi kırılgan ve krizin çabuk yayıldığı alanlardır. Bu alanlara bakanlık dışında özerk kuruluşların düzenleyici rolünün gerekliliği; merkezi hükümetlerin, konjonktürel olarak değişen ve siyasal amaçlarla bu alanlara yapacağı müdahalenin ağır toplumsal maliyetlere yol açması olarak gösterilmektedir.

Özetle kamu çıkarını gerçekleştirmek için siyasal çıkarın önlenmesinin zorunluluğu vurgulanmaktadır. Buna göre bürokratik yapıların aşırı politize yapısı kamusal çıkarı korumaktan uzaktır. Bu nedenle profesyonel bürokratik yapılara ihtiyaç vardır.

²⁴⁸ Güler, **a.g.e.**, s. 327

²⁴⁹ Sezen, **a.g.e.**, s. 117; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiş, 2813 Sayılı kanunla kurulmuştur.

“Kuruluş”, (Çevrimiçi), http://www.btk.gov.tr/Kurum_Hakkinda/Kurulus.htm, 18. Şubat 2011

²⁵⁰ Mehmet Mucuk, Doğan Uysal, “Türkiye’de Düzenleyici Kurumlar ve Yönetişim,” **Yönetişim: Kuram Boyutlar Uygulama**, Edt: A. Çukurçayır, T. Eroğlu, H. Uğuz, Konya, Çizgi Yayınevi, 2010, s. 346-347.

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığının teminatı; personelinin seçim usullerinin ve karar alma süreçlerinin siyasal etkiden uzak olması, tüzel kişiliğe sahip olmaları ve bütçelerinin merkez bütçesinden ayrı olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de Düzenleyici Denetleyici Kurullarının personel seçiminde siyasal etkiden uzak tutulmasını sağlayacak standart bir çözüm yolu söz konusu değildir. “Yeni bir lord-vassal ilişkisi üretir.” Bunun için önerilen yöntem tüm siyasal aktörlerin eşit şekilde temsilin sağlandığı sürecin kabul edilmesidir.²⁵¹

Kamu yönetimi teşkilatındaki yeri açısından baktığımızda ise; idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında anayasada merkez ve yerel yönetim yapıları belirlenmiştir. Ancak; bağımsız İdari otoriteler açısından baktığımızda bu kurumlar; yasama yürütme ve yargı işlevinin tümünü bünyesinde barındıran bir özellik sergilemektedir. Bu nedenle literatürde tartışmalıdır.²⁵²

Düzenleyici denetleyici kurullar, yasalarla oluşturulmuş idari yapılardır. Kurulların İdari vesayet ilişkisinin; ilişkili bakanlıklarla kurulması ve hizmet yönünden yerinden yönetim gibi tüm ülke sınırlarında faaliyet gösteriyor olması nedeniyle yaygın görüş bu kurumların yerinden yönetim kuruluşları içinde yer alması gerektiği yönündedir. Ancak işlevleri ve kamu politikalarına etkileri açısından baktığımızda bu husus literatürde tartışmalıdır.²⁵³

Düzenleyici Denetleyici Kurullar(DDK) ile ilgili üzerinde durulması gereken bir diğer nokta denetimleridir. Bilindiği gibi denetim; idari, mali, yargısal açıdan yapılmaktadır. DDK’ların konusuna işaret edecek olursak bu kurullar mali açıdan özerk olmakla birlikte tüzel kişiliğe sahip değildir. Kamu idari teşkilatındaki yerinin sorunlu olmasının bir uzantısı olarak hiyerarşi ve vesayet denetimi arasında bir yerde bulunması nedeniyle idari denetimi belirsizdir. Kurulların hangi işlemleri denetime tabidir? Bu noktada kurulların iki tür işlemlerinden söz edilebilir.²⁵⁴ İlk olarak; kurulların kurucu yasalarında belirtilen düzenleme alanına ilişkin aldığı kararlar;

²⁵¹ Onur E. Aslan, “Türkiye’de Düzenleyici Kurullarda Yönetişim ve Esnek Personel Rejimi İlişkisi,” **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Edt: Ş.Aksoy, İstanbul, Nobel Yayınları, 2007, s. 516-7

²⁵² Tan, **a.g.m.**, s. 512-517

²⁵³ **A.e.**, s. 520

²⁵⁴ Duran, **a.g.m.**, s. 491

ikinci olarak, iç işleri ve kurulların yönetimi sürecinde alınan kararlardır. Kurul kararlarının ilk türünün idari denetime tabi olmadığı, kurulların kuruluş gerekçesinden anlaşılmaktadır. Kurulların iç işlerine ilişkin aldığı kararlar ise; Devlet Denetleme Kurulunun denetimine tabidirler. Ancak yargı denetimine tabi olmakla birlikte mali kaynakları kullanımından doğan zararların nasıl ve ne şekilde giderileceği belirsizdir.²⁵⁵

Yargı denetimini idari işlem ve eylemlerin bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesi olarak tanımlamak mümkündür. Bağımsız idari otoriteler de kendi alanlarında işlem ve eylem yaptıkları için idarenin yargısal denetimine tabi olmalıdır 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde de idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu kabul edilmiştir. Ancak Rekabet Kurulu dışında diğer DDK'ların kuruluş kanunlarında bu kurumların karar alma usullerini düzenleyen kurallara yer verilmemiştir.²⁵⁶

Bu durum idari yargının uygunluk denetimi yapacağı bir ölçüt bulunmaması gibi bir sorun oluşturmaktadır. Bağımsız İdari Otoritelerin işlemlerinin hukuka uygunluk açısından etkili bir yargısal denetiminin yapılabilmesi için, bu işlemlerin bağlı olduğu şekil ve usul kurallarının kurum kanunlarında açıkça belirtilmiş olması gerekmektedir. Hukuka uygunluk denetiminin yapılabilmesi için, idari işlemlerin belirli şekil ve usul kurallarına bağlanması gereklidir Ülkemizde ve diğer kimi ülkelerde, düzenleyici kurulların kararlarının yargısal denetimi, idari yargının görev alanına girmektedir.²⁵⁷

Görüldüğü gibi Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar tamamen denetimsiz yapılar olmamakla birlikte denetimlerine ilişkin ortak bir uygulama söz konusu değildir. Bu durum kurulların meşruiyeti sorunuyla birleştiğinde sorunlu alanlar olarak okunmaktadır. Bu durumu önlemek için yapılması gereken; kamu politikası üreten bu kurulların karar alıcılarını belirlerken toplumun tüm kesimlerini yansıtacak bir

²⁵⁵ Uysal, Mucuk, **a.g.m.**, s. 367

²⁵⁶ Duran, **a.g.m.**, s. 492

²⁵⁷ Sezen, **a.g.e.**, s. 179

bileşimi sağlaması ve denetimlerine ilişkin sorunlarının çözülmesidir. Ancak bu şekilde düzenleyici ve denetleyici kurulların meşruiyetinden söz edilebilir.

2.3.2.2. Kalkınma Ajansları

Bölgesel kalkınmanın dönemsel değişim seyri ve Türkiye’deki görünümü nasıldı sorusunun yanıtı bu aşamada önemlidir. Bölgesel kalkınma çabası Türkiye’nin gündeminde yer alan bir hedef olmuştur. Ancak; 1980 sonrası bölgesel kalkınma kavramının tanımlanma biçimiyle; 1960’lı yılların bölgesel kalkınma kavramsallaştırması önemli ölçüde farklıdır. Bu farklılığın nedeni; ekonomik, yönetsel ve ideolojik farklılaşmalar oluşturmaktadır. Türkiye’nin yönetim tarzındaki değişimin dayanaklarına uyumlu olarak; bölgesel kalkınma araçları ve hedefleri yeniden tanımlanmıştır.²⁵⁸

1960’ların tanımlama biçiminde ulusal ekonomik modele ve kalkınma stratejisine uygun olarak merkezi yönetimin kararları doğrultusunda gerçekleştirilen ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik, bütüncül bir bölgesel kalkınma anlayışı söz konusudur. Bölgesel kalkınmanın temel özellikleri; toplumsal tüketimi ölçek olarak kabul etmesi ve kamu hizmetlerinin mümkün olduğunca bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltacak şekilde üretilmesidir. Bu amaçla kaynaklar bu alanlara transfer edilir.²⁵⁹

1980’lerle birlikte uluslararasılaşma ve uluslararası kalkınma stratejilerine uygun olarak; piyasacı çözümleri kamusal alana uygulayan, rekabetçi, inovatif, girişimci mekânların üretilmesine yönelik çözümleme biçimlerini içermektedir. Bu dönemde bölgeler arası rekabet olgusu önem kazanırken; ekonomik potansiyeli birbirine yakın olan kentlerin aynı bölge birimleri içerisinde yer alması sağlanarak, bu bölgelere aşırı kaynak aktarımını önler böylece en az maliyetle varlığını sürdürmeyi hedefler. Bu

²⁵⁸ Yusuf Karakılçık, Canan E. Sarıgül, “Bir Ekonomik Yönetişim Modeli olarak Bölge Kalkınma Ajansları Uygulaması: Üniter Yapının ve Sosyal Devletin Tasfiyesi mi, Tesviyesi mi?,” **Turgut Özal Uluslar arası Ekonomi ve siyaset Kongresi I: Küresel krizler ve Ekonomik Yönetişim Bildiri Kitabı**, Malatya, İnönü Üniversitesi, 2010, s. 387

²⁵⁹ Fatma Özmen “AB Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları,” **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 13, No: 3, 2008, s. 338

bölgesel kalkınma modelinde önemli bir nokta; il, ilçe, bölge düzeyinde yönetimlerin; bir üst idare kademeyi by pas ederek doğrudan uluslararası kurumlarla ekonomik ilişki kurabilmeleridir.²⁶⁰

Hizmetlerin görülmesinde hakim olan ilke ise Avrupa Tek Senedi ve Maastricht Andlaşması sonrasında bölgeler ve ulus-altı yönetimler genişleme sürecinde ortaklık ilişkisi çerçevesinde etkili bir ajan olarak hem ulus-üstü platformda hem de ulusal hükümetlerde karar alma sürecinde yerini almıştır. AB'nin bölgesel gelişme politikası az gelişmiş bölgelerin büyüme ve istihdam koşullarının iyileştirilmesi, gelişmiş bölgelere ekonomik yakınsamalarının hızlanması şeklinde belirlenmiştir. Fonların tahsisinde şeffaflık ve “katmacılık” ilkeleri esasına dayanarak, merkezi bütçe yerine doğrudan yerinden yönetimlerin bütçelerine aktarılmıştır.²⁶¹ Bu fonların dağıtımının bölgeler üzerine etkisi olarak Avrupalılaşıma; planlama anlayışını ulusal hükümetler ve komisyon arasında doğrudan kurulan bağlantılara da olanak veren yönetim odaklı bir kalkınma stratejisi çerçevesinde çok düzeyli bir yönetim sistemine dönüştürmüştür.²⁶²

1999 yılında Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği'ne adaylık süreci de başlamıştır. 2001 yılında AB Komisyonu Katılım Ortaklığı belgesi hazırlanmış, bu belgede AB politika alanları kapsamında belirtilen orta ve kısa vadeli öncelikler doğrultusunda bölgesel gelişmeyle ilgili Türkiye “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program”ını hazırlamıştır. Bu programda, bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi önemli yer tutar.

Türkiye’de AB bölgesel politikasına uyum sürecinde ilk olarak Eylül 2002 yılında kabul edilen yasayla üç düzey halinde İBBS tanımlanmıştır. Bölgeler bölgesel gelişme politikalarının belirlenmesini, bölgesel istatistiklerin toplanmasını ve AB bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı

²⁶⁰ Murat Ali Dulupçu “Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleş(tir)me (Yönetim) Karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim)”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, ODTÜ Yayınları, 2006, s. 240.

²⁶¹ Serap Kayasü ve Suna S. Yaşar, “Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler,” **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, ODTÜ Yayınları, 2006, s. 200.

²⁶² Dulupçu, **a.g.m.**, s. 242-246.

oluşturulmasını sağlayan istatistiki bölge birimleri sınıflandırmalarıdır. Bu çerçevede, Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamındaki iller, Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Endeksi düşük illerdeki işletmelere teşvikler verilmiştir.²⁶³

“2004–2006 döneminde ekonomik ve sosyal uyum alanında mali yardımla desteklenecek orta vadeli temel öncelik alanlarını belirlemek üzere Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP) Aralık 2003’de onaylanmıştır. Plan kapsamında, öncelikli 12 Düzey 2 Bölgesinde stratejik nitelikli, müstakil bütçeli ve operasyonel bölgesel kalkınma programları ile sınır ötesi işbirliği programları uygulanmaya başlanmıştır.”²⁶⁴

2005 yılında İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, yereldeki işbirliğini artırmak ve kaynakların etkin kullanımı için Düzey 2 bölgelerinde kalkınma ajansları kurulmasına yönelik “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” Şubat 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Temmuz 2006 yılında ise Türkiye’de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik yatırım destek ve tanıtım stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanmasından sorumlu olarak Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansının görev, yetki ve teşkilâtını düzenleyen ‘Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun’ çıkarılmıştır.²⁶⁵

Buraya kadar AB’nin bölgesel kalkınma politikalarının yerel-bölgesel boyutunu öne alan kalkınma ajansları ekonomi temelli yönetim uygulaması olarak ortaya çıkar. Böylece kalkınma ajanslarının doğduğu ortamı açıklamış olduk. Bu noktada kalkınma ajanslarının kuruluşundan bahsetmemiz gerekir.

2005 yılında kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin yasanın hazırlık görüşmelerinde, Ajanslar, kamu özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapıda

²⁶³ Akkahve, **a.g.m.**, s. 192-193.

²⁶⁴ **A.e.**, s. 160.

²⁶⁵ **A.e.**, s. 162-164.

kurulmaktadır. Bu bakımdan, normal kamu kuruluşu niteliğinde bir kurum olmadığı gibi tasarıda düzenlenmeyen bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet göstermesi, tasarlanmıştır. Hantal, büyük ölçekli, geniş kadrolu bir kuruluş olmayan, küçük, etkin, “çekirdek bir teknik kadroyla çalışan,” destek hizmetlerinde etkin maliyet yöntemiyle hizmet satın alan değişken, esnek yapılar olarak tasarlanmıştır.²⁶⁶

2006 tarihine gelindiğinde 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında” kanun gereğince, 31.5.2006 tarihinde Bakanlar Kurulunun “2006/10550 sayılı” Kararı ile “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar”ın yürürlüğe konulması kararlaştırılmıştır.²⁶⁷

Ajansın çalışmaları 26239 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, “Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında” 30.01.2007 tarihli, Danıştay’ın 10. Dairesinin “Bakanlar Kurulu Kararının Yürütmesinin Durdurulmasına Dair Kararı” gereğince durdurulmuştur.²⁶⁸

Kararda 25.01.2006 tarih ve 5449 kanunun kalkınma ajanslarının kapsamını, amacını ve kuruluşunu belirleyen 1 inci, 2 inci ve 3 üncü maddelerinin; Anayasanın Başlangıç kısmında belirtilen ilkelere ve 123’üncü, 126’ncı ve 127’nci maddelerinde belirtilen "idarenin bütünlüğü", "idari vesayet", "yetki genişliği" ilkelerine aykırı bir yapı oluşturduğu sonucuna ulaşılmakta olup, kanunun bu yapıya ilişkin kuralları belirleyen diğer maddeleri ile ilgili olarak da dava konusu Yönetmelikle düzenleme yapıldığı saptanıldığı gerekçesiyle anayasaysa aykırılıktan söz edilir.

²⁶⁶Koral Göymen, “Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları,” **Sabancı Üniversitesi Yayını**, İstanbul, 2005, s. 8-9.

²⁶⁷ Mart 2006’da 5449 Sayılı Kanuna karşı CHP Parti grup meclisi Anayasa Mahkemesine, Temmuz 2006’da çalışma usul ve esas yönetmeliğine karşı Türkiye Mühendis-Mimar Odaları Birliği Danıştay’a Dava açmıştır. Zerrin Toprak Karaman, “Yerelde Yönetişim Olgusunda Demokratik Kazanımları Teorik ve Pratik Temelli Yaklaşımlar,” **2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Ankara, Tepav Yayınları, 25-26 Ekim 2007, s. 11.

²⁶⁸ Danıştay 10. Dairesi Kararı, Esas No: 2006/5588

Anayasa Mahkemesinin 30.11.2007 kararında; kanunun “Ajans personelinin nitelik, statü ve haklarına ilişkin 18/3 ile Muafiyete ilişkin 26. maddesini iptal etmiştir Bu hükümler vergi muhafiyeti ve personele ilişkindir.

Ajansların teşkilat yapısı ve görevlerine bakacak olursak, 5449 sayılı yasada, kalkınma ajanslarının amacı; “kamu kesimi, özel kesim ve STK’lar arası işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak, yerel potansiyeli harekete geçirmek, ulusal bölge politika ve planlarına bağlı olarak bölgesel sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak, bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmak şeklindedir.”²⁶⁹ Görüldüğü gibi kalkınma ajanslarının amacı; AB’nin bölgesel politika hedeflerine paralellik gösterir.

Ajansların teşkilat içindeki yeri sorununa; Kanunun 4. maddesinde ajansların koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatının(DPT) görevlendirilmesi bu aşamada önemlidir. DPT; gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri alır; planlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, Bölgesel gelişmeye yönelik Plan ve programlara, yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usullerini ve bunlarla ilgili işlemleri; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirler.²⁷⁰

Burada vurgulanması gereken husus DPT’ye ajansların koordinasyonu ile ilgili kilit görevler verilmekle birlikte hüküm dikkatle incelenirse, DPT’nin birçok yetkiyi tek başına kullanamadığı, ilgili kurumlarını görüşünü alarak ya da yaptırır şeklinde daha çok danışma rolü üstlendiği söylenebilir.

Bölgede kamu/özel kesim ve STK’lar tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izler. Bölgesel gelişme hedefleri için kamu/özel kesim ve STK arasındaki işbirliği sağlar...Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet

²⁶⁹ “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun,” 8.2.2006 tarih, **26074 Sayılı Resmi Gazete**, madde 1, (Çevrimiçi), <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5449&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>, 20 Mart. 2011.

²⁷⁰ “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun,” 4. Madde

gücünü artırmaya yönelik araştırmaları, ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımı, Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliğiyle küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri destekler,²⁷¹

Görüldüğü gibi; ajansın hedefleri belirlenirken yukarıda işaret edilen 1980 sonrası planlama ilkelerine uyumlu, rekabeti, girişimciliği arttıurma gibi piyasa yönelimli ilkeler kabul edilmiş,, kenti yatırımcılara cazip hale getirmek ajansların temel görevi olarak tanımlanmıştır.

Ajansın Teşkilatı;

- Kalkınma Kurulu
- Yönetim Kurulu
- Genel Sekreterlik
- Yatırım Destek Ofisi

Kalkınma kurulu; bölgesel gelişme hedefini sağlamak için; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğiyle ajansı yönlendirmek üzere oluşturulur. Kalkınma kurulu, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve STK'ların gönderecekleri temsilcilerden oluşur, Kalkınma kurulu, yapacağı ilk toplantıda kendi üyeleri arasından bir başkan ve bir başkan vekili seçer.²⁷²

Yönetim kurulu, ajansın karar organıdır. Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyük şehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, gibi merkez ve yerel yöneticilerden; sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu gibi

²⁷¹ “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun,” 5. Madde

²⁷² Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda görev yapmak üzere, özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından üç asıl temsilci ve sıralı olarak altı yedek temsilci seçer. “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına dair Kararda Değişiklik Kararı,” **19.09.2009 tarih,** **27353 Sayılı RG,** 3. Madde

piyasayla bağı olan kişiler ve özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından oluşur²⁷³

Ajansı, yönetim kurulu başkanı olan vali temsil eder. Yönetim kurulu ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan vekili seçer. Yönetim kurulunu kalkınma kurulu iki yıl için seçer. Görevi sona eren üyeler tekrar seçilebilir. Yönetim kurulu üyeliği, üyelerin temsil ettikleri kurum ve kuruluşlardaki görevlerini sürdürmelerine engel teşkil etmez. Yönetim kurulu üyeleri ajans ile ilgili gizlilik taşıyan bilgileri kendi veya başkalarının menfaatine kullanamazlar.²⁷⁴

Yönetim kurulunun görev ve yetkileri; Yıllık çalışma programını kabul etmek ve DPT müsteşarlığının onayına sunmak, yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek. Yıllık malî raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylar genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylar. Ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek gibi yürütmeye ilişkin teknik konuları üstlenir.

Genel sekreterlik Ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel sekreter; yönetim kurulu kararlarını uygular. Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlar ve yönetim kuruluna sunar, ajansın sekretarya işlerini ve görev alanına giren diğer hizmetleri yürütür.²⁷⁵

Yatırım destek ofisleri bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşur. Yatırım destek ofislerinin görevi, bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemlerini, yönetim kurulu adına takip ve koordine eder, yatırımları izler, yatırımcıya bilgi verir, yol gösterir. Ajans personelinin nitelik, statü

²⁷³“ Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına dair Kararda Değişiklik Kararı,”12. madde.

²⁷⁴ “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına dair Kararda Değişiklik Kararı,”13. madde.

²⁷⁵ “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına dair Kararda Değişiklik Kararı,” 19. madde

ve hakları ile Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine tabidir. Ajans personeline ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür.²⁷⁶

Görüldüğü gibi kamu politikası üreten, kamu kaynaklarının dağılımını belirleyen kurumlar olarak kalkınma ajansları, özel hukuk rejimine tabi personel eliyle faaliyetlerini yürütmektedir. Bu açıdan ajanslara ilişkin eleştiriler bu noktada haklı görülebilir.

Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır. İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir.

Dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile DPT müsteşarlığınca müştereken belirlenecek esas ve usûllere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelenir. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya DPT müsteşarlığı yetkilidir.²⁷⁷

Görüldüğü gibi kalkınma ajanslarının kuruluş süreci ve özellikle kalkınma anlayışındaki değişim AB ve uluslararası sistemdeki değişimlere paralel bir seyir izler. Ajansların işleyişi, teşkilat yapısı içindeki yeri ve karar alıcılarının bileşimi, kuruluş sürecinin başından beri sorunlu yapılar olarak görülmelerine yol açmıştır.

Sivil toplum, kamu kesimi ve özel kesim ortaklığı noktasında, sivil toplumun Türkiye özelinde sorunlu açıklama biçimi ve varlığına ilişkin tartışmaları dikkate aldığımızda “sorunlu yapılar” adlandırması haksız değildir. Ayrıca; Personelinin seçimi ve tabi olduğu hükümler açısından da yapısal anlamda sorunların varlığı yadsınamaz. İşlevi açısından, kalkınma ajansları ciddi eleştirilere maruz kalmıştır.²⁷⁸

²⁷⁶ “Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği,” 25.07. 2006 tarih, 26239 Sayılı RG, 1. Madde, “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun,” 18. Madde.

²⁷⁷ “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” 6-10. madde.

²⁷⁸ Güler, TMMOB, Sendikalar vs.

Bu açıdan ajansların meşruiyeti bir sorun olarak karşımızdadır. Tüm bunlar bir yana; ajanslar Türkiye örneğinde yönetim pratiği olarak değerlendirilmelidirler.

2.4. KENT KONSEYLERİ

24.1.Kent Konseylerinin Kurumsallaşmasına Hazırlık: BM Programı Olarak Yerel Gündem 21

Kent konseylerinin ortaya çıkışını hazırlayan çerçeve metinlerin oluşumu 1980 öncesinde de dayanaklarını bulmakla birlikte; “Sürdürülebilir Gelişme” kavramının ortaya çıkışını başlangıç olarak kabul edersek; 1987 yılında Birleşmiş Milletler 42. Genel Kuruluna sunulan “Ortak Geleceğimiz” adlı raporda Sürdürülebilir Gelişme kavramı kullanılmış ve “bu günün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılamak” olarak tanımlanmıştır. Bu yaklaşım kent yönetimine de yansımış ve kentlerin sürdürülebilir gelişimi gündeme gelmiştir. Sürdürülebilir kentleşmenin yanı sıra sağlıklı kentleşme de gündeme gelmiştir. Sağlıklı bir kentleşmenin sürdürülebilirliği, kent yönetiminin ilgi alanını rutin hizmet alanlarının dışına çıkarmış ve yeni bir boyut kazandırmıştır.²⁷⁹

1992 yılında Rio'da düzenlenen BM Yeryüzü Zirvesi'nde "Sürdürülebilir Kalkınma", tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenmiştir. Bu doğrultuda, 21. yüzyılda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkılmasına ve sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılmasına yönelik ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan "Gündem 21" başlıklı Eylem Planı, Zirve'nin temel çıktısı olarak, BM üyesi ülkelerce kabul edilmiştir.²⁸⁰

G- 21'in 28. bölümünde, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer paydaşların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için "21.

²⁷⁹ Hulusi Şentürk, “Belediyeler için Kent Hukuku ve Kentli Hakları Rehberi”, (Çevrimiçi), <http://www.platodanismanlik.com/v2/images/k8.doc> , 04.Nisan 2011

²⁸⁰ “Yerel Gündem 21 Nedir?”, (Çevrimiçi), <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=101&tid=259>, 04.Nisan.2011

yüzyılın yerel gündemi"ni oluşturmaları karara bağlanmıştır. Yerel düzeyde "sürdürülebilir kalkınma"ya yönelik katılımcı eylem planlaması süreci niteliğindeki YG-21, dünyada ve Türkiye'de sergilediği özellikleriyle, 21. yüzyılın demokratik "yerel yönetim" anlayışını ifade etmektedir. 1992 Rio Zirvesinde Bu nedenle, YG-21 programı G-21'in 28. bölümü içerisinde yer alarak proje stratejisine eklenmiştir. YG-21'in yer aldığı 28. bölümde; yerel yönetimler sürdürülebilir gelişme konusunda halka en yakın yönetim kademeleri olarak, katılım anlamında önemlerinin altı çizilmiştir. Kısaca YG-21'in uygulanabilmesi için yerel katılım mekanizmaları hayata geçirilmelidir.²⁸¹

Rio Zirvesi'nden bu yana dünya ölçeğinde YG-21 uygulamalarının sonuçları, en iyi ifadesini, Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği'nin değerlendirmesinde bulmaktadır: "Yerel Gündem 21 girişimleri, yerel düzeyde katılımın en başarılı şemsiyesi olmuştur". 2000'lerde, "yeni binyılın başlangıcında", New York'ta yapılan Binyıl Zirvesi'nde dünya liderleri, yüksek beklentili bir gündem üzerinde uzlaşmışlardır. Zirve'de kabul edilen Binyıl Bildirgesi'nde, yirmi birinci yüzyılın uluslararası ilişkileri açısından zorunlu görülen temel değerler, "özgürlük, eşitlik, dayanışma, hoşgörü, doğaya saygı ve ortak sorumluluk" olarak tanımlanmıştır. Liderler, "küreselleşmenin tüm insanlık için olumlu bir güce dönüştürülmesi" ve bu ortak değerlerin yaşama geçirilmesine yönelik "Binyıl Kalkınma Hedefleri"(BKH) başlığı altında; Mutlak yoksulluk ve açlığın önlenmesi, temel eğitim hakkı, cinsiyet eşitliği, pozitif ayrımcılık, anne sağlığını iyileştirme, çocuk ölümlerini azaltma, salgınlarla mücadele, sürdürülebilir kalkınma, küresel ortaklık gibi hedefler belirlemiştir. Bildirge'de, bu hedeflere ulaşmadaki başarının, her ülkede "insanların kendi iradelerine dayalı demokratik ve katılımcı yönetim" olarak tanımlanan "iyi yönetişime bağlı olduğu belirtilmekte ve G-21'de belirtilen "sürdürülebilir kalkınma" ilkelerine verilen destek vurgulanmaktadır.²⁸²

G-21 veya YG-21 projelerinin gerekçesini oluşturan anahtar kavram "sürdürülebilir kalkınma"dır. Birçok açıdan tartışılabilir bir kavram olan "sürdürülebilir

²⁸¹ Sevinç Torlak, Zuhale Enez, "Bir katılım Modeli Olarak YG21'e Bakış," **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Edt. H. Özgür, M. Kösecik, İstanbul, Nobel Yayınevi, 2005, s. 655-656

²⁸² Emrealp, a.g.e., s. 24-25

kalkınma“ya konumuz sınırları içinde baktığımızda öncelikle, gelişmekte olan ülkeler için dünün “ulusal kalkınma” kavramının yerini aldığı belirtilmelidir. “Sürdürülebilir Kalkınma” ile bir yandan gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabaları “çevreyi tahrip” etmeyecek biçimde sınırlanırken, diğer yandan gelişmiş ülkelerin tüketim düzeylerinin de olduğu gibi kalabilmektedir. “Sürdürülebilir kalkınma” gelişmekte olan ülkelerin kalkınma talebini çözmediği gibi doğal kaynaklarda dahil olmak üzere her türlü kaynakları üzerinde hem kontrol araçları, hem mekanı, hem de katılımcıları açısından her düzeyde yeniden inşa edilmektedir. Kalkınmanın yeni anlamı, parçacı, piyasacı, yönetişimci ve dolayısı ile ekonomiden yana tercih kullanan bir niteliktedir. Özünde “ulusal”ın yerini her düzeyde “yerel”in alması yeni biçimlendirmenin etkili bir aracı olmuş, geçmişte bir mekansal alan ile o mekandaki toplumsal ilişkileri birlikte ele alan ve kendisine en yakın birim tarafından tanımlanan yerel, bugün artık küresel ölçekte tanımlanan ve yönlendirilen bir birim olarak tanımlanmıştır. Artık, kalkınma, toplumsal adalet, sosyal yardım, yoksullukla mücadele, işsizliğe çözüm üretilmesi gibi politikaların tamamı ekonomik bir birim olarak görülen ve “muhatap oluşturan yerel aracılığıyla” sürdürmektedir.²⁸³

2.4.2. Türkiye’de Yerel Gündem–21 Programı: Kent Konseylerinin Kuruluş Serüveni

Türkiye'deki YG-21 süreçleri, başlangıçtan bu yana, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) şemsiyesi altında sürdürülmektedir. Türkiye'deki YG–21 uygulamaları, ilk defa 1997 yılı sonunda, UNDP'nin desteğiyle, IULA-EMME'nin koordinatörlüğünde yürütülen "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" Projesi ile başlamıştır.²⁸⁴ Yerel Gündem 21 Programının serüveni beş aşamalı olarak ele alınabilir.²⁸⁵

²⁸³ Atilla Göktürk, “Bugün Gelinek Yerde Kent Konseyleri ve Yerel Gündem 21”, (Çevrimiçi), http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/2998cf32d552343_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0 4 Nisan.2011

²⁸⁴ “Türkiye’de YG-21 Teşviki Geliştirilmesi”, (Çevrimiçi), <http://www.habitat.org.tr/gundem21.html>, 4 Nisan.2011

²⁸⁵ Resmi gazetede Yerel Gündem-21 programının 4. aşaması, “Türkiye’de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri’nin Yerelleştirilmesi”

Birinci aşamada; Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi hedefi, Gündem 21'in 28. Bölümünde yer almaktadır. Dünyanın tüm ülkelerindeki yerel yönetimlere, katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için bir Yerel Gündem 21 konusunda görüş birliği sağlamaları için evrensel bir çağrı yapılmıştır. Bu çağrıdan hareketle, özellikle Habitat II Konferansı sonrasında Türkiye'deki bazı yerel yönetimlerin öncülüğünde başlatılan Yerel Gündem 21 uygulamalarına destek olabilmek amacıyla, IULA-EMME – Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı'nın yönlendiriciliğinde, "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" başlıklı bir proje geliştirilmiştir. (UNDP) Türkiye Daimi Temsilciliği ve UNDP Kapasite 21 Programı'nın çatısı altında ve desteğiyle gerçekleştirilen Proje, Eylül 1997 içerisinde UNDP, IULAEMME ve T.C. Hükümeti tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Proje Dokümanı, 6 Mart 1998 tarihinde T.C. Resmi Gazete (RG)'nin mükerrer sayısında yayınlanmıştır. Yeni ortakların katılması ve uygulamaların tüm ülke ölçeğinde yaygınlaştırılması amacıyla Ekim 1998'de yapılan Proje revizyonu ise, 8 Şubat 1999 tarihli RG'de yayınlanmıştır. Birinci Aşama, Aralık 1999'da sona ermiştir.²⁸⁶

İkinci Aşamada; Bu projenin başarısı üzerine, Ocak 2000'de "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması" başlığını taşıyan ikinci aşama projesi başlatılmıştır. Bu dönemde çeşitli alt-projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısının 50' yi aşması sonrasında, YG-21 uygulamaları "proje" çerçevesinden çıkarılarak, "Türkiye Yerel Gündem 21 Programı"na dönüştürülmüştür. "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması" olarak tanımlanan II. Aşama; 2000-2003 dönemini kapsamaktadır. İkinci aşama olarak tasarlanan "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması" Projesi, birinci aşamada olduğu gibi, IULA-EMME'nin koordinasyonunda ve UNDP'nin desteğiyle

Projesi" 24.04.2007 tarihli 26502 Sayılı RG'de yayınlanmıştır. Eğitim, kapasite geliştirme desteğine ilişkin proje imzalanmış RG'de yayınlanmamıştır.

²⁸⁶"Uygulama Dönemi, 1997-1999", (Çevrimiçi),

<http://www.habitat.org.tr/gundem21/43-yerelgundem21/50-yerel-gundem-21-birinci-asama.html>,

4 Nisan 2011

yürütülmüştür. Ocak 2000 içerisinde başlanan ikinci aşama çalışmaları, 2003 yılı ortalarında tamamlanmıştır.²⁸⁷

Üçüncü aşama; Türkiye’de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planının Yerelleştirilmesi Projesi Uygulama Dönemi 2004- 2006 yıllarını kapsamaktadır. Proje; kampanyalardan ve kapasite geliştirme girişimlerinden yararlanarak, yerel ve ulusal düzeylerde YG–21 süreçlerinin ve mekanizmalarının kurumsallaştırılmasını ve Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve WSSD Uygulama Planı’nın yerel düzeyde teşvik edilmesi ve somutlaştırılması amacıyla, bir “Yerel Gündem 21 Küçük Ölçekli Hibeler Programı” başlatılması amaçlanmıştır.²⁸⁸

YG-21’in IV. aşaması ile ilgili proje metninde önceki aşamalar değerlendirilerek “Bu program, kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları üçgeninde yerel karar alma süreçlerini oluşturarak, Türkiye’de yeni bir yerel yönetim modelinin gelişmesini sağlamıştır. Programın beş yıllık uygulama süreci, yerel yönetim yapılanmasını geliştirme ve demokratikleşme sürecini hızlandırmanın yanı sıra, ülkenin AB’ye giriş sürecini de hızlandıran bir sosyal dönüşümü tetikleyecek güçte olduğunu ortaya koymuştur” tespitinde bulunmaktadır.

Proje stratejisi, yerelleştirilmesinin önemini, küresel ölçekte de kabul etmektedir. Sivil toplumun ve vatandaşların yerel düzeyde BKH’nin gerçekleştirilmesine ve bu konudaki yetersizliklerin belirlenmesine yönelik harekete geçmesi, cinsiyet eşitliğinin sağlanmasında yerel yönetimlerin oynadığı önemli rolün vurgulanması “Türkiye’de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedefleri’nin Yerelleştirilmesine Yönelik Bütünleşik Eylem Planlarına dayanmaktadır.” Söz konusu bu Proje; 1997–2005 yılları arasında (UNDP) yürütülen ve T.C. Bakanlar Kurulu’nun ilgili kararlarıyla desteklenen, birbiriyle bağlantılı ve karşılıklı olarak birbirini destekleyen bir dizi demokratik yönetim

²⁸⁷“Uygulama Dönemi, 1997-1999”, (Çevrimiçi), <http://www.habitat.org.tr/gundem21/43-yerelgundem21/50-yerel-gundem-21-birinci-asama.html>, 4 Nisan 2011

²⁸⁸“Uygulama Dönemi: 2004-2006”, (Çevrimiçi), <http://www.habitat.org.tr/gundem21/43-yerelgundem21/50-yerel-gundem-21-ucuncu-asama.html>, 4 Nisan 2011

projesini içermektedir. “Türkiye Yerel Gündem 21 Programı’nın” sağladığı bilgi birikiminden ve “Yerel ve Ulusal Toplumsal Sermaye”den yararlanmaktadır.²⁸⁹

Proje, yerel düzeyde BM’nin oluşturduğu “Bin yıllık Kalkınma Hedefleri”’nden Türkiye’de en çok öne çıkanlar, 1) Demokratik yönetim için kapasite geliştirme 2) Yoksulluğun azaltılmasına yönelik eylem ve politika geliştirme; 3) Çevre ve sürdürülebilir kalkınma. konularına öncelik verilmesinin teşviki yoluyla merkezi yönetimin bu konudaki taahhütlerin yerelleştirilmesini merkezi yönetimin bir temel araç olarak, katılımcı yerel yönetime (governance) dayanmaktadır. UNDP Ülke Ofisi, Türkiye'deki ortaklarıyla birlikte, Türkiye'de tüm vatandaşlar için BKH'ne ulaşılmasında temel bir araç olarak demokratik yerel yönetimi ve somut yerel yönetim araçları olarak Yerel Gündem 21 destekli Kent Konseylerini önermektedir. “BM Kalkınma Hedeflerinin Yerelleşmesi” Milletlerarası antlaşma olarak 24 Nisan 2007 tarihli ve 26502 sayılı Resmi Gazetede, 2007/11942 Sayılı karar ile yayınlanmıştır. Ulusal Eylem Planı ile Yerel Gündem 21 çalışmalarının nasıl ilişkilendirileceği geliştirilmesi gereken önemli bir konudur. Yerel Gündem 21 çalışmaları, "küresel ortaklık çerçevesinde" BM'ye bağlı kuruluşlar ve yerel aktörler arasındaki işbirliğinin en kapsamlı örneklerindendir.²⁹⁰

Görüldüğü gibi; YG-21 bir yönetim uygulamasıdır. BM belgelerinde “bir ülkenin her düzeydeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otoritenin kullanımı” şeklinde tanımlanan iyi yönetim terimi, "sürdürülebilir kalkınma" ile birlikte DB tarafından kısaca, “elbirliği ile hep birlikte yönetim” olarak tanımlanmıştır. iyi yönetim terimi, “piyasa dostu devlet” ve reform çabalarını destekleyen sivil toplumu öngörmektedir.

Göktürk’e göre bu yaklaşımla, yönetişimin, vatandaşların ve grupların, çıkarları doğrultusunda hukuki haklarını kullanabilecekleri, yükümlülüklerini yerine getirebilecekleri ve farklılıklarının arasını bulabilecekleri mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsadığı ifade edilmektedir. Yeni bir arayış olarak sunulan yönetişimin,

²⁸⁹ “BM Kalkınma Hedeflerinin Yerelleşmesi Milletlerarası Antlaşma”, 24 Nisan 2007 tarih, 26502 Sayılı RG

²⁹⁰ “BM Kalkınma Hedeflerinin Yerelleşmesi Anlaşma,” 24 Nisan 2007 tarih, 26502 Sayılı RG

hiyerarsik yönetim anlayışı yerine, karşılıklı etkileşmeye dayanan bir yönlendirme süreci olduğu iddia edilmektedir. Yönetişim kavramı, katılımcı demokrasi, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, sorumluluk, uzlaşma arayışı, eşitlik, etkinlik, hesap verilebilirlik ve stratejik vizyon gibi kavramlara dayanarak yönetim kavramından farklı kılınmaya çalışılmaktadır. Devlet yapısının yönetimle birlikte kamu, özel ve sivil aktörlere fırsat veren çoğulcu ve ortaklıklara dayalı bir yöntemin ‘çok aktörlü’ olarak oluştuğu ifade edilerek bu durum “katılımcı demokrasi” olarak açıklanır. Bu tanımlamalar DB’nın politik olan her şeye ve yönetime duyulan güvensizlikten yola çıkarak yönetim kavramının zeminini oluşturduğunu göstermektedir.²⁹¹

2.4.3. Yerel Gündem–21 Programının Uygulayıcı Ayaklarıyla İlişkisi

YG-21 uygulayıcıları; belediyeler, özel sektör, merkezi yönetim olarak ele alınmıştır. YG-21, tüm dünyada yerel yönetimlerin öncülüğünde ve kolaylaştırıcılığında yürütülen bir süreçtir. Yerel yönetim, belde halkının kendi yaşantısını doğrudan ilgilendiren kararların alınması ve uygulanması sürecine doğrudan katılabileceği, yerel kuruluşların ve bireylerin bilgi ve yeteneklerinin ortak kamusal yararlar doğrultusunda harekete geçirilebileceği en uygun konumda bulunan yönetimdir. Bu bağlamda, “hiçbir ayrım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden, işleyişinde insan hakları ile çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik yönetim birimi” olan yerel yönetim, “demokrasinin beşiği” olarak görülmektedir.²⁹²

YG-21, “zorunlu” bir uygulama şeklinde değil, “gönüllülük” esasına dayanır. Dolayısıyla, tüm dünyada YG-21 uygulamalarının “önkoşulu”, yerel yönetimlerin bu sürece sıcak bakmaları ve sahip çıkmaları ve öncülük etmeleri gerekir.. Belediyenin uzak durduğu ve bir ortak olarak katılmadığı YG-21 sürecine belediyeler dahil olmadığında eksik veya cılız kalmanın ötesinde YG-21 olma özelliğini yitirmektedir.

²⁹¹ Atilla Göktürk, “Bugün Geline Yerde Kent Konseyleri ve Yerel Gündem 21”, (Çevrimiçi), http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/2998cf32d552343_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0, 4. Nisan. 2011

²⁹² Meral Sağır, “Küreselleşme Sürecinde Siyasal Katılımda Yeni Arayışlar YG-21 Antalya Kent Konseyi Kadın Meclisi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 12, No: 4, 2003, s. 38.

YG-21 süreci “ortaklıklar” üzerinden yürütülmesi gerektiğinden Belediyeler kolaylaştırıcı rolü üstlenir. Ülkemizde genel kabul gören ve BM zirvelerine sunulan ulusal raporlarda ifadesini bulan tanımlamalar doğrultusunda, Elkitabı’nda da sivil toplum kuruluşları, vakıflar ve dernekler ile birlikte, meslek odaları, üniversiteler ve diğer akademik kuruluşlar, kooperatifler, birlikler, sendikalar gibi geniş bir yelpazeye yayılan kuruluşları kapsayan bir yaklaşımla ele alınmaktadır.²⁹³

Özel sektörün süreçteki rolü; G-21’in “İş Çevrelerinin ve Sanayinin Rolünün Güçlendirilmesi” başlıklı 30. Bölümü’nde doğal kaynakların girişimciler tarafından kullanılmasında “emanetçi” yaklaşımın yaygınlaşması ve özel sektörde “Sorumlu Girişimcilik” anlayışının gelişmesi şeklindedir. Bu yeni yaklaşım doğrultusunda kurulan “Sürdürülebilir Kalkınma İçin Dünya İş Konseyi ve 1997 yılında Almanya’nın Bremen kentinde düzenlenen “İş Dünyası ve Yerel Yönetim” konulu uluslararası konferansta benimsenen Bremen Bildirgesi, iş dünyasının Gündem 21 bağlamındaki taahhütlerini ortaya koymakta ve özel sektör ile yerel yönetimler arasında toplumsal ortaklıklar kurulmasını teşvik etmektedir. Rio sonrasındaki BM zirvelerinin ve belgelerin tamamında yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ortaklığı vurgusu hakimken; Türkiye’deki Yerel Gündem 21 süreçlerinde özel sektörün katılım düzeyi, düşüktür. Yerel Gündem 21 süreçlerine özel sektörün yeterli ilgi göstermemesinin nedeni; kendilerini yerel bir ortak olarak görmemeleri, katılımcı süreçlerde yer alan yerel ortaklara çoğu kez “ayak bağı” olarak bakılması, yerel katılımcı mekanizmaların toplumsal işlevinden çok “yaptırım gücü”ne bakılarak, bu platformların “fazla ciddiye alınmaması” gibi nedenler sayılabilir. Diğer yerel ortaklar açısından ise, özel sektörün vazgeçilmez bir “toplumsal ortak” olarak görülmekten çok, mali destek sağlayacak potansiyel bir “sponsor” olarak görülme eğilimi, özel sektörün yerel katılımcı mekanizmalara çekinceyle yaklaşmasına neden olmaktadır.²⁹⁴

AB’ye üye ve aday ülkelerde, Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi’nin belirlendiği, Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu’nun oluşturulduğu ve konuya

²⁹³ Emrealp, a.g.e., s. 40-42

²⁹⁴ A.e. , s.45

merkezi yönetimce sahip çıkılmasını sağlayan diğer mekanizmaların kurulmuş olduğu görülmektedir. Benzeri mekanizmaların Türkiye’de de oluşturulması, merkezi yönetimin YG-21 süreçlerine verdiği desteği güçlendirecektir. Birçok Avrupa ülkesinde ulusal ölçekte bir “YG-21 Yönlendirme Grubu” kurulduğu görülmektedir. Diğer konulardaki düzenlemelerin gerisinde kalmış olsa da, Türkiye’de bu konuda dikkat çekici bir gelişme kaydedilmiştir. Aralarında Başbakanlık Müsteşarlığı, Başbakanlık DPT, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, AB Genel Sekreterliği gibi kamu kuruluşlarının temsilcileri ile birlikte, destekleyici kuruluşlar, IULA-EMME ve UNDP temsilcilerinden oluşan YG-21 Programı Ulusal Yönlendirme Kurulu ve YG-21 Programı’nın farklı aşamalarının, Bakanlar Kurulu’nun çeşitli tarihlerde almış olduğu kararlarla T.C. Resmi Gazete’de yayımlanması ve İçişleri Bakanlığı tarafından tüm Valiliklere gönderilen YG-21 konulu genelgeler, YG-21 süreçlerinin gelişmesine büyük katkılarda bulunmuş ve merkezi yönetimin verdiği desteğin temel dayanaklarını oluşturmuştur. Yerel düzeyde, YG-21 süreçlerine merkezi yönetim kuruluşları da etkin olarak katılmakta ve bu süreçlere önemli bir destek sağlamaktadır. Bununla birlikte, bu kuruluşların mahallindeki temsilcilerinin YG-21 süreci ile ilgili birçok konuda, kendi merkezlerinden “yeşil ışık” yakılmasını beklemeleri gerektiği görülmektedir. Bu bağlamda, genelde sürdürülebilir kalkınma ve özelde YG-21 kavramı ile yeterince tanışık olmayan Bakanlıklara ve diğer kamu kuruluşlarına, yerel düzeydeki çalışmaların daha kapsamlı bir şekilde tanıtılmasının gereği ve YG-21’e sahip çıkmalarını ve daha çok destek vermelerini sağlamanın önemi, daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır.

2.4.4. Yasal- Kurumsal Boyutuyla Kente Bakış

2.4.4.1. Yasal Durum

Türkiyede Belediye Kanunuyla katılımcı demokrasinin uygulanmasını, çeşitli hükümlerle güvence altına almıştır. Bunlar yasanın 24. maddesinde düzenlenen, mahalle muhtarları, kamu kuruluşu amirleri, üniversite, sendika, sivil toplum kuruluşları temsilcilerine gündem konularında faaliyet alanlarına giren hususlarla

ilgili görüş bildirme olanağı tanıyan ihtisas komisyonları, kentin ihtiyaçlarını belirlemek amacıyla belediyelerin kamuoyu yoklaması yapmasını hükme bağlayan yasanın 15. maddesi, hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi amacıyla kültürel değerlerin korunmasını amaçlayan yasanın 12. maddesi, stratejik planların ve acil durum planlarının hazırlanması konusunda katılımı öngören yasanın 41. ve 53. maddeleri, mahalle yönetimiyle ilgili görüş bildirmeyi destekleyen 9. maddesi ve son olarak, tez kapsamında inceleyeceğimiz kent konseyleridir.²⁹⁵

"Kent Konseyleri" diğer katılımcı mekanizmalarla birlikte, Temmuz 2005'te kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ile güçlü bir yasal dayanağa kavuşmuştur.

76. maddesi ile yasal dayanağa kavuşan kent konseyleri;

"...Kent vizyonunun ve hemşerilik 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, siyasi 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."²⁹⁶

Maddenin gerekçesinde, kentte yaşayanlar arasında hemşehricilik bilincinin ve kent vizyonunun geliştirilmesi, kent hukuku, sürdürülebilir kalkınma, dayanışma, saydamlık, hesap verme, katılım ve yerellik ilkelerini hayata geçirmek amacıyla sivil bir danışma ve dayanışma mekanizması olarak kent konseyleri, sivil bir yapı olması nedeniyle ayrıntılı düzenlemeler yerine ilkeler vurgulanmıştır.²⁹⁷

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Bu maddeden de izlenebileceği gibi kent konseyinin amaçlarından birisi hemşehrilik bilincini geliştirmek, bir diğeri ise katılımı sağlamak olarak tanımlanmaktadır. İlk taslakları proje ortaklarının katkılarıyla hazırlanan ve

²⁹⁵ Turgut, Kasım, "Belediyelerde iyi Yönetişime İlişkin Düzenlemeler ve Uygulamalar," **Yönetişim: Kuram Boyutlar Uygulama**, Edt. A. Çukurçayır, T. Eroğlu, H. Uğuz, Konya, Çizgi Yayınevi, 2010, s 421-425

²⁹⁶ 5393 sayılı Belediye Yasası, **13.7.2005 Tarihli 25874 Sayılı RG**

²⁹⁷ Belediye Kanunu Yasa Tasarısı, **30.05.2005**, Tarihli 2476 Sayılı Karar, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü

daha sonradan İçişleri Bakanlığı tarafından son şekli verilen “Kent Konseyi Yönetmeliği”, 8 Ekim 2006 tarihli ve 26313 sayılı T.C. Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.²⁹⁸

Yasada belirtilen kent konseylerinin oluşma ve çalışma usullerini belirleyen yönetmelikte ise belediye kent konseylerini destekleyici bir yapı olarak tanımlanır. Kent konseyi, merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmalarını şöyle açıklayabiliriz:

“Meclisler ve çalışma gurupları; kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere kent konseyinin görev alanlarında, yönetim anlayışına dayalı ve sürdürülebilir kalkınma içinde çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasında oluşmuş ortak yapıları, ifade eder”.²⁹⁹

Kent Konseylerinin işleyişi 5. maddede; Kent Konseyleri belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler genel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde, kent konseyi; merkezi yönetimi, yerel yönetimi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve sivil toplumu ortaklık anlayışı ile buluşturmak üzere; mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, belediye başkanı veya temsilcisi, sayısı 10’u geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, mahalle sayısı yirmiye kadar olan belediyelerde bütün mahalle muhtarları, diğer belediyelerde belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının yüzde 30’unu geçmemek ve 20’den az olmamak üzere kendi aralarından seçecekleri temsilcileri, beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri, üniversitelerden ikiden fazla olmamak üzere en az bir temsilci, üniversite sayısının birden fazla olması durumunda her üniversiteden birer temsilci, Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların,

²⁹⁸ Kent Konseyleri Yönetmeliği, 08/10/ 2006 Sayı: 26313 Sayılı RG

²⁹⁹ Sadun Emrealp, **Kent Konseyleri**, UCLA-MEWA, 2010, s. 11.

noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri, Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisi üyelerinden oluşur. Kent konseyi genel kurulu ilk toplantısını yapmak üzere belediye başkanının çağrısı ile toplanır. Belediye başkanının başkanlığında toplanan genel kurul, toplantıyı idare etmek üzere üyeleri arasından en az üç kişiden oluşan divan kurulunu seçer. Divan kurulunun oluşturulmasından sonra, kent konseyi yürütme kurulu ve kent konseyi başkanı seçilir şeklinde düzenlenmiştir.³⁰⁰

Yönetmeliğin 6. maddesinde kent konseyinin görevleri;³⁰¹

- a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- b) Sürdürülebilir gelişmenin sağlanması ve bu konuda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,
- c) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmaya katkıda bulunmak,
- ç) Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- d) Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- e) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- f) Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- g) Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- ğ) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- h) Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verilebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmaktır.

³⁰⁰ Kent Konseyleri Yönetmeliğinde katılımcılar 8. maddede düzenlenmiştir

³⁰¹ Kent Konseyleri Yönetmeliği, **08/10/ 2006 Sayı: 26313 Sayılı RG**

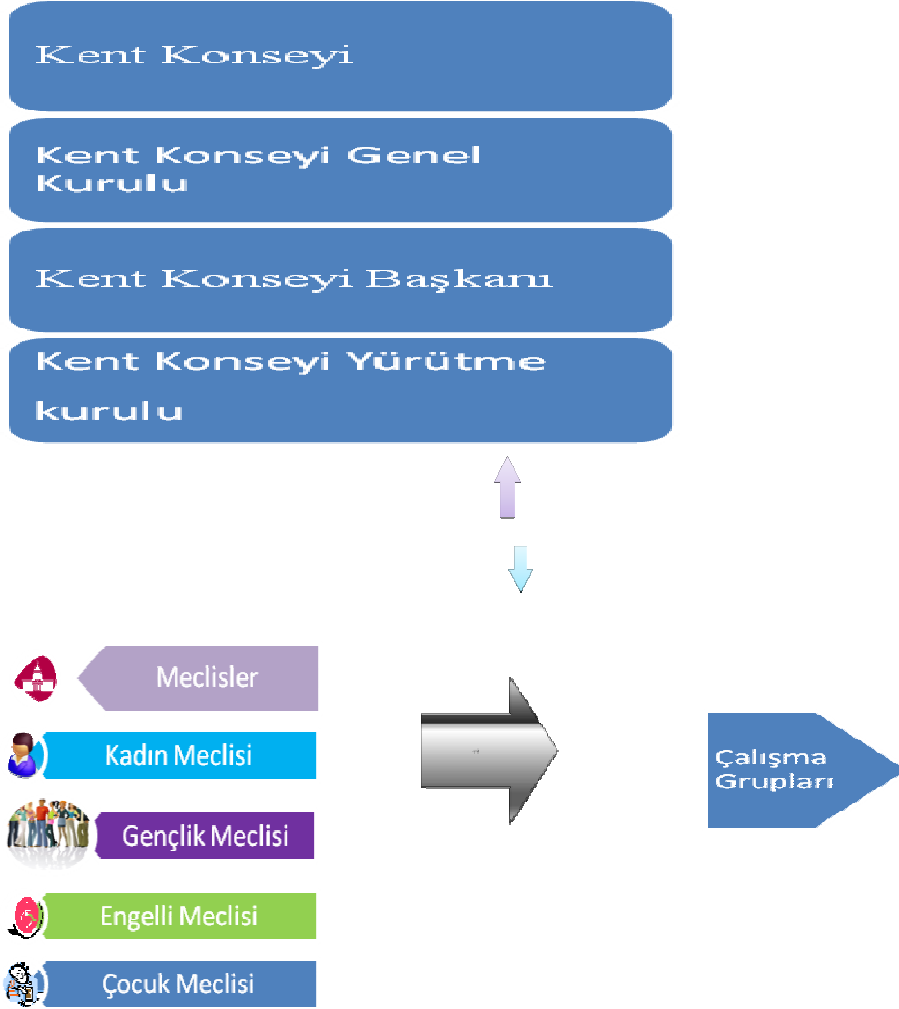
YG21 süreci kapsamında, kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğünde, kentlerin yaşanabilir bir geleceğe taşınmasına katkıda bulunur, Birleşmiş Milletler Zirveleri ile diğer uluslararası sözleşmelerde kent ve kent yaşamına yönelik temel ilkeleri hayata geçirir. Kent 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 dikkate alır, uluslararası gelişmeleri ve ülke koşullarını gözeterek, tarafsız bir yaklaşımla görüş ve önerilerini oluşturur,³⁰² Katılımcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas alır Değişimi ve yenilikleri önceden fark ederek sonuç odaklı çalışma kültürünü benimser. Kent konseyinin organları³⁰³

- Genel Kurul
- Yürütme Kurulu
- Meclisler ve Çalışma Grupları
- Kent Konseyi Başkanı

³⁰² Emrealp, **a.g.e.**, s. 24

³⁰³ **A.e.** , s. 22

Kent Konseyi Teşkilatı



Genel kurul; yürütme kurulunun meclislerin ve çalışma gruplarının seçim ve çalışma esaslarını, bu yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla çalışma yönergesi ile belirler. Yürütme kurulu, genel kurul tarafından birinci dönem için iki, ikinci dönem için üç yıl görev yapmak üzere seçilen, kadın ve gençlik meclis başkanlarının da yer aldığı en az yedi kişiden oluşur. Yürütme kuruluna kent konseyi başkanı, bulunmaması halinde yürütme kurulunun en yaşlı üyesi başkanlık eder. Yürütme kurulu, genel kurulun gündemini tespit eder ve genel kurul tarafından oluşturulan görüşleri ilgili belediyeye sunar ve uygulamayı izler. Kent konseyi başkanı genel kurul tarafından seçilir. Kent konseyi başkanının görev süresi, yürütme kurulunun görev süresiyle paralel olmak üzere ilk dönem için iki yıl, ikinci dönem için üç yıldır. Kent konseyi başkanının seçimi için ilk oylamada üye tamsayısının üçte iki ve ikinci

oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü tur oylama yapılır. Üçüncü oylamada en fazla oyu alan aday, başkan seçilmiş olur. Kent konseyi başkanının seçimi, kent konseyinin ilk toplantısının birinci birleşimde tamamlanır. Kent konseyi başkanının izin, hastalık veya başka bir sebeple görevi başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine yürütme kurulunun en yaşlı üyesi vekalet eder.³⁰⁴

Kent konseyleri, görev alanına giren konularda meclis ve çalışma grupları oluşturabilir. Meclislerde ve çalışma guruplarında oluşturulan görüşler, kent konseyi genel kurulunda görüşülerek kabul edildikten sonra değerlendirilmek üzere ilgili belediye meclisine sunulur. Kent konseyi genel kurulunca oluşturulan görüşler, belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirildikten sonra belediye tarafından kent konseyine bildirilir ve uygun araçlarla kamuoyuna duyurulur. Kent konseyi genel sekreteri, belediye başkanı tarafından önerilen üç aday arasından yürütme kurulu tarafından seçilir. Kent konseyi genel sekreteri, görevlerin yerine getirilmesini koordine eder. Meclisler, çalışma grupları ve benzeri yapılar arasındaki çalışma uyumunu ve koordinasyonu sağlar. Genel sekreter, kent konseyi başkanına ve yürütme kuruluna karşı sorumludur.³⁰⁵

Belediyeler kent konseylerine, bütçelerinde ödenek ayırmak suretiyle ayni ve nakdi yardım yapar ve destek sağlar. YG-21 Programının uygulandığı yerlerde, kent konseyi veya benzeri adlarla oluşturulmuş yapılanmalar bu Yönetmelik hükümlerine uygun hale getirilir.³⁰⁶

Kent konseyi bulunmayan belediyelerde ilk toplantı belediye başkanının çağırısı ile yapılır. Kent konseyi ve benzeri adlarla oluşturulmuş mevcut yapılanmalara ve ilk toplantıya ilişkin işlemler bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir yıl içerisinde tamamlanır. Kent konseyi ilk toplantısını, belediye başkanının çağrı yazısında bildirilen gündemle, ilan edilen yer ve tarihte yapar. Bu toplantıda yürütme

³⁰⁴ Kent Konseyleri Yönetmeliği, **Ek madde : 06/06/2009 - 27250 S.R.G Yön./7. mad. 11-A**

³⁰⁵ Kent Konseyleri Yönetmeliği **Ek madde: 06/06/2009 - 27251 S.R.G Yön./8. Mad. 14-A**

³⁰⁶ Kent Konseyleri Yönetmeliği **Ek madde: 06/06/2009 - 27251 S.R.G Yön./10. Mad. 16-A**

kurulu oluşturulur. T.C. Bakanlar Kurulu kararı olarak yayımlanan Proje Dokümanı'nın "Yerel Düzeyde YG-21 Programı Ortaklığı" başlığı altında belirtildiği gibi, T.C. İçişleri Bakanlığı'nın görüşü doğrultusunda, Türkiye YG-21 Programı'na ortaklık için başvurusu yapılması ve bunun kesinleşmesi ile ilgili işlemler, yerel yönetimlerin, UCLG Dünya Teşkilatı'na üyelik başvurusunda bulunulması yönünde, kendi Meclislerinden bir karar almalarını gerekli kılar. Üyelik başvuruları, T.C. İçişleri Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınması sonrasında UCLG Dünya Teşkilatı'na iletilmekte ve UCLG Dünya Yönetim Kurulu'nun ilk toplantısında görüşülüp kabul edildikten sonra, üyelik kesinleşmektedir.³⁰⁷

2.4.4.2.Fiili Durum

Yerel Gündem 21'in özünde yer alan "yönetişim" anlayışının gelişmesi, dernekler ve vakıflar, meslek odaları, sendikalar, özel sektör kuruluşları, akademik kuruluşlar, basın-yayın kuruluşları, yurttaş girişimleri gibi geniş bir yelpazeye yayılan sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimler (özellikle belediyeler) arasında, "ortaklık" anlayışına dayalı yeni bir ilişki biçimi kurulmasını sağlamaktadır.

YG-21 kapsamında, kadının kentsel yaşama etkin katılımının artırılmasını ve yerel planlama ve karar alma süreçlerinde cinsiyet konusu üzerinde durulmasını sağlamayı amaçlayan, gençleri "yalnızca geleceğin yöneticileri değil, aynı zamanda bugünün ortakları" olarak gören, aynı zamanda yaşlılar, çocuklar ve engellilere daha fazla ve eşit fırsat yaratmayı hedefleyen politikalara ve uygulamalara özel bir önem ve öncelik verilmektedir. İçerisinde örgütlenmiş, bir sivil inisiyatif hareketidir ve hiçbir resmi kuruma bağlı değildir. Yerel demokrasinin yaşama geçirilmesi, YG-21 sürecinin temel amaçlarından birisi olduğundan, bu amacı gerçekleştirmek bağlamında, YG-21 ile ilgili çalışmalar tüm kentlilere açıktır. Bu amacı gerçekleştirmede bir araç olan "Kent Kurultayı", "Kent Konseyi" gibi örgütlenmeler, kentte bulunan tüm kamu kurum ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinin ve

³⁰⁷Bilal Şinik, "Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Ekseninde Örgütlenme Modelleri," İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, 2007 s. 209

Kurultaya üye olan tüm kentlilerin katılımlarıyla gerçekleştirilmektedir. Ayrıca bu toplantılar, bütün vatandaşlara açık olarak yapılmaktadır.³⁰⁸

Proje ortağı kentlerde katılımcı süreçler, her kentin kendine özgü koşullarının, değerlerinin ve önceliklerinin sergilendiği yapılar ve yöntemlerle yürütülmektedir. YG-21 sürecinde, çalışmalar genellikle şu dizge içerisinde yürütülür: Kentle ilgili sorunlara duyarlı her kesimden kenttaş, YG-21 sürecine katkı yapmak için "gönüllülük" ilkesi çerçevesinde bir araya gelirler. Öncelikle, YG-21 içerisinde kentin tüm sorunlarını kapsayıcı nitelikte Çalışma Kozaları (Grupları) oluşturulur. Gönüllü olarak bir araya gelen kenttaşlar, oluşturulan bu Çalışma Kozaları 'nda kendi ilgi alanları doğrultusunda öbeklenirler. Çalışma Kozaları'nda çalışan kenttaşlar arasında, kamu kurumlarında gördüğümüz türden ast-üst ilişkisi görülmez. Ancak her kozada çalışmaların verimli ve eşgüdüm içerisinde yürütülmesini sağlayan bir eşgüdümci vardır. Uygulamalar göstermektedir ki bu Çalışma Grupları'ndan bazıları kendi içerisinde de Alt Çalışma Öbekleri oluşturarak, çalışmalarını daha verimli olabilecek bir yöntemle ve eşgüdüm içerisinde yürütme yolunu seçmektedirler.³⁰⁹

Ortaya çıkacak somut ve uygulanabilir projeler, öncelikle çalışma grubunda kabul gördükten sonra, belirli aralıklarla toplanan Kent Kurultayları (ya da Kent Konseyleri) gündemine getirilip görüşülür ve tartışılır. Kurultayca da uygun bulunacak projeler, Belediye Meclisi karar ile hayata geçme ve uygulanma olanağına kavuşurlar. Kurultay gündemine gelen bir proje, artık yerel kamuoyuna mal olmuş, STK'nin sahiplendikleri bir projedir. Geniş katılımlı yapısıyla Kurultay, baskı grubu olma işlevi çerçevesinde gündemine gelen projelerin, yerel yönetim dizgelerince de gündeme alınmasını sağlayıcı bir işlev görürler. Bu projelerden, çağdaş bir kent oluşumu ve çevre sorunlarının en aza indirilmesi anlamında katkı sağlayabilirliği ve uygulanabilirliği UNDP'ce uygun görülen projeler, UNDP'nin kredi desteğini de sağlar.³¹⁰

³⁰⁸ Torlak, Enez, **a.g.m.**, s. 665

³⁰⁹ Şenol Adıgüzel, "Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel yönetimlerdeki İşlevleri Açısından YG21: Malatya Belediyesi YG21 Örneği," **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 12, No: 1 ,2003, s.51

³¹⁰ Adıgüzel, **a.g.m.**, s. 52; Torlak ve Enez **a.g.m.**, b.a.

Yerel eylem planlamasının bel kemiğini oluşturan katılımcı süreçler, her kentin kendine özgü koşulları, değerleri ve önceliklerinin sergilendiği yapı ve yöntemlerle yürütülmekle birlikte, farklı kentlerdeki uygulamalarda birçok ortak yön olduğu görülmektedir. Genelde, Yerel Gündem 21 Programı kapsamında oluşturulan başlıca yerel yönetim mekanizmaları, aşağıda özetlendiği şekilde, Kent Konseyleri, çalışma grupları, kadın ve gençlik meclisleri, mahalle ölçekli katılımcı yapılar ve özel ilgi grupları kapsamındaki çocuklar, yaşlılar ve engelliler platformlarından oluşmaktadır. Çalışma grupları, farklı kurumlardan ve sektörlerden gelen gönüllülerin katkılarını, ilgili kentin öncelikli konularında ve sorun alanlarında yoğunlaştıran bir başka önemli katılımcı mekanizma işlevini görmektedir. Çalışma Grupları'nın ve her gruba katılan üyelerin sayıları, kentlerin büyüklüklerine ve öncelikli konularına bağlı olarak, değişmektedir. Program ortağı kentlerdeki YG-21 süreçlerinin dinamizmini, Çalışma Grupları'nca yürütülen çalışmalara bakarak izlemek mümkün olabilmektedir. Yerel Gündem 21 sürecinin önemli bir dayanağı olan mahalle ölçeğindeki çalışmalar kapsamında, bir veya birden çok mahalleye hizmet veren merkezler ile "Mahalle Meclisleri" gibi yapılar, katılımcı süreçlerin belde halkının gündelik yaşamında ifadesini bulmasının başarılı uygulamalarını sergilemektedirler. Ancak tek başına işlevsel değildir. Halk toplantılarıyla birlikte yürütülmelidir. İstek ve şikâyetler ancak bu yolla iletilebilir.³¹¹

Kadın meclisleri, karar alma süreçlerine kadınların etkin katılımının teşviki ve cinsiyet bakış açısının tüm politika ve stratejilere yansıtılması gibi öncelikli konulardaki bilinç düzeyinin artmasını kolaylaştırmaktadır. Kadın Meclisleri, aralarındaki bilgi ve deneyim alışverişini güçlendirmek amacıyla, ulusal ölçekli bir koordinasyon ağı oluşturulmuş bulunmaktadır. Kadın Meclisleri tarafından her yıl düzenlenen YG-21 Kadın Etkinlikleri Festivali, yeni dönemde, "YG-21 Kadın Zirvesi"ne dönüştürülmüştür. Gençlik Meclisleri, gençlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve "yapabilir" kılınmaları ve gençliğin her alanda karar alma mekanizmalarına katılımının sağlanması yönündeki çalışmalarını sürdürmektedir. Gençlik Meclisleri, ulusal ölçekli yapılanmanın önemli bir adımı olarak, YG-21 süreçlerinde, Özel İlgi Grupları olarak adlandırılan bedensel ve zihinsel engellilere,

³¹¹ Şinik, **a.g.e.**, s. 212; Torlak, Enez, **a.g.m.**, s. 660.

yaşlılara, "kıdemli hemşehrilere" ve çocuklara özel bir önem verilmektedir. Bu kapsamda, ilgili kentlerdeki katılımcı yapılar, "YG-21 Çocuk Meclisi, Emekliler Meclisi", "Engelliler Meclisi" gibi platformlarla güçlendirilmiştir. Kentlerdeki çalışmaların koordinasyonu ve kolaylaştırıcılığı, her kentte yerel ortaklar tarafından oluşturulan YG-21 Genel Sekreterliği tarafından gerçekleştirilmektedir.³¹²

Yerel Gündem 21 Programı, kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum üçgeninde yerel karar alma süreçlerini geliştirerek ve zenginleştirerek, Türkiye'de yeni bir "yerel yönetim" modelinin gelişmesini sağlamıştır. Bu bağlamda YG-21, demokratikleşme süreci ile birlikte Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne giriş sürecini de hızlandıran bir sosyal dönüşümü tetikleyecek güçte olduğunu ortaya koymuştur. YG-21 bünyesindeki AB fonlarından sağlanan projeler uyguladıkları izlenmektedir. Bin yıl kalkınma hedeflerinin yerelleştirilmesi ile Türkiye'nin AB'ye katılım süreci arasında bağlar kurulması vb hedefler ya da başlıklar taşıyabilen bu projeler kapsamında; AB gençlik programları eğitim programları, atölye çalışmaları, Avrupa gönüllü hizmeti çalışmaları gibi projelerin yanında çevreyi korumaya, sürdürülebilirliği sağlamaya dönük AB tarafından finanse edilen Katı Atık Yönetimi ile ilgili Projesi veya "Bursa'da olduğu gibi katılımcıların karşılıklı geleneksel yemek kültürlerini tanıtarak kültürler arası diyaloga katkı koydukları Yemek projesi ya da kış sporu aktiviteleri aracılığıyla kültürler arası öğrenmeyi sağlamak için uygulanan kıs değişim projesi gibi başlıklar taşıyabilmektedir".³¹³

YG-21 kapsamında, seçimle işbaşına gelmekle birlikte merkezi yönetimin bir uzantısı konumunda olan mahalle muhtarlıkları ile Belediyeler arasında güçlü bağların kurulması kolaylaşmaktadır. Bu açıdan bakıldığında "yerindenlik" örneği olarak, sorumlulukların en uygun alt kademeye devri ilkesi doğrultusunda mahallelerin, belde halkına en yakın, "birinci kademe yerel yönetim" olarak tanımlanabilmektedir.

³¹² Emrealp, **a.g.e.**, s. 32

³¹³ Atilla Göktürk, Sultan Kavilli "YerelGündem 21 ve Katılım," **Yerel Yönetimler Sempozyumu TODAİE 2000 Bildirileri Kitabı**, Yayın No. 304, Ankara, 2002, s.240

YG-21’de vurgulanan modelin getirdiği katılım süreci, tüm sivil topluma (ve onların örgütlerine) aynı yakınlığı duymamakta ve fırsatı tanımamaktadır. “yönetişim”, iddia edildiği gibi, hiyerarşik yönetim anlayışından vazgeçmemekte, hiyerarşinin üst noktasını değiştirmektedir. YG21’in tüm dünyada yürütülmesini üstlenen Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı (UCLG)’nin görevi ve hedefleri bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. UCLG’nin görevi “yerel yönetimler arasında ve dünya toplumu içinde işbirliği yoluyla yerel yönetimin değerlerini, amaçlarını ve çıkarlarını geliştirerek, demokratik yerel yönetimin dünya ölçeğinde birleşik sesi ve sözcüsü olmak”tır. Bu amacı gerçekleştirmek için “yerel yönetimler ve onların teşkilatları arasında adem-i merkezîyetçi ve uluslararası işbirliğini gerçekleştirmek; BM ve bağlı kuruluşlar arasında olmak üzere uluslararası toplumda yerel yönetimlerin güçlü politik temsilini güvenceye almak; yönetişimin yerel alanlarındaki farklılıkların bileşimini ve işlevselliğini yansıtan güçlü bir demokratik örgüt olmak” hedefleri dikkate alındığında “ulus devlet üstü bir örgütlenmenin ötesinde, yerel yönetim politikalarının belirlenmesinde yeni bir hiyerarşik güç odağı olduğu da gözlenmektedir. Bu yeni hiyerarşik yapının yerel düzeydeki ayağı olan YG-21 kapsamındaki “kent konseyleri”nin bizzat kendisinin oluşturulma biçimi katılımı sınırlayıcı bir yapı önermektedir.”³¹⁴

Böylece daha “seçkin” bir yönetim biçiminin ifade edilmesine olanak sağlamaktadır. Üstelik bu modelin uygulamasında bireyi odağına alan bir katılım değil, örgüt temelli bir katılım modeli önermektedir.³¹⁵ Küreselleşme ile birlikte hızla büyüyen yoksullaşma ve işsizlik oranları, emek cephesinde varolan örgütlülüklerin de varlığını sürdürmesine önemli darbe vururken, sivil toplum kuruluşlarından büyük ölçüde sermaye tabanlı örgütleri ve firmaları tanımladığı ortaya çıkmaktadır. Yönetişim yaklaşımı, toplumun görece refah içindeki kesimlerinin sivil toplum örgütleriyle, firmaların ve yerel yönetimlerin birlikte yönettiği işbirlikçi bir yapı tanımlamaktadır. Bireysel katılımı sınırlayan, belirli örgütlü kesimler dışındaki kent yaşayanlarını dikkate almayan, zaten söz ve karar süreçleri üzerinde etkili olabilecek kesimlerden oluşan Kent Konseyi’ne, kent yoksullarının katılımı ancak kararı

³¹⁴ Sağır, **a.g.m.**, s. 38

³¹⁵ Adıgüzel, **a.g.m.**, s. 59

başkaları tarafından alınan ve “yoksulluğu sürdürülebilir” kılan projeler düzeyinde olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında YG-21 uluslararası, yerel ve yerel altı(belirli toplum kesimlerine yönelik projeler) düzeyinde karar süreçleri üretmektedir. YG2-21’in asıl hedefi olması gereken, demokratik bir toplum için “katılımcılığının” mutlaka sağlanması beklenen geniş toplum kesimleri bu karar süreçlerinin en alt düzeyinde yer almakta ve yine kendisi için uygun bulunan “kurtarıcı” projeler ile yetinmek durumunda kalmaktadır.“yönetişim” modelinin çeşitli yasalarımızda biçimlenen ilk uygulamalarının örgütlü sermaye kesimleri lehine yarattığı örnekler, demokratikleşme yaklaşımına ve yeni demokrasi anlayışına da açıklık getirmektedir.

Göktürk’ün de dediği gibi, demokratikleşme savı ile ortaya atılan bu modelin bizzat kendisinin, örgütsüz ve yoksul geniş toplum kesimlerini kapsayan mevcut demokratik uygulamaların da sınırlandırılmasının aracı olabileceği kaygısını da dile getirmek gerekmektedir.³¹⁶

2.5. DEĞERLENDİRME

Literatürde, Türkiye’de kamu reformları yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde iç, dış dinamiklere bağlı olarak aktörler ve kurumlar düzeyinde incelenmektedir. Türkiye açısından uygulamalar da bu teorik eksene paralel olarak açıklanabilir. Türkiye’de çok düzeyli yönetim modelinin çalışabilmesi mümkün müdür, Türkiyenin siyasal yapısı ve yönetsel kurumları buna uygun mudur? Sorularını yanıtlamak için Türkiye’de reform anlayışının özellikle iki tarzı idare üzerinden incelenmesi sonucu; Osmanlı dönemindeki reformların merkezîyetçi ve tepeden inmeci karakterini aşırı vurgulamak tek boyutlu bir bakış açısı olacaktır. Toplumsal değişimin de özellikle var olan kurumlar tamamen ortadan kaldırılmadan bu kurumlar üzerinde düzenlemelerin yapılması aşağıdan yukarıya bir etkinin de olduğunu açıklar. Cumhuriyet döneminde ise 1921 anayasasının yereli güçlendirici hükümlerinin varlığı dönemine göre ilerici anlayışı yansıtırken, merkezin “aşırı” koruyucu karakterini tam olarak hafifletememiştir.

³¹⁶ Atilla Göktürk, “Bugün Geline Yerde Kent Konseyleri ve Yerel Gündem 21” (Çevrimiçi) http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/2998cf32d552343_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0
4 Nisan 2011, s. 14

İdari reformların gündeme alındığı 1945- 1980 arası dönemde “modernleşme”, “ulusal kalkınma”, “lokomotif bürokrasi”, “öncü devlet” unsurlarından örülü işlevsel anlamda genişlemiş ve genişlemeye devam eden devleti konu alıyorken; 1980’li yılların yapısal uyarılama programları “hantal”, “kaynakları yutan”, “beceriksiz” devleti konu alan “demokratikleşme”, “ulus-öteci gelişme” ve “artırımcı devlet” kavramlarından hareket eder. Bunun için kullanılan araçlar; bürokrasinin tasfiyesi, devlet piyasa toplum ilişkisinde işlevleri tamamen ayrıştırılmış yapıların inşasıdır.³¹⁷

Görüldüğü gibi; devletin yapısal ve işlevsel görünümünün değişmesine bağlı olarak reform anlayışı da değişim göstermektedir. İçsel olarak, sınıflar ve kurumlar arası “güç mücadelesinin” ve “güç kaymasının” da bunda etkili olduğunu söyleyebiliriz. Bu durumu bütünsel bir perspektifle değerlendirdiğimizde; hem uluslararası sistemde hem de devletlerin iç yapısındaki dönüşümün birbirini tamamlayıcı nitelikte olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi eğilimler arasındaki denge; reformların ilkeleri ve kullandıkları araçlara bağlı olarak ve dolayısıyla sınıfsal yapılar arasında güç dağılımı da yeniden şekillendirilmiştir.

Son olarak üzerinde durulması gereken önemli bir husus belediyelerin tepeden inmecî bir uygulamayla kurumsallaştığı dolayısıyla Türkiye’de belediyelerin toplumla kökeninin olmadığı savının geçersiz olduğudur. Öte yandan “sivil toplumun” kavramsal tanımlamasının sorunlu olması ve bu konuda ortaklaşmanın sağlanamaması çok düzeyli yönetim modelini Türkiye açısından değerlendirirken önemli bir sorun olarak görünmektedir.

Ayrıca; Türkiye’de yasal ve kurumsal düzeyde düzenlemeler, daha önce AB’nin düzenleme sürecinde ortaya konan dayanakların uzağında değerlendirilemeyeceğinin altı çizilmelidir. Özellikle ulus-üstü otoritelerin; IMF, OECD, BM, tavsiyeleri ile kamu yönetimi teşkilatında yer alan düzenleyici denetleyici kurullar, kalkınma ajansları, kent konseyleri çok düzeyli yönetişimin Türk kamu yönetimi teşkilatına etkileri olarak açıklanabilir. Düzenleyici denetleyici kurulların ortak bir yasalarının olmayışı ve denetim usulleri açısından ortaklaşmanın sağlanamaması, teşkilat

³¹⁷ Güler, **a.g.e.**, s. 29-30

içindeki bu kurumların durumunu sorunlu kılmaktadır. Katılımcılık açısından, özellikle belli kesimlerin temsilinin sağlandığı ve toplumsal kaynakların dağılımında toplumun bu sürecin dışına itilmesi, bu kurumlarda yönetim uygulamasını sorunlu kılmıştır. İkinci olarak, AB'nin katılım öncesi yardım fonlarının dağıtılması; AB ve ulusal yönetimler düzeyinde iki boyutlu olarak ele alınabilir. Kalkınma Ajanslarının işleyişi ve AB destekli projelerin Türkiye uygulamasında koordinatör olarak DPT ağırlığının hissedilmesi, öte yandan merkezi planların hazırlanmasında, 2007-2013 stratejisinde insan kaynağını geliştirme, stratejik planlarla bölgesel kalkınmadaki eşitsizlikleri azaltma vurgusu yer alır. Türkiye'de kalkınma planlarının öncekinden farklı olarak birkaç bölgeyi dikkate alarak hazırlanması ve çeşitli düzeylerde katılımın yer aldığı kalkınma ajanslarının işleyişinde özellikle merkezde yapılan toplantılara ödenek yetersizliğinden katılma isteklerinin düşük olması bu süreçte önem taşır.³¹⁸

Tezin konusunu oluşturan kent konseylerinde katılıma bakacak olursak; 1996 sonrası güçlenen kent konseylerinin bizzat kendisinin oluşturulma biçimi katılımı sınırlayıcı bir yapı önermektedir.”³¹⁹ Böylece, daha “seçkin” bir yönetim biçiminin ifade edilmesine olanak sağlamaktadır. Üstelik bu modelin uygulanmasında bireyi odağına alan bir katılım değil, örgüt temelli bir katılım modeli önermektedir.³²⁰ Küreselleşme sürecinde ivme kazanan yoksullaşma ve işsizliğin açıkça artışı, örgütlü emeğin varlığını sürdürmesinde önemli bir engel oluştururken, sivil toplum kuruluşlarından büyük ölçüde sermaye tabanlı örgütler ve firmaların kentsel karar alma süreçlerinde ağırlığı göze çarpmaktadır. Bu açıdan, özellikle karar alma sürecine katılım konusunda yerel halkın isteksiz davranması ve konseylerin işlevselliği konusundaki şiddetli şüpheleri anlamlı görmek gerekir. Bu sorunun çözülmesi için kent demokrasisine ve katılıma katkı sağlayacak olan kent konseylerini güçlendirici, neo-liberal politikaların aşındırıcı etkisinden koruyucu formüllerin gerekliliği yadsınamaz. Bu amaçla toplumsal odağa alan, kamusal değerleri koruyucu çözümler, olumsuzlukları giderici bir ilaç olarak kullanılmalıdır. Bu amaçla hem

³¹⁸ Ertugal, **a.g.m.**, s. 107

³¹⁹ Sağır, **a.g.m.**, s. 38

³²⁰ Adıgüzel, **a.g.m.**, s. 59

kaynakların dağıtımında, hem katılımın bileşimini oluştururken hem de örgütsel işleyişi kurgularken bu hususlar dikkate alınmalı, yerel halk cesaretlendirilmelidir.

Başlangıçta sorduğumuz, Türkiye’deki kent konseylerini çok düzeyli yönetim teorisiyle açıklamak mümkün müdür? Sorusuna dönecek olursak; AB’nin açıklama biçimi olarak karşımıza çıkan çok düzeyli yönetim modelinin Türkiye’de uygulanabilmesi için gerekli, teşkilat yapısının Türk kamu yönetimi örneğinde tam olarak oluşmadığı bir gerçektir. Birinci bölümde açıklanan modelin yatay ve dikey adem-i merkezileşme kurgusuna uyumlu olarak, dikey boyutla ilgili, Türkiye’nin ikili yerel yönetim yapısı, yerel yönetimlerin de iki kademeli olarak teşkilatlanması dikkate alınırsa meso düzeyde bir kademenin olmayışı ve özellikle ulus-altı motiflerin tanımlanmaması yapısal anlamda modelden bahsetmemizi engellemektedir.

Türkiye’de merkezin yerel yönetimler üzerindeki güçlü vesayeti de bu noktada dikey adem-i merkezileşme tartışmasını sekteye uğratmaktadır. Kent konseyleri örneği açısından ise özellikle kararlarının belediye meclisi toplantılarından sonra kesinleşmesi, yönetmelik düzeyinde bağlayıcı bir yasal çerçeveye garanti edilmesi ve yerel çeşitliliğin anayasal güvenceden yoksun olması yapısal-yasal anlamda Türkiye’de kent konseylerini çok düzeyli yönetim modeliyle tam olarak açıklayamayacağımızı gösterir. Yatay boyutta ise sivil topluma evrilme sürecinde gözlenebileceği üzere; Türkiye’de tarihsel süreç boyunca etkili olan merkeziyetçi devlet geleneğinin uzantısı olarak, toplumun tüm kesimlerinin karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak, çok sesli bir tablonun oluşması sekteye uğramıştır. Kent konseyleri örneğinde ise, daha seçkin bir yaklaşımla belli bir kesimin temsil edilmesi, özellikle neo-liberal dönemle birlikte özellikle emek örgütlülüğünün zayıflamasıyla sadece “güçlü” kesimin temsil edildiği, halkın bu duruma tepki olarak bu katılımcı yapılara katılıma gönülsüz ve önyargılı yaklaşmasına neden olmaktadır. Bu aşamada yapısal anlamda çok düzeyli yönetimin kent konseylerini açıklayabileceğini iddia edemeyiz.

İşlevsel anlamda ise Avrupa’nın ve çok düzeyli yönetimin Türkiyedeki etkisi modernleşme idealinin bir parçası olarak, Avrupa kurumlarının ve değerlerinin, hem

Osmanlı döneminde uygulanan reformlarda hem de günümüze gelen yaklaşık iki yüz yıllık süreçte” devleti kurtarma” için bir çare olarak görülmesi, o dönemde ulus devletin Türkiye’de inşası sürecinde hakim model olarak görülmesi Avrupalılaşıma etkisi olarak yorumlanmalıdır. Ayrıca, hem Osmanlı İmparatorluğunda hem de Türkiye Cumhuriyetinde siyasal toplumun tanımlanması, teşkilatın yapılandırılması, halkın siyasal, kültürel toplumsal çeşitliliğin tanınması hususlarında Avrupa sınırlarını aşacak biçimde çok düzeyli yönetimdeki önemli değişimlerin “esintileri” hissedilmektedir. tıpkı ulus devletin inşasında olduğu gibi AB yönetişimi Avrupa sınırlarını aşan sistemik bir etki yaratmıştır.³²¹ Avrupa’nın dışarıdan içeriye doğru etkisini arttırdığı bu değişim sürecini açıklarken, Okçu’nun da dediği gibi; “Türkiye AB’nin değerleri ve kurumlarıyla işlemeye ne kadar hazırdır”³²² ya da buna ne kadar gönüllüdür? Bu kritik sorular henüz yanıt bulmamıştır.

Bu durumda Türkiye’nin Avrupa’ya coğrafi anlamda yakınlığının, bir yandan yönetim yapılarındaki değişimi ve yeniden düzenleme çalışmalarını tehdit olarak algılama eğilimi öte yandan, AB müktesebatına dahil olma talepleri AB etkisinin uzun süre Türkiye’deki siyasal ortam ve yönetsel yapılar üzerinde etkisini “derinleştireceği” ve “şiddetini arttıracak”ı açıktır. Türkiye’de kent konseylerinin özellikle son dönem söylemlere uyumlu olarak dezavantajlı kesimlerin temsili, şeffaf, açık demokrasi çağrıları ve buna uyumlu projeler, festivallerle işlevsel olarak bu sürece uyum sağlama çabası dikkate değerdir. Türkiye’nin bu süreçte en çok vurguladığı noktalar ise, karar alma sürecinde siyasal yapının çoğulcu karakterinin güçlendirilmesi ve idari yapıların düzenlenmesidir. Sonuç olarak işlevsel anlamda çok düzeyli yönetim modelinden bahsedebiliriz.

³²¹ Okçu, **a.g.m.**, s. 297; Ulusoy, **a.g.m.**, s. 25

³²² Okçu, **a.g.m.**, s. 297

3. BÖLÜM

ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİME KENT DÜZLEMİNDEN BİR BAKIŞ: AVRUPA ÖRNEKLERİ İNCELEMESİ

3.1.İSKANDİNAV BÖLGELERİ- İSPANYA BÖLGELERİ EKSENİNDEN ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM MODELİ

Çok düzeyli yönetişimin karar alma ve uygulama sürecinde gücü ve otoriteyi tek merkez yerine, çok merkez odağına dağılımını ve bu dağılımın hiyerarşik bir ilişkiden çok ulus-üstü, ulusal, bölgesel ve yerel aktörlerin katılımına dayandırır. Yatay olarak ise çoğulcu katılımcı bir yapıyı gerekli kılan adem-i merkezi bir yapıdır. Birinci bölümde teorik; ikinci bölümlerde Türkiye özelinde bu durumu açıkladık.

Bu noktada çok düzeyli yönetişim modelini inceleyebilmek için üç düzeyli bir yönetim yapısından oluşan örneklerin kullanılması, araştırmayı teorik düzeyden ampirik düzeye getirilmesi ve sonuçlarının incelenmesi daha güvenilir sonuçlar elde etmemizi sağlayacaktır. Bu nedenle gücün dağılımı ve katılımı açısından “bölge” ve “alt-bölge”³²³ yapıları arasındaki güç dağılımını açıklamak, bu örneklerde merkezin yerelle ilişkisini açıklamayı gerekli kılar.³²⁴

Bu bölümde; Stockholm, Bergen, Helsinki kent konseylerini ve Katalan bölgesinden Barselona kent konseyi örnekleri incelenecektir. Çok düzeyli yönetişim modelinin izleri aranacaktır. Yapısal ve işlevsel analiz düzeyinde; idari, siyasal ve ekonomik açıdan inceleme yapılacaktır. Her kent için kısaca tarihsel bakış ve son dönem

³²³ Çok düzeyli yönetişime uyumlu diyebileceğimiz örneklerde yerel yönetimler iki kademeli yerel yönetimler şeklinde teşkilatlanmıştır. Bunlar; “city council” ve “**district council**” kent merkezinde kent konseyi ve ilçelerde ilçe konseyi olarak adlandırılır. Harald Baldersheim; Krister Ståhlberg, “From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central- Local Relations in the Nordic Countries,” **Local Government Studies**, Vol. XXVIII, No:3, 2010, s 81

³²⁴ II. Bölümde Türkiyede çok düzeyli yönetişim modelini açıklarken iki tarzı idareyi incelemiş ve sonuçlara ulaştık.

reformların etkisi nasıl olmuştur, teşkilat yapısı nasıldır soruları; yapısal düzeyde ise idari açıdan ulusal, ulus-altı, bölgesel, ulus-üstü kademeler arası hangi yapılar var, siyasal olarak özellikle YG-21 sonrası katılım mekanizmaları neler, kent ekonomisinde kaynaklar nasıl aktarılıyor? soruları yanıtlanmaya çalışılacaktır. İşlevsel düzeyde ise idari açıdan; ulusal-ulus-altı-bölgesel-ulus-üstü merkez yerel arası güç nasıl paylaşılır? Siyasal açıdan katılım için oluşturulan yapılarda kararlar nasıl alınır, kaynakların dağılımının etkileri neler? Sorularına yanıt aranacaktır. Son olarak çok düzeyli yönetişimin etkileri tartışılmıştır. Sonraki adımda; çok düzeyli yönetişimin seçilen örnekler üzerine etkisi tartışılmıştır.

Bu aşamada örnek olarak inceleyeceğimiz Helsinki, Stockholm, Bergen kent konseylerini ve Barselona örneğini bütünsel olarak inceleyebilmemiz için bölgesel olarak farklılıklarını açıklamamız aydınlatıcı olacaktır. Çünkü ilk üç örnek, İskandinav bölgeleri olarak çok düzeyli yönetişime ortaklaşa bir yaklaşım üretir. Bu nedenle merkez-yerel ilişkileri açısından özellikle 1990 sonrası şiddetlenen reformlarla yaklaşık eş zamanlı olarak yeniden düzenlenmeleri bu çalışma kapsamında İskandinav bölgesi, İspanya bölgeleri şeklinde ikili bir ayrımla açıklanması gerekli görülmektedir.

İskandinav ve Nordik ülkeleri ayırımına bu noktada değinmemiz yerinde olacaktır. Şemsiye bir kavram olarak; İskandinavya Nordik kavramıyla eş anlamlı kullanılmakla birlikte, bölgeleri dediğimizde Finlandiya, İsveç, Norveç'i içine alan daha çok idari bölümlmeden bahsetmiş oluyoruz. Nordik ülkeler dediğimizde; Danimarka, İzlanda, İsveç, Norveç, Finlandiya'yı içine alan tarihsel, toplumsal ortak değere sahip kültürel bir yapıya işaret etmiş oluyoruz.³²⁵ Bu noktada çalışmada Tarihsel kültürel vurgu yapılacağı zaman Nordik ülkeler; onun dışında örnekleme uygun olarak İskandinav ülkeleri ifadesi kullanılacaktır

İskandinavya, siyasal, toplumsal ve yönetsel pratikler ve zihniyet açısından, adem-i merkeziyetçi ve merkeziyetçi ilişkileri siyasal özerklik unsurlarından ziyade

³²⁵Nico Giersing, **Multi-Level Governance and European City: Discussing Metropolitan Reforms in Helsinki and Stockholm**, Berlin, Humbolt University, 2008, s.118

Türkiye’deki gibi idari usul şeklinde konumlandırılmıştır. İsveç, Norveç ve Finlandiya birbirlerine sınır olmaları ve ortak bir tarihe sahip olmalarının etkisiyle idari bölgesel yönetimler şeklinde teşkilatlanmıştır. Bunun anlamı karar alma süreçlerinde bölgesel düzeyde parlamento gibi siyasal özerkliğe dayalı karar alma mekanizmaları yoktur. Ulusal düzeyde alınan kararlar yerel düzeyde uygulanmasını sağlayan kent ve ilçe düzeyinde teşkilatlanmış idari yapılar bulunmaktadır. Ancak, kamu hizmetlerinin görülmesi konusunda sağlık, sosyal hizmetler, eğitim gibi pek çok hizmetin miktarının belirlenmesi için karar alma sürecine katılırlar.³²⁶

Tarihsel süreç açısından bakacak olursak özellikle Helsinki 20. yüzyıl sonrası gelişen post endüstriyel döneminin ideal kent modeli olarak karşımıza çıkar.³²⁷ Stockholm ise üretim ve yönetim açısından sürdürülebilir kentlerin ideal örneğini oluşturur. Ekonomik olarak güçlü ve güçlenen öte yandan sosyal politikadaki aşınmayı görece daha iyi yöneten bir örnektir. Bergen ise hem tarihsel olarak yerinden yönetimler açısından öz-yönetim örneği sergilemesi hem de Norveç’in ikinci büyük kenti “yükselen bir güç” olarak tanımlanabilir.³²⁸

Katalan Bölgesi ise İskandinavya bölgelerinin aksine; karar alma, kültür, ve kimlik konularında özerklik ilkesi üzerinde yükselen bir bölge deneyimi olarak karşımıza çıkar. İspanya’nın kent modelleri; Karlsson’a göre üç şekilde sınıflandırılabilir. Tarihsel ve kültürel değerlerle oluşturulan Katalanya, Bask, Galiçya gibi özerk ayrılıkçı bölgeler. Tarihsel olarak kendi kendine yeten Endülüs, Navara gibi bölgeler ve son olarak idari kademelere bölünmüş bölgelerdir.³²⁹ Çalışma kapsamında inceleyeceğimiz Katalan bölgesi ve “başşehir” Barcelona orta çağ kenti olarak sönük, ancak son dönemde üretim gücü, pazar payı ve ekonomik potansiyeli açısından

³²⁶ Finnish Local Government Act, **17 Mart 1995, No. 365**, 2. madde.

³²⁷ Orta Çağın ideal kent modeli özellikle ticaret, kültür ve kent mimarisi açısından Venedik, sanayi devrimi sonrası güçlü buhar makineleri ve fabrikalarıyla üretici kent modeli olarak Londra, 20. yüzyılın ise ileri teknoloji ve gelişmişliğin simgesi inovatif kent örneği olarak Helsinkidir. Clark, **a.g.e.**, s. 5-7.

³²⁸ Peter Clark, **European Cities and Towns 400-2000**, Oxford Univer. Press, London, 2009, s.5-6

³²⁹ İspanyanın kültürel özerklikleri ve çeşitliliği güvence altına alan değerler üzerinde yürüyen bölgesel devlet sistemi; İskandinavya’nın ise sembolik krallığa dayalı parlamenter sistemin varlığı bu durumu açıklar. İngmar Karlsson, **Bölgeler Avrupası**, Çev. Orhan Kurmuş, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınlar, 2007 s. 59-60

yarışan bölgelerin öncü örneği olarak dikkate değerdir. Yerel yönetimler açısından ise özerkliğinin anayasal güvence altında olduğu dikkate alınırsa ilk örnekten oldukça farklı bir portre sergiler. Bölge ve bölge altı düzeyde kurumsallaşan parlamentoları, bölgeler komitesinde yüksek temsil gücü ve özerk belediye olarak teşkilatlanması bu noktada önemlidir.

AB ile ilişkileri açısından değerlendirirsek dayanışmacı ve güçlü idari bölgeler İskandinavya bölgeciliği açısından önemlidir. AB bölgeciliğine uyumlu olarak, birleşik Avrupa bölgeleri kavramını politik söylem olarak sıkça kullanmaktadır. Ölçek açısından ise AB, idari yerel yönetim teşkilatlanmasını benimsemesi nedeniyle bölge sayılarının azaltılmasını tavsiye etmektedir.³³⁰

Katalanya örneğinde ise, yarışan güçlü, inovatif üretken bölgeler savunması ön plana çıkarken katılım ekseninde ise özellikle “Katalanya ve Bask bölgelerinin İspanya’dan ayrı birer sandalyeyle AB düzeyinde temsil edilmesi, AB’nin de İspanya çeşitliliğinin ve çoğulculuğunun Avrupa Parlamentosuna yansıtılmasına sıcak bakması”³³¹ve meseleyi meşruiyet zemininde tartışması önemlidir.

3.2.İSKANDİNAVYA BÖLGESİNDEN ÖRNEK KENTLER: HELSİNKİ, STOCKHOLM, BERGEN

Bu aşamada çok düzeyli yönetişime İskandinav bölgesinden örnek olarak Helsinki Bergen ve Stockholm kent yönetimlerinden bakacağız. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi çok düzeyli yönetişim modeli; ulus-üstü, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde güç ve otoritenin dağılımını ifade eder. İkili politik formun yerine üç ya da daha fazla teritoryal ilişki biçimlerini konu alır. Bu nedenle AB üyesi Finlandiya ve İsveç’te ulus-üstü düzey AB, ulusal düzey Finlandiya, İsveç; ulus-altı birimler olarak Helsinki Bölge Konseyi ve onun altında yer alan Helsinki kent konseyi, Stockholm bölge konseyi ve Stockholm konseyidir. Bergen’de ise AB üyesi olmaması nedeniyle AB dışındaki Merkez, bölge, yerel düzey olarak katmanlar aynen korunmuştur.

³³⁰ Giersing, **a.g.e.**, 132

³³¹ Karlsson, **a.g.e.**, s. 59

Bu amaçla ilk olarak, tarihsel sürece kısa bir bakışla idare tarzını belirlemeye çalışacağız. Daha önce de işaret ettiğimiz gibi merkez, bölge arası ilişki ve bölge bölge altı birimler arası güç ve yetki paylaşımı önem taşır. Bu nedenle İdari teşkilatın biçimlenmesini belirleyen tarihsel dinamikler, ulus devlet olarak ortaya çıkışı ve teşkilatı kısaca açıklanacak ve kentin tarihsel süreçteki görünümü anlatılacaktır. Daha sonra, sırasıyla yukarıda belirlenen sorular tartışılacaktır.

3.2.1. Finlandiya’da Kent Yönetimi

Finlandiya 1809 yılında İsveç Krallığının parçası iken sonrasında Rus Çarlığına bağlı bir otonom bölge haline dönüşmüştür. Bolşevik devrimiyle bağımsız bir devlet, 1919 yılında demokratik bir cumhuriyete dönüşmüştür. 1919 yılında çıkarılan Anayasa Finlandiya’ya bağımsızlığını kazandırmıştır. Bu anayasa 1809 sonrası kurulan senatonun çıkardığı Parlamento, Bakanların sorumlulukları ve Yüksek mahkeme yasalarının birleşmesiyle oluşturulmuştur.

Çeşitli sosyal gruplardan meydana gelen Fin halkı katılım mekanizmalarını iyi çalıştırarak³³², kontrol denge sistemi, kuvvetler ayrılığı ilkelerini benimsemiş fakat sınırları kesin olarak çizememiştir, bazı konularda yetkileri iç içedir. Tek mutlak güç Fin halkını temsil eden Enduskunta adı verilen parlamentodur. 2000 yılında anayasa değiştirilmiş fakat ilkeler büyük ölçüde korunmuştur. Yasama gücünü parlamento, yürütme gücünü ise cumhurbaşkanı ve devlet konseyi birlikte kullanır. Bağımsız mahkemeler yargı organıdır ve vatandaşların temel hakları her zaman korunan değerler olarak kabul edilmiş ve bu sayede demokratik yapısını korumuştur. Ülkenin uzlaşmaya dayalı kurumsallaşması koalisyon dönemlerinde dahi istikrarın korunmasını sağlamıştır. Bu durumda anayasal kurumların önemi büyüktür. Cumhurbaşkanı hem yasama hem de yürütme yetkisini parlamento ve devlet konseyiyle ortaklaşa kullanır, halk tarafından seçilir, siyasal sorumsuzluğu vardır. Parlamentoyu feshedebilir, hükümete yakın çalışmakla yükümlüdür, yasaları veto

³³² Finlandia’nın öz yönetim özelliği orta çağa kadar dayanır. Çifte krallık yönetimin etkisinde kalan halk 1362 yılından itibaren İsveç kralının seçimine katılır, 1435’ten beri kraliyet hükümetine temsilci gönderir. Bu temsilciler Finlanda adına karar alabilirlerdi. 1809’da Rusya işgali ile Finlanda senato kurarak öz yönetimini sürdürmüş, 1890 sonrası Ruslaştırma politikaları ise bağımsızlık sürecini hızlandırmıştır.

edebilir. 2000 değişikliği ile yeni hükümeti belirleme yetkisi vardır. Tek tek bakanları ya da kabineyi azledebilir. st düzey bürokratları atama yetkisi vardır ancak genellikle kendisine sunulan isimleri atar. Yasama yetkisini kullanan organlardan biri olan Enduska; yasaların uygulanıp uygulanmadığını denetler. Parlamento yeliği her seçim döneminde değiştiğinden pek çok kişi ye olabilir. yelik kişisel adaylık üzerine kuruludur. Genellikle adaylar yerel düzeyden gelir. Ayrıca daimi ve geçici komisyonda çalışır. Parlamento ombudsmanı ve Enduska bakanları denetleme yetkisine sahiptir.³³³

Finlandiya'nın özerklik haklarının güvence altına alındığı özerk bir bölge olarak Aland Adaları kilit konumdadır. Ayrıca Sami halklarının da dilsel özerklik hakları bulunur. Finlandiya'nın yönetim yapısını belirleyen tarihsel süreç ve siyasal dinamikler böyleydi.

İdari usul olarak merkez ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Merkezi yönetim bölge ya da il olarak idari bölümlere ayrılmış ve kurumlar oluşturulmuştur. Helsinkinın alan yönetimi büyük lde parçalı bir yapı gösterir. Yerinden yönetim ve merkezi yönetimde İç İşleri Bakanlığı ve Yerel Yönetim Bakanlığı'nın etkisi hissedilir. Finlandiya'nın alan yönetimi belediyelerden oluşmaktadır. Genellikle, belediyeler, şehir olarak da adlandırılmaktadır.³³⁴

1980'lerin sonunda Sovyetler Birliğinin okmesiyle Finlandiya ekonomisi, Sovyet Rusya ile ticaret şansını kaybedince bunun yanı sıra sistemdeki değişimin de etkisiyle ekonomi ağır depresyona sürüklendi. Aynı zamanda geleneksel kağıt endüstrisinin yanı sıra Finlandiya ekonomisinin diğer sektörlerde yeni başarılı işletmelere ihtiyacı olduğu ortaya ıktı. Bunun için bulunan çözüm ekonomiye yeni modern bir görünüm veren ileri teknoloji endstrisiydi. Bu süreçte dış politikasını yeniden düzenleyerek 1995 yılında AB'ye ye oldu, 2002 yılında Ortak Para Sistemini ilk kabul eden devletler arasında yer aldı.

³³³Appointment and Organisation, Functionsa of Finnish Government", (evrimii) <http://www.government.fi/tietoa-valtioneuvostosta/perustietoa/en.jsp>, 4. Nisan. 2011

³³⁴ Finnish Local Government Act, 17 Mart 1995 No. 365, 8. madde.

Buraya kadar Finlandiya'nın idari yapısının evrimini tarihsel süreç içerisinde inceledik. Bu noktada Finlandiya'nın merkez yerel ilişkileri bizim için önem kazanmaktadır. Finlandiya'nın teşkilat yapısına bakmamız gerekir.

Finlandiya'da şehirler belediye olarak da adlandırılmaktadır. Belediyeler iki düzeyde tanımlanır. 72 alt bölge ve bunlar arası işbirliği ile oluşturulan 20 bölge bulunur. Aland bölgesi daimi demokratik seçimle belirlenen bölgesel konseyle yönetilir ve özerktir. Kainuu bölgesi ise, bölgesel seçimlerle yürütülen plot bölgedir. Sami halkı dilsel özerkliği tanınan yarı otonom topluluktur. Bunlara ek olarak sınırlı gönüllü katılım örneği gösteren, belediyeler arası işbirliği olarak nitelendirilen, sermaye bölgesi bulunmaktadır. Bu Sermaye bölgesi; ülkenin finans bölgesi olarak da tanımlanan Helsinki, Vantaa, Espoo and Kauniainen kentlerinden oluşan Helsinki Metropolitan alanıdır.³³⁵

Finlandiya'nın İdari bölümleri 2010 yılında yeniden düzenlenmiştir. Merkezi düzeyde oluşturulan 6 bölgesel yönetim konseyi, Aland adası 7.konseydir. Yerinden yönetim olarak ayrılan 19 bölge bu bölgelerin altında yer alan 72 alt bölge ve toplamda 342 belediyesi, 108 kent ve 234 kırsal belediyesi bulunmaktadır.³³⁶

Belediyeler **“Joint Municipal Board”** adıyla, eğitim, sosyal sağlık hizmetleri gibi konularda işlev üstlenecek şekilde ayrı bir kurum olarak teşkilatlanabilirler. Bu yapı üye belediyelerden oluşur. Bölge konseyleri ise bölgesel beledi işbirliği için zorunlu yapılardır.³³⁷

Fin yerel yönetim sistemi 2010 yılında yeniden düzenlendi ve bu reformun bir parçası olarak bölgesel yönetimler için reform projesi³³⁸ ile merkezi taşradaki tüm ofisler, istihdam ve ekonomi merkezleri, bölgesel çevre merkezleri ve mesleki sağlık

³³⁵ “The Association of Finnish Local and Regional Authorities”, (Çevrimiçi), http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;374;36984;31661;4869, 4 Nisan 2011

20. Bölge Aland Adası'dır.

³³⁶ “The Association of Finnish Local and Regional Authorities”, (Çevrimiçi), http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;374;36984;31661;4869 4 Nisan 2011,

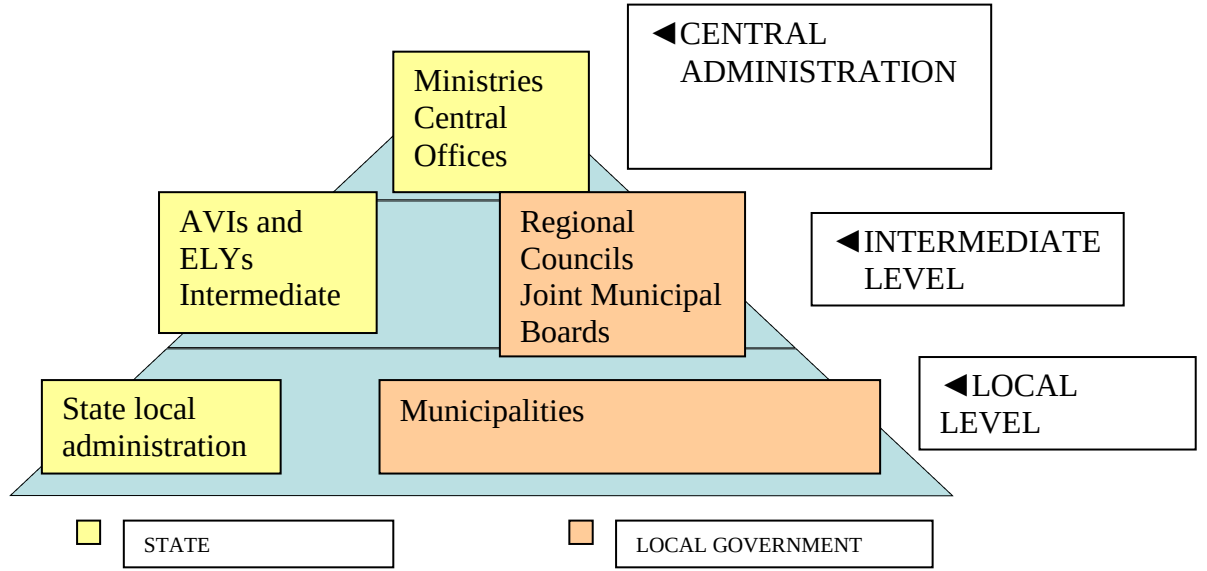
³³⁷ “Finnish Local Government Act”, 17 Mart 1995 No. 365, Section 3.

³³⁸ “Finnish Local Government Act”, 17 Mart 1995 No. 365, Section 3.

³³⁹ “Kaynaklarda ALKU olarak geçer. Regional State Administration Agencies”, web-site: <http://www.avi.fi/en/Pages/default.aspx> (Çevrimiçi) 10 Nisan 2011

ve güvenlik yapılarının görev ve yetkileri yeniden belirlendi. İki yeni merkez yönetim yapısı, 6 adet bölgesel merkezi yönetim ajansları³³⁹ ve 15 ekonomik kalkınma, ulaştırma çevre merkezi kuruldu.

FİNLANDIYA TEŞKİLAT ŞEMASI



Kaynak: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, (Çevrimiçi), http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;374;36984;31661;4869, 4.Nisan.2011

Görüldüğü gibi teşkilat yapısı üç düzeyli olarak teşkilatlanmıştır. Bakanlıklar ve merkezi ofisler mülki idarede yer almaktadır. AVI ve ELY orta düzeyde bunların dışında merkezi ve yerel düzeyde oluşturulmuş polis teşkilatı bulunmaktadır. Yerel yönetimler ise bölgesel ve yerinden olmak üzere iki düzeyli olarak kurumsallaşmıştır.

Finlandiya’da reform sürecine bakacak olursak; Finlandiya sosyal refah devletinin bir örneği olarak kabul edilmekle birlikte diğer Nordic devletlerden yapısal olarak büyük ölçüde ayrılır.³⁴⁰ Bu duruma uzun süre Sovyet Rusya etkisinde olması en önemli nedendir. Uzun süre tarım ekonomisi olarak yer alırken hızlı şekilde endüstrileşme ve bilgi toplumuyla hizmet sektörüne geçiş yapmıştır. Örgütlü çıkar gruplarının karar alma sürecine katılımı diğer Nordik ülkelere göre düşüktür. Siyasal

³³⁹ AVI, bölgesel merkezi yönetim ajanslarını; ELYs ise ekonomik kalkınma, ulaştırma çevre merkezini ifade eder.

³⁴⁰ Tembel sosyal devlet örneği olarak tanımlanır. Bkz: Giersing, **a.g.e.**, s. 119

karar alma sürecinin kurumsallaşmasından ziyade yürütmeye ilişkin alanlarda daha hızlı kurumsal gelişim görülmüştür.³⁴¹

Planlama süreci ise özellikle bilgi ve planlama kapasitesinin devlete ait olduğu siyasal kültür olarak kabul edilmekte ve bu süreç kamu personeli ve devlet birimleri arasında paylaşılmıştır. Bu açıdan ciddi bir kaynakların kullanılmasında ciddi bir etki görülmektedir.

1990'larda ise özellikle derin ekonomik krizin etkilerini aşmak için reform sürecine girmiştir. Bu reformlar; idari reformlar, kamu işletmeleri, bütçe, personel, teknoloji, düzenleyici kurumlar, bilgi teknoloji gibi tüm alanları kapsamıştır.³⁴² Burada önemli noktalardan biri AB üyelik süreciyle reform sürecinin çakışmasıdır. Dolayısıyla örneğin 1998 yılında yayınlanan Hükümet kararında kamu kaynaklarının azalması nedeniyle daha verimli hizmet sunumu için tüm vatandaşların taleplerini dikkate alarak hizmetlerin iyi yönetim ilkelerine göre yeniden şekillendirilmesi vurgusu dikkat çekicidir.³⁴³

Bu reformların ortak özelliği kamu yönetiminde piyasa mekanizması ve geniş özelleştirme programları ile düzenlemeler yapılmasıdır. En büyük sorun bütçe açıkları, bulunan çözüm ise kamu personel ödemelerinin azaltılmasıdır.³⁴⁴

Ayrıca Anayasal düzeydede ciddi değişiklikler söz konusudur. 2000 yılında yürürlüğe giren anayasa ile cumhurbaşkanının ciddi yetkilere sahip olduğu yarı başkanlı rejimden, parlamenter rejime dönüş söz konusu olmuştur. Cumhurbaşkanının öncü rolü sona ermiştir. Daha güçlü parlamenter yönetim ve

³⁴¹ Özellikle yerel polis teşkilatı ve kamu hizmetleri alanında kurumsallaşmış yapıları görmekteyiz

³⁴² Seppo Tiihonen, 6. Finland, (Çevrimiçi),

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsFinland.pdf>, 21.Nisan 2011

³⁴³ Finlandiya ve diğer Nordik ülkelerde önemli husus kalkınma için belli bölgelerin motor güç olarak belirlenmeyip; tüm sosyal ekonomi sınıfların, merkezin, çevrenin, kır ve kentin eşit yaşam koşullarına sahip olmasıdır. zengin kesim için ise önemli olan gelecek kuşakları güvence altına alacak şekilde yatırım yapmaktır. Bu ilkeler toplumun tüm kesimlerince benimsenmişken AB üyeliği sadece elit kesim tarafından desteklenmekte ve sosyal hizmet alanlarında kaynak kullanımına devam konusunda ciddi bir direnç bulunmaktadır. Bu durum, yönetime tepki olarak yorumlanabilir.

³⁴⁴ Tahmin edileceği üzere; vatandaş odaklı, kaliteli, uygun ölçekte kamu hizmeti sunumu, şeffaflık, katılımcılık vurgusu hakimdir.1993 tarihli merkezi ve yerel yönetimlerde ekonomi uyumlu politikalar paketi bunun bir kanıtıydı.

hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu arttırılmıştır. Başbakanın seçimi ise meclisin kompozisyonuna uygun olarak başkandan parlamentoya kaydırılmıştır.³⁴⁵

İdari anlamda yapılan en önemli reform ise İsveç Krallığından beri varlığını sürdüren yarı otonom idari ajansların kaldırılması ve yetkilerinin çeşitli bakanlıklara devredilmesi olmuştur. Tek biçimli merkezi devlet yapısını adem-i merkezileştirmek için bulunan çözüm; bölgesel ve merkezi düzeyde bölgesel kalkınma merkezlerinin kurulmasıdır. Böylece finansal ve idari anlamda çeşitlilikler ve farklılıklar arttırılmıştır.³⁴⁶

Kamu hizmetlerinin görülmesi merkez ve belediye arasında paylaştırılmıştır. Sivil hizmetler kamu hizmetlerinden ayrı bir varlık olarak düşünülmez. Karar alma sürecinde kamu personeli ve sosyal hizmet personeli etkili olarak yer almaz. Yeni reformla birlikte daha korporatist bir yapıya evrildiği söylenebilir. Ekonomik krizle birlikte özellikle konut piyasası rekabetçi bir alana açılarak kriz aşılmaya çalışılmıştır. Ancak refah hizmetleri gibi kilit hizmet alanlarında yerel yönetimler büyük ölçüde etkisini sürdürmektedir.

Finlandiya yerel yönetimlerinin bütçe gelirlerinin yaklaşık %53 gelir vergilerinden oluşmaktadır. Yerel gelir vergisinin oranına “**Municipal Council**” karar verir. Kurumsal vergiler, cezalar, vergi istisnaları belediyelerin ağırlıklı gelirlerini oluşturur. Daha önce de belirttiğimiz gibi Helsinkinin çatışmadan uzak dayanışmacı yapısı ekonomik kalkınmada da kendini göstermektedir. Dolayısıyla gelişmiş yerel yönetimler gelirlerinin 2/3 e kadarlık kullanımını merkezin belirleyeceği alanlara aktarırlar. %8’e kadar olan kısmını ihtiyacı olan belediyelere dağıtırlar. Son reformlarla bazı hizmetlerin görülmesi merkezden yerele aktarılmıştır. Öte yandan, 1995 reformuyla yapılan bir değişiklikte devlet teşviklerinin şehir içi belediyelere aktarılması azaltılmıştır. Görüldüğü gibi bu durumu ekonomik anlamda özerkleşme olarak yorumlayamayız. Çünkü belediyeler arası işbirliğinin arttırıldığı durumlarda

³⁴⁵ Appointment and Organisation, functionsa of Finnish Government, (Çevrimiçi), <http://www.government.fi/tietoa-valtioneuvostosta/perustietoa/en.jsp>, 4.Nisan.2011

³⁴⁶ OECD Public Governance Review Of Finland Gives A Good Basis for The Public Management Agenda of the Next Electoral Period, OECD Report Review, Edit note, s.4

sorumlulukların belli belediyeler tarafından alındığı görülmektedir. Son olarak siyasal anlamda yerel yönetimlerin katılımını sağlayacak; alan imar, yerleşim planları ve genel imar planları İç İşleri Bakanlığı'nın onayına tabi iken; 1999 yılından beri, birlikte yasal mevzuata aykırı olmayacak şekilde belediyeler özerk şekilde planlarını yapıp uygulayabilmektedirler.³⁴⁷

Son olarak Finlandiya'da YG- 21 süreci diğer Nordik ülkelere göre daha yavaş işlemiştir. Merkezi ve ulusal düzeyde desteklemeden önce; belediyeler tarafından yürütülmüş dolayısıyla aşağıdan yukarıya doğru süreç işlemiştir. 1996 dünya zirvesi döneminde yerel yönetimlerin çok azı YG-21 programını yürütürken; iki yıl gibi bir süre içerisinde yarısına yakını programa dahil olmuştur.³⁴⁸ Yerel Gündem 21'in ilk uygulanma sebepleri; 1990'larda belediyelerin içine düştüğü ekonomik krizden çıkmak için yöneticilerin ürettiği geçici çözümlere, belediyelerin ve daha sonra merkez ve ulusal yönetimin verdiği cevap olarak açıklanabilir. İlk olarak 1993 yılında YG-21 metni Finceye çevrilmiştir. Tüm düzeylerde katılımı arttırmak için aktif sürdürülebilir kalkınma programları yürütülmüştür. "Finlandiya Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu" ulusal düzeyde kurulmuştur. İlk kurulduğunda 1993-97 periyodunu kapsıyordu ancak daha sonra; 1997-2002 sürecinde de devam etmiştir.³⁴⁹

Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu hala varlığını sürdürmektedir. İşleyişi bakanlıklar arası sekreterlik tarafından belirlenir. Yılda sekiz, on defa toplantı düzenler. Değişik bakanlıklardan alanında uzman yaklaşık 20 bakanlık üyesi yer alır. Esas olarak, Çevre Bakanlığı'na bağlıdır. Bütçesi, çeşitli uygulama incelemelerini bu bakanlığa bağlı olarak sürdürür.³⁵⁰

³⁴⁷ Giersing, **a.g.e.**, s. 137

³⁴⁸ 2009 rakamlarıyla 342 belediyenin 251'i YG-21 programını yürütür.

³⁴⁹ Forum olarak çalışmaktadır. yerel yönetimler, işçi işveren sendikaları, iş adamları, STK'lar kilise, çıkar grupları medya gibi çeşitli kesimlerden oluşur. Kurumun 2006 yılı sürdürülebilir stratejik planda siyasal etkisi hissedildiğinden Nisan 2007 yılından beri 14 yıllık süre için başbakanlık kontrolü devralmıştır. Emek bakanı komisyon başkanı, Çevre Bakanı yardımcı başkan ve dört bakan bu komisyonda yer alır.

³⁵⁰ Finnish National Commission on Sustainable Development, (Çevrimiçi), <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=4412&lan=en>, 23.Nisan.2011.

1997 yılında yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınma birimleri oluşturuldu merkezi yönetimlerden daha etkili hareket etmeyi başardılar. Johannesburg zirvesinde inisiyatifi ele aldılar.³⁵¹

Bölgesel merkezlerin çabaları bugün geleneksel olarak çevrenin korunması ve canlı çeşitliliği gibi çevresel konulara odaklanmıştır. 2008 yılında yapılan bir araştırmada Fin yerel yönetimlerinin üçte ikisi YG-21 sürecine dahildir. Ayrıca 151 ülkede yapılan karşılaştırmada dördüncü sıradadır.³⁵² 2009 raorunda çevresel amaçlarının yanı sıra sürdürülebilir toplum, kalkınma hedefleri sıklıkla belirtilmektedir. Rekabetin olumlu bir güç olarak kullanılabileceği vurgusu da yine ulusal stratejik planda yer alır.³⁵³

3.2.2. Helsinki Kent Yönetimi

3.2.2.1.Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Evrimi

Helsinki bir ticaret kenti olarak 1550’de İsveç krallığı döneminde kurulmuştur. Ancak kısa sürede açlık, savaşlar ve yoksullukla yüz yüze kalmıştır. 18. yüzyılda donanmasını güçlendirmesi ve o dönemde İsveç’in Rus işgaline maruz kalması iki krallık döneminde hızla gelişmesine ve güçlenmesine ortam hazırlamıştır. 20 yüzyıla gelindiğinde ise endüstrileşme ve kentleşmeyle birlikte 20. yüzyılın kilit kentlerinden birine dönüşmüştür.

Helsinki dediğimizde metropolitan sermaye bölgesi ve Helsinki belediye yönetimi şeklinde ikili bir ayırımdan bahsederiz. Burada vurgulanması gereken diğer Finlandiya belediyelerinde olduğu gibi bu kentin kent konseyi tarafından

³⁵¹ Çeşitli bakanlıklar, Finlandiya bölge yerel yönetim birlikleri ve çevre örgürü olarak Natur och Miljo etkili oldu. Bu kurum finansal anlamda sponsor omadı, bir düşünce kuruluşu olarak çalıştı. Tartışma platformu oldu. Finansal destekler ise daha çok AB yapısal yardım fonlarından elde edildi ancak bilindiği gibi bunlar proje proje tahsis edildiği için uygulamalar arasında koordinasyon sağlanamadı.

³⁵²National Assesment of Sustainable Developement in Finland, 2009, (Çevrimiçi), <http://www.environment.fi/default.asp?contentid=365953&lan=EN>, 23.Nisan.2011

³⁵³ Sürdürülebilir Kalkınma ilkesi 2000 tarihli anayasa ve Fin yerel yönetim yasasında güvence altına alınmıştır.

yürütüldüğüdür. Metropolitan alanı olarak ise sınırlı gönüllü katılıma dayalı dört belediyenin işbirliğinden oluşan bir birlik olmasıdır.³⁵⁴

3.2.2.2.Helsinki Gündem -21

Sürdürülebilir kalkınma çabaları Helsinkide 1950’den beri varlığını sürdürmektedir. Bunun en önemli nedeni; 1960-70’lerde geçirdiği hızlı kentleşme sürecinde enerji üretme projesinin bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Daha sonra diğer kentlere dağılmıştır. Kontrolsüz kentleşme ve kamu ulaşımında etkinliğin sağlanması da kilit konular olarak bu ilkeyle düzenlenmiştir. İlk olarak bu planın Helsinkide ortaya çıkmasında uzun süredir varlığı koruyan bir yeşil koridor olmasının etkisi büyüktür. İlk olarak 1980’lerde hazırlanan eylem planıyla gündeme gelmiştir.³⁵⁵

Helsinki’de YG-21 sürecine ve kurumlarına bakacak olursak 1997 yılında G-21’in ilkelerine dayanarak eylem planı oluşturulmuş; doğal hayatı koruma, emisyonu azatma ve yeşil enerjiyi yaygınlaştırma, yerel düzeyde vatandaş katılımını arttırma, işbirliğini sağlama, yerel sakinlerin görüşleri doğrultusunda yeşil imara uygun ekolojik kentler kurma ve sürdürülebilir kalkınmayı gözlemleme hayata geçirme gibi bir dizi ilke kararı uygulamaya geçmiştir. Bu eylem planı doğrultusunda beş yıllık periyotta hem profesyonel kesim hem de yerel sakinleri bir araya getiren katılımcı toplantılar ve uzun vadeli eylem planı hedefleri belirlenmiştir. 1998 Nisan ayında ilk halk toplantısı **“Finnih Environment House”**’da 400 kişinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Bu toplantı sonunda sürdürülebilir kalkınma için 17 konuda çalışma grubu oluşturulmuştur. 15-20 arası üyesi vatandaşlardan; 2-4 arası belediye bölümlerindeki temsilcilerden oluşan çalışma grupları; Çevre, ekonomi ve sosyal-kültürel alanlarda konumlanmaktadır.³⁵⁶

Daha sonra çalışma gruplarının tekliflerini değerlendirmek üzere Eylül 1998 ve çıkar grupları ve çalışma gruplarının raporları 1999’da yayımlanmıştır. Haziranda yapılan

³⁵⁴ Giersing, **age**, s. 124.

³⁵⁵ “Achievements and Challanges of Sustainable Developement in Helsinki,” **Helsinki City Council Report**, 2010, s. 6.

³⁵⁶ “The Core Indicators of Sustainable Developements in Helsinki,” **Helsinki City Urban Facts Office**, 2002, s. 5.-12.

dördüncü forumda uzun vadeli YG-21 planı kabul edilmiştir. Bunun anlamı ileriye dönük olarak programın işleyeceğidir. YG-21 Helsinki örneğinde; ekonomik, sosyal, kültür, çevre gibi konularda çalışmıştır. 1998-2001 periyodunda 60-70 belediye personelinin irtibata geçmesini sağlayacak bir ağ sistemi kurulmuştur.³⁵⁷

Kent konseyinde; **“City Board”**a bağlı olarak bir yürütme komitesi oluşturulmuştur. Çevre merkezinde YG-21 projesini yürütecek bir yapı oluşturulmuştur. Çeşitli aktörleri bir araya getiren uzmanlık ofisleriyle projenin yürütülmesi desteklenmiştir.

Projenin yürütülmesi için oluşturulmuş birbirine paralel çalışan iki mekanizma bu noktada önemlidir. Belediye yönetimlerinin planlanmasında iki mekanizma bulunur. İlk mekanizma tartışmadır. Bu süreçte kent konseyi tarafından belirlenen sürdürülebilir genel amaçların dayanakları, önemli noktaları belirlenir; fırsat ve tehditler, güçlü ve zayıf yanlar analiz edilir. İkinci mekanizma toplantılardır. YG-21 eylem planı çeşitli politika alanlarındaki eylem planlarıyla uyumlaştırmak için yerel sakinlerin hemşehricilik düzeyinde yaklaşması sağlanır.³⁵⁸

Vatandaşların bu sürece dahil olması ise iki şekilde olmaktadır. İlk olarak eylem planlarını hazırlanması sürecinde; ikinci olarak, çalışma gruplarının yönetiminde hemşehri statüsünde yer almaktır. Birinci katılım şekli; tartışma toplantılarında iş adamları, çeşitli çıkar grupları, STK’lar, siyasal dinsel birlikler, akademik kurullar, profesyonel birlikler ve süreçle ilgili yerel sakinlerden oluşur.³⁵⁹

2002-2010 Aralığında; çeşitli kurumlardan ve yerel halktan oluşan 4000’in üzerinde vatandaşın planlama sürecine katıldığı belirtilmektedir. Bu süreçte yaklaşık 160 küçük ölçekli proje yerel sakinler tarafından belediye desteği ile yürütülmüştür.³⁶⁰

³⁵⁷ “The Helsinki Action Plan for Sustainability: Agenda 21,” **Approved by City Council**, s.12

³⁵⁸ **A.e.**, s.12.

³⁵⁹ “Experience with Local Agenda 21 Policy Tool,” No: 2001/1, **Environment Center**, s 14

³⁶⁰ “Achievements and Challenges of Sustainable Development in Helsinki,” **City Council**, 2010, s. 6.

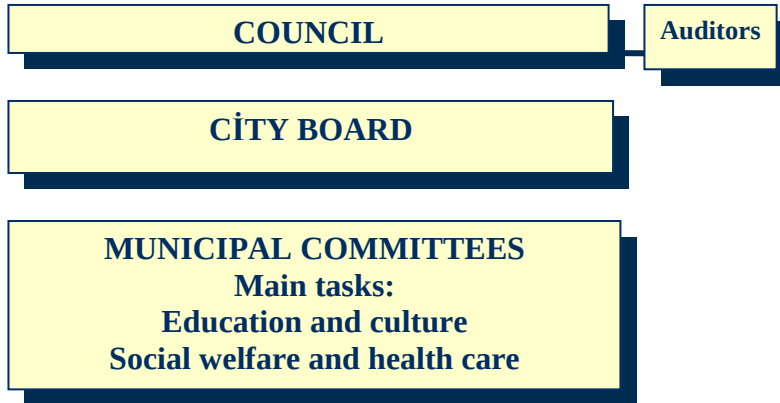
Buraya kadar Finlandiya'nın idari yapısının tarihsel süreçte evrimini, reform süreciyle merkez yerel arası ilişkiler arası dengelerin değişimini; iyi yönetim uygulaması ve katılım mekanizması olarak YG-21 sürecini ve etkilerini anlattık. Helsinki kentinin tarihsel görünümü ve idari bölümlendirmede anlamını tartıştık. Bu aşamada Helsinki kent konseyini yapısal ve işlevsel olarak anlatmaya çalışacağız. Yapısal düzeyde incelerken kent konseyinin çalışmasını sağlayan kurumlardan, kısaca organlarından ve bileşimlerinden bahsedeceğiz. Kentin; siyasal, idari ve ekonomik yönetimini sağlayan parçalar nelerdir? sorularını yanıtlayacağız.

3.2.2.3.Helsinki Kent Konseyi: Yapısal Düzeyde İnceleme

Belediyeler yönetimlerini özgür şekilde belirleyebilmelerine karşın örgütsel yapıları her zaman aynı kalmaktadır. Helsinki kent konseyi; Belediye konseyi, yürütme kurulu ve belediyelerin idari ve finansal denetimini sağlamak için denetim komitesi, dört yılda bir seçimleri düzenlemek için bir seçim komitesi ve belediye yöneticisinden oluşur.

Belediye Konseyi Örgütlenmesi

(Yerel Düzey)



Source: "Association of Finnish Local and Regional Authorities", 2010, (Çevrimiçi), http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;374;36984;31661;4869, 4.Nisan.2011

Helsinki belediye yapısının; yerel siyasette kent planlama, okul, sağlık eğitim ve kamu ulaşımı gibi refah hizmetleri konularında en önemli karar alma organı konseydir. Dört yılda bir seçilir ve 85 üyeden oluşur. Belediye Başkanı ise konsey içinden seçilir. Konsey; belediye sakinlerinin katılımına açık şekilde ayda bir kere düzenlenen seçili üyelerinin arasından belirlenen oturum başkanı başkanlığında toplanan, karar alma organı olarak çalışır.³⁶¹

Belediye yürütme kurulu 15 üyeden oluşur. Konsey tarafından belirlenir. İdari ve finansal yönetimden sorumludur. Konseyin verdiği kararların uygulanmasından ve yasaya uygunluğunun denetlenmesinden sorumludur. Bu organ iki yılda bir seçilir. Fakat pratikte dört yılın tamamında aynı ekip görev yapar. Kurul toplantıları her pazartesi günü yapılır, toplantı gündemi toplantıdan önceki cuma günü belirlenir, toplantı kararları ise toplantı sonrası web sitesinde yayınlanır. Belediye yöneticisi konsey tarafından atanır ancak konsey ya da yürütme kurulunda oturmaz, oy hakkı yoktur. Kısaca belediyenin en üst düzey memurudur. Yürütme kurulu altında hizmet görür. İdari, finansal yönetsel ve diğer görevlerin başındadır. Bunlara ek olarak çeşitli türlerde daimi görevli ve yöneticilerden oluşan yürütme kurulunun altında yer alan yapılar yer alır.³⁶²

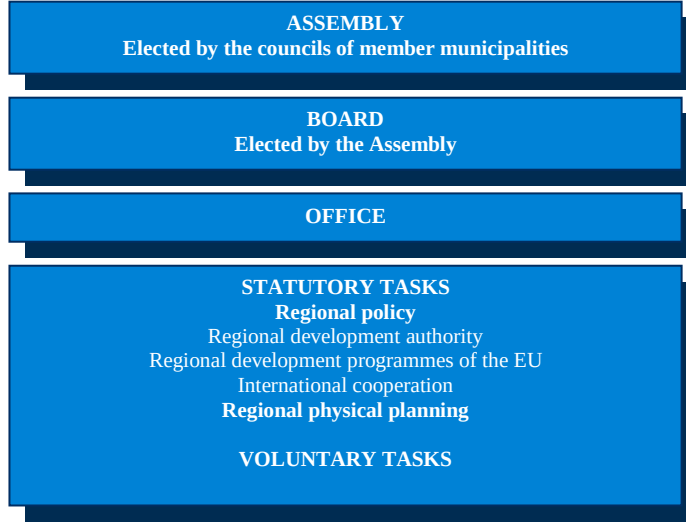
Kısaca; konsey ve yürütme kurulundaki üyeler politikacılar ve maaş almazlar. Ancak oturumlar için ödenek alırlar. Çoğu zaman tam zamanlı çalışmak zorundadırlar bu durum dezavantaj olarak görülebilir. Ayrıca belediye yöneticisi ne konseyde ne de yürütme kurulunda oy kullanamaz.

³⁶¹“City Board”, (Çevrimiçi), http://www.hel.fi/wps/portal/Helsinki_en/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Helsinki/en/City+government/Decision-making/City+board/, 4.Nisan.2011

³⁶² Eğitim, kültür, sağlık, sosyal ve sağlık bakımı, çevre ve teknoloji altyapıları. “City Board”, (Çevrimiçi), http://www.hel.fi/wps/portal/Helsinki_en/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Helsinki/en/City+government/Decision-making/City+board/ 10. Nisan.2011

Bölgesel Konsey

Bölge Konseyi (Bölgesel Düzey)



Kaynak: “Association of Finnish Local and Regional Authorities”, (Çevrimiçi), http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;374;36984;31661;4869, 4.Nisan.2011

Yukarıda Finlandiya’nın 19 idari bölgeye ayrıldığını ve her bir bölgenin bölgesel konseyler tarafından yönetildiğine işaret ettik. Helsinki belediyesi Uusimaa bölgesine bağlı 28 belediyeden biridir. Bölgesel konseyler 1995 tarihli yerel yönetim yasasında güvence altına alınmıştır. Uusimaa bölgesi konseyi üyeleri; belediye üyeleri arasından seçimle belirlenir. Bölge konsey üyeleri aynı zamanda belediye konseyi üyeleridir. Üye belediyelerin seçtiği 78 üyeden oluşur. Son olarak her üye belediye bölge konseyine bir temsilci atar.

Belediye kuruluna katılım üye belediyelerle bağlantıya geçmeyle sağlanabilir. Karar alma; hem ortak toplantılarla belediye üyeleri arasında yada belediyelerin talebiyle olur.³⁶³ Bu yapının önceki yapıdan farkı temsilcilerin farklı kişiler olması ve üye sayılarıdır. Konsey kararlarını yürüten kurul 22 üyeden oluşur ve konseyde olduğu gibi parti kompozisyonuna göre atanır. Ayrıca kurul başkanı da yine konsey tarafından belirlenir. Bu yapıda; tüm idari görevleri ise kurul görmektedir. Ayrıca,

³⁶³ Örneğin üye belediyelerin konseylerinden birinin toplantı talebinde bulunması.Ussama Regional “Council website,” (Çevrimiçi), <http://www.uudenmaanliitto.fi/index.phtml?l=en&s=1>, 10. Nisan.2011

bölgesel ve üye belediyelerin çıkarlarını gözetecek şekilde kent planlarını yapar. kalkınma hedeflerini gerçekleştirir.

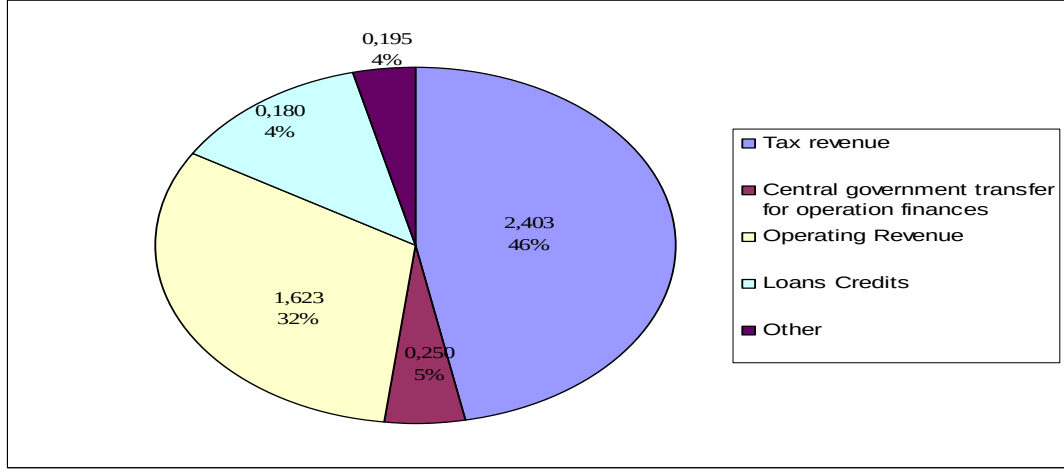
Kentin ekonomik durumuna baktığımızda gelir kalemleri; belediye gelirler vergisi, emlak vergisi, kurum gelirleri vergisinin bir bölümü, idari düzeyde belirlenen tüketim kesintileridir.

Merkezi hükümetten ise Maliye Bakanlığı, Eğitim Kültür Bakanlığı ve Sosyal İşler Sağlık Bakanlığından gelen vergiler gelirlerin bir bölümünü oluşturmaktadır. Ayrıca merkezi hükümetin teşvik amaçlı gönderdiği ortalama yatırımların belli bölümü ve hibeler de yine gelirlerin içinde yer alır. Ancak önemli bir nokta gelirlerin büyük bir bölümünü belediyenin her yıl belirlediği oranda alınan gelir vergilerinin oluşturduğudur.

Aşağıdaki grafikte Konseyin 2009 yılına ait gelirleri; euro üzerinden değerleri ve yüzdelik ağırlıkları görülmektedir. 2011 yılı kabul edilen bütçe planında vergiler gelir içinde ağırlığını korumaya devam etmiştir. Bütçe planında yatırım harcamalarının borçlarla finanse edileceği belirtilmektedir. Merkezi hükümetten aktarılan fonların azlığı ise dikkat çekicidir.³⁶⁴

³⁶⁴ Helsinki City Council Approved 2011 Budget, (Çevrim içi), <http://www.hel.fi/hki/Taske/en/news/helsinki+takes+loans,+growth+of+expenditure+must+be+held+b+ack>, 10. Nisan.2011

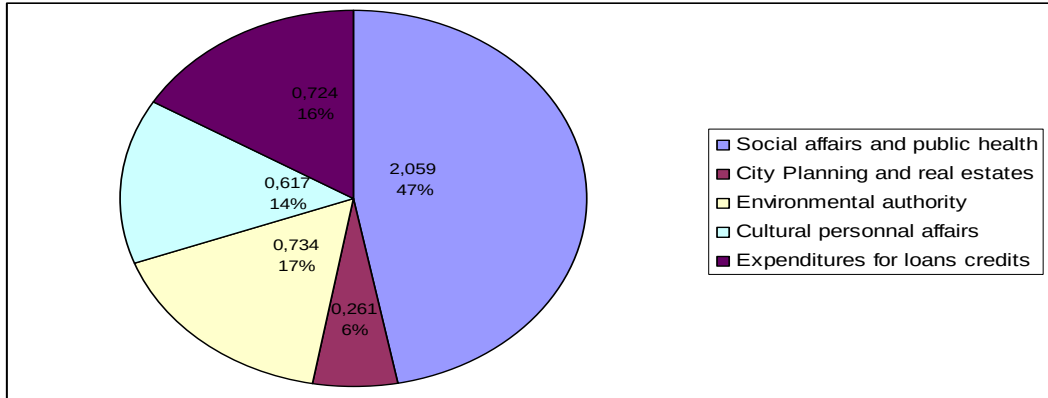
Helsinki Konseyi Gelirleri(2009)



Kaynak; City of Helsinki, Annual Report 2009, (Çevrimiçi),
http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/4474d2004a17412c81d8e93d8d1d4668/Helsinki_vuosikertomus2009_eng.pdf?MOD=AJPERES, 10. Nisan.2011 s. 26,

Harcamalar açısından özellikle çocuk bakımı, engelliler ve sokak hayvanlarını koruyucu projelerin arttırılmasına yönelik hedefler, sağlık, eğitim gibi konularda da gönüllülüğe dayalı hizmet yöntemlerini geliştirme ihtiyacı önemli konular olarak yer almaktadır.

Helsinki Konseyi Harcamaları(2009)



Kaynak; City of Helsinki, Annual Report 2009, (Çevrimiçi),
http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/4474d2004a17412c81d8e93d8d1d4668/Helsinki_vuosikertomus2009_eng.pdf?MOD=AJPERES, 10. Nisan.2011

Harcama kalemlerine baktığımızda sosyal refah harcamalarının payının büyüklüğü dikkat çekicidir. İmar ve çevre konusunda yapılan harcamaların ise diğer önemli iki konu olduğunu görmekteyiz. Sürdürülebilir kalkınma raporlarıyla birlikte bu durumu değerlendirdiğimizde konseyin rapor ilkeleri doğrultusunda hareket ettiğini söyleyebiliriz.

3.2.2.4.Helsinki Kent Konseyi: İşlevsel Düzeyde İnceleme

Helsinki kent konseyi, idari reformlar sonrası ekonomik anlamda daha fazla devlet baskısına girmiştir. Bunun nedeni gelirlerin ne kadarının hangi alanlarda kullanılacağını merkezi yönetim tarafından belirlenmeye başlamasıdır. Finlandiya gerçekliğine uygun olarak devlet modelinin yüksek düzeyde kamu personeli istihdamı olduğu ve sosyal hizmet alanlarına kaynakların büyük bir bölümünün aktarıldığını düşünürsek; 1990 sonrası reformlarla birlikte bu sürecin tersine işlemeye başladığı yadsınamaz. Ayrıca merkezi düzeyde karar alırken Finlandiya'nın korporatist yapıyı diğer Nordik devletlerden daha az kullandığını düşünecek olursak³⁶⁵ adem-i merkezileşme sürecinin çok düzeyli yönetim modelinde belirtildiği gibi değil; merkezileşmeye doğru tersinden işlediğini gözlemleyebiliriz.

Yasal düzenlemelerle belediye planlarının yasalara uygun olmak kaydıyla belediyeler tarafından hazırlanması yetkisi tanınmıştır. Ancak Helsinki örneğinde özellikle “konut alanlarında rantlaşmaya” yol açtığını ve “sosyal eşitlik” anlamında buradaki gerçeklikten farklı olarak bir kutuplaşma yaşandığını görmekteyiz.

Konseyin işlevsel düzeyde görünümünü siyasal ve ekonomik açıdan bu şekilde özetleyebiliriz. İdari anlamda ise en ciddi kriz; belediye başkanının konsey içinden seçilip, hem konsey hem de yürütme kurulunda oy hakkının olmamasıdır.

Yerel konularda karar alma sürecine sakinlerin katılımı yerel yönetim yasasıyla güvence altına alınmıştır. Bunlara ek olarak; yerel halk, belediye yöneticileriyle de

³⁶⁵ Giersing, a.g.e., s.129.

irtibata geçmeleri desteklenmiştir. Özellikle karar alma sürecinde nasıl organize olacakları ve hangi konularda yer alacakları şu şekilde belirlenmiştir:³⁶⁶

- Belediye organlarında seçilmiş üyeleri hizmetten yararlananların seçmesi
- Yerel yönetim alanlarında idari organları kurmaları
- Yerel konularda bilgilenme
- Karar almadan önce sakinlerin görüşünü alma
- Yerel yönetim fonksiyonunu yerine getirmek için işbirliğini sağlama
- Yerel halka planlama konusunda hazırlama ve uygulama konularında yardım sağlama
- Yerel referanduma katılma

Bunlara ek olarak arazi kullanımı, imar yasası, gençlik yasası; bazı özel konularda karar alma sürecini etkileme yetkisi vermektedir.

Helsinki belediye yöneticisiyle yapılan bir görüşmede; belediye başkanının halk tarafından seçildiği ve karar alma sürecinde koordinatör rolü üstlendiği yapının daha işlevsel olacağı vurgulanmaktadır. Bu yolla başkan eşitler arası birinci rolüne soyunacak ve bütçe harcamasının tayininde kilit rol oynayacaktır. Böylece hem belediye yönetimiminin başındaki en yüksek memur statüsü seçilmiş bir siyasal görevliye dönüşerek meşruiyet zeminini arttıracak hem de bütçenin üzerinde merkezin aşırı sınırlayıcı etkisi kalkacaktır.³⁶⁷

Her şeye rağmen sosyal hizmet alanlarına aktarılan payın en yüksek olması, son dönem reformlara karşı ciddi bir direncin olduğu işaretini vermektedir. Bu noktada Helsinki'nin "Çok Düzeyli Yönetişim Üzerine Ulusal Rapor"'u önemlidir. Öte yandan hizmetlerin götülmesinde piyasa güçlerinin ve özel sektörün özellikle sosyal hizmet ve bakım alanında etkili olması önemli bir tespittir.

³⁶⁶Nea Heinonen, "Local Government System In Finland," **The North-South Local Government Co-Operation Programme / 2005-2007 for The Association Of Finnish Local And Regional Authorities**, 2011, s. 8.

³⁶⁷Giersing, **a.g.e.**, s. 138

3.2.2.5.Çok Düzeyli Yönetişim: Finlandiya

Avrupa Birliğinin Finlandiya üzerine etkileri özellikle son on yıllık değişim üzerinden okunabilmektedir. Bu değişim, siyasal ve ekonomik alanlarda ve özellikle yönetim yapıları üzerinde meydana gelmiştir.³⁶⁸ AB'nin iki temel ilkesi rekabet ve güvenilirlik ilkeleri Finlandiya'da çeşitli reformlarla hayata geçirilmiştir. Özellikle rekabet ilkesiyle Helsinki ekonomik potansiyelini arttırarak post endüstriyel kentler arasında yerini almıştır.

Ancak belirtmek gerekir ki, AB müdahaleleri Finlandiya'nın bazı konu başlıklarında başarıyla uygulanırken bazı alanlarda sorunsuz uygulanamamıştır. Bu durumda Finlandiya'nın üniter devlet yapısına sahip, güçlü merkezi idare ve otonom belediye yapısının önemi büyüktür.

Kent politikaları açısından AB düzenleyici ilkeleri büyük ölçüde Finlandiya'nın ulusal amaçlarıyla örtüşmektedir. Çünkü Fin kentleri, diğer Avrupa kentlerinden farklı olarak ekonomik gelişimini kentlerin ekonomik potansiyelinin gelişimi üzerine kurmaktadır. Ayrıca Avrupa çevre direktiflerinin hazırlanmasında Finlandiya belediyeler ve bölgeler otoritesinin uzmanlarının katkıları büyüktür bu nedenle de bu direktifler uygulamaya konmalıdır.³⁶⁹

Sorunlu alanlar ise Finlandiya'da sosyal hizmet alanlarında özellikle sağlık bakımı ve eğitim, engelliler, yaşlılar çocuklar gibi alanlarda AB'nin kamu hizmeti ilkelerinden genel çıkar ilkesiyle uyumlaştırılması tepkiye yol açmaktadır.

Komisyon raporuna göre Finlandiya'nın şüpheyile baktığı konulardan biri açık işbirliği yönteminin uygulanmasıdır. Çünkü özellikle istihdam alanındaki direktiflerde bu yöntemin uygulanması Finlandiya gerçekliğini ve sınıfsal mutabakatını bozucu etkiler oluşturarak, sosyal kutuplaşmayı arttırıcı etki yaratabilir. Bilindiği gibi bu yöntemde kararlar bağlayıcı değil daha “yumuşak” düzeyde

³⁶⁸ Jussi Kinunen, “Multi Level Governance, The Dynamics of EU Choesin Policy The Structural Funds as a Vector of Change in Finland,” **Research Programme, EU Enlargement Project**, University Collage Dublin, 2003, s. 25.

³⁶⁹ Finnish Local And Regionl Authorities and EU Report, **Finnish Local And Regional Authorities**, 2006, s. 14.

hazırlanmaktadır. Ayrıca AB yetkileri ile üye devlet yetkilerinin sınırları tam olarak ayrılmamıştır. Öte yandan iyi uygulamaları paylaşarak Nordik yerel sistem ve hizmet modeline katkıda bulunabilirler.³⁷⁰

Bir diğer şüpheli konu yapısal fonlardır. Lizbon Andlaşması'na göre dağıtılan fonlar; sınır ötesi işbirliğini arttırırken idari yapıyı da güçlendirmeyi hedefler. Seyrek nüfuslu yerlerine daha fazla fon aktarılmış güney ve batı bölgelerine ise daha az fon ulaşmıştır. Buna göre yerel ve bölgesel düzeyin özel durumları göz önünde bulundurularak, program gözden geçirilmelidir.

Kısaca bu tabloda AB'nin bölgeciliği, bölgesel düzeyde düzenlemelere ağırlık verirken daha küçük ölçekte belediyeleri ihmal eder. Bu nedenle AB bölgeciliği “belediye körüdür”³⁷¹. Oysaki Finlandiya yereli belediyeler üzerinde yürür bu nedenle belli politika alanları dışında “Vatandaşlar Avrupası” genel olarak iyi bir şey olarak görülmez.

3.2.3. İsveç'te Kent Yönetimi

İsveç Ortaçağdan beri bağımsız ve tek bir ülkedir. “Etnik anlamda bugünkü muhafazakârların ideal olarak kabul ettiği homojen yapı, Norveç'in ayrılmasıyla mümkün oldu.” Modern merkezi yönetim ise ilk defa 16. yüzyılda Gustav Vasa'nın kral oluşuyla başladı. 17. yüzyılda ülke İsveç İmparatorluğu'nu kurmak adına genişletildi. Ancak İskandinavya dışında fethedilen yerlerin büyük bir kısmı 18. ve 19. yüzyıllarda kaybedildi. İsveç'in bugün Finlandiya'da kalan doğu yarısı 1809'da Rusya tarafından ele geçirildi. 1814 savaşında İsveç'in komşusu Norveç'i tek bir ülke altında birleştirmeye zorlaması söz konusu oldu.. Kurulan birlik 1905 yılına kadar sürdü. 1814'ten beri İsveç, barış politikası izlemekte ve savaşa dayanmayan bir dış ilişkiler siyaseti gözetmekte, çıkan çoğu savaşta tarafsız kalmaktadır.³⁷²

³⁷⁰ Finnish Local And Regionl Authorities and EU Report, **Finnish Local And Regional Authorities**, 2006, s.12.

³⁷¹ Kinunen, **a.g.m.**, s. 25.

³⁷²“National Government,” (Çevrimiçi), <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16192>, 09 Mayıs.2011

İsveç parlamenter monarşi ile yönetilen bir ülkedir. Kral XVI. Karl Gustav ülkenin başında olmasına rağmen resmi olarak fazla yetkiye sahip değildir. Araştırma kuruluşu olan the “Economist Intelligence Unit”, ülkenin monarşik yönetimi nedeniyle demokratik olarak sınıflandırmanın zor olduğunu belirtmektedir. Buna karşılık ülkeyi 167 ülke içinde en demokratik ülke olarak tanımlamaktadır. Ülkenin yasama merkezi Riksdag (İsveç Meclisi) 349 üyeye sahip olup, başbakanı seçme yetkisine de sahiptir. Meclis seçimleri her dört yılda bir yapılır. Ulusal düzeyde İsveç halkı Riksdag’da temsil edilir. 349 üyeden meydana gelir. Siyasal partiler arasında seçim sonuçlarına göre parti ağırlığı belirlenir. Riksdag’a girmek için genel oyun en az %4’ünü seçim bölgesinin ise en az %12 oyunu alması gerekir. Yasama gücüne sahiptir. Yasa tasarıları hükümete sunulur, ayrıca Riksdag aldığı kararların yürütülmesinden sorumludur. hükümete çalışmalarında yardım eden hükümet ofisi bulunur. Yaklaşık, 300 merkezi yönetim ajansı, sayısız bakanlık ve kamu idareleri bulunur. Mali ekonomisinin bütçesini belirler ve denetler, yasaları akdeder. Parlamento Finans Komitesi, Emek Piyasası Komitesi gibi çeşitli çalışma gruplarında hazırlanan tasarıları oylar. Parlamento hükümeti denetleme gücüne dayanarak, hükümet etme ve yönetme işlevi üstlenir.³⁷³

Merkez yerel ilişkileri açısından ilkesel olarak üniter devlet olup; Bölgesel düzeyde ülke 21 kantona’a ayrılır. Siyasal kararlar bir taraftan bölge ve kanton düzeyinde kanton halkı tarafından seçilen karar alıcılar tarafından alınır, öte yandan kantonların hükümet organı olarak aldığı kararlar yönetim kurulu tarafından uygulanır. Merkezi ve bölgesel düzeyde görevleri bulunan merkezi hükümet ve bölge temsilcilerinden oluşan kanton yönetim kurulu bulunmaktadır. “Kanton Yönetim Ofisi” başı kanton valisi tarafından uygun bulunarak, hükümet tarafında atanır. Kamu idarelerin çoğunluğuyla işbirliği yaparak sosyal refah konuları ve bölgesel planlarla ilgili görevleri bulunur.³⁷⁴ idari usulleri açısından, merkezi, bölgesel ve yerel olmak üzere üç düzeyde teşkilatlanmıştır.

³⁷³ “National Government”, (Çevrimiçi) <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16192>, 9 Mayıs.2011

³⁷⁴ “National Government”, (Çevrimiçi) <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16192>, 9 Mayıs.2011

İsveç üniter bir devlettir ve tüm kuvvetler ulusal yasama ile dağıtılır. Bu yasama ergi, hem the Riksdag hem bölge hem de yerel (belediye düzeyinde) temsil edilmektedir. Komün olarak adlandırılan yapılar birbiriyle diğer üniter devletlere göre daha bütünlüktedir. Komünlerin özerklikleri, 1800'lere kadar geçmişe dayanır ve 1975'ten beri anayasal güvence altındadır ve bölgesel ve yerel düzeyde doğrudan seçimle temsiliyeti ve bunlara ek olarak, hem yerel hem bölgesel düzeyde yetki ayrımı ve vergiye el koyma hakkı ile güçlendirilmiştir.³⁷⁵

Finlandiya'dan farklı kurumları bulunur. Kantonlardan oluşmasının bir sonucu olarak siyasal özerklik ve idari özerklik bir arada yürür. Ancak merkezi yönetimin belirlediği sınırlar ve çıkarlar İsveç örneğinde korunur. Parlamento kendi içinden bir başbakan seçer ve diğer bakanları başbakan belirler. Hükümet parlametoya karşı sorumludur ve politikalarını yürütmek için desteğini almak zorundadır. Bakanlar Kurulunun en temel iki görevi; yasa tasarıları ve yürütmeye ilişkindir. Bunun için 300'e yakın yardımcı kurum, idare bulunur. Hükümet ajansları otonom yapılardır. Hükümete yardım ederler. Hükümetin kabul ettiği direktifler doğrultusunda kendi hesabına hareket eder. Hükümet ajanslarına; Sağlık Refah Kurulu, Sosyal Sigorta Kurulu, Ulusal Emek Piyasası Kurulu merkezi, İsveç Radyo Kurulu ise devlet işletmelerine örnektir. Merkezi yönetime bağlı özerk ajanslara örnek; Ulusal Sağlık ve Refah Kurulu, Ulusal sosyal Sigortalar Kurulu, Ulusal Emek Piyasası Kuruludur³⁷⁶. Devlete ait işletme örneği ise; "İsveç Yayın Şirketidir".³⁷⁷

İsveç ekonomisi tarıma dayanırdı. Sanayi devrimi sürecinde köylerden özel, çiftliğe dayalı tarım ekonomisine evrildi, Bu ekonomik değişime nüfus artışı eklenince göçler başladı. Ülke dışına. 19. Yüzyıl'da liberal ekonominin etkisiyle serbest girişim hız kazandı. Diğer reformlar yeni vergi yasası, seçim reformu, ulusal güvenlik hizmetleridir. Sosyal demokrat liberal, muhafazakârlar bu dönemde ortaya çıktı. Kauçuk, kibrit çelik gibi endüstrileri I. Dünya Savaşında tarafsızlığı sayesinde

³⁷⁵ 1992 yılında İsveç yerel yönetim yasası, karar alma ve yürütme gücü arasındaki ilişkileri tanımlar. Seçilmiş temsilciler, belediye konseyleri, yürütme kurulu ve komitelerden oluşan kantonlar bulunur. Karar alıcılar ve özel kişiler arasındaki iletişimi kolaylaştırır. Kamu kesimi komitesini, hükümet ve parlamenter komitesi atar. Farklı yönetim düzeyleri arasında farklı görevleri üstlenir.

³⁷⁶ Kurullar, National Board of Health and Welfare, the National Social Insurance Board and the National Labour Market Board.

³⁷⁷ İşletmenin kaynakta geçen adı; Swedish Broadcasting Corporation.

geliştirdi. Savaş sonrası kurumlarıyla refah devleti modelinin nüvelerini oluşturdu. 1930'da alman Rus yayılcılığına karşı Nordik savunmasında tarafsızlığı seçti. II. Dünya Savaşında ittifak kurmadı. 1995 yılında AB üyesi, 2003 yılında referandumla ise ortak parasal birliğe geçmeyi reddetti.³⁷⁸

Buraya kadar İsveç'in idari yapısının evrimini tarihsel süreç içerisinde inceledik. Bu noktada İsveç'in merkez yerel ilişkileri bizim için önem kazanmaktadır. İsveç teşkilat yapısı ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere üç düzeyli yönetimle yönetilmektedir. Bunlara ek olarak AB'ye giriş sürecinden sonra Avrupa düzeyi de bulunmaktadır. Parlamento seçimleri, belediye ve kent konseyi seçimleri dört yılda bir yapılır. İsveç'te kararların nasıl alınıp yönetileceğine seçmenler karar verir. Ayrıca merkezi düzeyde yirmi bir ile (län) ayrılmıştır. Her ilin merkezi devlet tarafından belirlenen kendi yönetim sınırları (länsstyrelse) vardır. Her bir ilde ayrıca birer il meclisi (landsting) bulunmakta olup üyeleri doğrudan seçimlerle belirlenmektedir.

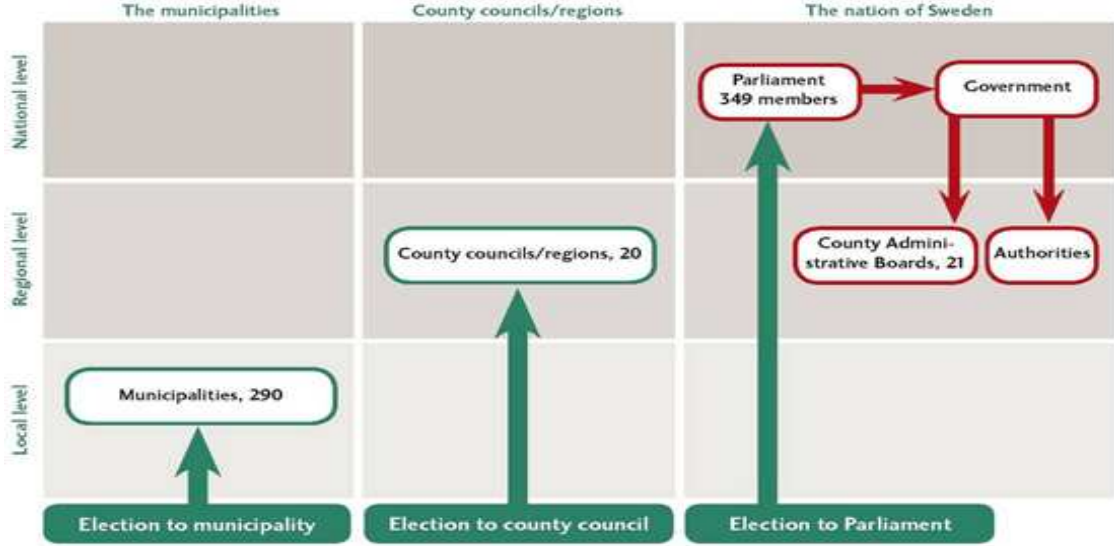
Her bir ilin içinde birden fazla belediye (kommuner) bulunur. 2009 itibarıyla bu belediyelerin sayısı 290'dır. İsveç'teki belediye yönetimi, kent komisyon hükümeti veya kabine tarzı meclise benzer bir şekilde yapılır. Belediyelerdeki yasama topluluğu (kommunfullmäktige) 31 ila 101 arasında üyeye sahip olup kesin bir sayı bulunmamaktadır. Bu üyeler, dört yılda bir ülke çapında düzenlenen ve bir belediye içinde oy verilen partilerin ağırlığı kadar üyeye dağılır.³⁷⁹

Aşağıda İsveç teşkilat yapısı şematik olarak gösterilmektedir. Görüldüğü gibi teşkilat yapısı üç düzeyli olarak teşkilatlanmıştır. Kanton yönetim ofisleri ve kamu idareleri merkezi hükümete bağlı olarak çalışırlar ve merkezi yönetim ve merkezi ofisler ulusal ve bölgesel düzeyde iki kademeli olarak yer almaktadır. Yerel yönetimler ise bölgesel ve yerinden olmak üzere iki düzeyli olarak kurumsallaşmıştır.

³⁷⁸ "Background Note: Sweden", (Çevrimiçi), <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2880.htm#gov>, 9 Mayıs 2011.

³⁷⁹ "Three Democratic Level", (Çevrimiçi), http://english.skl.se/municipalities_county_councils_and_regions/swedens_democratic_system, 9 Mayıs 2011.

İsveç Teşkilat Yapısı



Kaynak; Sweden Democratic System;Erişim, 20.04.2011

http://english.skl.se/municipalities_county_councils_and_regions/swedens_democratic_system

Reform süreci açısından bakacak olursak İsveç Anayasasına göre yerel yönetimler ikili bir işleve sahiptir. Hem halkın tabanından gelen istekleri hem de merkezin politikalarını belirlemesinde yol gösterici bir rolü vardır. İsveç'in yerel özerklik tanımının içeriği çarpıcı şekilde Finlandiya örneğine benzemektedir. Yerel yönetimler bir yandan yerel vergilere doğrudan el koyabilir öte yandan planlama tekeli elinde bulundurabilir. Ayrıca İsveç'te yerel gelir vergileri tek başına yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır. Merkezi yönetimin hibe ve yardımları ise kalan payı oluşturur. Kamu kesimi harcamalarının yarısı yerel düzeyde yapılır. 1950'lerden beri alan yönetimi ölçeğini büyütme operasyonu yapılmış ve bunun sonucunda o dönemde 2500 olan belediye sayısı 289'a kadar indirilmiştir. Bundan başka yerel refah altyapı sisteminin etkinliğini sağlamak için yapılan bu birleşmeler, merkeze göre belediyelerin siyasal ağırlığını artırmıştır.³⁸⁰

Tüm bu noktalardan sonra refah devleti modelinin yerel yönetimi karakteri temel eğitim, geriatri bakımı, konut imar ve toplu ulaşım hizmetlerini belediye düzeyinde görme şeklinde tanımlanabilir. Bölgesel uyumsuzluklar Finlandiya ile benzer

³⁸⁰ Giersing, a.g.e., s.138.

olmakla birlikte ciddi farklılıkları da bulunmaktadır.(gelirler, ekonomik refah nüfus gelişimi) güneyde artan kentleşme ve refah bölgeleridir. Nüfusu azalan ekonomik olarak zayıf bölgeler ise kuzeyde yer alır. Varlıklı ve zayıf bölgeler arasında eşitsizliği dağıtmak için merkezi yönetimin ciddi etkisi bulunmaktadır. Ayrıca bütçe sınırlamalarını aşmak için merkezi yönetimin müdahalelerinden biri yardımları kesmektir. Özellikle 1990'lı yıllarda vergileri dondurmuştur. Ancak bu dönemde sosyal hizmetler artmaya devam etmiştir. Bunun sonucunda belediyelerin mali felaketleri aşmak için bulduğu çözüm; gelir vergisi oranlarını artırmak olmuştur.³⁸¹

Merkezi- yerel yönetim ilişkisi açısından bakacak olursak İsveç reformlarının en önemli gündemi bölgeselleşme konusudur. 1960'lardan beri yapılan bölgecilik tartışmaları, 1990'larla birlikte bölgesel düzeyde adem-i merkezileşmiş bir idari yapının oluşmasına yol açmıştır. 1960 döneminde, bütüncül dayanışmacı bölgeler ve refah hizmetleri görme geleneği, 1980'lerden sonra odağından sapmıştır. Bölgeselleşme sürecindeki bu değişim 1980'lerden 1990'lara kadar aşağıdan yukarı bir karakter gösterirken, 1990'lardan sonra yukarıdan aşağıya bir karakter gösterir.³⁸²

Aşağıdan yukarıya bir karakter sergilemesinde özellikle o dönemde kanton konseyindeki politikacılar, güçlü yerel politikacılar, Kanton konseyleri ve federasyonun çıkar grupları ve İsveç yerel yönetim otoriteleri birliği itici güç olmuşlardır.

Yukarıdan aşağıya etki olarak nitelendirmesinde üç husus dikkat çekicidir. 1992 yılında kamu hizmeti örgütlerinin görevlerini inceleyen ve denetleyen bölgesel düzeyde kurumsallaşmış hükümet tarafından atanmış tek adam komisyonu, kamu yararına denetimini yapar ve raporları parlamenterler komitesine sunar. "Bölgelerin Geleceği" adlı bu rapor mutlak, derin bir bölgesel özerk yönetimin gerekliliğini vurgular. Ayrıca bölge kalkınma hedeflerini merkezi yönetim komisyonundan kanton

³⁸¹ "How Sweden Govern?", (Çevrimiçi), <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858>, 21. Nisan 2011.

³⁸² Bu durumda AB'ye üyeliğin etkisi büyüktür.

konseyine devrini ve kanti konseyinin anayasal durumunun³⁸³ değişmemesini tavsiye eder. Parlamento bu tavsiyelere uygun olarak ölçek büyütme kararı alır.

Va˚stsverigeutredningen raporu ise özellikle bölge ölçeğini büyütmeyi tavsiye ederken öte yandan merkezi hükümet ve kanton yetkilerinin büyük bölümünü bölge düzeyine transferini gerekli görmektedir.1996 yılında çıkarılan bölgesel toplumsal örgütler yasası ise bölgesel pilot programının girişini oluşturmaktadır. İç işleri sekreteri özellikle siyasal ve yapısal inovasyonu gerekli görmektedir.³⁸⁴

Katılımcılık açısından şirket olarak işleyen idari kurumlar, ajans benzeri yapılar, hem yerel hem de bölgesel düzeyde yerini almıştır. Bu yapıların savunması siyasal boyutta katılım yeteneğini ve çeşitli kesimlerin iradesini hizmet alanına yansıtmak olarak okunurken idari anlamda ise üç düzeyli bir yönetim şebekesini oluşturma çabası olarak açıklanmıştır.³⁸⁵

Kısaca belirtecek olursak 1990 sonrası dönemde Bölgesel ve yerel aktörlerin karar alma sürecinde daha ağırlıkta olma talepleri gündeme gelmiş ve bölgesel düzeyde siyasal özerkliğin artırılması, merkez ve çevre arasındaki gerilimi özellikle 1993 yılında ciddi şekilde arttırmıştır. Bu süreç, özellikle kamu hizmetleri konusunda bölgesel düzeyde adem-i merkezileşme ile sonuçlanmıştır.³⁸⁶

Bu konuyu açmamız gerekirse; yeni kamu yönetimi uyumlu reformların İsveç gündemine girmesi 1982 seçimleriyle birlikte olmuştur. O dönemde sosyal demokrat parti programında hizmet yönelimli reform programı desteklenmiştir. Ancak o dönemde hükümete en büyük eleştiri kamu sektörünü iyileştirici reformları yapmamasıdır. Çözüm ise rekabetin fırsatçı ve faydalı yanını törpülemek yerine

³⁸³ Siyasal özerklik yerine idari özerkliğe dayalı yapının korunmasının gerekliliği. Gren, Jörgen "New Regionalism and West Sweden: The Factors of Change in the Regionalism Paradigm," **Regional & Federal Studies**, Vol. XII, No: 3 ,2002, s. 81.

³⁸⁴ Jörgen, **a.g.m.**, a.y.

³⁸⁵ Özellikle RPP programı ile devletin düzenleyici, müdahale yetkileri yeni bölgesel kurumlara transfer edildi. Bu transferin en belirleyici etkisi bu yeni kurumlara bilgi akışının sağlanması olmuştur. David Feltenius, "Relations Between Central and Local Government in Sweden During the 1990s: Mixed Patterns of Centralization and Decentralization", **Regional & Federal Studies**, Vol. XVII, No: 4, 2007 s. 343

³⁸⁶ İsveçte reformların etkisi, siyasal atmosferin değişiminin etkisiyle kurumsal değişimden ziyade özellikle sosyal hizmet alanlarında etkileri önemlidir.

yararlanmak, bu nedenle rekabeti ve inovasyonu güçlendiren piyasa yönelimli reformları uygulamaktır. Özellikle çocuk bakımında kar amaçlı çalışan firmaların artışı dikkat çekicidir. 1988 yılında finans bakanının raporları, “piyasa Dostu Reformlar”ı hazırlar, 1990 yılında çıkarılan yasayla hayata geçirir.³⁸⁷

1991’e gelindiğinde ise sosyal demokratlar ağır yenilgiye uğrar. Sosyal demokratların ekonomi programı erir ve sosyalist olmayan partilere yeni bir “Fırsat Penceresi” açılır. Sosyal demokratlar ise hala bu reformları savunarak tartışmayı alevlendirir. 1991-1994 döneminde sosyal demokrat olmayan partiler daha radikal piyasa odaklı reformları yürütürken sosyal demokratlar bu süreçte reformlar konusunda istekli değildi ancak 1994 yılında kamu kesimi reformlarını sürdürdü. Sosyal demokratlar kamu kesimi reformunun çözüm değil sorunun bir parçası olduğunu anladılar.³⁸⁸

Görüldüğü gibi sosyal hizmet alanlarında piyasayı odağa alan reformlar, Finlandiya’dan farklı eksenlerde tartışılmıştır. Özellikle sağlık, yaşlı bakımı, eğitim gibi konularda özelleştirmelerle piyasa eğilimli reformlar yapılırken devlet ağırlığını korumasına yönelik direncin etkisi hissedilmiştir. Bunun sonucunda sosyal hizmet alanlarına yapılan harcamalar genel bütçede ve yerel yönetimlerin bütçesinde ağırlığını korumuştur.

Son olarak İsveç Avrupa’da YG-21 faaliyetlerinin hem zamanlaması hem de doğuşu açısından öncü devletler arasında başı çekmektedir. 1995 yılında yaklaşık yerel yönetimlerin yarısı yarım zamanlı ya da tam zamanlı çalışan bir YG-21 koordinatörü atamıştı. 1997 yılına gelindiğinde bu oran %70’in de fazlasına denk geliyordu. 1998 yılının sonunda belediyelerin %56’sı YG-21’i kabul ettiğini ve geliştirdiğini söyler. Ulusal destekler; kampanya düzenleme, finans ve koordinasyon YG-21’in faaliyetlerinin gelişmesinde en önemli faktör olarak karşımıza çıkar. 1996 başlarında

³⁸⁷ Christoffer Green-Pedersen, “Market-type Reforms of the Danish and Swedish Service Welfare States: Different Party Strategies and Different Outcomes,” **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. XV, No: 2 ,April 2002, s. 284.

³⁸⁸ A.e. , s. 285

İsveçte YG-21 ulusal düzeyde siyasal gündemin başat tartışma konusu olarak karşımıza çıkar.³⁸⁹

İsveçin YG-21 faaliyetlerini hem strateji hem de uygulama noktasında ulusal fonların ciddi desteğini alması, diğer ülkelerden ayrılmasını sağlayan bir noktadır. 1997 yılına kadar fonlar İsveç Çevre Bakanlığı ya da merkezi hükümete bağlı çevre koruma ajansı tarafından dağıtılmıştır. Bu aşamadan sonra “Yerel Yatırım Programı” ile belediye yönetimlerinin YG-21 faaliyetlerinde özellikle ekolojik sürdürülebilirlik konusunda belediyelerin inisiyatifi artmıştı. Sosyal demokrat yönetimler bu programın çerçevesini genişleterek, “Sürdürülebilir İsveç” adını aldı. 1997’den bu zamana belediyelerin inisiyatifinin arttığı yapı değişime uğramış, büyük ölçüde ağırlığını kaybetmiştir. Belediyelerin üçte biri bu alanlardaki faaliyetlerini azaltmıştır.

Rio Konferansına yanıt olarak, “Rio’dan Sonra Görevimiz” adındaki raporda yerel yönetimlerin süreçteki önemi vurgulanmış ve hükümetin işlevi belirlenmiştir. Aynı zamanda 1993 yılında bir dizi konferansla paydaşlık bilincini yükseltmek amacıyla; ulusal fonların yardımıyla yerel yatırım programı çerçevesinde İsveç Çevre Bakanlığı, Çevre Koruma Ajansı, İsveç Yerel Yönetim Birliklerinin bu üç örgütün YG-21 çalışmalarındaki etkisi ve konumu, belediyelerin önemi vurgulanmıştır. 1994 yılında I. Ulusal program kabul edilmiştir. Bu program BM konferansında alınan kararların yürütülmesine dair bir taslaktır. Daha sonra İsveç Çevre Bakanlığı yerel düzeyde kabul edilen stratejilerin ardından Sürdürülebilir İsveç Programını kabul etmiştir.³⁹⁰

Buraya kadar YG-21 sürecini anlattık, bu noktada katılımcı yapılar nelerdi sorusu önem kazanmaktadır. 1997-2002 periyodunda, hükümet ulusal komite oluşturdu. 1995-97 döneminde yerel bölgesel düzeyde toplantıları finanse etti ve çeşitli kararlar aldı. 1996 yılına gelindiğinde; kral parlamento üyeleri, çevre bakanlığı, iş adamları gibi çok çeşitli kesimlerden katılımcıların sayısı arttı. 2000 yılında II. Komite

³⁸⁹ Ingrid Norland, Rgyve Bjomaes, Frans Coenen, “Local Agenda 21 in Nordic Countries National Strategies and Local Statues,” **Research Report**, No: 1/3, **Oslo University**, 2003, s. 13

³⁹⁰ **A.e.**, s. 15

oluşturuldu ve şehirleri de içine alan toplantılar düzenlendi, forumlar oluşturuldu. Özellikle sürdürülebilir kentler ve imar planı bu süreçte önem kazandı. Yerel yönetim birliği, emek birlikleri, bakanlıklardan atanan uzmanlar gibi çeşitli kesimlerin temsilcileri katıldı. Bugün bu yapı çevre bakanlığına bağlı olarak sürmektedir. 1995 yılından beri, bu yapının başına merkezi hükümetin koordinatörü atanmış ve komite ulusal koordinatör tarafından yönetilmektedir. Koordinatör, ulusal hükümet ve yerel yönetimlerden aldığı bilgileri, YG-21 faaliyetlerini yürütmekte kullanır. Merkeze bağlı çevre koruma ajansı ise çevre yasalarının tasarılarını oluşturma ve siyasa belirleme işlevi üstlenir. Hem YG- 21 için ulusal komite hem de ajans en iyi uygulamaları hayata geçmesinde düşünce üretme ve bilgi transferinde önemli iki yapıdır.³⁹¹

İsveç örneğinde YG-21 forumlarının odaklandığı konular 1997 yılına kadar ekoloji koruma ve yeni istihdam alanları açmak iken, bu tarihten itibaren bu amaçlarından sapmış ve içi boşalmıştır. Ekolojiye ilişkin, emisyon azaltımı, yenilenebilir atık gibi hususlar, teknik konular oldukları gerekçesiyle uzmanlara bırakılmıştır. İstihdam alanlarına ilişkin ise ileri teknolojik konulara kaydırılmıştır. Yerel yatırım fonları ile ilgili en önemli sorun ise bu fonların nüfus açısından seyrek, varlıklı bölgelere daha fazla aktarılıyor olması ve ihtiyaçların dikkate alınmamasıdır.

3.2.4. Stockholm Kent Yönetimi

3.2.4.1.Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Evrimi

Kentin kurulduğu alan tarihte Agnafit gibi Norveç sahalarında geçmektedir. Bölgenin kralı Agne de bu alanda bulunmaktadır. Yazılı kaynaklarda bilinen ilk Stokholm tarihi ise 1252'ye kadar uzanmaktadır. Bu tarih, Stokholm'ün yakınlarındaki Bergslagen kentinde yapılan demir madenciliği ile yakın zamana denk gelmektedir. Kentin adı İsveççe kütük, Eski Almanca sağlamlaştırma anlamına gelen Stock ve adacık anlamına gelen holm kelimelerinden türemiştir. Kentin Birger Jarl tarafından, İsveç'i yabancı düşman donanmalarından kurtarmak için kurulduğu

³⁹¹ A.e. , s. 17.

düşünülmektedir. Stockholm'ün merkezi olan ve günümüzde Eski Kent olarak bilinen Gamla Stan, Helgeandsholmen'in yanındaki merkez adada 1300'lerden 1500'lere kadar kent olarak kalmıştır. Kent bu süreçte bir Baltık ticaret ortaklığı olan Hansa Birliği'nin ilgisini çekti. Kent bu dönemde Lübeck, Hamburg, Danzig, Visby, Reval (Tallinn) ve Riga ile yakın ilişkiler kurdu. 1296 ve 1478 yılları arasında kent meclisi 24 üyeye sahipti. Bunların yarısı ise Hansa Birliği'nin temsilcisiydi. Stratejik ve ekonomik önemi kenti kısa sürede Danimarka krallarının ve 15. yüzyıldaki bağımsızlık çalışmalarının bir ilgi merkezi yaptı. Danimarka kralı II. Christian kente 1520 yılında girdi. Bu katliam Kalmar Birliği adındaki bir diğer örgütü de yıktı. İsveç kralı Gustav Vasa'nın 1523'te kente yeniden girişiyle beraber kraliyet gücü yükseldi ve kent hızla büyümeye başladı. 17. yüzyılda şehir Avrupa ortalamalarına göre çok daha hızlı büyüdü. 1610'dan 1680'e kadar nüfus altı kat arttı. 1634'te Stockholm, İsveç İmparatorluğu'nun resmî başkenti oldu. 18. yüzyılda kültür başkenti ticaretle birlikte 20. yüzyıla geldiğinde ekonomi ve finans merkezi oldu.³⁹²

3.2.4.2. Stockholm Gündem -21

Stockholm, YG-21 çalışmalarını yapan ilk belediyelerden biridir. 10 yıllık geçmişinde vatandaş eğilimli projeler hazırlar. Demokrasi, ekonomi, sosyal ve çevre sorunları gibi konular YG-21 faaliyetlerinin temelini oluşturur. İsveçte programın faaliyet alanı görüldüğü gibi geniştir. İstihdam düzeyi, atık durumu gibi pek çok konuya eğilmiştir. Stockholm İsveç belediyelerinin içinde kent konseyi düzeyinde bir YG-21 planı kabul etmemesine karşılık çalışmalarının başlangıcı 1994-1995 yılına kadar dayanır. Yerel çevre yönetimi konusunda çalışan iki tane tam zamanlı personeli ve bir sekreteri bulunmaktadır. YG-21 aktivitelerini takip edebildikleri internet sitesi, çevreye duyarlı tüketim projeleri, bilgilendirme toplantıları, kampanyalar sürdürülmüştür. En amaçsal projeler ise sürdürülebilirlik konusunda yapılmıştır.³⁹³

³⁹² History of Stockholm, (Çevrimiçi),

<http://www.sverigeturism.se/smorgasbord/smorgasbord/provincial/stockholm/history/>, 21. Nisan.2011

³⁹³ Eva Mineur, "Towards sustainable Development: Indicators of a tool as a Local Governance", **Research Report**, Umeå University, 2007, s. 119-120.

“BM Sürdürülebilir Seattle “ 1996 yılında İstanbul’da yapıldı. Böylece yerel düzeyde sürdürülebilirlik politikalarına yönelik yaklaşımlar uluslararası platformda tartışılma imkanı buldu. YG-21 projelerine en fazla kaynak ayıran bir kent olarak, Stockholm sürdürülebilirliği odağa alan proje örneklerini görmek için ziyaret düzenledi. Bu ziyarette, YG-21 çalışmalarının kamusal katılım, paydaş katılımı, vatandaşlar ve diğer kesimlerle yuvarlak masa toplantılarının düzenlendiğini ve YG-21 programının aşağıdan yukarıya bir yaklaşımı amaçladığını gördü ve programını bu yönetime göre gözden geçirdi ve bu yöntemden yararlandı. Kısaca bu gezi Stockholm’e ilham kaynağı oldu ve önceliklerini, katılımcı demokrasi, vatandaş katılımı ve yuvarlak masa uygulamalarını kullandı. Yer altı ulaşımına ilişkin bir yatırım konusunda yetkililerin YG-21 broşürleriyle sakinlerin katılımını cesaretlendirmesi bu anlamda önemli bir adımdır. Diğer bir araç ise YG-21 web sitesidir. Bilgilendirme amaçlı önemli bir işlev üstlenmiştir. 1997’de YG-21 ofisi, Stockholm sakinlerini çağırarak, sürdürülebilirlik göstergelerini kendi perspektiflerinden belirlemelerini istedi. Bu durum, Yerel İsveç bağlamında kamu politikası yapımı sürecine ilk katılım deneyimi olarak işaret edilebilir.³⁹⁴

Tüm bu çalışmaların sonucunda YG-21 ofisi vatandaşların belirleyiciliğinde 5 önemli konuya eğildi.. 1) Temiz güvenli şehir 2) Daha az araba kullanan toplu taşımayı teşvik etme 3)Kaynak tüketimini azaltma, 4)Doğal alanda çöpleri azaltma 5)Kamuoyunun görüşlerine fırsat tanıma. Bu konu sınıflandırmasından sonra değişik kesimden paydaşlarla bu konularda yuvarlak masa toplantıları yapıldı. Royal Teknoloji Enstitüsü, Çevreci Kimya Endüstrisi bölümü ile işbirliğinde yürütüldü. Endüstri ve iş çevrelerinden birçok kesim bu toplantılara davet edildi. Ancak toplantıların yürütülmesini kolaylaştırmak için katılım sayıları sınırlandırıldı. Bu beş konu, ekoloji, toplum, ekonomi, demokrasi boyutlarıyla tartışıldı. Görüldüğü gibi toplantılar dışlayıcı bir yöntemle hazırlanmıştır. Her grubun başında kent yönetiminden bir görevli, yerel endüstrilerin özellikle su ve enerji bölümlerinden yöneticilerden oluşan, tavsiye, istek ve taleplerini sunan bir referans gruplardır. 1999 yılına kadar, alınan bine yakın tavsiye, istek ve talepten 360’ı gerçekleştirildi. Bunlardan 21 tanesi 1999 yılında kent konseyinin aldığı kararlar daimi çalışılan

³⁹⁴ A.e. , s. 30.

konular olarak belirlendi. Bu süreç başladığında yirmi dört ilçe düzeyinde koordinatör bulunmaktaydı. Amaç YG-21'in günlük yaşama dahil edilmesi idi. Koordinatörler halka en yakın çalışanlardan biriydi. Koordinatörlerin halka en yakın gruplar olarak kendilerini tanımlamalarına karşılık süreçte çok fazla yer almamışlardır. Küçük pojeler düzeyinde vatandaşla irtibata geçmiştirler. Kısaca, YG-21 ofisi koordinatörleri yuvarlak masa toplantılarına çağırarak kadar değerli görülmemiş, sadece bir kısmı çağırılmıştır.³⁹⁵

Görüldüğü gibi merkeze bağlı YG-21 ofisiyle yerel düzey arası bağlar çok zayıftır. Yuvarlak masa toplantılarına çağırılan koordinatörler ise büyük ölçüde çevreye ilişkin ya da istihdam konusuna ilişkin teknik bilgiye sahip uzmanlardır. Bu toplantılar konusunda da tam olarak bilgilendirilmemişlerdir. Bu nedenle halka yakın bir kesim olmalarına karşılık, bu sürecin dışına itilmiş ya da gönülsüz çalışmışlardır.

2000 yılına gelindiğinde ise, YG-21 çalışmaları, çevre yönetim ofisi ve Agenda 21 ofisinden city district düzeyine aktararak bu düzeyde yürütülmesi kararı alınmıştır. 2001 yılında ofisler kapatılmış, Bundan sonra teşkilat district düzeyde yeniden düzenlenmiştir. Bu aşamada, ulusal düzeyde çevre düzenleme ve gözlemleme birimi, koordinatörlerle, yerel görevliler arası iletişimin güçlendirilmesini, bu iki düzey arası ilişkilerin geliştirilmesini vurgulamıştır. Sürecin başından beri katılımcı yapılar ve kent düzeyinde başarılı proje ve kampanyalarla adını duyuran Stockholm Gündem 21 programı, son dönemde, ekolojik sorunları çok teknik düzeye indirerek ele almaya başlamıştır. Ayrıca vatandaş katılımı konusunda özellikle yuvarlak masa toplantılarında bireysel değil, kitlesel katılıma ağırlık vermesi önemli bir zafiyettir. Koordinatörlerle ofis arasında görev bölüşümünün tam olarak yapılmaması da yine programı sekteye uğratmış, kent konseyi açısından district düzeyinde kurumsallaşmaya geçiş de yine programın önemli bir dönüm noktası olarak görülmektedir.³⁹⁶

³⁹⁵ A.e., s.30

³⁹⁶ "How Does Sweden Govern?", (Çevrimiçi), http://english.skl.se/municipalities_county_councils_and_regions/swedens_democratic_system
14. Nisan.2011

Buraya kadar İsveç'in idari yapısının tarihsel süreçte evrimini, reform süreciyle merkez yerel arası ilişkiler arası dengelerin değişimini iyi yönetim uygulaması ve katılım mekanizması olarak YG-21 sürecini ve etkilerini anlattık. Helsinki kentinin tarihsel görünümü ve idari bölümlendirmede anlamını tartıştık. Bu aşamada Stockholm kent konseyini yapısal ve işlevsel olarak anlatmaya çalışacağız. Yapısal düzeyde incelerken kent konseyinin çalışmasını sağlayan kurumlardan ve bileşimlerinden bahsedeceğiz. Kentin siyasal, idari ve ekonomik yönetimini sağlayan kurumlar nelerdir? sorularını yanıtlayacağız.

Bundan önce belirtmemiz gereken önemli bir nokta Stockholm'ün çok işlevli olarak teşkilatlandırıldığıdır. Bunu açacak olursak; ilk olarak Stockholm tıpkı "Helsinki Meropolitan Alanı" gibi "Stockholm Mälar Bölgesi" adıyla ekonomik bir birlik olarak işaret edilmektedir. Teşkilat şemasından da görüleceği üzere 21 kanton her birinin parlamentosu bulunmaktadır. Stockholm, hem başkent, hem merkeze bağlı bir kanton, hem idari bir bölgedir. İdari bölge olarak Stockholm 26 otonom belediyeden oluşur. Bu belediyelerden biri de "Stockholm Belediyesi"'dir. Aşağıda "**City Council**" organizasyon şemasıyla Stockholm belediyesi, bölgesel düzey olarak ise, idari bölümlenmeye göre 1992 İsveç yerel yönetim yasasında yer verilen yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiş, Stockholm kent konseyi kastedilmiştir.

3.2.4.3. Stockholm Kent Konseyi: Yapısal Düzeyde İnceleme

İsveç 290 belediyeye ayrılır. Tüm belediyeler seçilmiş meclis ve belediye konularıyla ilgili konularda karar alan kent konseyi bulunur. Stockholm kent konseyi belediye konseyi, yürütme kurulu ve belediyelerin idari ve finansal denetimini sağlamak için denetim komitesi; dört yılda bir seçimleri düzenlemek için bir seçim komitesi ve belediye yöneticisinden oluşur. Kent konseyi aynı zamanda yapılan parlamento ve Kanton konseyi seçimlerinde belirlenen 101 konsey üyesinden oluşur. Konsey belediyenin her konudaki amaçlarını ve hedeflerini belirler. Konsey genellikle bu amaçlar ve hedefler doğrultusunda çeşitli konsey ve komite tarafından belirlenen tasarıları görüşür karara bağlar. Görüşülüp karara bağlanan siyasal kararların yürütülmesi kent yönetimleri ve şirket çalışanları tarafından üstlenilmiştir. Kural

olarak konsey her ayın üçüncü pazartesi günü toplanır, toplantılarını halka açıktır. Konsey mali ve tüm belediye işlemlerini inceleyen kendi denetim kurulu vardır.³⁹⁷

Kent yürütme kurulu; konseyin aldığı her türlü kararın yürütülüp yürütülmediğini denetler, uzun vadede finansal yönetimi ve uzun vadede gelişimini izler. Kent yürütme kurulu hem çoğunluğu hem de karşı tarafı temsil eden 13 üyeden meydana gelir. Kurul toplantıları halka açık değildir. Kurula iki kurum yardımcı olur. Her birinin kamu görevlisi statüsünde çalışan personeli bulunur. Konsey ve kent yürütme kurulu sekreterliği, hem konseyin sekreterlik işlerini yürütür. Hem de konseyin kayıtlarını ve arşivini düzenler. Diğer görevi ise, konseyin aldığı siyasal kararların doğru bir şekilde yürütülmesi, sonuçlarının takibi ve geliştirilmesi gibi stratejik görevi de bulunur. Belediye faaliyetlerinin koordinasyonu ve etkili yürütülmesi için liderlik eder. Yürütme ofisi kent yürütme kurulunun yönetim komisyonudur. Hem konseye hem de yürütme kuruluna atamalar ve ortak faaliyetlerinin koordinasyonu konusunda yardım eder.³⁹⁸

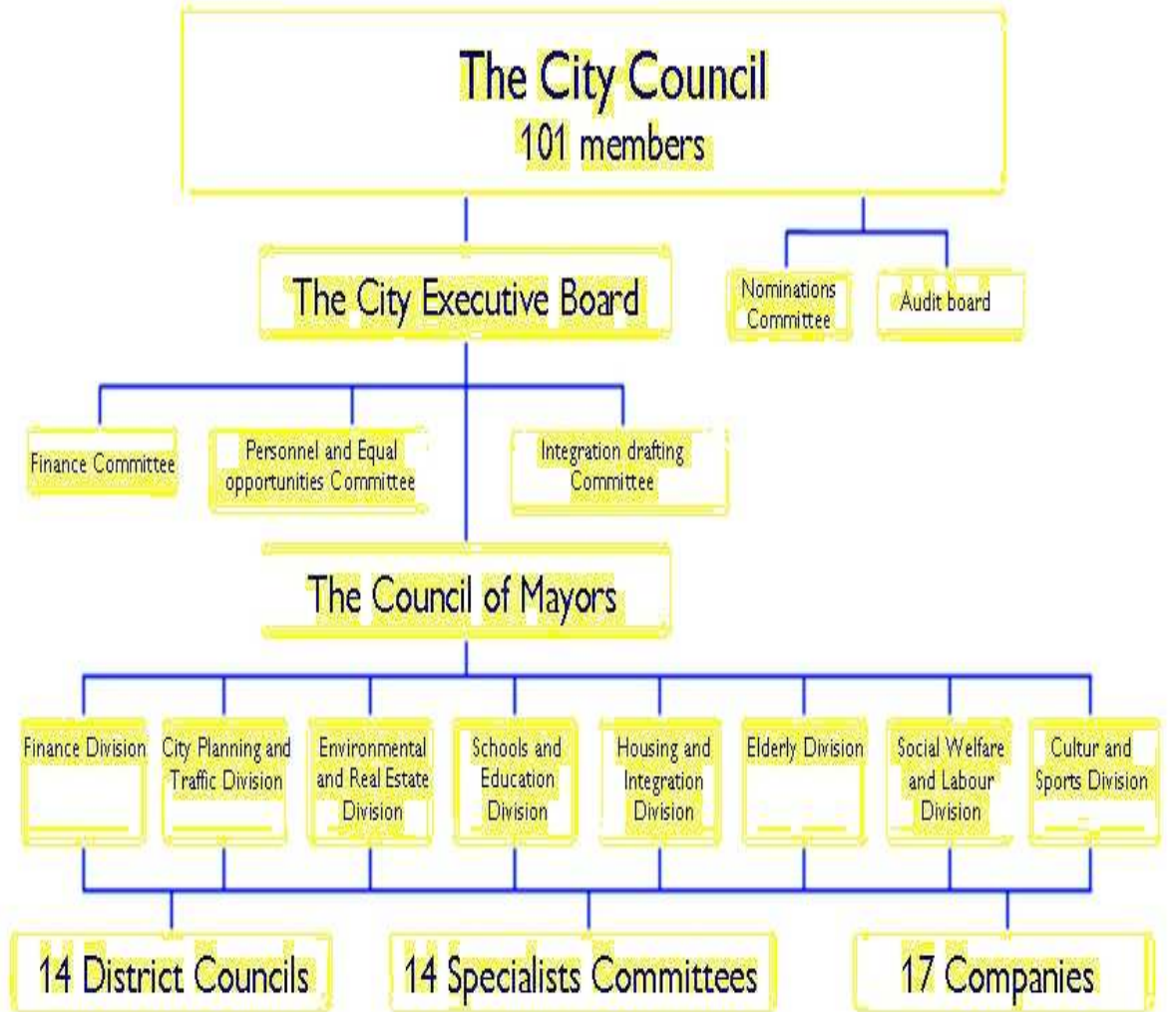
³⁹⁷ City of Stockholm Organisation, (Çevrim İçi) Erişim Tarihi. 22. Mayıs.2011

<http://international.stockholm.se/Politics-and-organisation/Organisation/>

³⁹⁸ City of Stockholm, Executive Board, (Çevrimiçi) Erişim Tarihi. 22. Mayıs.2011

<http://international.stockholm.se/Politics-and-organisation/Organisation/The-City-Executive-Board/>

Belediye Kent Konseyi(yerel Düzey)



Kaynak: “City of Stockholm”, (Çevrimiçi), <http://international.stockholm.se/Politics-and-Organisation/The-City-Council>, 22. Mayıs. 2011.

12 politikacı, başkan ve başkan yardımcıları olarak, Stockholm kent konseyinde tam zamanlı çalışır. Her bir başkan yardımcısı, örneğin eğitim, sosyal hizmetler, çevre gibi bir özel komisyonun başında yer alır.

Stockholm kent konseyi denetim ofisi 20 seçilmiş denetçiden oluşur. Bu kişiler aynı zamanda organizasyon şemasının en altında yer alan belediye şirketlerinin finansal işlerini de yürütürler. Gerekğinde dışarıdan özel bir uzman da getirilebilir.

Son olarak İlçe konseyi uzmanlık komitesi ve belediye girişimlerine işaret edilebilir. İlçe konseyi en alt düzeyde teşkilatlanan yerel yönetim kurumudur. Stockholm’de 14 konsey bulunur ve her birinin başında bir yönetici yer alır. Uzmanlık komiteleri ise belediye başkanlarına bağlı komisyonlara sakinlere daha yakın düzeyde örgütlenmeleri dolayısıyla kolaylık sağlar, ihtiyaçların belirlenmesinde gerekli bilgilerin teminine yardımcı olur.³⁹⁹

Yukarıda İsveç’in 20 idari bölgeye ayrıldığı⁴⁰⁰ ve her bir bölgenin bölgesel konseyler tarafından yönetildiği İsveç’in idari teşkilat şemasında yer almaktadır. Stockholm belediyesi, 26 özerk belediyesi olan Stockholm bölgesine bağlıdır.⁴⁰¹ Özerk belediye yönetimlerinden ve Kanton yönetim kurulundan oluşur. Bölgesel kalkınma ve planlama konusunda işlevleri bulunur.

Kanton konseyi 1992 tarihli yerel yönetim yasasında güvence altına alınmıştır. Kanton konseyi genellikle bölge’de yaşayan insanlar tarafından dört yıl için seçilen parlamentodan seçilen siyasal partiler ve politikacılar tarafından yürütülür. Kanton konseyi merkezdeki parlamentodan sonra 149 üyeden oluşan ikinci en büyük karar alma organıdır. Kanton ayda bir toplanır, bölge sakinlerini etkileyen hususlarda ve kanton’un amaçlarına uygun karar alır. Yerel yönetim yasasında, kararların ihtiyacın bulunduğu yere en yakın birim tarafından alınması ilkesi kabul edilmiştir. Ayrıca Yasada kantonun’nin sorumlu olduğu konularda işbirliğine gitmesi de tavsiye edilmiştir.

Sağlık ve tıbbi hizmetler, gelirlerin yaklaşık %80’i bu alana aktarılır. Dental hizmetler, eğitim hizmetleri, kültürel sanatsal tiyatro, sinema, müze, konser vs. iş sektörünü desteklemek, ulaşım gibi hizmetler belediye ve kanton arasında bölüşülmüştür. Kanton konseyinin faaliyetleri devlet hibeleriyle kanton vergileri ve

³⁹⁹ “City Government”, (Çevrimiçi), <http://international.stockholm.se/Politics-and-organisation/Democracy/>, 22. Mayıs.2011

⁴⁰⁰ “Stockholm County Council”, (Çevrimiçi) <http://www.sll.se/sll/templates/NormalPage.aspx?id=19>, 22. Mayıs.2011

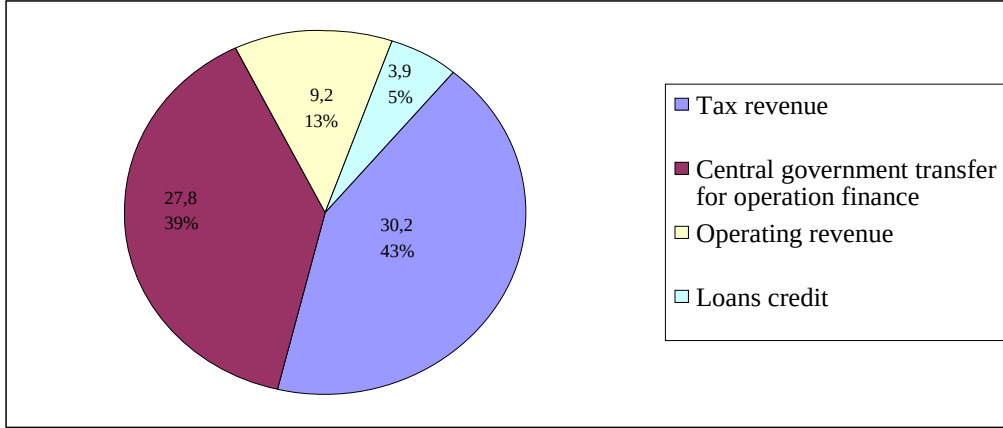
Üç kanton diğerlerinden farklıdır. Gotland Kantonunun konseyi yoktur. Gotland Belediyesi tarafından yürütülür. Skåne and Västra Götaland, diğerlerinden daha fazla sorumluluğu olan bölgesel kalkınma denemesidir.

⁴⁰¹ Yukarıda Stockholm’ün çeşitli konatasyonlarına işaret ettik

yerel yönetim yasasında belirtilen gelirlerle finanse edilir. Kanton konseyinin siyasi kararları seçilmiş meclis tarafından alınır, kanton yürütme komitesi liderlik ve koordine eder. Kanton konseyi tarafından atanır. Bir dizi komite farklı konularda konseyde ele alınır, alınan kararları komiteler uygular.

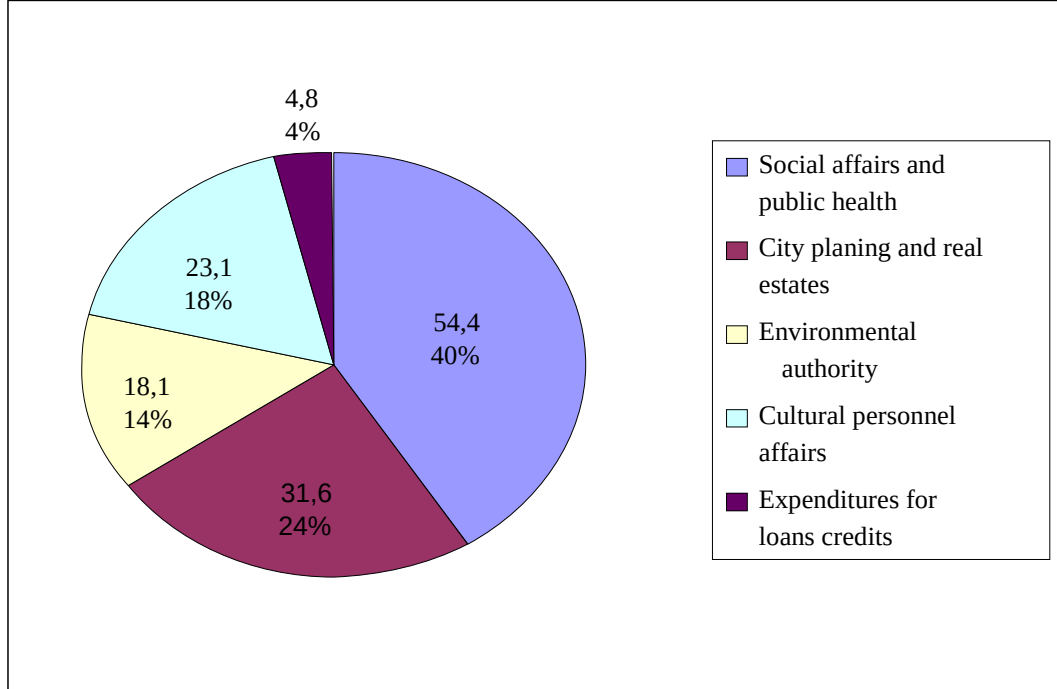
Stockholm Konseyi Gelirleri(2009)

80,1 milyon euro



Kaynak: "City of Stockholm", (Çevrimiçi), <http://www.sll.se/sll/templates/NormalPage.aspx?id=19>, 14.Mayıs. 2011. s. 65

Kentin ekonomik durumuna baktığımızda gelir kalemleri; belediye gelirler vergisi, emlak vergisi, kurum gelirleri vergisinin bir bölümümdem oluşur. Bunlara ek olarak idari düzeyde tüketim fiyatları, merkezi hükümetten ise Maliye Bakanlığı, Eğitim Kültür Bakanlığı ve Sosyal İşler Sağlık Bakanlığından gelen vergiler de gelir kalemlerindendir. Ayrıca merkezi hükümetin teşvik amaçlı gönderdiği ortalama yatırımların belli bölümü ve hibeler oluşturur.



“City of Stockholm”, (Çevrimiçi), <http://www.sll.se/sll/templates/NormalPage.aspx?id=19>
14. Mayıs. 2011, s. 80

Gelirlerin büyük bir bölümünü belediyenin her yıl belirlediği oranda alınan gelir vergileri oluşturmaktadır. Harcamalar açısından özellikle çocuk bakımı, engelliler ve sokak hayvanlarını koruyucu projelerin arttırılmasına yönelik hedefler, sağlık, eğitim gibi konularda da gönüllülüğe dayalı hizmet yöntemlerini geliştirme ihtiyacı önemli konular olarak yer almaktadır.

Görüldüğü gibi idari anlamda özerk bir yönetim yapısı bulunmaktadır. Ekonomik alanda kaynaklarını kullanımı ve işlevleri açısından baktığımızda Kanton konseyinin işlevlerini ya kendisi görür ya da özel kişilere, sözleşmecilere gördürür ve gelirlerinin büyük bir kısmı bölge sakinlerinin gelirlerinden alınan vergiler oluşturur. Ancak görülen odur ki zaman içinde kara ve hava ulaşımı ve sağlık hizmetleri özelleşmektedir.⁴⁰²

⁴⁰² “City of Stockholm”, (Çevrimiçi), (<http://www.sll.se/sll/templates/NormalPage.aspx?id=19>, 14. Mayıs. 2011.

3.2.4.4. STOCKHOLM KENT KONSEYİ: İŞLEVSEL DÜZEYDE İNCELEME

Diğer Nordik ülkelerde olduğu gibi İsveç'te de kente ilişkin kararlar kent konseyi tarafından alınır. Azınlık ve çoğunluğun eşit şekilde temsil edildiği bir yürütme kurulu bulunur. Yürütme komitelerinin başkanları kararların alınması uygulanması ve koordinasyonunda temel organ olarak hareket eder. Belediye konseyi kararları çeşitli konularda alır. Zorunlu eğitim, ortaokul üstü, okul öncesi, yaşlı bakımı, yol, su enerji, kanalizasyon, içki hizmetleri ve bina lisansı gibi konularla ilgili çeşitli lisans konusunda karar alır. Vergi gelirleri, hükümet destekleri birincil düzenleyici İsveç yerel yönetim yasası, sosyal hizmet yasası, planlama ve imar yasası, eğitim yasasına dayanarak oluşturulan belediye kararları, konseyde değerlendirilir ya da kanton yönetim kurulunda temyiz edilir. Belediye konseyinde merkezi yönetim organı ve bir dizi komitenin işlerine yardımcı olan organlar bulunur. Eğitim komitesi, sosyal refah komitesi, yönetim ofisleri her bir kuruma bağlıdır. Örneğin Sosyal Hizmet Ofisi Sosyal Hizmet Komitesine bağlıdır. İsveç'i diğer Nordik ülkelerden ayıran en önemli nokta bölgesel yönetim organı kantonların demokratik, doğrudan seçimlerle belirlenmesidir. Ayrıca örgütlü yapısının güçlü olması ve korporatist yapıyı kullanma yeteneği, piyasanın yarattığı eşitsiz ilişkileri çatışmaya dönüşmeden yönetme avantajı sağlar. Yürütme kurulu uzmanlık komitelerinin hazırladığı tasarıları görüşüp karar alan konseyin aldığı kararların koordinasyon, takip ve yürütülmesini sağlar. Bunlara ek olarak belediye başkanları, kamu ve sosyal hizmetleri yerine getiren bölümlerin her birinin başında yer alır. Bu belediye başkanları tam zamanlı maaşlı çalışanlardır. Ancak doğrudan kent konseyinin tam olarak siyasal yetkilerle donatılmış ve konseyi temsil eden bir kurum değildir. Bu husus İsveç'in güçlü, tek adamcı kent anlayışına sahip olduğunun bir göstergesidir. Ayrıca bu durum korporatist yapının doğal bir sonucu olarak okunabilir. Stockholm'de yerel finans bakanı kentin temsilcisi olarak görülür. Ancak bakanların ve temsilcilerin katı düzenleyici yetkileri yoktur. Yerel yönetimlerin vergilere doğrudan el koyma hakkının olması da yine idari özerklik ve bütçesinin güçlenmesi açısından önemlidir⁴⁰³

⁴⁰³ Giersing, a.g.e., s. 138-140.

Yerel ve bölgesel yönetimlerin vergilere el koyması ve faaliyetlerinde özerk davranmalarının koşulu,1990’larda birkaç vergi dondurma dışında böyle bir olay yaşanmadı. 2000’lerde Rsikdag kararına göre gelir ve giderler arası dengenin sağlanmış olmasıydı. Yerel ve bölgesel yönetimlerin ekonomileri çok geniş olduğu için merkezi hükümet ihalesiyle müdahaleler sınırlıydı. Belediye yöneticileriyle yapılan bir görüşmede en ciddi sorunun yerel ve bölge yönetimlerinin yetki alanlarının ve hizmet tanımlarının belirgin olarak yapılmaması ve bu durumun bütçe açıklarına yol açtığı söylenmiştir. Ayrıca bölgesel düzeyde yapılan planların bağlayıcı karakterinin olmaması ve belediyelerin kendi planlarını istekleri doğrultusunda yapması, hedeflere ulaşmayı zorlaştırmaktadır.

Kısaca idari ve siyasal açıdan, kent konseylerinin işlevi bu şekilde özetlenebilir. 1990’lara gelindiğinde, ekonomik krizi aşmak için piyasa eğilimli, düzenleyici reformlar araç olarak kullanılmış, çocuk bakımı yaşı, sağlık gibi alanlarda özelleştirme yoluna gidilmiştir Bu durumda, İsveç’in refah devleti modeli tasfiye mi oluyor, bu duruma AB etkisi nedir? soruları önem kazanmaktadır.⁴⁰⁴

3.2.4.5.Çok Düzeyli Yönetişim: İsveç

AB üyeliği sonrası yapılan en önemli tartışmalar bölgesel gelişme ve belediyelerin gelişmişliği ile politikaları üzerine etkilerinin nasıl olacağına odaklanmaktaydı. Bölgesel gelişme açısından AB’nin önemli etkisi olmuştur. İsveç refah devleti modeli tasfiye mi oluyor? sorusunun yanında önemli bir soru AB yönetişimi ve kullandığı araçlar bölge içi eşitsizlikleri azaltmış mıdır? sorularıdır.

İsveç’te AB yönetişimi iki boyutla açıklanabilir. İlk olarak yeni kurumlar ve ajans örgütlenmeleri için yapılan yeni yasal düzenlemeler. İkinci etkisi sosyal kültürel etki olarak açıklanabilir. İkinci etkiyi daha çok AB üyelerinin ortaklaştığı ortak refah modeli için istihdam, refah politikaları uygulamalarının iyi örneklerine ilişkin bilgi alışverişini sağlayıcı araç olarak açık işbirliği yöntemi şeklinde açıklayabiliriz.

⁴⁰⁴ Green-Pedersen, **a.g.m.**, s. 280.

Bölgesel gelişme, alt yapı, sosyal uyum fonları, yatırım fonları gibi birçok alanda finansal destek sunulmaktadır. Ancak bu fonlar sürdürülebilir kalkınma, AB bölgeleri arasındaki ekonomik ve sosyal eşitsizlikleri gidermek ön koşuluyla kullanılır. Fonların bölge içi dağılımında İsveç'te nüfusu az gelişmiş belediyeler gözetilmiştir.⁴⁰⁵

Yerel ve bölgesel politikalarda müzakere süreci için “İsveç Belediye Bölge Yönetimleri Birliği” taraf olmuştur. 2010 yılı için vurgulanması gereken önemli nokta AB Lizbon 2020 stratejisinde merkezi yönetim, yeni gelişme stratejisine uygun olarak eylem planı oluşturmakla görevlendirilmiştir. Görüldüğü gibi 2020 stratejisi ulusal politika tasarımı merkezi yönetimler tasarlayacak, yerel ve bölgesel yönetimler ise bu sürecin uygulayıcı ayakları olacaktır. AB yönetişimin ulus-altı yönetimlere etkisi bu şekilde açıklanabilir.

İsveç refah devleti modeli tasfiye mi oluyor sorusuna dönecek olursak İsveç örneğinde çok düzeyli yönetişimin etkisi özellikle hizmetlerin görülmesi noktasında adem-i merkezileşme olarak kendini göstermiş, İsveç'in güçlü korporatist yapısı tepkiyle karşılanmıştı. 1990 sonrası hizmetlerin görülmesinde özellikle özelleştirme ve piyasa eğilimli reformlar uygulanmış ancak devletin ve özellikle yerel yönetimlerin bu hizmetlere aktarılan payı azalmamış aksine harcamalar artmaya devam etmiştir. Merkezi bütçenin daraltılması formülüne karşılık yerel yönetimler vergi oranlarını arttırmıştır. Bu durum yeni kamu yönetimi reformlarına ciddi direncin olduğunun göstergesidir.

İktisadi açıdan geçici kurumlar ve vergi muafiyetleri azaltıldı. Bu durum yürütme ve yetkilendirme konusunda sorunlara yol açtı. Ayrıca, geleneksel olarak belediyelerin özerkliği bu uygulamayla geriletilmiştir. Belediyelerin tek görevi sosyal hizmetlerin görülmesi değildi. Ayrıca, bölgesel kalkınma ve gelişmişlik hedeflerini de gerçekleştirmesi gerekiyordu. AB'nin tavsiyeleriyle ölçeğin büyütülerek belediyelerin sayıları azaltılarak çözüm bulunmaya çalışılıyordu. Ancak yukarıda

⁴⁰⁵ Linda Nyberg, EU in Local Politics: “An Examination of the Agendas from Municipalities, Counties and Regions,” **SALAR Report**, Stockholm, 2010, s. 42 vd.

belirttiğimiz gibi bu durum, kurumlararası koordinasyon sorununa çözüm üretmekten çok uzaktır. Burada temel sorun, kurumsal uyum sorunudur.

Ayrıca bölgelerin piyasa eğilimli reformlara uygun yapılandırılması ve ölçeklendirilmesi, korporatist geleneksel refah devleti modelinin kazanımlarını geriletici etki yaratmıştır. Şöyleki emek piyasası için eşitsizliği azaltıcı adil gelir dağılımını sağlayan formüllerden, yarışan bölgeler projesi için vazgeçilmiştir. Uzun dönemde bu belirsizlik ve uyumsuz çalışan çok kurumlu yapı sürerse refah sisteminin işleyiş tarzından uzaklaşacağı ortadadır.

Örneğin 2007 yılında yapılan düzenlemeyle gelirlerin bir bölümü merkez by pass edilerek yerel yönetimler aktarılacak kalan bölümü ise toplu taşıma ve alt yapı için merkez tarafından kullanılacaktır. Bunun anlamı belediye ya da bölgelerden ziyade merkezi yönetimin açıkça finansal yetkiyi kullanması anlamına gelmektedir. Ayrıca alınan kararların referandumla onaylanması da yine ülke genelinde yapılacak oylamayla olacağından bölgesel ve bölge içi farklılıklar kaynak tahsisinde göz ardı edilecektir. Bu durum yukarıdaki kaygıları doğrular niteliktedir.⁴⁰⁶

Diğer örnek; planların bölgesel düzeyde hazırlanmasına karşılık, belediyeleri bu planların bağlamaması ve sonuç olarak merkezi yönetimin genel yararı koruyan planı belirleme yetkisinin saklı tutulması, yerel yönetimler ve merkez arasındaki iş bölümünü belirsizleştirmektedir. Bunun anlamı subsidiarite ilkesine aykırı olması durumunda planı durdurabilecek olmalarıdır.

İkinci bir nokta AB'nin hedeflerine uygun olarak yapılan bir dizi reform, hem yerel düzeyde hem de merkezi yönetim düzeyinde birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bu durum yetki konusunda belirsizliklerin de temelini oluşturmaktadır. Özellikle merkezi yönetime bağlı olan ajans tipi özerk düzenleyici denetleyici kurullar ile belediye ve bölge düzeyinde hizmet gören kurumlar arasında işlevsel anlamda belirgin sınırlar bulunmamaktadır. Bu durum yönetim açısından sorun olarak görülmektedir

⁴⁰⁶ Giersing, a.g.e., s. 200

Diğer Nordik ülkelerden farklı olarak çok düzeyli yönetişimin yatay boyutunda önemli ilerlemeler kaydedilmiş, farklı kesimlerin karar alma sürecine dahil olması sağlanmıştır. Bu durumda korporatist yasinın etkili olduğu söylenebilir.

Sonuç olarak belediyelerin geleneksel olarak özerk olması, AB'nin çok düzeyli yönetişime uyum sağlamasını zorlaştırmakta, yerel düzeyde ciddi tepkilerin doğmasına yol açmaktadır.

3.2.5. Norveç'te Kent Yönetimi

1905 yılında Norveç'in bağımsızlığı İsveç tarafından tanındı ve Danimarka prensi VII. Haakon Norveç kralı ilan edildi. Norveç I. Dünya Savaşı'nda tarafsız kaldı. II. Dünya Savaşı'nda da tarafsız kalma niyetinde olmasına rağmen 9 Nisan 1940 tarihinde Nazi Almanyası tarafından işgal edildi. 8 Mayıs 1945 tarihinde Almanya'nın teslim olmasına kadar Norveç işgal altında kaldı. 1949 yılında Norveç NATO'ya üye oldu. 1960'ların sonlarında Norveç sularında keşfedilen petrol ve doğal gaz Norveç'e büyük bir refah kazandırdı. 1972 ve 1994'de yapılan referandumlarda Norveç halkı Avrupa Birliği'ne üyeliği reddetti. 1990'lı yılların gündemi AB'ye üyelik tartışmaları oluşturdu. AB'ye üyeliği reddetmesinin en önemli nedeni, AB'nin tarım ve balıkçılık politikalarına olan tepkiydi. 1996 yılının gündemini refah politikaları, 2000'li yılların gündemi ise çevre ile ilgili konulardı.⁴⁰⁷

Merkez yerel ilişkileri açısından İsveç gibi ilkesel olarak üniter devlet olup⁴⁰⁸, idari usulleri açısından merkezi, bölge düzeyi ve yerel olmak üzere üç düzeyde teşkilatlanmıştır. Norveç üniter bir devlettir ve tüm kuvvetler ulusal yasama ile dağıtılır. Storting adı verilen meclis yasama işlevini yürütür. Storting'in dört yılda bir genel seçimle belirlenen 169 üyesi bulunur. Seçim dönemi dışında başka seçim şansı yoktur. Norveç seçim sistemi oransal temsil ve doğrudan seçime dayanır. Her siyasal partinin adayının özellikle partisini temsil ettiği listelerle belirlenir. Merkezi

⁴⁰⁷ Cem Toker, "Norveç Yönetim Sistemi, Dünyada Kamu Yönetimi Proje Araştırması", 2000, (Çevrimiçi)

http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/norvec.pdf , 9 Mayıs 2011

⁴⁰⁸ Bölgesel düzeyde Norveç 19 ile ayrılır. Yerel yönetimler, il ve bölge düzeyine teşkilatlanmıştır. Merkez teşkilatını oluşturan illerle aynı sınırlara sahiptir. İl yerel yönetimleri, 1992 tarihli yerel yönetim yasasında düzenlenmiştir. Yine bu süreçte yapılan Anayasa değişikliği ile düzenlenmiştir

yönetimde bakanlar, görevli yöneticiler ve uzmanlık ajansları bulunmaktadır. Merkezin hem bölge hem de yerel düzeyde temsilcileri bulunmaktadır. Kabine Norveç'in yürütme organıdır ve üyeleri hükümeti temsil eder. Anayasa'ya göre hükümetin üyelerini kral seçer. 1884 yılından beri hükümet Storting (parlamento)'den güvenoyu almak zorundadır. Merkezin politika hedeflerinin konuşulduğu toplantılar düzenler. Devlet konseyi (kabine) kralın liderliğinde toplanır. Kabinenin en önemli işlevi hükümetin işleyişine yardımcı olmaktır. Kabine hükümetin başkanlığında toplanır.⁴⁰⁹

Norveç ekonomisi tarıma dayanırdı. Doğal kaynakları açısından zengin olmakla birlikte, sanayi devrimiyle birlikte kısa sürede örnek kentler arasında yerini aldı. Ekonomik olarak iki savaş arası dönem ve ikinci dünya savaşı sonrası dönemde büyük ölçüde Sovyet Rusya'nın etkisindeydi. 1995 yılında AB üyeliğini, 2003 yılında referandumla ortak parasal birliğe geçmeyi reddetti.⁴¹⁰

Buraya kadar Norveç'in idari yapısının evrimini tarihsel süreç içerisinde inceledik. Bu noktada Finlandiya'nın merkez yerel ilişkileri bizim için önem kazanmaktadır. Norveç teşkilat yapısında yerel yönetimler iki kademeli olarak teşkilatlanmıştır. İl düzeyinde teşkilatlanan belediyeler ve bölgelerdir. 18 bölge ve 431 belediyeden oluşur.⁴¹¹

Norveç'te yerel yönetimler idari bölünme esasına dayalıdır. Diğer Nordik ülkelerden farklı olarak merkezin yerel yönetimler üzerinde etkisi daha fazladır. Yerel düzeyde siyasal yetkilendirme güçlü olmadığı için diğer Nordik ülkelerden farklı olarak istihdam, çevre gibi kritik konularda kararlar daha çatışmacı bir zeminde alınmaktadır. Dolayısıyla bu stratejik alanlarda yerel yönetimler arası işbirliği de güçleşmektedir. Belediyeler katılım kurumu olarak eğitim, sosyal sağlık hizmetleri gibi konularda işlev üstlenecek şekilde ayrı bir kurum olarak teşkilatlanabilirler. Bu yapı üye belediyelerden oluşur. Norveç yerel yönetim sistemi 1960'lardan beri ölçek

409 "Background Note: Norway", (Çevrimiçi), <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2880.htm#gov>, 9. Mayıs. 2011

410 "Background Note: Norway", (Çevrimiçi), <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2880.htm#gov>, 9. Mayıs. 2011

411 "Local Government in Norway, Norwegian Local Government Administration Report", (Çevrimiçi), www.regjeringen.no/en/dep/krd, 22. Mayıs. 2011.

değiştirmiştir. Daha önce 900 civarında olan belediye sayısı 450 civarına kadar indirilmiştir. Buna karşılık bölgesel düzeyde 100 yıldır neredeyse hiçbir değişiklik görülmemiştir. seçilmiş bir bölge konseyi uygulaması ilk defa 1974 yılında görülmüştür. Kurumlara ve yönetim teşkilatına genel olarak bakacak olursak; Görüldüğü gibi; Teşkilat yapısı üç düzeyli olarak teşkilatlanmıştır. Bakanlıklar ve merkestratizi ofisler; mülki idarede yer almaktadır. Norveç’te dikkat çekici bir husus, ulusal düzeyin yerelde uzantısı olan çıkar gruplarının varlığıdır.

Teşkilat Yapısı

	Central government	County councils	Communes
National level	Minstries, directorates, special agencies	The Municipal and CS-interest organisation. Important functions towards sentral government and employee-service..	
Regional level	County governor, Labour market, Hospitals, Development,	The 18 county councils and their administrations	Inter-municipality bodies (i.e: Renovation)
Local level	I.e: Police, Welfare, Universities, colleges Custom service,	Secondary education, Dentist services, Transport services, Theatres	Communes (Municipalities)

Power point: Local Government Structure in Norway, Associate Professor Øyvind Glosvik, home.hisf.no/oyvindgl/Glosvik-Local-Gov.ppt (Çevrimiçi) 22.05.2011

İkinci olarak; Norveçte reform sürecini özellikle 1945-1960, 1960-1980, 1980 sonrası şeklinde üçlü bir dönemlendirmeye inceleyebiliriz.

1945-1960 arası dönemde, uluslararası sistemdeki süreçle de uyumlu olarak II. Dünya Savaşı’nın etkisiyle şehirlerin imarı, savaş sonrası devletin genişleyen işlevinin artışı dolayısıyla üreten devlet, hizmet gören devletin sahne de yer aldığını görüyoruz. Merkez-yerel zinciri arasındaki bağ, Norveç özelinde bu dönemde

özellikle Merkezi bütçeden sağlanan gelirlerle üretilen alt yapı hizmetleri, temel eğitim, sağlık, yaşlı çocuk bakımı, imar konut gibi sosyal hizmet alanlarında hissedilmektedir. Özellikle tüketimi teşvik eden ulusal ölçekte kurumlardan oluşan yapılar dolayısıyla merkezin yerel üzerinde baskısı ağırlıktaydı. Bu dönemde fonksiyonel ve siyasal bölgeler ayrımıyla idari teşkilatın kurumsallaştığı görülmekteydi. Yerel halkın ihtiyaçlarını merkezin belirlediği amaçlar çerçevesinde yerine getiren yerel yönetim ve bölgesel düzeyde tamamen merkezin belirleyiciliğinde oluşan siyasal bölgeler bulunmaktaydı.⁴¹²

1960'lara gelindiğinde ise yeşil projenin de etkisi, "küçük güzeldir" felsefesinin hâkimiyeti, belediyelerin önemini arttırdı. Bu dönemde belediye düzeyinde özellikle çevre, bilgi iletişim bölgeleri oluşturulmaya başlandı. Görüldüğü gibi bu dönemde geleneksel, ulus devlet modeline uygun istihdam, yerleşim bölgeleri yerini "uzmanlaşmış" bölgelere bırakmıştır. Bu dönemde belediyeleri umursamaz merkezi hükümetler yerine, kendisi proje üreten yeşil dostu belediyeleri görüyoruz. Küçük ölçekli yönetimlerin etkin hizmet göremediği gerekçesiyle, örneğin yerel eğitim kurumlarının, illerin de üzerinde olan merkezi hükümete aktarıldığını hatta özel eğitim kurumlarının tercih edildiğini görüyoruz. Böylece maliyetler azaltılmış, etkin ekonomik modelin ilk adımları atılmıştır.⁴¹³

1980 sonrasında ise özellikle 1986 yılında yapılan düzenlemeyle merkezin yardımlarının hangi alanlarda kullanılacağına dair yerel yönetimler üzerinde baskı oluşturan yerelin ihtiyaçlarına, yazışmalarına cevap vermeyen "demir kafes" bürokrasinin dağıldığı, bunun yerine ara düzeydeki yönetimin güçlendirildiği, yerel yönetimlerin denetiminin de yine bu ara düzeydeki uzmanlık komiteleri ve ajans tipi yapıların üstlendiği, eski dönemde yerel düzeyde siyasal yetkililerin ağırlığı hissedilirken, yeni dönemde profesyonel ara düzey (bölge) yöneticilerinin güçlendirildiği, hizmetler konusunda, kullanıcıların hakkını gözetmeyen, detaylı

⁴¹² Jørgen Amdam, "The Emerging Norwegian Municipal Structure: Alternative Options – And Their Consequences – For The Political And Organisational Reform Of The Local And Regional Levels" **European Journal of Spatial Development**, Vol. 3 ,August 2007, s. 87-88

⁴¹³ Tommy Tranvik, Anne Lise Fimreite, "Reform failure: The processes of devolution and decentralisation in Norway," **Local Government Studies**, Vol. 32, No: 1, 2006, s. 93

düzenlenen ilke ve standartlarla merkezin kontrolünü daha da arttırdığı öte yandan yetki alanları arasındaki sınırları silikleştiren bir yapı oluşmaktadır.⁴¹⁴

Kısaca 1992 yasasıyla getirilen ve 1980 sonrası vurgulanan özerk yönetimin güçlendirilmesi, yönetim siyaset ayrımında, hizmetlerin görülmesi konusunda işlerken, karar alma sürecinde merkezi bir yapıya evrilmiştir.

Son olarak Norveç'te YG-21, 1987 ortak geleceğimiz çerçeve raporu ve 1992 Rio zirvesi ile gündeme alınmıştır. Başlangıçta, belediyelerin bu süreçte yer almasına karşı çıkılmakla birlikte daha sonra belediyelerde sürece dahil olmuştur. 1993 yerel yönetim yasasıyla özellikle sürdürülebilir kalkınma güvence altına alınmıştır. YG-21 süreci Norveç özelinde iki döneme ayrılarak incelenebilir.

Başlangıçta ulusal bir plan olmamasına karşılık 1997 yılına kadar. Norveç çevre Bakanlığı, ulusal çevre programına giren konularda ilkeleri uygulamaktaydı. 1997 yılıyla birlikte ise özellikle belediyeler sürece dahil olmuşlardır. 1997 Haziran toplantısında bazı faaliyet alanların belediyelerin dahil olacağına dair ilke kararı alınır. Fakat ilk ulusal düzeyde konferans 1998 yılında gerçekleştirir. Bu tarihteki istatistiklere göre belediyelerin %70'i bu süreçte yer alır. %5'i ise kendi özel programını oluşturur. 1996-1997 periyodunda ulusal düzeyde çevre, refah konuları ele alınır. 1996 yılında belediyeler, yerel halk ve merkezi yönetim arasında bilgi akışı sağlarken, 1997 yılında yürütücü olarak görev alır.⁴¹⁵

1997 yılında merkezi düzeyde bir genel sekreterlik kurulur. YG-21 sekreterliği kurulur. Çevre bakanlığı içerisinde, bölge planlama, alan planlama, harita politikası biriminin içinde yer alır. Norveç örneğinin özgün karakteri, Hem çevre bakanlığının hem de Norveç belediye ve bölgeler yerel yönetimler birliğinin ortaklığıyla yürütülmüş olmasıdır. Çevre Bakanlığında teşkilatlanan sekreterlik beş tam zamanlı çalışandan oluşmaktadır. Hükümetin fonlarını dağıtır hem de yerel yönetim birliğine ayrı bir YG-21 birimi açılmasına izin verir. Sürecin başlangıcında ulusal kaynak grubu adıyla forum oluşturulur ve strateji belgesi imzalanır. Raporda bölgesel

⁴¹⁴ A.e. , s.94

⁴¹⁵ Norland, Bjomaes, Coenen, a.g.e., s.25-27

düzeyde koordinasyon ofisleri oluşturulacak, belediye ve bölge düzeyinde web siteleri ile bilgi dağıtımı sağlanacak, sekreterlik sadece çevre bakanlığına bağlı olmaktan çıkarılacak ve birkaç bakanlıkla koordineli çalışacak şeklinde düzenlemelere yer verilir. Bölgesel düzeyde özellikle kent planları hazırlanırken katılımcı yapıların oluşturulması ve bilgi kanallarının açık tutulması tavsiye edilmektedir. Sekreterlik özellikle STK'ların fonlarla desteklenmesini özellikle bölgesel kalkınma ve ekoloji alanlarına kaynakların ktarılmasını desteklemektedir. Özellikle 1997 sonrası, yerli tüketim ve sürdürülebilir kalkınma tutumu, çevreci ev koruma gibi örnekler en iyi uygulamalar olarak görülmektedir.⁴¹⁶

Özetle Norveçte YG-21 sürecinde belediyeler, uygulayıcı olmaktan ziyade karar alma sürecine katılmaları konusunda desteklenmiştir. Süreç genellikle yukarıdan aşağıya yürütülmüştür. Norveç belediye birliğinin işaret ettiği gibi demokrasiyi yenileme hedefi taşıyan YG-21 programının belediyeler düzeyinde de güçlendirilerek, yerel ihtiyaçlara uygun politikaların belirlenmesi ve çevre dışında konulara da dahil olmalarının sağlanması gereklidir.

3.2.6.Bergen Kent Yönetimi

3.2.6.1. Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Evrimi

Bergen 1070 yılında Kral Olav Kyrre tarafından kuruldu. Şehir ortaçağ boyunca ülkenin ve Avrupa'nın en önemli ticaret, özellikle deniz ticareti; denizcilik ve endüstri merkezi konumundaydı. Daha sonra Avrupa kentlerinin klasik gelişim sürecini izleyen İskandinav şehri oldu.⁴¹⁷

12. yüzyılda ekonomik gelişmeyle Baltıkta ilk uluslararası ticaret merkezi olan Lubeckle birlikte önemli bir konuma taşındı. Bir süre sonra Bergen'deki şartlardan etkilenerек deniz ticareti merkezine dönüştü. Balık ihracatçısı kent olarak yerini aldı.19. yüzyılın ikinci yarısından I. Dünya Savaşına kadarki dönemde, ticaret ve endüstrideki gelişme nüfus artışıyla sonuçlandı.

⁴¹⁶ A.e. , s. 30-31

⁴¹⁷ "Bergen History -very short versiyon-", (Çevrimiçi), <http://www.bergen-guide.com/344.htm>, 22. Mayıs. 2011

Norveç'in ikinci büyükenti olarak hem bir belediye hem de Hordaland bölgesinde yeralan bir ildir. 1831 yılında Hordaland 'dan ayrılır. 1877'de Bergen kır belediyesi, Bergen'e dahil edilir. 1915 yılında Årstad kırsal belediyesi Bergen'e dahil edilir. 1972'de Arna, Fana, Laksevåg and Åsane kırsal belediyeler Bergenle birleşir, bu tarihte Bergen bölge statüsü sona erer. 1830'a kadar Bergen'in en büyük kenti özelliğini korumuştur. Bu tarihten sonra Oslo öne çıkar.⁴¹⁸

3.2.6.2. Bergen Gündem -21

Bergen Forum 21 programı 1997 yılında başlayan bir yıllık tartışma ve hazırlık süreci ile yürütölmeye başlandı. Buna karşılık, bazı Bergen Forum 21 toplantıları tartışmalarla ciddi zaman kayıplarına yol açtı. Ayrıca forum birçok idari ve ekonomik sorunla karşılaştı. Forumun ilk komisyon koordinatörü (ayrıca yönetim kurulu sekreteri) forumdaki anlaşmazlıklar yüzünden istifa etti.

1998 yılında YG-21 faaliyetleri hakkında bilgilendirme toplantılarına öncelik tanındı ve bu süreçte yaklaşık 11 toplantı yapıldı. Forum adına web sitesi oluşturuldu böylece üyelerin katılabileceği çeşitli bilgilendirme ve eğitim toplantıları düzenlendi. Aralık 1998'de iş adamları ve çeşitli çıkar gruplarından oluşan katılımcılara belge verildi. Bergen Forum 21(BF-21) ayrıca kentin çeşitli projelerinde ve özellikle, ekonomik konularda çeşitli süreçlere dahil oldu. O dönemde 38 girişim şirketlerini sürdürülebilir kalkınma esasına göre düzenleyeceklerine dair anlaşma imzaladılar. Bunlardan sadece 27'si bu konuya duyarlılık gösterdi. Bu süreçte BF-21 katılımcıları tavsiye ya da danışma rolü üstlenmişlerdir.

1999 yılında kayda değer değışiklik olmadı. Birçok şey önceki yıllar aynıydı. Bültenler ve internet hala önemli bir işlev üstlenmekteydi. Bu yıl boyunca 6 yeni girişimci Bergen Anlaşmasına dahil oldu. Tıpkı önceki yılda olduğu gibi BF-21'e katılan temsilcilerin planlama ve proje üretme süreci devam etti.⁴¹⁹

⁴¹⁸ "Bergen City, Norway", (Çevrimiçi), https://wiki.familysearch.org/en/Bergen_City_Norway, 22. Mayıs. 2011.

⁴¹⁹ Kjell Harvold, "Consensus or Conflict?: Experiences with Local Agenda 21 Forums," **Working Paper Norwegian Institute for Urban and Regional Research**, No: 117, Oslo, 2002, s.12-13.

Bigilendirme toplantılarında yaşanan en önemli sorun, konsensusun sağlanmamış olmasıydı. BG-21'in öncelikleri neler olmalı çevre hedefleri neler olmalı? soruları tartışılmış ancak sonuçsuz kalmıştır. Özellikle STK temsilcilerinin katılımı çok sınırlıydı.

Resmi olarak belediye başkanının forum kurulunda sandalyesi olmakla birlikte toplantılara nadiren katılırdı. Belediyeler çok düşük düzeyde idari yapıda temsil edilirdi. Belediyeler forum çalışmalarına duyarlılık göstermediler. Çevre konusunda stratejilerini forumdan ayrı yürüttüler. Bunun kanıtını kent planlama süreci oluşturmaktadır. Belediyeler kalkınma planlarını oluştururken forumla çok fazla mütalaa yapmadılar. Özellikle çevre planlarının konseyin siyasal gündeminde yer aldığı, az da olsa forumla kent konseyi arasında görüş alış-verişi yapıldığı gözlenmektedir.

1999 sonbaharında belediyeler, iklim ve çevre planlarını YG-21 ilkelerine uyumlu hale getirdiler. Forum yine bu süreçte de hem taslaklarda hem de son halinde çok etkili olmadı. Ayrıca hem belediyeler ve BF-21 arasında uyumlu çalışmanın olmaması hem temsilci gruplar arası çatışmaların yaşanması, hem de çalışmaların yavaş ilerlemesi ve yönetim organizasyon sorunlarının yaşanması süreci sekteye uğratmıştır. Bu hoşnutsuzluklar 2000 yılında yapılan BF-21 yıllık toplantısında gün yüzüne çıktı ve özellikle bir çevre örgütünün temsilci grupları arası çatışma doruğa çıktı. Forumdan ayrılarak protesto kararı aldılar. Bu süreç bildiri metinlerine bu şekilde yansınca belediyelerin de desteği olmayınca foruma ve forum yöneticilerine olan güven ve inanç eksikliği vurgulandı ve forum eski işlevini yürütemedi. 2000 yılı Mayısında Bergen kent konseyi sponsor desteğini çekme kararı aldı ve temsilciler, konseyi resmi olarak fesh etti.

3.2.6.2. Bergen Kent Konseyi: Yapısal Düzeyde İnceleme

Norveç, 19 il ve 430 belediyeye ayrılır. Bölgeler yerel yönetimlerin en önemli birimleridir. Bergen, 2000-2004 yılları arasında 8 ilçeye bölünmüştür. Bergen kent

konseyi⁴²⁰ kentin sosyal hizmetleri ve yönetimi için gerekli kararları alan en üst yönetim organıdır. Konsey, karar alma, yürütme ve denetim organlarından ve demokratik yapıyı güçlendirmek için belediye meclisi kararıyla 2007 yılında oluşturulan Bergen Gençlik Konseyinden oluşur. Ayrıca her hizmet için özel olarak oluşturulmuş komisyon ve komiteler bulunmaktadır.⁴²¹ 2000 yılında reformla birlikte konseyden meclis modeline geçmiştir.⁴²²

Kent meclisi 9 siyasal partinin temsil edildiği 67 seçilmiş üyeden oluşur. Seçilen üyeler hem yerel yönetim örgütlenmesi olarak illeri hem de belediyeleri yönetir. Oransal temsil sistemine göre görev dağılımı yapılır. Kent konseyi toplantıları ayda bir kere genellikle ayın son pazartesi günü halka açık olarak yapılır.

Kentin siyasal lideri olarak belediye başkanı her dört yılda bir kent meclisi tarafından seçilir. Başkan Parlamento Meclisinde, törenlerde ve toplumsal özel günlerde meclisi temsil eder. Ayrıca Bergen'in prestijini hem yurt dışında hem de bölgede güvence altına alır.

Bergen yürütme organı parlamenter modeli benimsemiştir. Kent meclisi yürütme kurulunu belirler, bu yapı kent meclisine karşı sorumludur. Kent yürütme kurulu, **“Commissioner”** adı verilen 7 üyeden oluşur. Kurulun varlığını sürdürmesi, meclisin güvenine bağlıdır. Kurul için güvenoyu verebileceği gibi tek tek üyeler hakkında güven oylaması talep edebilir. Çeşitli konularda meclisin aldığı kararları kent genelinde uygulayan en üst organdır. Her üye bir bölümden sorumlu siyasal lider olarak çalışır. 7 üyenin dağılımı da yine siyasal partilerin ağırlığına göre belirlenir.

⁴²⁰ Bergen şehri web sitesinde Bergen komünü olarak geçer. İl düzeyinde teşkilatlanmıştır. Bu yapının altında yine yerel yönetim kurulu olarak district council adı verilen ilçe kurulları bulur. Bir de bölgesel düzeyde belediyelerin bağlı olduğu bir konsey yapısı bulunmaktadır. Bergen Hordaland bölgesine bağlıdır. Bu düzeyde de yine karar alma ve yürütme organı bulunur.

⁴²¹ Son dönemde bu yapının büyük ölçüde değiştiğini reform süreci başlığında incelemiştik.

⁴²² 2000 reformu öncesi konsey; komite alt komite gibi sistematik emir komuta sistemi mevcutken, son dönemdekent profesyonel yöneticilerine(CEO) ve düzenleyici denetleyici kurul tipi yapılar oluşturularak, hiyerarşik yapı yumuşatılmıştır.

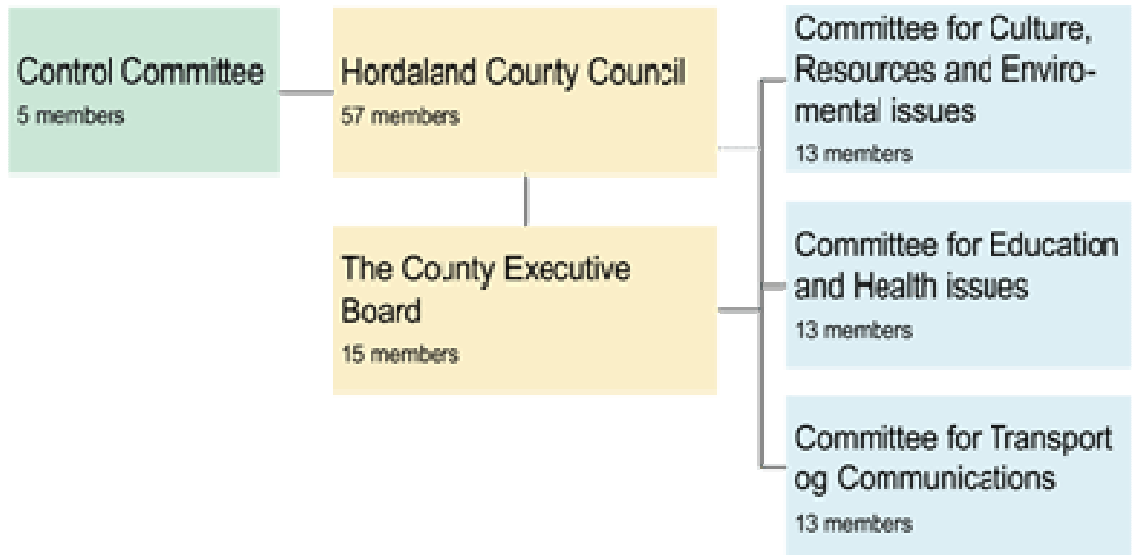
Bergen kent konseyinde yürütme sadece yürütme kurulu tarafından üstlenilmez, organizasyon şemasında görüldüğü gibi meclisin altında yer alan hizmetlere göre özel olarak belirlenen komiteler tarafından yürütülür. Her komite üç kişiden oluşur. Meclis bu üç üyeyi kent üst yöneticisi ve yardımcıları arasından belirler. Ayrıca hizmetler için karar alma yetkilerinin bu komitelere tanınması mümkündür.

Kurulların başında belediye meclisinin seçtiği yönetici ve yardımcıları bulunur. Belediye meclisi üyeleri arasından bu yöneticileri belirler. Belediye yöneticileri aynı zamanda bölge yönetimlerinde de görev alabilirler. Bölge konseyinin üyeleri arasından da seçilebilirler. Bu yöneticiler, belediye meclis toplantılarına katılabilir oy kullanabilir. Yerel yönetim yasası çerçevesinde güçlü yetkilerle donatılabilmektedirler.

Yerel Yönetim (Bölgesel Düzey)

Bergen Belediyesi yukarıda da belirttiğimiz gibi Hordaland Belediyesine bağlı olan idari bir yönetimdir

Bölgenin Siyasal yapısı

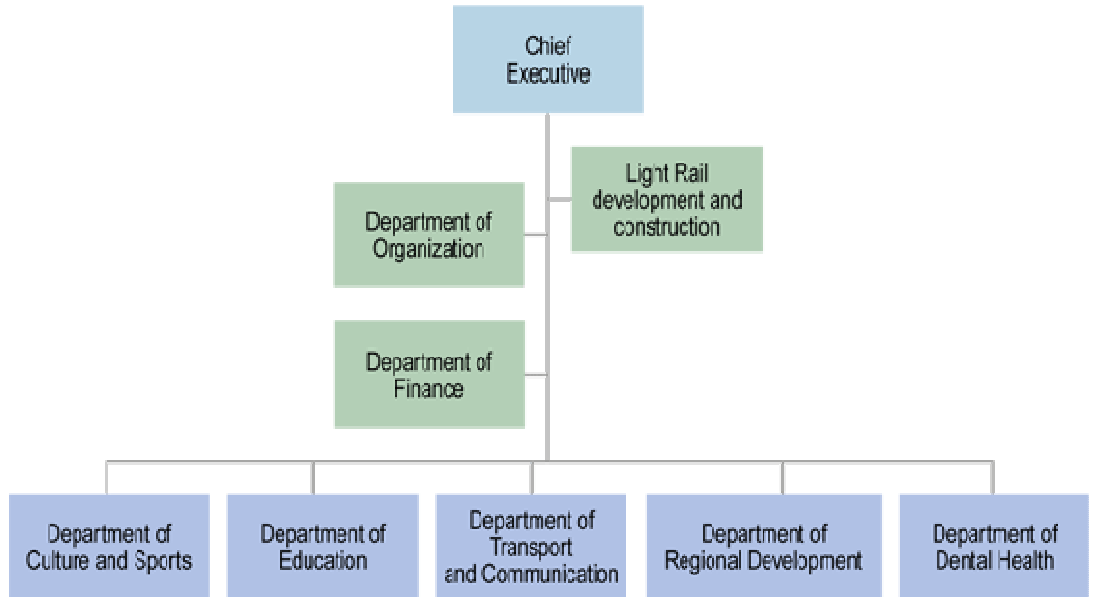


Kaynak: "Political Structure, Organisation Chart", (Çevrimiçi), <http://www.hordaland.no/Hordaland-fylkeskommune/English/Organization/>, 25. Mayıs.2011.

Organizasyon şemasında görüldüğü gibi, karar alma yürütme organı ve çeşitli hizmet konularına göre belirlenmiş komitelerden oluşur. Hordaland kent konseyi dört yıllığına seçilmiş 57 üyeden oluşur.

Bölge yöneticisi merkezin bölgedeki temsilcisidir. Hem kralı hem de hükümeti temsil eder. Hem yasama organı olan parlamentonun hem de hükümetin kararlarını uygular. Norveç halkı belediyeleri ve yerel yönetimleri, düşük düzeyde toplumsal ihtiyaçları gören yürütmeye ilişkin kurumlar olarak görür. Belediye yönetimlerinin başı olarak görev alır. Valilik ofisinden uzmanlar yerel düzlemde belediyelerin potansiyellerini tespit eder. Sivil hakların koruyucusu da yine bu yöneticidir. Çevre, aile, sosyal hizmetler eğitim, sağlık gibi pek çok konuya eğilir.⁴²³

İdari Yapısı



Kaynak: "County Executive Organisation Chart", (Çevrim İçi)

<http://www.hordaland.no/Hordaland-fylkeskommune/English/Organization/> 24.05.2011

Görüldüğü gibi idari açıdan tıpkı kent konseylerindeki yapıya paralellik göstermektedir. İdari yapının başında bir yönetici, finans ve örgütlenmeye ilişkin

⁴²³"County Governor in Hordaland", (Çevrimiçi)

<http://www.fylkesmannen.no/hovedEnkel.aspx?m=7209> 22. Nisan. 2011.

bölümler ve onlara bağlı çalışan hizmet sektörlerine göre ayrılmış alt bölümler bulunmaktadır.

Kentin ekonomik durumuna baktığımızda; gelir kalemleri; belediye gelirler vergisi, emlak vergisi, kurum gelirleri vergisinin bir bölümü, idari düzeyde; tüketim fiyatları; merkezi hükümetten ise finans bakanlığı, eğitim kültür bakanlığı ve sosyal işler sağlık bakanlığından gelen vergiler oluşturmaktadır. Ayrıca merkezi hükümetin teşvik amaçlı gönderdiği ortalama yatırımların belli bölümü ve hibeler oluşturur.

Gelirlerin büyük bir bölümü gelir vergilerinden oluşmaktadır. Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus Norveç özelinde merkezin yerel yönetimlerin gelirleri üzerinde ciddi bir baskı oluşturabilmektedir.⁴²⁴

Bu durumun önemli bir nedeni merkezi üniter devlet yapısından kaynaklanmaktadır. Ayrıca siyasal anlamda doğrudan seçimle belirlenen bir organın olmayışı Norveç'in idari anlamda özerkliğe sahip olduğunun güçlü kanıtıdır.

3.2.6.3. Bergen Kent Konseyi: İşlevsel Düzeyde İnceleme

Bergen kent konseyi idari reform paketinde yerel yönetim kurumlarının özerkliğinin güvence altına alınmasının gerekliliği belirtilmekle birlikte, anayasal düzeyde özerkliğe ilişkin hükmün bulunmaması pratik durumu ortaya koymaktadır. Ayrıca reform sürecinin Bergen'de yarattığı sonuç; 1980 öncesi hizmet alanlarına göre teşkilatlanmış, hiyerarşik yapıyı ve merkezin hedeflerine uyumlu çalışan yerel yönetimlere özerklik tanınması adına yapılan yasal değişiklikler, merkezin kaybettiği kontrol kaybının özellikle ara düzeyde konumlanmış, ajans tipi denetim kurumları ve ekonomik anlamda daha fazla merkez etkisi hissedilmiştir. Ayrıca hizmetlerin görülmesi sürecinde performans ölçütlerine uyumlu puanlama sistemi ve hizmet standartları uygulamaları da özerklik anlamında tartışılması gereken hususlardır. Önemli olan bir diğer nokta kamu yararı anlayışında müşteri odaklı uygulamalara

⁴²⁴“Local Government Account, Municipalities”, (Çevrimiçi), http://www.ssb.no/kommregnko_en/arkiv/ , 24. Mayıs. 2011.

geçiş, yerel yöneticilerin ve yerel şirketlerin özellikle merkezi yöneticilerle anlaşmalı olarak kentleri rant alanlarına çevirmiş olmalarıdır.

Belediyelerin iyileştirilmesinde merkezin etkisini araştıran bir alan çalışmasında⁴²⁵ merkezin yerel yönetimlerin iyileştirilmesinde önemli bir etkisinin olduğu ve dolayısıyla son dönem uygulamaların başarısız olduğu vurgusu yer almaktadır. Ayrıca yerel ihtiyaçların çeşitliliği göz önünde bulundurulmakla birlikte etkinlik için büyük ölçekli yönetim yapılarının gerekli olduğu sıkça vurgulanmıştır.

Ekonomik açıdan ise daha önce de belirttiğimiz gibi belediyeler düşük düzeyde yerel halkın ihtiyaçlarını gören zayıf yapılar olarak yer almaktadır. Dolayısıyla dönemsel olarak; başının çaresine bakan, ekonomik olarak zayıf belediye yapılarını görüyoruz. Son dönem yasal değişikliklerle hizmetlerin büyük çoğunluğunun merkezden yerele aktarıldığı gözlenmektedir. Dolayısıyla hizmetlerin görülmesi noktasında adem-i merkezileşme yaşlandığı söylenebilir.

Son olarak bölge, belediye(il), ilçe yerel yönetim organlarının hem temsilci hem de üyelerinin aynı kişiler olabilmesi siyasal seçim konusunda siyasal özerkliğin olmaması bu dönemde de yine dikkat çekicidir. Ayrıca yasal düzenlemeler konusunda da birçok alanı detaylı düzenleyen, siyasal ve idari ayrımını daha da keskinleştiren ve yetkilendirme konusunda muğlak alanlar bırakan düzenlemeler görülmektedir. Kısaca merkezden yerele yetki aktarımı ve adem-i merkezileşme yerel yönetim yasasında özerklik olarak tanımlanmakla birlikte pratikte merkezin yerel üzerinde kontrolünü arttırdığı bir manzara oluşturmuştur.

3.2.6.4.Çok Düzeyli Yönetişim: Norveç

Norveç örneğinde çok düzeyli yönetişimin etkilerini, 1980 sonrası yönetim yapısındaki tartışmalarda ve yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak planlanan reformlarda görebiliriz. Bu dönemde özellikle tartışılan husus merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki aşırı belirleyici etkisini azaltmaya yoğunlaşmaktaydı.

⁴²⁵ Anne Lise Fimreite, Jacob Aars, "Tensions and Cooperation in a Multilevel System: Integrating District Councils in City Government in Bergen," **Local Government Studies**, Vol. 33, No: 5 ,2007, s. 680-684.

Bunun için bulunan çözüm özellikle yerel yönetimlerin özerkliklerinin arttırılmasıydı. Ancak bu özerklik idari özerkliklerin arttırılması şeklinde yorumlanmalıdır. Nitekim 1992 Norveç yerel yönetim yasasında çok düzeyli yönetişimin etkilerini; demokratikleşme, etkinlik, sonrasında hazırlanan bir dizi yasal düzenlemeyle idari ve siyasal özerkliklerin arttırılması şeklinde düzenlemeler ve kamu politikası uygulama sürecine dahil olan yeni ajans tipi kurumların varlığı⁴²⁶ şeklinde yorumlayabiliriz.

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim üzerinde etkisini azaltmak için merkezin örgütlenme biçiminden farklılaştırılarak merkezin kontrol yeteneği azaltılmaya çalışılmıştır. Geçici kurumlar ve vergi muafiyetleri azaltılmıştır. Bu durum yürütme ve yetkilendirme konusunda sorunlara yol açmıştır. Hizmet standartları, sosyal hizmetlerde bireysel haklar, merkezin hizmet sektörleri düzeyinde kontrol ve gözlemlene yetkileri gibi bir dizi düzenleme ayrıca etkinliğin sağlanması için yerel yönetimlerin birleştirilmesi ve belediyelerin sayısını azaltma şeklinde kendini göstermiştir. Bu şekilde merkezin yerel yönetimler üzerindeki kontrolü yeniden düzenlenmiştir. Bunun nedeni hizmetlerin kalitesindeki azalışın merkezin hizmet alanında öncelik belirleme nüfuzunu kaybedeceği endişesine dayanıyordu. Dolayısıyla üniter yapının korunamayacağı düşüncesi hakimdi.⁴²⁷

Son olarak hizmet alanına ilişkin belediyeçilik yerine, hizmet eden belediyeçiliğe bıraktığı söylenebilir. Bunu açacak olursak, merkezin amaçlarıyla uyumlu hareket eden, eğitim, sağlık, imar gibi konularda hem hizmet kararı alan hem de uygulayan belediye yerine, özel aktörlerin sivil toplum kuruluşlarının yürütme sürecine dahil olarak, doğrudan hizmet üreten ve bu hizmetlerin hizmet standartlarına göre düzenleyici kurullarca kontrol edilmesi esası getirilmiştir.⁴²⁸

Çok düzeyli yönetişimin Norveç üzerine etkisi hizmetler boyutunda adem-i merkezileşmenin olması, örgütlenme açısından yaratılan çeşitliliğin koordinasyon ve

⁴²⁶ A.e. , s. 678

⁴²⁷ Tommy Tranvik, Selle Per, "State and Citizens in Norway: Organisational Society and State - Municipal Relations," **West European Politics**, Vol. XXVIII, No: 4 ,2005, s. 866.

⁴²⁸ Tranvik, Sele, **a.g.m.**, s. 687; Fimreite, Aars, **a.g.m.**, s. 695

yetki krizine yol açması merkezin yerel yönetimler üzerinde kamu politikası üretimi sürecinde merkezileşme şeklinde yorumlanırken; hizmetlerin yürütülmesi açısından adem-i merkezileşme şeklinde okunabilir.

3.2.7. İskandinavya Bölgeciliğinde Çok Düzeyli Yönetişim Etkisi

İskandinavya Bölgesinden seçtiğimiz Helsinki, Stockholm, Bergen örnek kentlerinde çok düzeyli yönetişimin etkisi; bu üç kentin özel koşullarına bağlı olarak yarattığı etki hariç tutulursa, sonuçları açısından bir dizi ortak noktanın olduğu tespit edilebilir.

Benzerlikler açısından baktığımızda üç kentte de yerel hizmetlerin belirlenmesi konusunda merkezi yönetimin özellikle yasal düzenlemeler ve hizmet standartları araçlarıyla denetim gücünün ve etkisinin arttığını görüyoruz. Bu durum ikinci bölümde anlattığımız yeni kamu yönetimi anlayışının ulusal yapılarda konumlanmasında etkili içsel ve dışsal dinamiklerin etkisiyle açıklanabilir görünmektedir. İçsel dinamikler açısından, kent yönetimi organları hem belediye hem de bölge düzeyinde büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Öte yandan aktör düzeyinde İsveç'in daha örgütlü, korporatist yapısı ve yerel özerklik ilkesine geleneksel olarak bağlılığına karşılık Finlandiya'nın ve Norveç'in daha merkeziyetçi ve örgütlülük bağlarının zayıf olması farklı sonuçlar üretmektedir. Şöyleki yeni reform uygulamaları İsveç'te daha çatışmacı bir şekilde ve çıkar gruplarının direnciyle karşılanmıştır.

Öte yandan yerel hizmetlerin gönüllü kuruluşlar ve kişilere gördürülmesi, refah devleti modelinin dayandığı eşitlik ilkesini bozmaması ön koşuluyla daha çabuk kabul edilmiştir. Finlandiya ve Norveç'te ise hizmetlerin temel belirleyeni merkezi yönetim olması dolayısıyla ve yerel yönetimlerin özerkliğinin zayıflığı reform ilkelerine daha uzlaşmacı zeminde kabullenilmesini sağlamıştır.⁴²⁹

İşaret edilmesi gereken bir diğer nokta, AB'nin tavsiyesiyle alan yönetiminde ölçek büyütürken etkinliğin sağlanması amaçlanmıştır. Bunun nedeni İsveç'te yerel

⁴²⁹ Korporatist yapı açısından Norveç Finlandiya'ya göre daha düzenlidir

özerkliğin idari usul olarak yürütülmesi, organlarının seçimle belirlenmesi ve merkezden ayrı bütçesinin olması buna karşılık siyasal özerkliğinin olmamasıdır. Ancak İsveç örneğinde seçimle belirlenen kanton yapısı, seçimle belirlenmekle birlikte üniter öğeler korunmuştur.⁴³⁰

AB yönetişimin araçları olarak açık işbirliği yöntemi, yapısal fonlar, üyeleri bağlayıcı anlaşmalar ve politika hedeflerini belirleyici tavsiye metinleri olarak Beyaz Kitabın ve Yeşil Kitabın etkilerinden bahsedecek olursak açık işbirliği yöntemi daha ziyade istihdam ve kalkınma konularında kullanılan araçlar olmuştur. Yapısal fonların dağıtımında ise; AB bölgeleri arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak temel ilke olarak kabul edilmiş; sosyal uyum fonları, kalkınma ve alt yapı fonları belirlenen konularda kullanılmak üzere tahsis edilmiştir. Bu noktada fonların Stockholm, Bergen, Helsinki kentlerinin üçünün de ortaklaştığı nokta merkezi yönetimlere bağlı kurullar aracılığıyla fonların dağıtılması söz konusu olmuştur.

Ancak bu dağıtım yöntemine verilen tepkiler aynı olmamıştır. Stockholm’ün tutumu yerel hizmetler ve alt yapı hizmetlerinin büyük ölçüde belediye yönetimlerine ve özel belediye girişimlerine gördürülmesi, bölge içi gelişmişlik farkının bu yolla azaltılması şeklindedir. Bergen’de sivil hakların koruyucusu merkezi yönetim olarak görüldüğü için politika üretme anlamında merkezileşme süreci daha uzlaşmacı karşılanmıştır. Helsinki’de ise özellikle istihdam alanındaki direktiflerde bu yöntemin uygulanması kentin özgün koşullarını ve sınıfsal mutabakatını bozucu etkiler oluşturarak, sosyal kutuplaşmayı artırıcı etki yaratabileceği kaygısıyla tepkiyle karşılanmıştır.

Beyaz Kitap ve Yeşil Kitap ise çerçeve metinler olmaları ve bağlayıcı olmamaları bir yana; özellikle AB politikaları için bir “yol haritası” olması ve bağlayıcı anlaşmalara rehberlik edebileceği düşünülünce özellikle Lizbon 2020, Çok düzeyli yönetişim üzerine beyaz kitap açısından ortaklaştıkları nokta, yarışan, girişimci, inovatif kent yaratma amaçlarının iskandinavya’nın bütünleşik dayanışmacı bölgeler anlayışıyla

⁴³⁰ Bu hususa İspanya’da Katalan özerkliği anlatıldıktan sonra Türkiye sonuçlarıyla karşılaştırılırken yeniden dönülecektir.

uyuşmayacağı konusunda üç kentin de hem fikir olduğunu ve ortak ses üretebildiğini görüyoruz.

Özetle bu üç kent açısından çok düzeyli yönetişimin etkisi yürütme açısından yatay olarak; gönüllü kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları gibi çeşitli aktörler; dikey olarak ise merkeze bağlı özerk düzenleyici denetleyici kurumlar, belediye girişimleri gibi çeşitli kurumlarla dikey ve yatay olarak adem-i merkezileşme süreci şeklinde yaşanırken; kamu politikası üretme açısından yerel yönetimlerin hem belediye hem de bölge düzeyinde gelirlerine müdahale eden ve kararlarını denetleyen, gözetleyici bir merkezi yönetim ve bu açıdan daralan bir yerel özerklik anlayışı dikkat çekicidir. Kısaca adem-i merkezileşme her alanda yapılmamış sadece yürütme alanında gözlenmektedir.

3.3. İSPANYA BÖLGEÇİLİĞİNDE ÖZERK BÖLGE KATALANYA'DAN “ÖRNEK KENT”: BARCELONA

Bu aşamada çok düzeyli yönetişimin İskandinavya bölgesinden farklı şekilde işlediği bir bölge deneyimi olarak İspanya bölgeçiliğinden örnek olarak Katalan Bölgesinin “başkenti” Barselona kent yönetimine bakacağız. İspanya Bölgeçiliğini diğer bölge deneyimlerinden ayıran en önemli nokta Franco diktatörlüğünden demokrasiye geçiş süreci ile özerk bölgelerin oluşturulmasının eş zamanlı yaşanması dolayısıyla bölgeçiliğin demokrasiye geçişte araç olarak kullanılmasıdır. İspanya bölgeçiliğinin bir diğer özelliği ise hem yetkiler hem ekonomik kaynakların tahsisi açısından asimetrik bir özellik göstermesidir. İspanya devleti yönetim yapısını farklı kılan husus ise merkezi yönetim yerel özerkliğe sahip belediye, il yönetimi, özerk topluluklardır. üniter devlet ilkesi ile federal devlet ilkesini birleştirerek özgün bir siyasal rejim oluşturmıştır.⁴³¹ İspanya’da yetkili idareler; merkez, özerk bölgeler düzeyi, yerel ve yerel altı düzey şeklinde kurumsallaştırılmıştır. Kısaca İspanya dört

⁴³¹İspanya’da bölgelerin özeklik statüsü, parlamentosu, yürütme kurulu, Bölge başkanı bulunmaktadır. Bu unsurlar İspanya’yı federal devlete yaklaştırır. Öte yandan, ayrı yargı kurumları, anayasaları bulunmamaktadır. Ayrıca merkezin ilkeleriyle çelişecek kararların alınması durumunda gereğinin merkez tarafından yapılacağı belirtilmiş ancak bu gereğinin içi doldurulmamıştır. Bu unsurlar ispanyayı üniter devlete yaklaştırır ve özgün bir model olarak tanımlanmasını sağlar

kademede yetkili kurumlar oluşturulmuştur. Beşinci düzey AB'dir ancak İspanya yönetim yapısı ve yetkilerin dağılımı karmaşıktır.

3.3.1. İspanya'da Kent Yönetimi

İspanya milattan sonra 5. Yüzyılda German kabilelerinin saldırılarına hedef oldu. Sırayla Alanlar, Suevler ve Vandalların ardından Vizigotlar İspanya'ya hâkim oldu. Vizigotların hâkimiyeti uzun sürdü ve Hristiyanlığı kabul eden Vizigotlar, İspanya'da Hristiyanlığın yayılmasını sağladı. 8-10. yüzyılda Arapların hâkimiyetine giren ülke için 1492 önemli bir dönemeç oldu. Özellikle Portekizle birlikte İberya federasyonunun önemli bir parçası oldu. XVI. Yüzyılda ekonomik olarak güçlü bir devlet olmakla birlikte tarihsel süreçte siyasal istikrarsız dönemlere sahne oldu. Kamu düzeninin sıklıkla bozulması, otoriter yönetimler dönemi, ordunun yönetim sürecine müdahaleleri istikrarsız dönemlerin önemli göstergeleriydi.⁴³²

19.yüzyılın ikinci yarısından beri özerk topluluklar adem-i merkezi teşkilat yapısı kurmak için girişimlerde bulundu fakat çoğu başarısız oldu. sözde '**sexenio revolucionario**(1868-1874)' sona erdikten sonra kısa süren birinci cumhuriyet döneminde federalist Katalan düşünürlerin etkisi görülmeye başladı.⁴³³ Bu süreçte, federalistler, askeri bir darbe ortamı yarattı ardından 1875 monarşinin restorasyonu dönemi geldi. 46 yıl boyunca İspanya'da politikalar merkezi hükümet ve onun karşı cephesinde yer alan bölgeci talepleri olan anti monarşist grubun yarattığı gerilim ortamında alındı.⁴³⁴

20. yüzyıla gelindiğinde Mancomunitat (1913-23) önderliğinde bölgeci talepler dile getirilirken General Miguel Primo de Rivera hiçbir şekilde bölgesel özerkliğe tolerans göstermedi.(1923-30). Franco, bir taraftan 1931-1936 yılında ikinci cumhuriyetçilere gözdağı verirken, öte yandan dikta rejimini inşa etmeye hazırlanıyordu. Cumhuriyet deneyiminde inşa edilen Katalan Yönetimi (1932); 1936-

⁴³²“ History of Spain”, (Çevrimiçi),

<http://www.historyworld.net/wrldhis/PlainTextHistories.asp?historyid=ab50> 24. Mayıs. 2011.

⁴³³ Özellikle Francesc Pi i Margall (1824-1901)

⁴³⁴ Smith, Andy, “Heywood, Paul: Regional Government In France & Spain,” **European University Institute**, Lisquara, 2000, s. 21.

1939 sivil savaşıyla sona erdi. Tekrar kurulması için ise 1975'te Franco rejiminin sona ermesini beklemek gerekti. İspanyol Sivil Savaşı (1936-1939) bölgeye damgasını vurdu. Savaş; Roma Kilisesi, sınıf mücadeleleri, Bask Katalan Milliyetçilerinin dirençleri, bu sürecin geniş alanlara yayılmış, nesiller boyu süren çatışmaların yaşanmasına yol açmıştır. Bu çatışmalar (1939-1975) arasında Franko tarafından kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Ancak başarılı olmadığının kanıtı, sonraki dönemde şiddetli reform isteği ve kanlı eylemlerdir.⁴³⁵

1975 yılında Franco'nun ölmesiyle yerine Juan Carlos geçti. 1976 Başbakan Navarro'nun istifası ile Carlos kral oldu ve Alfonso Sourez'i başbakanlığa atadı. 1977'de 41 yıl sonra İspanya'da ilk defa genel seçimler yapıldı. Sourez'in başkanı olduğu Demokratik Merkez Birliği çoğunluğu elde etti. 1978 Anayasası İspanya açısından Demokrasiye geçiş belgesi olarak yorumlanmaktadır. İki meclisli parlamento bütün İspanyayı temsil eder. Kongre üye sayısı seçim yasasına göre 350'dir yasama işlevini büyük ölçüde kongre yapar. Senato kabul ya da reddeder. Senato 208 adet doğrudan seçilen temsilci, 49 bölgesel temsilciden (senatör) oluşur. Hükümeti kontrol eder, özerk toplulukları İspanya çıkarlarına uyması hakkında karar alabilir. 4 yıl için seçilirler. Merkezi yönetim, sembolik kral, başbakan, bakanlar kurulundan oluşur. Dolayısıyla devlet başkanı başbakandır. Bakanlar kurulu hem karar alıcı hem de uygulayıcıdır.⁴³⁶

1981'de darbe girişiminden sonra 1982 seçimlerinde Sosyalist Parti seçimi büyük çoğunluğu elde ederek kazandı ve 46 yıl sonra İspanya'da yeniden bir sol iktidarın doğmasını sağladı. Aynı yıl tarafsız statüden çıkarak Nato üyesi 1986'da AB üyesi oldu. 1996 yılında merkez sağ parti yönetimi ele aldı, 1999 yılında Oratk para birimine geçti 2004 seçimleriyle İspanyol Sosyalist İşçi Partisinden Zapetero oldu.⁴³⁷

⁴³⁵ Sınıfsal mücadeleler ve tarihten gelen değerlerle belirlenmiş özerk bölge yapıları o dönemde de dirençlerini korumuştur. Bu nedenle Franko diktatörlüğü dönemi, modern dönem İspanyasının yönetsel ve siyasal yapısının oluşmasına zemin hazırlamıştır.

⁴³⁶ "Government", (Çevrimiçi), <http://countrystudies.us/spain/71.htm>, 27. Mayıs. 2011.

⁴³⁷ "Disenchantment with UCD Leadership", (Çevrimiçi), <http://countrystudies.us/spain/26.htm> 27. Mayıs. 2011.

İspanya devleti yönetim yapısı, merkezi yönetim yerel özerkliğe sahip belediye, il yönetimi, özerk topluluklardır. İspanya'nın özgün tarafı, üniter devlet ilkesi ile federal devlet ilkesini birleştirerek bir siyasal rejim oluşturmıştır.

İspanya'da yetkili idareler; merkez, özerk bölgesel düzey, il ve belediye şeklinde kurumsallaştırılmıştır. Kısaca; İspanya dört kademeli yönetim yapısı bulunmaktadır. Beşinci düzey AB'dir. Ancak, İspanya yönetimi ve yetkilerin dağılımı karmaşıktır.⁴³⁸

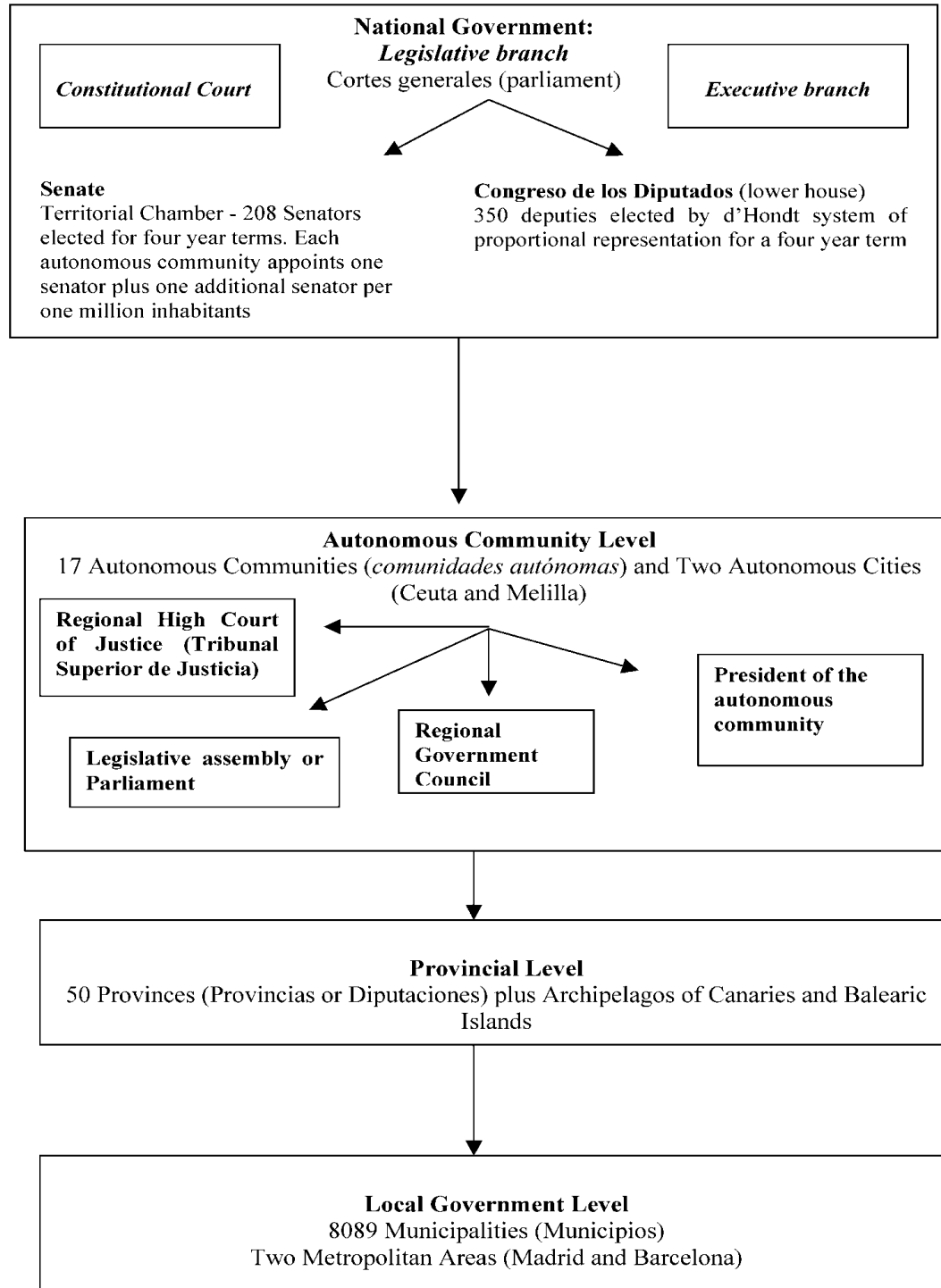
Günümüzde Anayasal Monarşiyle yönetilen İspanya, 17 özerk topluluk ve iki özerk kentten oluşur.⁴³⁹ Yerel yönetimler, özerk bölge, belediye, il, Metropolitan yönetimlerden oluşur. İncelememize konu olan Barselona'nın ayrı yerel özerklik statüsü bulunmaktadır. Belediye altı yerel yönetimler olarak çeşitli kurumlar oluşturulmuştur.

⁴³⁸ "History of Spain", (Çevrimiçi),

<http://www.historyworld.net/wrldhis/PlainTextHistories.asp?historyid=ab50> 24. Mayıs. 2011

⁴³⁹ Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Castile and León, Castile-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Community of Madrid, Region of Murcia, País Vasco, Comunidad Valenciana, Navarra) and two autonomous cities (Ceuta and Melilla).

İspanya Yönetim Yapısı



Kaynak, Giordano, Roller, **a.g.m.**, s. 915.

İspanya teşkilat yapısı dört düzeyli olarak teşkilatlanmıştır. Bakanlıklar ve merkezi ofisler mülki idarede yer almaktadır. Özerk Toluluk Bölgesinde Bölgesel Yönetim Konseyi, Topluluk Başkanı, Parlamento ve Yargı yeri bulunur. İl düzeyinde teşkilatlanmış 50 il ve iki ada bulunmaktadır. Yerel yönetimler ise belediyeler, metropolitan alanları ve camarcas adı verilen belediye altı yapılardan oluşur. İller geleneksel olarak varlığını koruyan güçlü bir teşkilat yapısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum Franco döneminde önemli yapıları, ancak örneğin Katalan'da bu yapılara şüphe ile yaklaşılmış, Franco yönetimin sembolü olarak bakılmıştır. İllerin gücünü dengelemek için ildeki yerel yönetim kurumlarına ağırlık verilmiştir.⁴⁴⁰

Reform süreci açısından; 1977 yılında İspanya sivil savaş sonrası ilk demokratik hiyerarşik bir kamu yönetimi yapısı inşa etti. Bu yapı özellikle profesyonel elitler topluluğundan oluşuyordu. Franco rejiminin son bir kaç yılda çıkardığı yasalarla sendikalar ve sivil toplum örgütleri rafa kaldırılmış dolayısıyla siyasetten arındırılmış bir kamusal alan oluşturulmuştu. Bu ortamda kamu çıkarını yorumlayan, teknik ve yasal bilgiye sahip, hükümetin çıkarına hizmet eden bir yönetim kurulmuştu. Demokrasiye geçiş döneminde sağ kanat partiler iktidardaydı. Bu dönemde bürokratik elitlerden oluşan hiyerarşik kamu yönetimi yapısı büyük ölçüde korundu. Üstelik hükümetin çıkarları ön planda tutuldu ve demokrasiye uyumlu düzenlemeler yapılmasının aksine Franco döneminin “kazanımları” korundu.⁴⁴¹

Bürokratların demokrasiyi tercih etmesinin dört nedeni vardı. İlk olarak bürokratlar apolitikti ve hiyerarşıkti. Bu nedenle aşırı uçta yer alan bürokratların tasfiyesi gerekiyordu. İkinci olarak bürokratları üniversiteler yetiştiriyordu ve onların tavsiyesi demokratik Avrupa'da otoriter rejimin şansının olmadığıydı. Üçüncü olarak ordunun parçalı yapısı siyasal olarak tek yönlü hareket etmelerini engelledi.

⁴⁴⁰ Belé'N Barreiro, Ignacio Urquizu-Sancho,; "Under The Impact Of Territorial Reform: The May 2007 Local And Regional Elections In Spain," **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. XXIII, No: 2 ,April 2010, s. 916.

⁴⁴¹ Joan Subirats, "Modernizing the Spanish Public Administration or Reform in Disguise," **Working Paper**, No: 20, Barcelona 1990

Hükümet sosyal gruplarla aynı sosyal çıkarları paylaşıyordu. Bürokratlar ve yöneticilerin farklı çıkarlarının olması söz konusu değildi.

Sosyalist parti reform düşüncesiyle geldi ve bürokratların hakim konumunu büyük ölçüde kırdı. Bu sürecin zeminini toplumsal düzeyde Sosyalist Ticaret Birliği (UGT) kurdu. Yönetim yapısının demokratik yenilenmeye ihtiyaç duyduğunu ve bürokratların gücünün yıkılması gerektiğini savundu. Bu durum toplumun çeşitli kesimleri arasında çatışmaya yol açtı ancak bu süreci yönetmek için kullanılan önemli araç, bağdaşmazlıklar üzerinde ortaklaşılan hukukun oluşturulmasıydı. Franco döneminde, sözleşmeli kamu çalışanı istihdam edilmiş, sosyal hizmet modeli takip edilmedi. Ayrıca kamu örgütleri ordu değerlerini koruyan, profesyonel bilgiyi önemseyen bir yapıdaydı. Kısaca pragmatic bir anlayış hakimdi. Bu dönemde hesap verilebilirlik, açıklık, gündelik sorunlara çözüm üretme demokratik yönetimin değerleri onaylanmıyordu. Sosyalist reformların temel amacı bu olumsuzlukları gidermekti. Ancak, zayıflamış da olsa bürokratların alternatifi bir yapı kuramadığı için, ciddi bir çatışma olduğu ve o dönemde İspanya ekonomisinin içinde bulunduğu kriz de dikkate alınarak daha orta yolcu bir çözüm paketi oluşturuldu. Bürokrasinin karşı hareketini önlemek için bulunan çözüm ise kollama kayırma ilişkilerini yeniden üretmek oldu. Yüksek pozisyonlara ordunun önerdiği kişiler getirildi.⁴⁴² .

Diğer siyasal kesimler bu tutumun ideolojik olduğunu ileri sürerek kamu yönetimi reform tasarısını Anayasa mahkemesine götürdü. Mahkeme, İspanya'nın ekonomik istikrarsızlık döneminden geçtiğini iddia ederek, merkezi eğilimleri korudu. Daha önce işaret ettiğimiz Franco döneminde sivil toplum kurumları ve sendikaların kapatıldığını söylemiştik, mahkeme kararnameyle atamanın yerine yasanın daha uygun olacağını, kamu hizmetlerinin görülüş yöntemlerini kökten değiştirecek uygulamaların İspanya çıkarına uygun olmadığını kısaca statükonun korunması

⁴⁴²Mannuel Villoria,"Modernisation of The Spanish Public Administration: The Role of The Bureaucracy , **Paper presented at the IPSA World Congress 2000, Quebec. RC 32 Public Policy Panel**, s.15-17.

gerektiğini söyledi. Ancak görece kayırma sisteminin yeniden sistemle bütünleşeceğinden endişe etti ve değişime kapıları kapattı.⁴⁴³

Bu sürecin yerel yönetimlere etkisine bakacak olursak, öngörülü, strateji üretebilen yerel liderlerin yönetimi ele alması gibi bir takım değerler kabul edilmiş, yerel yönetimler demokratikleşme sürecinde bir araç olarak kullanılmıştır. Genel olarak 1992-1996 döneminde kamu reformlarını değerlendirecek olursak bu reformların heterojen ve parçalı bir görünümü vardı. İdeolojik bir hedef belirtmiyordu ya da uygulayıcıların başarılarıyla tanımlanmıyordu. 1996-2000 arasında ise durum büyük ölçüde değişmiş sıfır açıklı bütçeleme, kamu harcamalarında temkinli olma, performans kriterleri, bütçe yapımına katılımı sağlama gibi ilkeler getirerek ekonomik göstergeleri iyileştirme amaçlı reformlar yapıldı. Kamu kesimini küçültme ve kamu işletmelerini özelleştirmeler önemli araçlardı. AB politikalarına göre halen tekel konumunda olan kamu hizmetlerini rekabete açmak da yine o dönemin gündeminde yer aldı. İspanya'ya hizmetleri rekabete açması için diğer Avrupa devletlerinden daha uzun bir süre tanındı ancak, burada temel sorun güçlü yetkileri olan kamu işletmelerinin ayrıcalıklarını koruma konusunda direnç göstermeleri idi.⁴⁴⁴

Kurumlar açısından bu dönemde getirilen en önemli yenilik, bağımsız özerk denetim kurumlarını oluşturulmasıydı. İspanya iç gelir hizmeti bu kurumlardan biriydi. Bu tarz yapılardan kaynaklanan bütçe kontrolündeki zorluklar bazı hizmetlerde aksamalara yol açıyordu. Ancak süreç tersine çevrilemezdi. Bu kurumlar daha önce denetimi yürüten yarı kamusal kurumlara karşı güçlerini arttırdılar. Sonuç olarak ekonomik serbestleşme döneminde önemli yol katedildi. Kamu özel ortaklığı İspanya örneğinde başarılı bir şekilde işletilemedi. Buna karşılık sosyalist hükümet döneminde sosyal hizmetlerin görülmesinde kilisenin ağırlığı ciddi şekilde hissedildi. Muhafazakar hükümet de paralel şekilde kiliseyle anlaşmaya çalıştı. Görüldüğü gibi genel bir strateji ya da plana dayalı olarak hareket edilmemiştir. Harcama

⁴⁴³ A.e. , s. 9-10.

⁴⁴⁴ Raquel Gallego Michael Barzelay, "Public Management Policymaking In Spain: The Politics Of Legislative Reform Of Administrative Structures, 1991–1997", **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. XXIII, No: 2 ,April 2010, s. 285-6.

politikalarında ne önemli bir gelişme ne de kamu özel sektör arası rekabete dayalı bir piyasa oluşturmak mümkün olmadı.⁴⁴⁵

Yerel yönetimlerin bu süreçte işlevi ise sorun çözücü pragmatik örgütler olarak yer almak ve özellikle sosyal hizmetler ve kamu hizmetlerinin yürütücülüğünü üstlenmektir. Hizmet gören belediyeçilik bu dönemde güçlendi.

Son olarak İspanya’da YG-21 süreci tek modelle başlamakla birlikte 10 yıl sonra 1100 yerel yönetim YG-21’in taahhütlerini kabul etti. Özellikle 2003 yılında iç siyasal konjonktürün normalleşmesiyle yerel çevresel sorunlara yönelik program geliştirdi. Yerel düzeyde yürütülen uygulamaya dönük çalışmalar gerçekleştirdi. Ulusal bir çalışmanın yokluğu dikkat çekicidir. Kent sakinlerinin girişimleriyle yürütülen projeler özellikle atık yönetimi, çevre sorunları, trafiğin kolay işlenmesini sağlamaya yönelik projelerdir. İnternet sitesi aracılığıyla kent sakinleri bilgilendirilmekte ve sürece dahil edilmeleri sağlanmaya çalışılmıştır. Sosyal ağlar ile projeler kent kent oluşturulmakta daha sonra yine aynı yolla iyi uygulama örnekleri belirlenerek yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır.⁴⁴⁶

3.3.2.Barselona Kent Yönetimi

3.3.1.1. Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Evrimi

İber Yarımadası'nın Akdeniz kıyısında kalan bazı diğer bölgelerinde olduğu gibi, Katalonya Roses çevresinde yerleşen Antik Yunanlılar'ın kolonisiydi. Yunanlılar ve Kartacalıların (İkinci Pön Savaşı sırasında, kısaca toprakları yöneten ana İberya olarak adlandırılan bölge) etkisindeydi. Katalonya Roma'nın çöküşünden sonra dört yüzyıl boyunca Visigothic egemenliğine girdi. 8. yüzyılda, Mağribi Endülüs kontrolü altına girdi. 732 yılında Franklar veya Müslümanlar tarafından ele geçirilmiştir.⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ Villori, **a.g.m.**, s. 19

⁴⁴⁶ José Antonio Aldrey Vázquez, And Miguel Pazos Otón, “The Sustainable Management Of The City: Examples Of Implementation Of Agenda 21 In Spain”, **The Open Urban Studies Journal**, Vol. III, 2010, s. 59.

⁴⁴⁷“History of Barcelona”, (Çevrimiçi)

http://www.bcn.cat/historia/pag/capitols/cap_03/en/capitol_03.htm, 27.Mayıs.2011

Marca Hispanica, Septimania il dışında bir tampon bölge Endülüs ve Emevi Moors ve Frank Krallığı arasında bir savunma bariyeri olarak görev rolü üstlenirken, ayrı küçük krallıklar oluşturulur 795'te Charlemagne olarak bilinir. Katalan kültürü Katalonya kuzey kısmı boyunca küçük ilçeler olarak düzenlenen bu bir dizi küçük krallıklar Ortaçağ boyunca gelişmeye başlamıştır.⁴⁴⁸

19. yüzyılın ikinci yarısında Katalonya bir sanayi merkezi haline geldi. Bugün İspanya'nın en sanayileşmiş bölgelerinden biri olmaya devam etmektedir. İlk 20. yüzyılın üçüncü yılında Katalonya kazandı ve özerkliği birkaç kez değişik derecelerde kaybetmiş, İkinci İspanyol Cumhuriyeti (1931) sırasında özerklik ana tüzüğünde yer alır. Bu dönemde siyasi kargaşa ve İspanya İç Savaşı (1936-1939) sırasında Anarşistlerin üstünlüğü damgasını vurdu.. İktidara General Francisco Franco getirildi. İç Savaş, Cumhuriyetçiler'in yenilgisinden sonra onun rejim sadece bu konularda kitap yayın ve Katalan milliyetçiliği dahil, her türlü Anarşizm, Sosyalizm, Demokrasi ve Komünizm ile ilgili kamu faaliyetleri bastırılmış açık toplantılarda bunların tartışılması engellenmiştir.⁴⁴⁹

Bu bastırmanın bir parçası olarak devletin işlettiği kurumlar ve kamusal olaylar sırasında Katalanca kullanımı yasaklandı. Franco rejiminin daha sonraki aşamalarında, Katalanca bazı folklorik ve dini kutlamalar tolere edildi. Kitle iletişim araçlarında Katalanca kullanımı yasak olmuştu. Katalan yayılımacılığı diktatörlük boyunca devam etti. Franco'nun ölümünden sonra ekonomik dinamizme sahip, siyasal anlamda özerk yönetim yapısı ve kimliğe sahip İspanya'nın güçlü bölgelerinden Barcelona ise bu güçlü özerk bölgenin başşehri olarak bu gün de varlığını sürdürmektedir.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸“History of Barcelona”, (Çevrimiçi)

http://www.bcn.cat/historia/pag/capitols/cap_04/en/capitol_04.htm, 27.Mayıs.2011

⁴⁴⁹ “City of Export and Finance”, (Çevrimiçi)

http://www.bcn.cat/historia/pag/capitols/cap_14/en/capitol_14.htm, 27.Mayıs.2011

⁴⁵⁰“Reconstruction and Urban Improvement”, (Çevrimiçi)

⁴⁵⁰“Reconstruction and Urban Improvement”, (Çevrimiçi)

http://www.bcn.cat/historia/pag/capitols/cap_41/en/capitol_41.htm, 27. Mayıs. 2011

⁴⁵¹ “Local Agenda 21 in Barcelona”, (Çevrimiçi),

3.3.2.2. Barselona Gündem -21

1995 yılında Barcelona kent konseyi oy çokluğu ile tüm siyasi grupların temsilini savunan Aalbörg anlaşmasına imzaladı. Bu anlaşma diğerlerinden farklı olarak, ilkeleri açıkça belirliyordu ve kentlere yerel hizmetlerin üretimi ve tüketiminde çeşitli görevler veriyordu. Ayrıca kentlerin potansiyellerini ve kapasitelerini sürdürülebilir kalkınmaya uygun şekilde biçimlendirmesini ve kaynakların kullanımında; katılım, uzlaşma ve hareketliliğinin sağlanması gibi konulara eğiliyordu. Bu süreç, Barcelona Gündem 21 tasarısı için ilk adımdı. Barcelona ve pek çok kentte İskandinavya hariç, süreci tetikleyici hem de gösterilen takvimi başlangıç olarak kullanılmaz olarak düşünerek değerlendirdiler. Hem içerik hem zamanlama olarak güçlü tepkilerle karşılandılar. Barcelona bu konuda bir istisna değildi.⁴⁵¹

3 yıl sonra hem zamanlamanın hem içeriğinin karmaşık olduğu gerekçesiyle süreç askıya alındı. Barselona Gündem 21 özendirme forumu hazırlandı. Bu süreç ne kapalı yürütüldü ne de yeterince uygulanabildi. İspanya’da her kentin özellik ve şartlarına göre kendisi eylem planı ve stratejik planı oluşturması, kararlaştırıldı. Barselona’da belediye konseyi oluşturuldu ve vatandaş katılımını düzenleyen kararlar alındı. Temel hedefi Barselona Gündem 21’i teşvik etmek olan çevre ve sürdürülebilirlik için belediye konseyi katılımcı ve danışmacı bir yapıya sahiptir. Hem teklifleri hazırlar hem uzlaşmayı sağlar, sonuçların sorumluluğunu üstlenir. Belediye bölge temsilcileri, iş Dünyası, ticaret birlikleri, çevre örgütleri ve vatandaşlardan oluşuyordu. 1998-1999 periyodunda 13. çalışma grubu oluşturuldu. Bu grup farklı konsey üyelerden oluşuyordu. Yürütmeyi uzlaşıya dayanarak bu grup sağlıyordu. Bazı durumlarda gözlemci isteyebiliyorlardı. Disiplinler-arası çalışma komisyonlarının görevi temel metin ve geleceğe yönelik teklifleri, stratejileri hazırlamaktı. 2000 yılında bu çalışmalar tartışma metinleri olarak kabul edildi ve herkese açık hale getirildi. Bu karar önemli bir adımdı, sürecin tamamlanması için G-

⁴⁵¹ “Local Agenda 21 in Barcelona”, (Çevrimiçi),
http://www.bcn.es/agenda21/A21_AGENDA_ENG.htm, 28.Mayıs.2011

21 doğasına uygundu. Konsey, son taslakta kabul edildiği üzere, kapasitesi ölçüsünde örgütlendi.⁴⁵²

Katılım açısından bakarsak; Barcelona Gündem 21 katılım için önemli bir araç sunarken, hem kent ölçeğinde yetersizlikler, hem sakinlerin ilgisizliği, zaman kısıtı ve sürecin karmaşıklığı işlevini tam olarak yerine getirmesini sekteye uğrattı. Bu süreçte görüldü ki ilgili bir grup sakinle süreç yürütülemezdi katılım arttırılmalıydı. Kaynak ve teknik yetersizliklere de çözüm bulunmalıydı. Belge " Vatandaş Katılımı içi Kriterleri ve Önerileri Barselona'nın Gündem 21'de", Universitat Autònoma de Barcelona Siyasal Analiz Ekibi tarafından hazırlanan, süreci mümkün kılmak için hem teorik temelleri ve aşamaları ile araçları bakımından kolaylaştırıcı bilgiler verilmiştir. Belgede katılım sürecinin gelişmesi için bir çerçeve belge önerisi şu aşamalardan oluşmuştur. Bu metin aşama, yaklaşım ve katılımcıların niteliğine işaret ediyordu. Buna göre bilgilendirme ve müzakere ile karar alınacaktı. Çalışmalarda bölge ve konulara göre destek alınacaktır ibaresi yer alır. Katılımcılar ise vatandaşlar ve örgütlerden oluşacaktı. Uygulamaya geçmesi uzun sürse de bu yapısal kriterler, son derece yararlı olmuştur. Örneğin sürecinin ilk iki aşamasında / müzakere çok uzun sürdü. (Nisan-Aralık 2001) Bunun nedenleri kentin ilçelerinin çalışma hızlarındaki farklılıklar ile birlikte katılımcı kuruluşların çok az, uygulamaya geçen proje ve bilgilendirmelerin sınırlı olmasıydı⁴⁵³

Buna karşılık bilgilendirme ve tanıtım toplantıları yapıldı, G-21 için web siteleri hazırlandı böylece bilgi akışı hızlandırıldı. Çalışmalar, çeşitli kesimler arası tartışma, öneri, tanı gibi pek çok bileşenden oluşuyordu. O andan başlayarak, girişimler başlatmak için şehir içi anketler, bilgilendirme forumları, sanal gruplar oluşturuldu, okullarda eğitim programları düzenlendi.

Son olarak ortak sorumluluk çerçevesinde Barselona Gündem 21 ve taahhütler, konsey üyeleri tarafından paylaşılan hedeflerle ayarlandığı için şehir için G-21 olarak

⁴⁵²“Local Agenda 21 in Barcelona”, (Çevrimiçi),
http://www.bcn.es/agenda21/A21_AGENDA_ENG.htm, 28.Mayıs.2011

⁴⁵³“ Local Agenda 21 in Barcelona”, (Çevrimiçi),
http://www.bcn.es/agenda21/A21_AGENDA_ENG.htm, 28.Mayıs.2011

öne çıkarılmıştır. Sürecin işleyebilmesi için tüm katılımcıların bağlılığının olması önemlidir. Bu bağlamda katılımcılar, kurum ya da kuruluşlar taahhüt imzalamış ve G-21 ilkeleri doğrultusunda çalışma yaparak, ortak hedeflerin başarılmasına katkıda bulunmak için gönüllü hareket etmişlerdir. Bu aşamada yeni operasyonel araçlar ve devam süreçleri değerlendirmeler için yardımcı olmuştur. Göstergeler kümesi ilerleme ve diğer enstrümanlar; iyi uygulamalar ve deneyimlerin yaygınlaştırılmasını amaçlamakla birlikte, yıl sonuna kadar geçerli olacak, metodolojik bir rehber olarak eylem planlarının hazırlanmasını üstlenecektir. 2004 yılında ilerleme kaydedilmiştir fakat amaçların tam olarak gerçekleştirilmesi için zaman sınırlıdır.⁴⁵⁴

3.3.2.3. Barselona Kent Konseyi: Yapısal Düzeyde İnceleme

İspanya Anayasasına göre; yerel yönetimler, özerk yönetim, il ve belediyelerden oluşur. 1996 değişikliği ile 17 özerk yönetim oluşturulmuştur. Bunların yanında; Özerk Yönetimler il ve belediyelere danışarak, belediyelerin tümünün temsil edilebileceği, kararlara katılabileceği, mali kaynakların dağıtılacağı Metropoliten Alanlar oluşturulmuştur. Katalan Metropoliten ulaşım kurumu, atık su arıtma kurumu gibi çeşitli yapılar oluşturulmuştur. Metropoliten alanların yanında Ada yönetimleri, Özel Statülü iller, ayrı özerklik statüsüne sahip Ceuta ve Melilla Belediyeleri, Camarcas adı verilen alt yönetim bölgeleri bulunur. Bu yapıların yetkileri ve finansal kaynakları özerk bölge tarafından belirlenir.⁴⁵⁵

Barselona kenti, Katalan özerk bölgesinin başşehri⁴⁵⁶ ve hem bölgenin hem de İspanya'nın taşıyıcı, güçlü kentlerinden biridir. Ayrıca katılımı kamu politikası olarak uygulaması, son dönem değişimlere uyumlu olarak yönetişim modelini başarıyla uygulaması açısından önemlidir.

⁴⁵⁴ Local Agenda 21 in Barcelona, (Çevrimiçi), http://www.bcn.es/agenda21/A21_AGENDA_ENG.htm, 28.Mayıs.2011

⁴⁵⁵ Georgina Blakeley, "Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model ", **Local Government Studies**, Vol. 31, No: 2 ,April 2005, s. 153

⁴⁵⁶ Bu durum politik konjonktüre göre değişmektedir. Şöyleki Katalan milliyetçisi belediye başkanları seçimi kazandığında baş şehir olarak tanımlanmaktayken, daha liberal partilerden başkan çıktığında Katalan bölgesindeki kentler; kent devleti gibi yaklaşılmaktadır.

Barselona kent yönetimi, özerk bir statüyle belirlenmiştir. Statüye göre kentin temel yapısına uygun olarak hukuk yapma, politika oluşturma ve kontrol etme; siyasal ve idari işlevler ayrılacak şekilde belirlenmiştir. Bu nedenle kent konseyi içinde örgütün iki düzeyi vardır. İlk düzeyde seçilmiş üyelerden oluşan meclis görev yapar. İkinci düzeyde bilgilendirici ve / veya kesin danışma işlevi üstlenen, yönetim sürecine doğrudan katılan farklı sektörlerden oluşan, siyasi organ programların ve kararların yürütülmesinden sorumludur.⁴⁵⁷

Başkanlık ofisi beş başkan yardımcısından oluşur. Kent konseyi üyeleri arasından başkan tarafından atanırlar. Başkanın yokluğunda başkanın tüm yetkileri bu beş temsilci arasında paylaşılır. Belediye Konseyi, vatandaşların seçtiği siyasal temsilcilerden oluşur. 41 seçilmiş üye ve seçilmiş belediye başkanından oluşur. Kentin önemli sorunları, eylem planları ve stratejileri, tavsiyeler, düzenlemeler, mali dağıtım işlevi, meclis ve koisyonlarda çözülür.⁴⁵⁸

⁴⁵⁷ “City Government”, (Çevrimiçi),
http://w3.bcn.es/V61/Home/V61HomeLinkPl/0,2687,200713899_200720868_3,00.html,
28 Mayıs 2011

⁴⁵⁸ “Deputy Mayor”, (Çevrimiçi),
http://w3.bcn.es/V61/Home/V61HomeLinkPl/0,4358,200713899_200720892_3,00.html,
28. Mayıs. 2011

Barselona Kent Konseyi (İdari Yapı Yürütme)



Kaynak: Organisation chart, (Çevrimiçi),

http://w110.bcn.cat/portal/site/Ajuntament/menuitem.38c1cee3a16e78f040f740f7a2ef8a0c/?vgnnextoid=23c7d3fb159f9210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&lang=en_GB, 28. Mayıs. 2011

Belediye başkanı başkanlığında Barselona şehrinin yönetim organizasyonu bölüm ve organları Belediye meclisinin tüzel kişiliğin bir parçası ve aynı zamanda ayrı tüzel kişiler tarafından oluşur. Birinci durumda, bölüm ve organları yönetim modeli, yasal düzenlemeler ve işlemler kamu yönetimi için de uygulanır. İkinci durumda, ayrı bir tüzel kişiliği ve hizmetleri veya faaliyetlerinin etkinliğini artırmak için diğer kamu kuruluşları ve halkın katılımı ile işbirliği sağlamak için belediye meclisi tarafından kurulmuştur. Bu tüzel kişilerin kabul edilen yerleşme için fonksiyonel modele göre özerk kamu dairelerinde ve kamu işletmeleri şeklinde iki gruba ayrılır.⁴⁵⁹

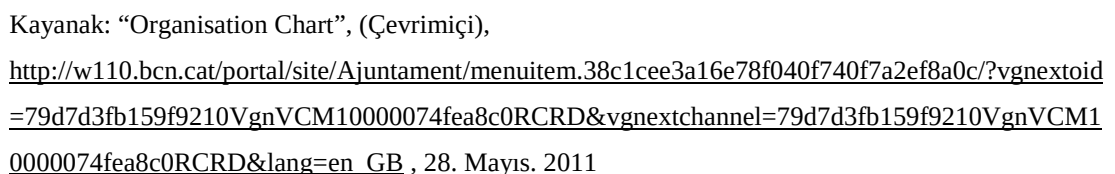
Teritoryal yapısının temelinde de Belediye başkanlığı tarafından atanan müdür tarafından yönetilen on ilçeleri vardır. İlçeler kentin ilçeleri ve kentsel planlama,

⁴⁵⁹“District Council”, (Çevrimiçi),

http://w3.bcn.es/V61/Home/V61HomeLinkPl/0,4358,200713899_200722222_3,00.html

28 Mayıs 2011

Barselona Kent Konseyi- Alt İdari Yapı

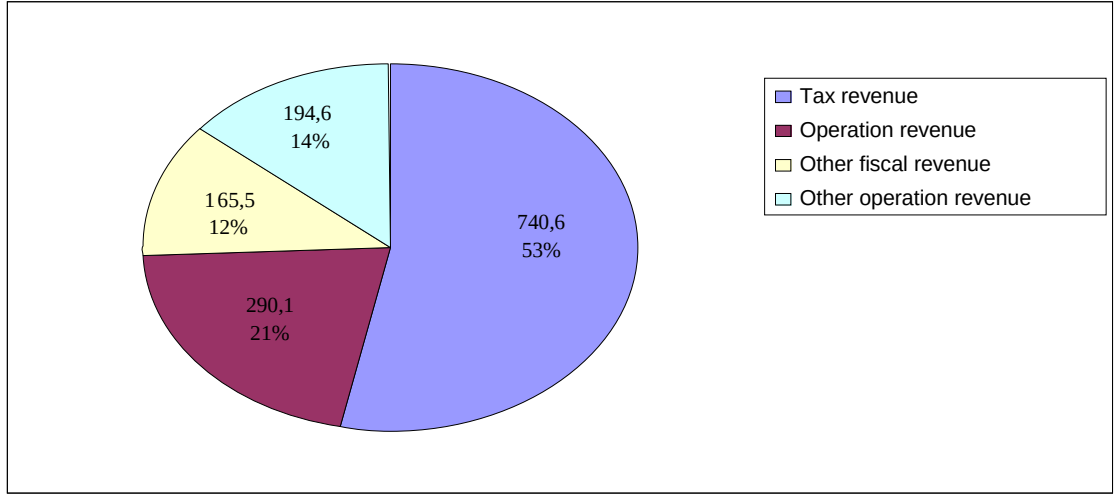


205

Sağlık Bakanlığından gelen vergiler oluşturmaktadır. Ayrıca merkezi hükümetin teşvik amaçlı gönderdiği ortalama yatırımların belli bölümü ve hibeler oluşturur. Gelirlerin büyük bir bölümünü belediyenin her yıl belirlediği oranda alınan gelir vergileri oluşturmaktadır.

Aşağıdaki grafikte Konseyin 2009 yılına ait gelirleri; euro üzerinden değerleri ve yüzdelik ağırlıkları görülmektedir

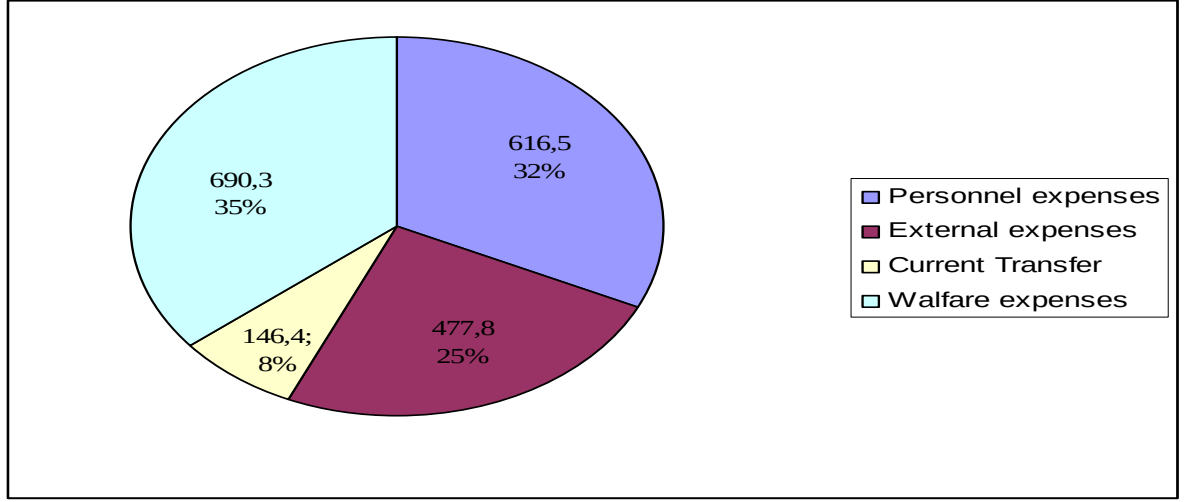
Barselana Kent Konseyi Gelirleri



Kaynak: "Barcelona Annual Report", (Çevrimiçi)
w3.bcn.es/fitxers/ajuntament/informeanual2009ingl.118.pdf, 30. Mayıs. 2011

Harcamalar açısından; özellikle çocuk bakımı, engelliler ve sokak hayvanlarını koruyucu projelerin arttırılmasına yönelik hedefler, sağlık, eğitim gibi konularda da gönüllülüğe dayalı hizmet yöntemlerini geliştirme ihtiyacı önemli konular olarak yer almaktadır.

Barselona Kent Konseyi Giderler



Kaynak: "Barcelona Annual Report", (Çevrimiçi)
w3.bcn.es/fixters/ajuntament/informeannual2009ingl.118.pdf, 30. Mayıs. 2011

Harcama kalemlerine baktığımızda sosyal refah harcamalarının payının büyüklüğü dikkat çekicidir. İmar ve çevre konusunda yapılan harcamaların ise diğer önemli iki konu olduğunu görmekteyiz. Sürdürülebilir kalkınma raporlarıyla birlikte bu durumu değerlendirdiğimizde konseyin rapor ilkelerine, özgün koşullarına uygun olarak uyguladığını söyleyebiliriz.

3.3.2.4. Barselona Kent Konseyi: İşlevsel Düzeyde İnceleme

Barselona kent konseyleri, Franco dönemi sonrası demokratikleşmenin uygulayıcı ayakları olarak kurumsallaşmıştır. Franco döneminde merkezi yönetim usulü diktatörlükle özdeşleştiği için demokratikleşme için adem-i merkezileşme usulü ile ilişkilendirildiğini, 1978 anayasası sonrası yerel demokrasinin inşası için reformların yapıldığını ancak köklü değişimlerin 20 yıl boyunca tam olarak yapılamadığını, bu süreçte düzensiz kapitalist kalkınma, buna ek olarak kentleşme ve merkezi yönetimin uzun süreli ihmali, şiddetli siyasal ve toplumsal sorunlara yol açtı. Demokrasiye geçiş süreciyle birlikte Franco meclisleri büyük ölçüde güç kaybetti, kent krize girdi. Demokratikleşme sürecine geçişte yaşanan en önemli sorunlar kırk yıllık diktatörlüğün yol açtığı yerel demokratik yapıların zayıf olması, sosyal hizmetlerin ve kilit kamu hizmetlerinin görülmeye başlanmasıydı. Kent elitleri bu sorunu tek başlarını çözemeyeceklerini anlayarak çeşitli toplumsal grupların birlikte

yönetim ve iş birliğiyle bu sorunları çözmeye çalıştılar. Bu amaçla çeşitli düzeylerde yerel yönetim kurumlarını inşa etiler.⁴⁶⁰

1984 yılında kent konseyleri 10 ilçe konseyine ayrılmıştır. Gerek kent konseyi gerekse ilçe konseyleri, temel sosyal hizmetleri ve kamu hizmetlerini yetkili oldukları coğrafi alanda görürler. Francist konseyler ise bu süreçte kalkınma ve planlama işlevini üstlenmişlerdir. Barselona modelinde hizmet gören belediyeçilik anlayışıyla hareket edilmiştir. Kentin zayıf ekonomik ve yerel yönetim kurumlarını aşmanın yolu olarak sivil toplum kurumları, ticaret birlikleri sürece dahil edilmiştir. İdari anlamda adem-i merkezileşmenin ip uçlarını, çeşitli danışma kurulları, mekansal ve sektörel olarak belirlenen stratejiler ve komite ve komisyonlar oluşturmaktadır. Böylece müzakere ve diyalog alanları yaratılmış, yönetim yapıları vatandaşlara yaklaştırılmıştır.⁴⁶¹

Katılım açısından 1986'da çıkarılan ilçe vatandaş katılımı kurumları düzenleyici yasasıyla çeşitli katılımcı mekanizmalar oluşturulmuştur. Hem kent hem ilçe düzeyinde halkın karar alma sürecine katılımı ve bilgilenme hakkını kullanmalarını sağlayıcı halk toplantıları hem mekansal hem de sektörel düzeyde düzenlenmiştir. Bu yasa 2002 yılında gözden geçirilerek örgütlü katılımı öne çıkaran düzenlemeler yapılmıştır.⁴⁶²

İlk olarak belediye politikalarında yerel yönetimler, sosyal refah hizmetlerinin uygulayıcıları olarak vurgulanır. Ayrıca katılımcı diğer birlikler kendi özerk projelerini uygulayabilirler. Fakat onların projeleri belediye projelerinin gölgesinde kalmaktadır. Birliklerin özgün projelerini güçlendirmek için ne yeterli kaynağa ne de teknik güce sahiptirler. Bu nedenle birliklerin projeleri risk altındadır. Bununla birlikte, yerel yönetim projelerine katılım için vatandaşlar özendirilmeye çalışılmaktadır. Özellikle sosyal hizmet sunum alanlarında gönüllü katılımı

⁴⁶⁰ Ricard Goma, "Public Participation in a Decentralized City: The Case of Barcelona," **Working Paper**, No: 84, s. 7-9.

⁴⁶¹ Georgina Blakeley, "Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model," **Local Government Studies**, Vol. XXXI, No : 2, s. 153.

⁴⁶² **A.e.** , s. 155

özendirilmeye çalışılmaktadır. Sadece katılım yeterli görülmemekte katılımın sürekliliği de sağlanmaya çalışılmaktadır.

Kent meclisinin katılım açısından iki önemli işlevi bulunmaktadır. İlk olarak Franco döneminden miras kalan sivil toplum kuruluşlarının ayrılıkçılığı destekleyeceği şüphesine paralel olarak, sanayi, ticaret birlikleri, gibi örgütleri kontrol altında tutmak, ikinci olarak ise sosyal hizmetlerin ilgili mahalde görülmesini sağlamaktır.⁴⁶³

Son olarak konseyin ekonomik özerkliğinin zayıf olduğunu daha önce belirtmiştik. Dolayısıyla katılımcı örgütler projeler için kaynak olarak görülmekte, sadece finansal destek sağlaması istenmektedir. Ancak uygulamada, Örneğin 1992 Barselona Olimpiyat projesi kentin çehresini ve yapısını büyük ölçüde değiştirmiştir. 2000’lerle kabul edilen “Barselona’da daha iyi yaşam” stratejisi, sürdürülebilirlik ilkeleri, katılımcılık açısından ileri bir model olarak görülmekle birlikte Neo-liberal politikaların etkisinde kaldığı söylenebilir.⁴⁶⁴

3.3.2.5.Çok Düzeyli Yönetişim: Katalan

Adem-i merkezileşme süreci ikili bir şekilde yaşandı. Kent yönetiminde ulus-üstü ve ulus-altı kurumlara, kararların uygulanması için hem kurumlar inşa edilerek idari adem-i merkezileşme; karar alma sürecinde farklı kesimlerin katılımı sağlanarak ve seçilmiş kurumlar oluşturularak siyasi adem-i merkezileşme görüldü. Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, hem kişiler hem de kurumlar açısından birlikte yönetim ve katılım pratiği dayanışmacı değil yarışmacı, kentin sorunlarını çözmek için yaratıcı çözümleri teşvik edeci ve kentin ekonomik potansiyelini arttırmak için rekabeti ve yatırımcıların, iş dünyasının sempatisini kazanacak şekilde “yeni yerleşmenin” ilkelerine uyumlu olarak kurgulandı. Barselona hem AB nezdinde hem de Katalan Bölgesinde endüstrileşmenin ve teknolojikleşmenin önemli bir taşıyıcısı oldu.

⁴⁶³A.e. , s. 160

⁴⁶⁴McNeill, Donald: “Mapping the European Urban Left: The Barcelona Experience”, **Editorial Board: Antipode**, 2003, s.74-94

AB'ye üyeliğin Barselona kent konseyine etkisi, sosyal ve kamu hizmetlerinin görülmesi için stratejik rol üstlenmesi açısından önemlidir. Dolayısıyla “Sosyal Hizmet Belediyesi” olarak tanımlanabilir. Burada unutulmaması gereken önemli bir nokta, sosyal hizmetlerin 1970’lerdeki anlamda kullanılmadığıdır. Bu hizmetleri kent ve toplumsal boyutla ele alabiliriz. Kent boyutuyla makro düzenleme olarak yerleşim alanlarının planlanması, mikro müdahale olarak ise çeşitli alanlarda kentsel yenilemedir. Toplumsal boyut ise evrensel kültür hizmetleri, kişisel sosyal hizmetlerdir. Ekonomik sosyal, kültürel süreçlerde başlayan bu köklü değişim yerel politikaların gündeminde hem yeni konular hem de yeni sosyal çalışmalarla beklenmedik bir ilişki kurdu ve belediyelere yeni stratejik roller yükledi. Endüstrileşme ve işsizlik krizine en yaratıcı çözümler bölgelerden geldi ve her bölge kendi kalkınmasını kendisi sağlamaya çalıştı. Bu durumda İspanya örneğinde asimetrik bir bölgeselleşme süreci yaşandı. Yerel yönetimlerin en önemli finansal kaynağı daha önceleri merkezden aktarılan gelirlerden AB üyeliği sonrası, AB projeleri için alınan karşılıksız proje ödenekleri oldu. Etkinlik, sürdürülebilirlik ve toplumsal eşitsizlikle mücadele edildi. Bölge içi eşitlik sağlanmaya çalışıldı.⁴⁶⁵

Karar alma süreçleri açısından birçok aktör ve kurumla karşılıklı bağımlı network ilişkileri kurarak kararlar alındı. Dolayısıyla çok düzeyli yönetim modeline yaklaşan, katılımı kamu politikası olarak uygulayan bir kamu politika yapımı ve karar alma yöntemi uygulandı. STK’lar önemli taşıyıcılar oldular. Ancak bölgelerin sivil toplum kuruluşlarını kontrol altında tutmaya çalışması ve ekonomik kaynaklarının hala büyük ölçüde merkeze bağımlı olması çok düzeyli yönetim modelinin istenen boyutta uygulanamadığının göstergesidir.⁴⁶⁶

3.4. KARŞILAŞTIRMA DENEMESİ: TÜRKİYE İSKANDİNAVYA VE KATALAN BÖLGEÇİLİĞİ:

İskandinavya Bölgeçiliği ve Katalan Bölgesine ait yukarıda sunulan verileri birlikte değerlendirdirsek İskandinavya Bölgeçiliğinde refah hizmetlerini gören yerel

⁴⁶⁵ Quim Brugué , Ricard Gomà, Joan Subirats, “Multilevel Governance and Europeanization: The Case of Catalonia,” **South European Society and Politics**, Vol. V, No: 2 ,2000, s. 114-115.

⁴⁶⁶ A.e. , s.117

yönetimlerin geleneksel rollerinden saptığını, neo-liberal değerlere paralel bir dizi reformla piyasa eğilimli yapılandırmaya giriştiklerini görüyoruz. Bu bölgede bir taraftan refah devletinin özünü oluşturan eşitlik ve dayanışmacı yapının erozyona uğradığını öte yandan bu uygulamalara aşağıdan ciddi bir direnç geldiğini, eleştirildiğini söyleyebiliriz. Katalan Bölgesinde ise yerel yönetimlerin inşası süreci demokratikleşme süreciyle birlikte gerçekleşmiş dolayısıyla neo-liberal değerlerin rekabete dayalı çatışmacı boyutu diktatörlük deneyiminin izlerini silmek ve istikrar sağlamak için kullanılmıştır. Yeni işlevler üstlenen, post- endüstriyel topluma geçişin dayanağını oluşturmuştur.

İşaret edilmesi gereken bir diğer nokta İskandinav deneyiminde, hizmet gören kurumların ve tarafların, merkez, bölge, bölge altı yapıları, yetkileri paylaşımı konusunda belirsizlikler bulunur ve hizmetlerin yürütülmesi açısından adem-i merkezileşme süreci yaşanırken; politika yapımı, karar alma ve ekonomik kaynakların tahsisi açısından merkezileşme süreci yaşanır. Katalan deneyiminde ise hem politika üretme, karar alma, ekonomik kaynakların tahsisi hem de hizmetlerin yürütülmesi açısından adem-i merkezileşme süreci yaşanır. Bu bölgede çok düzeyli yönetişimin iki tipi eş zamanlı olarak uygulanır.

İskandinavya örneğinde etkinlik ölçek büyütülerek, belediyelerin sayısı azaltılarak etkinlik sağlanmaya çalışılmış, Katalan ise AB’de doğrudan temsili gibi tartışmalar yaşanmıştır. Etkinlik koşulu rekabetle sağlanmaya çalışılmıştır. Bu değerlendirmede vurgulanması gereken nokta; İskandinav Bölgesinde idari özerklik söz konusuysen, Katalan’da siyasal özerklik ve seçimle oluşturulan yapıların varlığı önemlidir.

AB projelerinin ve yapısal fonların dağıtımında ihtiyaçlar kriterinin gözetilmemesi İskandinav deneyiminde ciddi tartışma ve tepkilere yol açarken Katalan’da bölgeler esasına dayalı dağıtım, kalkınma ve sürdürülebilirlik ilkelerinin uygulanması için gerekli görülmüştür. Çünkü önemli olan bölgeler arası değil bölge içi eşitliktir. Ancak bölge içi eşitlik sağlanırken de yine yarışan çıkarlar ve girişimci, yaratıcı, sorun çözen değerlere dayalı yapı korunur. İskandinavya’da ise hem bölge içi hem de bölgeler arası sosyal adalet ve eşitlik korunmalı, toplumsal ve mekansal kutuplaşma mümkün olduğunca azaltılmalıdır.

Son olarak bu iki bölge deneyimi arasındaki farkın önemli nedeni sivil toplum ve ekonomik güçlerinin farklı şekilde örgütlenmesidir. İskandinavya’da korporatist yapısı ve örgütlülük tarihsel süreç içinde oluşmuş, kemikleşmiş yapılardır. Katalan deneyiminde ise diktatörlük sonrası, ekonomik ve toplumsal krizi aşmak için kurumsallaştırılmaya çalışılan, ulusal ayrılıkçılığı teşvik ettiği düşüncesiyle şüphe ile yaklaşılan ve bölgeler tarafından kontrol altında tutulmaya çalışılan yapılardır. İkinci olarak İskandinavya’da yerel yönetimlerin vergilere el koyma, yerel vergi oranlarını belirleme gibi ciddi etkileri bulunmakla birlikte Katalan’da halen gelirlerin %60’lık bölümü İspanya merkezi yönetimden dağıtılmaktadır.

Türkiye verileri açısından işaret edecek olursak; sivil toplum ve yerel yönetimlerin ekonomik güçleri açısından Katalan örneğiyle ciddi benzerlikler gösterdiği inkar edilemez bir geçektir. Öte yandan Türkiye’de İdari teşkilatın merkez, yerel şeklinde iki kademeli olarak düzenlenmesi, yapısal anlamda çok düzeyli yönetim modelinin uygulanması için ciddi bir engel oluşturur. İşlevsel anlamda ise katılımcı yapıların ve yönetim uygulamalarının varlığı özellikle kent konseylerinin güçlendirilmesi, proje demokrasileri, festivallerle çok düzeyli yönetim modelinin amaçlarına yaklaşmaya çalıştığının ve AB yönetişimin etkisinin işareti olarak yorumlayabiliriz.

Sonuç olarak çok düzeyli yönetişimin uygulamasına dönük “en doğru uygulama şu şekildedir” gibi genellenebilir, test edilebilir bir hipotez kurmak mümkün görünmemektedir. Ancak, her ülke gerçekliğinde ortaya çıkan durumları yorumlayabilir, sonuçları açısından geleceğe yönelik değerlendirmede bulunabiliriz.

4. SONUÇ

Çok düzeyli yönetim tartışmaları Avrupalılaşıma literatüründe yer almakla birlikte birçok disiplin ve alt disiplinle, çeşitli boyutlarla ele alındı. Belirtilmesi gereken bir nokta; bu model sadece AB üye devletler üzerinde değil Birliğe üye olmayan devletleri de etkiledi, sistematik bir etki yarattı. Bu nedenle sadece AB'yi odağa alan bir çalışma yetersiz olacaktı. Bu nedenle genel Avrupa ile birlikte Türkiye'yi de içine alan bir değerlendirmeye bu çalışmanın hazırlanması gerekliydi.

Çalışmada Çok düzeyli yönetim olgusu nedir, nasıl çalışır? sorularından hareketle Türkiye'de kent konseylerini çok düzeyli yönetim olgusuyla açıklamak mümkün müdür? Sorusunu, iki boyutlu olarak yanıtlanmaya çalışıldı. Türkiye'de bölge düzeyinde teşkilatlanmanın olmaması nedeniyle yapısal anlamda Türkiye'de kent konseylerinin çok düzeyli yönetim modeliyle açıklanamayacağı, Buna karşılık, işlevsel anlamda modelin etkili olduğu sonucuna ulaşıldı.

İlk olarak çok düzeyli yönetimin teorik arka planı, eleştirileri ve ilke değerleri hem literatürde hem de uygulama raporlarında ele alınışı açısından açıklandı, modelin eleştirilerine yer verildi. AB'de çok düzeyli yönetim modelini ortaya çıkaran dinamikler, dayandığı temel değerler nelerdi, süreç nasıl işledi, bu değerlere yönelik eleştiriler nelerdi? Soruları tartışıldı ve Türkiye'de yönetim uygulamalarının ortaya çıkışı ve bu değerlerin AB'de ortaya çıkan değerlerle paralellik gösterip göstermediği hususları teorik çerçeveye bakılarak tartışıldı. İkinci olarak Helsinki, Stockholm, Bergen, Barselona kent konseylerinde çok düzeyli yönetim etkisine yer verilerek, çalışma teorik zeminden ampirik zemine taşındı ve modelin uygulamasının, teorik ilkelere sapmaları tespit edildi. Türkiye'yi de içine alacak şekilde değerlendirmede bulunulmaya çalışıldı.

Çok düzeyli yönetim geleneksel iç politika dış politika ayrımının ortadan kalktığı bir ortamda; 1990'lı yıllarda AB yapısal fonlarını dağıtım yöntemini açıklamak için Gary Marks tarafından ortaya konmuş bir modeldi. İç politika dış politika ayrımı; 1970'lerin ekonomik ve siyasal sistem krizleriyle birlikte silikleşmiş, özellikle devleti küçültme operasyonunun sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Çok düzeyli

yönetişim; geleneksel; ulusal ulus-üstü ayrımının yerine; ulus-üstü, ulusal, bölgesel, yerel şeklinde çok katmanlı mekansal ayrıma referans verir. Böylece “Bölgeler Avrupası” söylemini güçlendirir. Ancak; görüldüğü gibi çok düzeyli yönetim; daha önce oluşturulmuş kurumlar ve değerler üzerine kurulu bir modeldir. Bu nedenle geleneksel entegrasyon teorileriyle bağı bulunmaktadır. Tez kapsamında devlet-merkezli hükümetler-arasıcılık, ve pluralist; Fonksiyonalist, Neo fonksiyonalist; İç Politika yaklaşımına yer verilmiştir. Neo-fonksiyonalist teori; 1950’lerde entegrasyonun ulus devletleri aşan bir otorite karar alıcı güç olduğunu açıkladığı tezidir. Aynı dönemde Hoffman’ın devlet merkezli, hükümetler-arasıcılık tezi, neo-fonksiyonalist teorinin karşı tezi olarak entegrasyon sürecini açıklar. Özellikle 1960’larda Neofonksiyonalist tezin entegrasyon sürecini okumada yetersiz kalması sonucu, Moravcsik ve Pollock’un Liberal Hükümetler-arasıcılık yaklaşımını geliştirir ve akademik çalışmalarda devlet merkezli yaklaşıma dönüş yaşanır. Bu teorilerin incelenmesinin bir diğer nedeni; çok düzeyli yönetişimin eleştirilerinin dayanağını bu teorilerin oluşturmasıdır.

Çok düzeyli yönetişimi ortaya çıkaran dinamikler belirlenirken; 1980 öncesinde Avrupa Birliğinde politika yapımı teorileri; birliğin ekonomik bütünleşmesi ve teknik sorunlarının çözümüne ilişkin tutumunu değerlendirmekte, Birliğin kuruluş nedeni nedir, nasıl çalışır? Sorularına odaklanmaktadır. Hükümetler-arası konferanslarla müzakere ve karar alma süreci geleneksel bir uluslararası örgüt gibi işlemekteydi.

1970 sonrası tartışmalar ise daha çok; ekonomik ve siyasal sistem krizlerini aşmak için, genişleme politikasını, ekonomik ve siyasal liberalleşmeyi güçlendirici kararların tartışıldığı bir süreç oldu. 1992 Maastich anlaşması ise, ekonomik birliği siyasal birliğe taşıyacak sütunların kabulü ve kurucu anlaşmaların gözden geçirildiği bir dönem oldu. Kurumsal reformlar ve uyumlaştırma ilkeleri kabul edildi. O dönemde uluslararası sistemde güçlerin dağılımı açısından kırılma dönemi yaşanırken birliğin gündeminde; birlik üyelerini barış ve refah içinde yaşatan tüm bu değerler neden Tüm Avrupa coğrafyasına uygulanmasın Orta ve Doğu Avrupa Birliğe dahil edilmesin sorularına cevap arıyordu. Sovyetler’ den miras merkezîyetçilik geleneğini; Avrupa değerlerine uyumlu hale getirmek için bulunan

çözümse “subsidiarite” ilkesiydi Hizmetlerin ihtiyaca en yakın kurumlar tarafından görülmesi, ulus-altı yönetimlerin, devletlerin onayına başvurmadan doğrudan ulus-üstü kurumlarla irtibata geçebilmeleri idi.

1990’ların sonlarında ise daha çok birliğin meşruiyeti tartışmaları gündeme getirilmiştir. Açık işbirliği yöntemiyle bağlayıcı hukukun geriliminden kaçılmaya çalışılmış, ancak bu metodla sosyal Avrupa modeli oluşturulmaya çalışılarak; tarihsel süreçte ulus devletlerin özgün koşullarıyla sınıflar arası mutabakatın yapısını etkileyen kararlar aldığı için tepkiyle karşılanmış başarısız olmuştur. Öte yandan birlik düzleminde sorunların çözümü için oluşturulmuş ortak politik değerlere dayalı kamusal alanın olmaması nedeniyle meşruiyet sorunun kolay kolay çözüleceğe benzemiyordu.

Çok düzeyli yönetim; ulus-altı aktörlerden küresel yönetime, yetkilerin çok odaklı olarak yayılmasıyla eşitler arası ilişki oluşturarak güç ve sermaye akışını sağlayarak ve yeni dönem sermaye birikim rejiminin toplumsal siyasal üst yapısal kurgusuna katkıda bulunuyordu.

Çok düzeyli yönetimi ortaya çıkaran süreç böyleydi. Çok düzeyli yönetim nedir? sorusunu yanıtlayacak olursak; ulus devletin karar alma gücünün ulus-üstü ve ulus-altı yönetimlerle paylaşılması, ulus devlet temsilcilerinin ulus-üstü yönetimle yürüttüğü iki taraflı müzakere sürecine; sivil toplum kuruluşları ve baskı gruplarının dahil olması şeklinde açıklayabiliriz. Ancak; çok düzeyli yönetim modelinde Gary Marks’ın altını çizdiği nokta; müzakere sürecinde ulus devletler “bulmacanın” önemli bir parçası olmayı sürdürmektedir. Çok düzeyli yönetimin iki türünden söz edilmektedir. Bu türleri yukarıda inceledik. Çok düzeyli yönetimin eleştirileri yeni bir model olmadığı, önceki açıklama biçimini birleştirerek sentez yaptığı, kavramlarının zayıf olduğu, test edilebilir hipotezinin olmadığı gibi bir dizi açıklamadan oluşmaktadır. Ancak burada belirtilmesi gereken nokta; çok düzeyli yönetimin dönemsel değişimi, yeni yerelleşme eğilimlerini ve sistemik dönüşümü açıklamada başarılı olduğudur.

Türkiye örneğinde dönüşüm ise; AB'deki dönüşüme paralel bir seyir izliyordu. Türkiye'de çok düzeyli yönetişimi ortaya çıkaran dinamikler bulunmakta mıdır? sorusu, çok düzeyli yönetişimin mekansal güç dağılımından yola çıkarak, merkez yerel ilişkileri tarihten okunmaya çalışılmış, reformlarla iki tarzı idare arasındaki dengelerin nasıl düzenlendiği, sivil topluma bakış açıklanmaya çalışılmıştır. Tarihsel dönemlendirme; Tanzimat, Cumhuriyet, İdari Reform, Yapısal Düzenleme dönemi şeklinde ayrılmıştır. Tarihsel olarak görülen; yerel yönetimlerin kurumsal olarak oluşturulduğu dönemle ayrılıkçı hareketlerin ortaya çıktığı dönemin çakıştığı ve bu nedenle yerel özerkliğe negatif anlam yüklendiği, merkezin yerel yönetimleri kontrol altında tutmaya çalıştığıdır. Türkiye'de sivil toplum kavramsallaştırmasında ortak bir tanım olmadığı için çok düzeyli yönetişimi Türkiye açısından değerlendirmek sorunlu görünmektedir.

Bunlar bir tarafa; Türkiye'de yasal ve kurumsal düzeyde düzenlemelerle kurumsallaşan özellikle ulus-üstü otoritelerin; IMF, OECD, BM, tavsiyeleri ile kamu yönetimi teşkilatında yer alan düzenleyici denetleyici kurullar, kalkınma ajansları, kent konseyleri çok düzeyli yönetişimin Türk kamu yönetimi teşkilatına etkileri olarak okunabilir.

Bunlardan tezin ana inceleme konusu olan Katılım pratiği olarak ortaya çıkan kent konseyleri; 1996 Habitat konferansı sonrası YG- 21 programının uygulaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Katılım açısından sınırlı bir demokratik katılım önerisi olarak açıklanabilir. Çünkü bireysel katılım yerine kolektif katılımı önerir. Karar alma sürecine yerel sakinlerden ziyade merkezin yerelde uzantıları ağırlığını koymaktadır. Bu sorun, halkın cesaretlendirilmesi ve hem örgütlenme hem de katılım yönteminin gözden geçirilmesiyle aşılabılır görünmektedir.

Türkiye'deki kent konseylerini çok düzeyli yönetim teorisiyle açıklamak mümkün müdür? sorusuna dönecek olursak; AB'nin açıklama biçimi olarak karşımıza çıkan çok düzeyli yönetim modelinin Türkiye'de uygulanabilmesi için gerekli, teşkilat yapısının Türk kamu yönetimi örneğinde tam olarak oluşmadığı bir gerçektir. Birinci bölümde açıklanan modelin yatay ve dikey adem-i merkezileşme kurgusuna uyumlu olarak, dikey boyutla ilgili, Türkiye'nin ikili yerel yönetim yapısı, yerel yönetimlerin

de iki kademeli olarak teşkilatlanması dikkate alınırsa meso düzeyde bir kademenin olmayışı ve özellikle ulus-altı motiflerin tanımlanmaması yapısal anlamda modelden bahsetmemizi engellemektedir. Türkiye’de merkezin yerel yönetimler üzerindeki güçlü vesayeti de bu noktada dikey adem-i merkezileşme tartışmasını sekteye uğratmaktadır. Kent konseyleri örneği açısından ise, özellikle kararlarının belediye meclisi toplantılarından sonra kesinleşmesi, yönetmelik düzeyinde bağlayıcı bir yasal çerçeveye garanti edilmesi ve yerel çeşitliliğin anayasal güvenceden yoksun olması yapısal-yasal anlamda Türkiye’de kent konseylerini çok düzeyli yönetim modeliyle tam olarak açıklayamayacağımızı gösterir.

Yatay boyutta ise sivil topluma evrilme sürecinde gözlenebileceği üzere; Türkiye’de tarihsel süreç boyunca etkili olan merkeziyetçi devlet anlayışının uzantısı olarak, toplumun tüm kesimlerinin karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak, çok sesli bir tablonun oluşması sekteye uğramıştır. Kent konseyleri örneğinde ise, daha seçkin bir yaklaşımla belli bir kesimin temsil edilmesi, özellikle neo-liberal dönemle birlikte özellikle emek örgütlülüğünün zayıflamasıyla sadece “güçlü” kesimin temsil edildiği, halkın bu katılımcı yapılara katılıma konusunda gönülsüz ve önyargılı yaklaşmasına neden olmaktadır. Bu aşamada yapısal anlamda çok düzeyli yönetişimin kent konseylerini açıklayabileceğini iddia edemeyiz.

Türkiye’de kent konseylerinin özellikle son dönem söylemlere uyumlu olarak dezavantajlı kesimlerin temsili, şeffaf, açık demokrasi çağrıları ve buna uyumlu projeler, festivallerle işlevsel olarak bu sürece uyum sağlama çabası dikkate değerdir. Türkiye’nin bu süreçte en çok vurguladığı noktalar ise, karar alma sürecinde siyasal yapının çoğulcu karakterinin güçlendirilmesi ve idari yapıların düzenlenmesidir. Sonuç olarak işlevsel anlamda çok düzeyli yönetim modelinden bahsedebiliriz.

İskandinavya bölgeciliği ve Katalan bölgesi incelemelerini birlikte değerlendirecek; İskandinavya bölgeciliğinde refah hizmetlerini gören yerel yönetimlerin geleneksel rollerinden saptığını, neoliberal değerlere paralel bir dizi reformla piyasa eğilimli yapılandırmaya giriştiklerini görüyoruz. Bu bölgede bir taraftan refah devletinin özünü oluşturan eşitlik ve dayanışmacı yapının erozyona uğradığını; öte yandan bu uygulamalara aşağıdan ciddi bir direnç geldiğini, eleştirildiğini söyleyebiliriz.

Katalan Bölgesinde ise; yerel yönetimlerin inşası süreci, demokratikleşme süreciyle birlikte gerçekleşmiş, dolayısıyla neo liberal değerlerin rekabete dayalı çatışmacı boyutu diktatörlük deneyiminin izlerini silmek ve istikrar sağlamak için kullanılmıştır. Yeni işlevler üstlenen, post- endüstriyel topluma geçişin dayanağını oluşturmuştur.

İşaret edilmesi gereken bir diğer nokta; İskandinavya deneyiminde, hizmet gören kurumlar, taraflar, merkez, bölge, bölge- altı yapıların yetkileri noktasında belirsizlikler ve adem-i merkezileşme süreci, politika yapımı, karar alma ve ekonomik kaynakların tahsisi açısından merkezileşme süreci yaşanırken; Katalan'da hem politika üretme ve karar alma, ekonomik kaynak tahsisi hem de uygulanması açısından adem-i merkezileşme süreci yaşanır. Bu bölgede, çok düzeyli yönetişimin iki tipi eş zamanlı olarak uygulanır.

İskandinavya örneğinde etkinlik ölçek büyütülerek, belediyelerin sayısı azaltılarak etkinlik sağlanmaya çalışılmış, Katalan ise AB'de doğrudan temsili gibi tartışmalar yaşanmıştır. Etkinlik koşulu rekabetle sağlanmaya çalışılmıştır. Bu değerlendirmede vurgulanması gereken nokta; İskandinav Bölgesinde idari özerklik söz konusuysen, Katalan'da siyasal özerklik ve seçimle oluşturulan yapıların varlığı önemlidir.

AB projelerinin ve yapısal fonların dağıtımında ihtiyaçlar kriterinin gözetilmemesi İskandinav deneyiminde ciddi tartışma ve tepkilere yol açarken; Katalan'da bölgeler esasına dayalı dağıtım, kalkınma ve sürdürülebilirlik ilkelerinin uygulanması için gerekli görülmüştür. Çünkü önemli olan bölgeler arası değil bölge içi eşitliktir. Ancak bölge içi eşitlik sağlanırken de yine yarışan çıkarlar ve girişimci, yaratıcı, sorun çözen değerlere dayalı yapı korunur. İskandinavya'da ise hem bölge içi hem de bölgeler arası sosyal adalet ve eşitlik korunmalı, toplumsal ve mekansal kutuplaşma mümkün olduğunca azaltılmalıdır.

Son olarak; bu iki bölge deneyimi arasındaki farkın önemli nedeni; sivil toplum ve ekonomik güçlerinin farklı şekilde konfigürasyonudur. İskandinavya korporatist yapısı ve örgütlülük tarihsel süreç içinde oluşmuş, kemikleşmiş yapılardır. Katalan deneyiminde ise; diktatörlük sonrası, ekonomik ve toplumsal krizi aşmak için

kurumsallaştırılmaya çalışılan, ulusal ayrılıkçılığı teşvik ettiği düşüncesiyle şüphe ile yaklaşılan ve bölgeler tarafından kontrol altında tutulmaya çalışılan yapılardır. İkinci olarak; İskandinavya’da yerel yönetimlerin, vergilere el koyma, yerel vergi oranlarını belirleme gibi ciddi etkileri bulunmakla birlikte; Katalan’da halen gelirlerin büyük bir bölümü İspanya merkezi yönetimden dağıtılmaktadır.

Tüm bu anlatılanlar ışığında sonuç olarak, çok düzeyli yönetim modelinin tek tip bir uygulama oluşturmadığı, seçilen örneklerdeki uygulamaları açısından, bazı noktalarda koyduğu ilkeler açısından bazı noktalarda ise çok düzeyli yönetişimin dinamiklerini taşınamamasından kaynaklanan teorinin amaçlarından uzak sonuçlar ürettiğini söyleyebiliriz. Türkiye özelinde ise; kent konseyleri çok düzeyli yönetişim modeliyle açıklanması idari yapısı nedeniyle şimdilik mümkün görünmemektedir. Ancak AB yönetişimin etkilerinin kurumlar düzeyinde ve işlevsel düzeyde hissedildiği söylenebilir.

Çok düzeyli yönetişim modeli bir yanıyla AB için bir ideal olmakla birlikte teorik açıklamanın kurgusundan kaynaklanan eksiklerinin bulunduğu; öte yandan bu kadar dar bir örnekleme, her koşulda başarısız olacağını söylemenin bilimsel bir değerlendirmeden uzak bir iddia olacağı açıktır. Bu nedenle modelin çeşitli coğrafyalarda, çeşitli yönetim yapılarında nasıl işlediğine daha geniş bir veri kümesinden bakmak daha güvenilir sonuçlara ulaşmak ve değişimi anlamak açısından önemlidir. Bu nedenle bu çalışma geleceğe yönelik çalışmalar için bir adım olarak değerlendirilmelidir

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Alkan, Haluk, Taş, Ethem: **Yerel Siyasetin Dönüşümü Afşin Örneği**, İstanbul, Kesit Yayınları, 2007.

Armstrong, Kenneth. A., Bulmer, Simon. J. : **The governance of The Single European Market**. Manchester, Manchester University Press. 1998.

Bache, Ian : **The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping**, London, Sheffield Academic Press, 1996.

Bayramoğlu, Sonay: **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.

Bresser-Pereira, Luiz C.: **Democracy and Public Management Reform:Building the Republican State**, London, Oxford University Press, 2004.

Clark, Peter: **European Cities and Towns 400-2000**, London, Oxford University Press, 2009.

Devuys, Youri: **The European Union Transformed: Community Method and Institutional Evaluation From the Schuman Plan to the Constitution for Europe**, Ed.Peter Lung, Brussel, 2005

Dinan, Desmond: **Avrupa Birliği Tarihi**, Çev: Hale Akay, İstanbul, Kitap Yayıncılık, 2008

Dinan, Desmond: **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, C. 1, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2009

Emrealp, Sadun: **Kent Konseyleri**, UCLA-MEWA, 2010

Eriksen, Eriksin O. : **Unfinished Democratization of Europe**, Newyork, Oxford University Press, 2009.

Eryılmaz, Bilal: **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, İstanbul, Alfa Yayınevi, 2004.

Giersing, Nico: **Multi-Level Governance and European City: Discussing Metropolitan Reforms in Helsinki and Stockholm**, Berlin, Humboldt University, 2008.

Güler, Birgül, A.: **Türkiyenin Yönetimi Yapı**, Ankara, İmge Yayınevi, 2010.

Güler, Birgül, A.: **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995**, İmge yayınevi, Ankara, 2010.

Güler, Birgül A. : **Yerel Yönetimler:Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşımlar**, Ankara, İmge Yayınevi, 2006.

Hooghe, Liesbet : **Choesion Policy and European Integration**, , Newyork, Oxford University Press, 1996

Karlsson, İngmar: **Bölgeler Avrupası**, Çev. Orhan Kurmuş, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007

Keleş, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Kitabevi, 2009

Kohler-Koch, B., and Eising, R: **The Transformation of Governance in the European Union**. London, Routledge. 1999.

Kolektif: **The Students Guide to European Integration: for Students by Students**, London, Balckwell Publishing, 2004

Parlak, Bekir, Sobacı, Zahit: **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi**, Bursa, Ekin Yayınevi, 2008

Piattoni, Simona: **The Theory of Multi level Governance: Conceptual, Emprical, and Normative Challanges**, Newyork, Oxford University Press, 2010

Reyhan, Cenk: **Osmanlı'da "İki Tarz-ı İdare**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007.

Rosamond, Ben: **Theories of European Integration**, y.y., St Martin's Press, 2000

Sezen, Seriye: **Geleneksel Yapılanmadan Kopuş: Türk Kamu Yönetiminde Kurullar**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2003.

Tanör, Bülent: **Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2010

Tekeli, İlhan: **Belediyecilik Yazıları 1976-1991**, İstanbul, IULAYerel Yönetim Dünyası, 1992

Tekeli, İlhan: **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü: 1923-1990**, İstanbul, Türk Tarih Vakfı Yayınları, 2009.

Toksöz, Fikret: **İyi Yönetişim El Kitabı**, İstanbul, Tesev Yayınları, 2009.

yy: **Encyclopedia of Governance**, Vol.I, Ed. Mark Bevir Sage Publication, 2007

KİTAP- İÇİ BÖLÜMLER

Adıgüzel, Şenol: "Türkiye'de Belediyecilik Anlayışının Dönüşümü Küreselleşme Üzerinden Okumak," **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik**, Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları, Der: İ. Kamalak, H. Gül, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık, 2009, s. 99-125

Akçay, Ümit: "2001 krizi sonrası Yapısal Reformlar Bağlamında Kamu İdaresinin Yeniden Düzenlenmesi: Türkiye'de Merkez Bankası Bağımsızlığını Nasıl Anlamak Gerekir?," **18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Reform**, Ankara, TODAİE 2009, s. 251-265.

Alada, Adalet: “Osmanlı’dan Cumhuriyete Yerel Yönetim Anlayışı Üzerine Notlar,” **Bülent Tanör’e Armağan**, İstanbul, 2004, s. 52-68

Alada, Adalet: “Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişimler ve Türkiye'deki Yansımaları,” **Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri**, Der: R. Günlü, Chivi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 265-297.

Akkahve, Deniz: “AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Yönetimi ve Yapısal Fonlara Hazırlık,” **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, ODTÜ Yayınları, 2006, s. 161-197.

Aslan, Onur E.: “Türkiye’de Düzenleyici Kurullarda Yönetişim ve Esnek Personel Rejimi İlişkisi,” **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Edt: Ş. Aksoy, İstanbul, Nobel Yayınları, 2007, s. 409-521.

Atay, Faruk: “Kamu Yönetimi Reformu ve Demokratikleşme,” **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Edt: Ş. Aksoy, İstanbul, Nobel Yayınları, 2007, s. 163-173.

Bache, Ian, Filinders, Matthew : “Multi-level Governace and British Politics,” **Multi-level Governace**, Newyork, Oxford. University Press, 2004, s. 93-107.

Bache, Ian, Filinders, Matthew : “Themes and Issues in Multi-level Governance,” **Multi level Governance**, Newyork, Oxford University Press, 2004, s. 1-15.

Dulupçu, Murat, A.: “Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleş(tir)me (Yönetim) Karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim),” **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, ODTÜ Yayınları, Ankara, 2006, s. 233-257.

Duran, Lütfü: “Türkiye’de İdari Otoriteler,” **Türkiye’de Kamu Yönetimi** Der. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 487-495.

George, Stephan: “Multi-level Governance and the European Union,” **Multi-level Governace**, Newyork, Oxford. University Press, 2004, s. 107-127.

Güler, Mahmut: “Toplumcu Belediyeciliğin Doğuş Koşulları Üzerine,” **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Der: İ. Kamalak, H. Gül, , Kalkedon Yayıncılık, İstanbul. 2009, s. 233-269.

Göktürk Attila, Kavilli, Sultan: “Yerel Gündem 21 ve Katılım,” **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, TODAİE, Yayın No:304, 2002.

Karakılçık, Yusuf, Sarıgül, Canan E.: “Bir Ekonomik Yönetişim Modeli olarak Bölge Kalkınma Ajansları Uygulaması: Üniter Yapının ve Sosyal Devletin Tasfiyesi mi, Tesviyesi mi?,” **Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve siyaset Kongresi I: Küresel krizler ve Ekonomik Yönetişim Bildiri Kitabı**, Malatya, İnönü Üniversitesi, 2010, s. 384-408.

Karaman, Zerrin, T.: “Yerelde Yönetişim Olgusunda Demokratik Kazanımları Teorik ve Pratik Temelli Yaklaşımlar,” **2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Ankara, Tepav Yayınları, 2007, s. 325-357

Kayasü, Serap, Yaşar, Suna S.: “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler,” **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, ODTÜ Yayınları, 2006, s. 199-215.

Kumral, Neşe: “Bölgesel Rekabet Gücünü Artırmaya Yönelik Politikalar,” **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, ODTÜ Yayınları, 2006, s. 275-289

Kurt, Hacı: “Yerel Yönetim Reformları Işığında Yerel Yönetimlerin Hareket Alanları: Toplumcu Belediyecilik Mümkün Mü?,” **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları** Der: İ. Kamalak, H. Gül, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık, 2009, s. 269-295

Marks, Gary: “Structural Policy and Multi-level Governance The State of the European Community: in the EC,” **The State of the European Community: The**

Maastricht Debate and Beyond, Eds. Cafruny A., Rosenthal G. Boulder, L, Rienner, Colorado, 1993, s. 391-411.

Mihçioğlu, Cemal: “Kamu Yönetiminde Verimlilik,” **Türkiye’de Kamu Yönetimi** Der. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s. 385-395

Mucuk, Mehmet, Uysal, Doğan: “Türkiye’de Düzenleyici Kurumlar ve Yönetişim,” **Yönetişim: Kuram Boyutlar Uygulama**, Edt. A. Çukurçayır, T. Eroğlu, H. Uğuz, Konya, Çizgi Yayınevi, 2010, s. 341-371

Okçu, Murat: "Avrupa Yönetişel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim," **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimi'nin Yeniden Yapılandırılması-I**, Edt: A.Nohutçu, A. Balcı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 258-299

Sobacı, Zahid: “Günümüzdeki İdari Reformlara Politika Transferi Odaklı Bir Yaklaşım,” **18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Reform**, Ankara, TODAİE, 2009, s. 17-31

Sönmez, Ümit, “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuramsal Alt Yapısı,” **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Edt: Ş. Aksoy, İstanbul, Nobel Yayınları, 2007 s. 485-508

Şaylan, Gencay: “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform,” **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Der: B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s. 413-429

Tan, Turgut: “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar,” **Türkiye’de Kamu Yönetimi** Der: B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s. 497-523

Torlak, Sevinç, Enez, Zuhel: ”Bir katılım Modeli Olarak YG-21’e Bakış,” Edt. H. Özgür, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, İstanbul, Nobel Yayınevi, 2005 s. 649-675

Turgut, Kasım, “Belediyelerde iyi Yönetişime İlişkin Düzenlemeler ve Uygulamalar,” **Yönetişim: Kuram Boyutlar Uygulama** Edt. A. Çukurçayır, T Eroğlu, H.Uğuz, Konya, Çizgi Yayınevi, 2010, s. 415-447

SÜRELİ YAYINLAR

Amdam, Jørgen: ”The Emerging Norwegian Municipal Structure: Alternative Options – And Their Consequences – For The Political And Organisational Reform Of The Local And Regional Levels,” **European Journal of Spatial Development**, Vol. III. ,August 2007, s. 87-88.

Adıgüzel, Şenol: “Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel yönetimlerdeki İşlevleri Açısından YG21: Malatya Beldiyesi YG21 Örneği,” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.XII, No:1 ,2003, s. 45-63.

Aksoy, Şinasi: ”Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım,” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.VII, No:1 ,Ocak 1998, s. 3-13.

Baldersheim, Harald, Ståhlberg, Krister: “From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central- Local Relations in the Nordic Countries,” **Local Government Studies**, Vol.XXVIII, No:3 ,2002, s. 74-90.

Barreiro Bele’N, Urquizu–Sancho, Ignacio: ”Under The Impact Of Territorial Reform: The May 2007 Local And Regional Elections İn Spain,” **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. XXIII, No:2 ,April 2010, s. 535 – 545.

Blakeley, Georgina: “Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model,” **Local Government Studies**, Vol.XXXI, No:2 ,April 2005, s. 149-165.

Borrás-Alomar, Susana, Christiansen Thomas, Rodríguez-Pose, Andrés: “Towards a `Europe of the Regions'?Visions and Reality from a Critical Perspective,” **Regional Politics and Policy**, Vol.IV, No:2 ,1994, s. 27-59.

Börzel, Tanja: "European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy," **Journal of Common Market Studies**, Vol.XLVIII, No:2 ,2010, s. 191-219.

Brugué, Quim, Gomà, Ricard, Subirats, Joan: "Multilevel Governance and Europeanization: The Case of Catalonia," **South European Society and Politics**, Vol.V, No:2 ,2000, s. 95-118.

Bulmer, Simon: "Domestic politics and European Community Policy Making," **Journal of Common Market Studies**, Vol.XXI, No:4 ,Haziran 1983, s. 349- 364.

Burnham, Peter: "Küreselleşme, Apolitikleştirme ve "Modern Ekonomi Yönetimi," çev: Başak Alpan, **Praksis** C.9 ,Kış-Bahar 2003, s.163 – 182.

Caporaso, James A.,Wittenbrinck, Joeg: "New Form of Governance Politic Authority in Europes," **Journal of European Public Policy**, Vol.XIII, No:4 ,2006, s. 471-480.

Ertugal, Ebru: "Europeanization And Multi-Level Governance İn Turkey," **Southeast European and Black Sea Studies**, Vol.X, No:1 ,March 2010, s. 97-110.

Feltenius, David: "Relations Between Central and Local Government in Sweden During the 1990s: Mixed Patterns of Centralization and Decentralization," **Regional & Federal Studies**, Vol.XVII, No:4 ,2007, s. 457-474.

Fimreite, Anne Lise and Aars, Jacob "Tensions and Cooperation in a Multilevel System: Integratingdistrict Councils in City government in Bergen," **Local Government Studies**, Vol.XXXIII, No:5 ,2007, s. 677-698.

Gallego Raquel, Barzelay, Michael: "Public Management Policymaking İn Spain: The Politics Of Legislative Reform Of Administrative Structures, 1991–1997," **Governance**, Vol. XXIII, No: 2 ,2010, s. 277-296.

Giordano, Benito and Roller, Elisa " A Comparison of City Region Dynamics in the UK, Spain and Italy," **Regional Studies**, Vol. XXXVII, No: 9 ,2003, s. 911-927.

Green-Pedersen, Christoffer: "Market-type Reforms of the Danish and Swedish Service Welfare States: Different Party Strategies and Different Outcomes," **Governance** An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. XV, No:2 ,April 2002, s. 271-294.

Güler, Birgül, A.: "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye," **Praksis Dergisi**, C.IX ,Kış –Bahar 2003, s. 1-19.

Güler, Birgül A. : "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi Adem-i Merkeziyetçilik mi?," **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.IX, No:2 ,Nisan 2000, s. 14-29.

Güzelsarı, Selime: "Neoliberal Politikalar ve Yönetişim Modeli," **Amme İdaresi Dergisi**, C.XXXVI, No:2 ,Haziran 2003, s. 17-34.

Hix, Simon: "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics," **West European Politics**, Vol XVII, No:1 ,Ocak 1994, s. 1-30.

Hoffman, Stanley: "The European Process at Atlantic Cross Purposes," **Journal of Common Market Studies**, Vol.IV, No:3 ,1964, s. 85-101.

Hooghe, Liesbet, Marks, Gary: "Europe with the Region Channels of European Representation of European Union," **The Journal of Federalism**, Vol.XXVI, No:1 ,Winter 1996, s. 73-91.

Jeffery, Charlie: "Sub-national mobilization and European İntegration: Does it make any Difference?," **Journal of Common Market Studies**, Vol.XXXVIII, No:1 ,2000, s. 1-23

Jordan, Andrew: "The European Union and Evolving System of Multi-Level Governance...or Government," **Policy & Politics** Vol.XXIX, No:2 ,2001, s. 193-208

Jörgen, Gren "New Regionalism and West Sweden: The Factors of Change in the Regionalism Paradigm," **Regional & Federal Studies**, Vol.XII, No:3 ,2002, s. 79-101

Marks, Gary, Hooghe, Liesbet, Blank, Kermit: "European Integration from 1980's: State Cenric v. Multi Level Governance," **Journal of Common Market Studies**, Vol XXXIV, No:3, September 1996, s. 341-378.

McNeill, Donald: "Mapping the European Urban Left: The Barcelona Experience," **Editorial Board: Antipode** ,2003, s. 74-94.

Mitrany, David: "A Functional Approach to World Organisation," **International Affairs Royal**, Vol.II, No:24 ,3 June 1948, s. 350-363.

Okçu, Murat: "Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği için Yönetişim Ne Anlama Geliyor?," **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.XII, No:3 ,2007, s. 299-312.

Özer, Mehmet A.: "Yönetişim Üzerine Notlar," **Sayıştay Dergisi**, No:63 ,Ekim – Aralık 2006, s. 59-89.

Özmen, Fatma: "AB Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları," **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.XIII, No:3 ,2008, s. 327-340.

Sağır, Meral: "Küreselleşme Sürecinde Siyasal Katılımda Yeni Arayışlar YG-21 Antalya Kent Konseyi Kadın Meclisi," **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Vol.XII, No:4 ,2003, s. 28-41.

Schafer, Armin: "New form of Govenance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and OECD," **Journal of European Public Policy**, Vol.XIII, No:1 ,January 2006, s. 70-88

Scharpf, Fritz W: "Community and Autonomy: Multi-level Policy Making in the European Union," **Journal of European Public Policy**, Vol.I, No.2 ,1994, s.219-242

Şengül, H. Tarık: “Yerelleşmenin Dayanağı Ve Demokratikleşme Sorunsal Karşısında Yerel Yönetim Reformu,” **Planlama Dergisi**, Vol.III, No:4 ,2003, s. 56-58.

Tranvik, Tommy, Fimreite, Anne Lise: “Reform Failure: The Processes of Devolution and Centralisation in Norway,” **Local Government Studies**, Vol.XXXII, No:1 ,2006, s. 89-107.

Vázquez, José Antonio, Aldrey, Otón, Miguel-Pazos: “The Sustainable Management of the City: Examples of Implementation of Agenda 21 in Spain,” **The Open Urban Studies Journal**, Vol. III ,2010, s. 58-67.

Ulusoy, Kıvanç: “Governing The Turkey: Towards the European Union,” **Society and Economy Journal**, Vol.XXX, No:2 ,December 2008, s. 339-358.

Zabçı,Filiz Ç.: “Dünya Bankasının Küresel Pazar için Yeni Stratejisi,” Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.57, No:3 ,2002, s. 151-179.

ARAŞTIRMA RAPORLARI

“Achievements and Challanges of Sustainable Developement in Helsinki”, **Helsinki City Council**, 2010.

Borghetto, Enrico, Franchino, Fabio: “The Role of the Sub-national Authorities in the Implementation of EU Directives”, **Political Science Series**, No:119, 2007.

“Experience with Local Agenda 21 Policy Tool”, **Environment Center**, No:1, 2001.

Nyberg, Linda: “EU in Local Politics: An Examination of the Agendas from Municipalities, Counties and Regions”, **SALAR Report**, Stockholm, 2010.

Goma, Ricard: “Public Participation in A Decentralized City: The Case of Barcelona”. **Working Paper** No:84, Barcelona, 1994.

Göktürk, Atilla: “Bugün Geline Yerde Kent Konseyleri ve Yerel Gündem 21”

http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/2998cf32d552343_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0

Göymen, Koral: “Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Sabancı Üniversitesi Yayını**, İstanbul, 2005.

Harvold, Kjell: Consensus or Conflict?: Experiences with Local Agenda 21 Forums, **Norwegian Institute for Urban and Regional Research: Working Paper**, No:117, Oslo, 2002.

Heinonen, Nea: Local Government System in Finland, The North-South Local Government Co-Operation Programme, **The Association Of Finnish Local And Regional Authorities**, Helsinki, 2011.

Hogghe Liesbet, Marks, Gary: “Types of Multi level Governance”, **European Integration on-line Papers**, No:5/11, 2001.

Hogghe Liesbet, Marks, Gary: “Unraveling the Central State,: Types of Multi level Governance, But How”, **Political Science Series**, No:87, Vienna, 2003.

House of Common European Scrutiny Treaty Report: “Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty” **The Stationery Office Press**, London, 2008.

Kinunen, Jussi: “Multi Level Governance, the Dynamics of EU Cohesion Policy the Structural Funds as a Vector of Change in Finland”, **Research Programme, EU Enlargement Project**, University College Dublin, 2003.

Local Government in Norway, **Norwegian Local Government Administration Report**: www.regjeringen.no/en/dep/krd , 22. Mayıs. 2011

Mineur, Eva: “Towards sustainable Development: Indicators of a Tool as a Local Governance”, **Research Report**, No:5, Umeå University, 2007.

“National Assesment of Sustainable Developement in Finland”, (Çevrimiçi),
<http://www.environment.fi/default.asp?contentid=365953&lan=EN>, 22. Mayıs. 2011

Norland, Ingrid Bjomaes, Rgyve, Coenen Frans: “Local Agenda 21 in Nordic countries National Strategies and Local Statues”, No: 1/3, **Oslo University** 2003.

“Governance, Five Country Report”, **OECD Report**, y.y., 2005

“OECD Public Governance Review of Finland Gives a Good Basis for the Public Management Agenda of The Next Electoral Period”, 31.05. 2010, **OECD report Review, Edit Note**, (Çevrimiçi),

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20100601OECDPu/07_tuomas_poysti_310510_en.pdf , 05. Nisan. 2011

Okçu, Murat, Dulupçu, Ali, Gül, Hüseyin: “Turkey Towards the EU: In-Between State Centricism and Multi-level Governance” **6th European Urban and Regional Studies Conference**, Denmark, 21-24 September, 2006

http://www.geography.dur.ac.uk/conferences/Urban_Conference/Programme/pdf_files/Murat%20Okcu,%20Huseyin%20Gul,%20Murat%20Ali%20Dulupcu.pdf

5 Nisan 2011

“Regional Offices Contract Directory”, 2008, (Çevrimiçi),

http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/doc/pdf/catalogue_en.pdf,

5 Mayıs 2010

Rhodes, R.A.W.: “The New Governance: Governing without Government”, **Political Studies** No: XLIV,

Seppo Tiihonen, 6. Finland, Public Administartion,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsFinland.pdf>, (Çevrimiçi),

21. Nisan.2011

Smith, Andy, Heywood ,Paul: “Regional Government in France & Spain”,
European University Institute, Lisquara, 2000

Şentürk, Hulusi: “Belediyeler için Kent Hukuku ve Kentli Hakları Rehberi”,
Belediye Dizisi,(Çevrimiçi),

<http://www.platodanismanlik.com/v2/images/k8.doc>, 4 Nisan 2011

Şinik, Bilal: “Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Ekseninde Örgütlenme Modelleri,”
İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**,
2007.

The Core Indicators of Sustainable Developements in Helsinki, **Helsinsi City Urban Facts Office**, 2002.

The Helsinki Action Plan for Sustainability, Agenda 21, **Approved by, City Council**, 2002.

Toker, Cem: “Norveç Yönetim Sistemi”, **Dünyada Kamu Yönetimi Proje Araştırması**, 2000, (Çevrimiçi),

http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/norvec.pdf,

9 Mayıs 2011

Ulusoy, Kıvanç: “Saving the State Again: Turks face the Challenge of European Governance” **SIGMA Papers**, Paris 2005.

Villoria, Mannuel: "Modernisation of The Spanish Public Administration: The Role of The Bureaucracy, **Paper presented at the IPSA World Congress 2000**, Quebec. RC 32 Public Policy Panel.,

"White Paper on EU Governance", **Commission of European Communities**, 2001, (Çevrimiçi), http://ec.europa.eu/governance/white_paper/en.pdf, 5 Mayıs 2010

"White Paper on Multi Level Governance"; **Committee of Region**, 2009, (Çevrimiçi)
<http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>, 5 Mayıs 2010

"Yerel Gündem 21 Nedir", (Çevrimiçi),
<http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=101&tid=259>,
4 Nisan 2011

INTERNET KAYNAKLARI

"White Paper on European Governance", 29 January 2010, Euro Active, (Çevrimiçi),
<file://localhost/F:/White%20Paper%20on%20European%20Governance%20%20EurActiv.mht>, 5 Şubat 2011

Danıştay 10. Dairesi Kararı, Esas No: 2006/5588

23.02.2008 tarih, 26796 sayılı Resmi Gazete,

"Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun"
8.2.2006 tarih, 26074 sayılı Resmi Gazete

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5449&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>, 20.Mart. 2011.

Türkiye’de YG-21 Teşviki Geliştirilmesi; <http://www.habitat.org.tr/gundem21.html>,
4 Nisan 2011.

Uygulama Dönemi: 2000-2003, 2004-2006:

<http://www.habitat.org.tr/gundem21/43-yerelgundem21/50-yerel-gundem-21-ikinci-asama.html>,

<http://www.habitat.org.tr/gundem21/43-yerelgundem21/50-yerel-gundem-21-ucuncu-asama.html>, 4 Nisan 2011

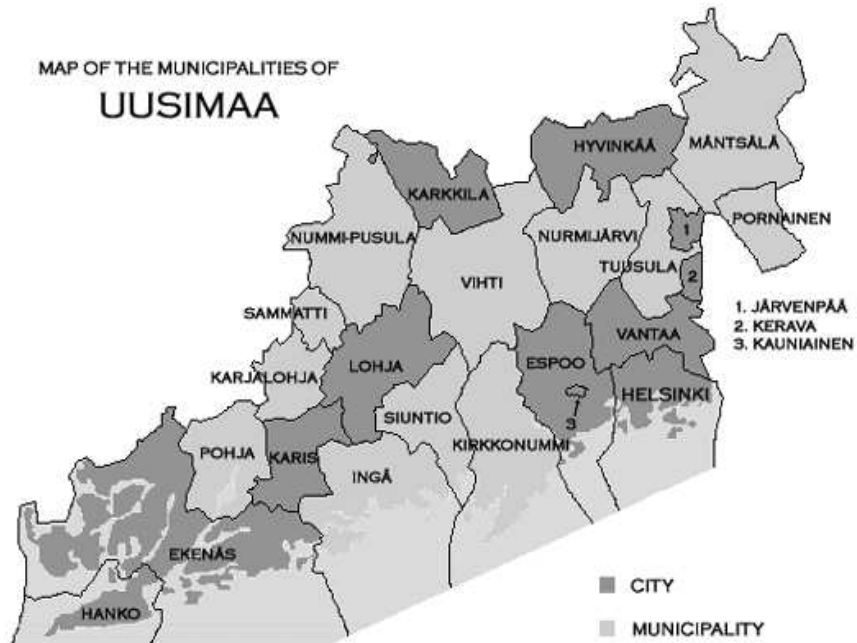
“BM Kalkınma Hedeflerinin Yerelleşmesi” Milletlerarası Antlaşma, 24 Nisan 2007 tarihli ve 26502 sayılı RG.

5393 Sayılı Belediye Yasası, 13/7/2005 tarihli 25874 sayılı RG.

5394 Sayılı Kent Konseyleri Yönetmeliği, 08/10/ 2006 tarihli 26313 sayılı RG

EK I

Helsinki Uusimaa Haritasi



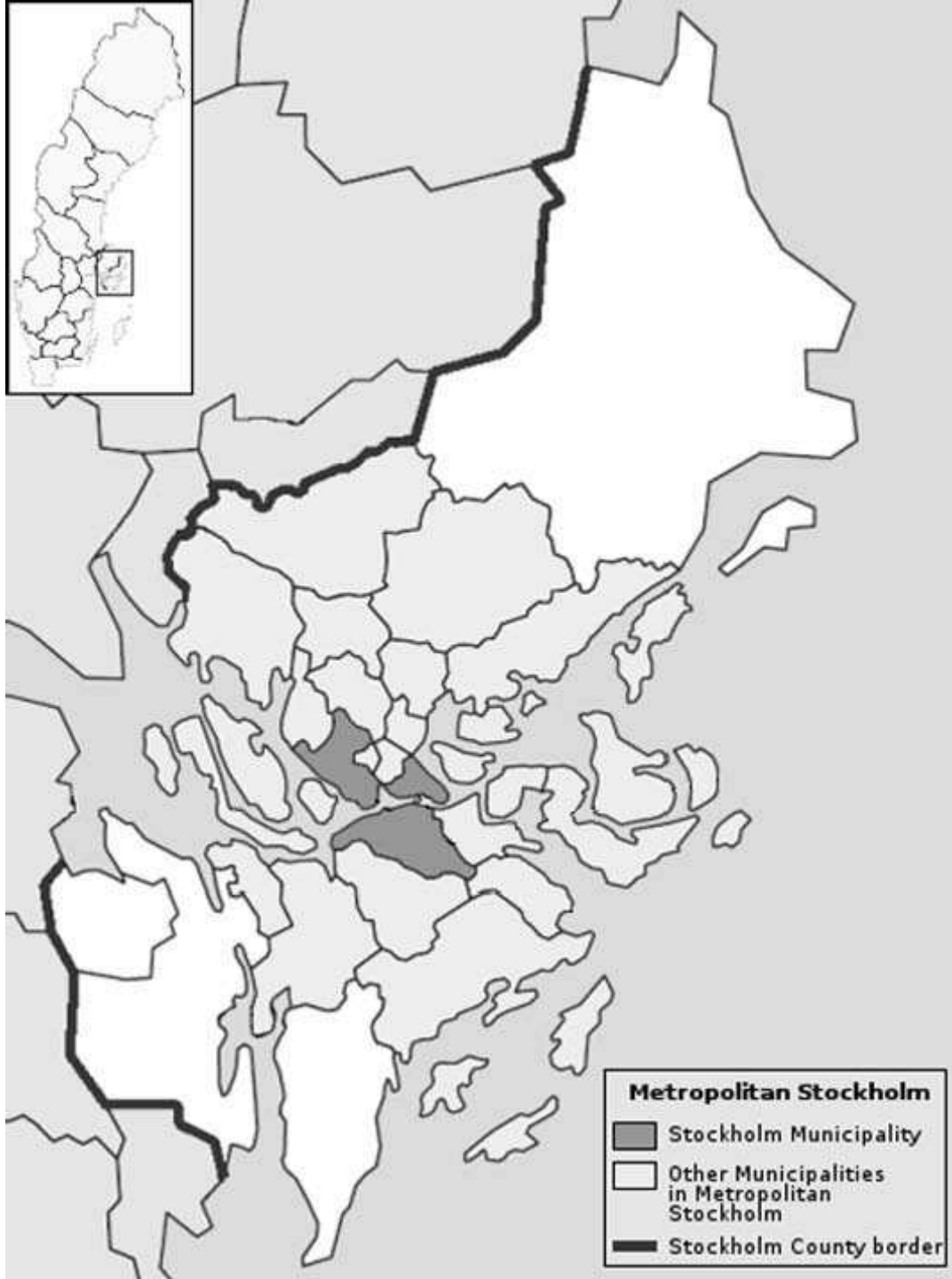
Kaynak; Giersing, **a.g.e.**, s. 154

Helsinki Metropolitan Area- Belediyeler



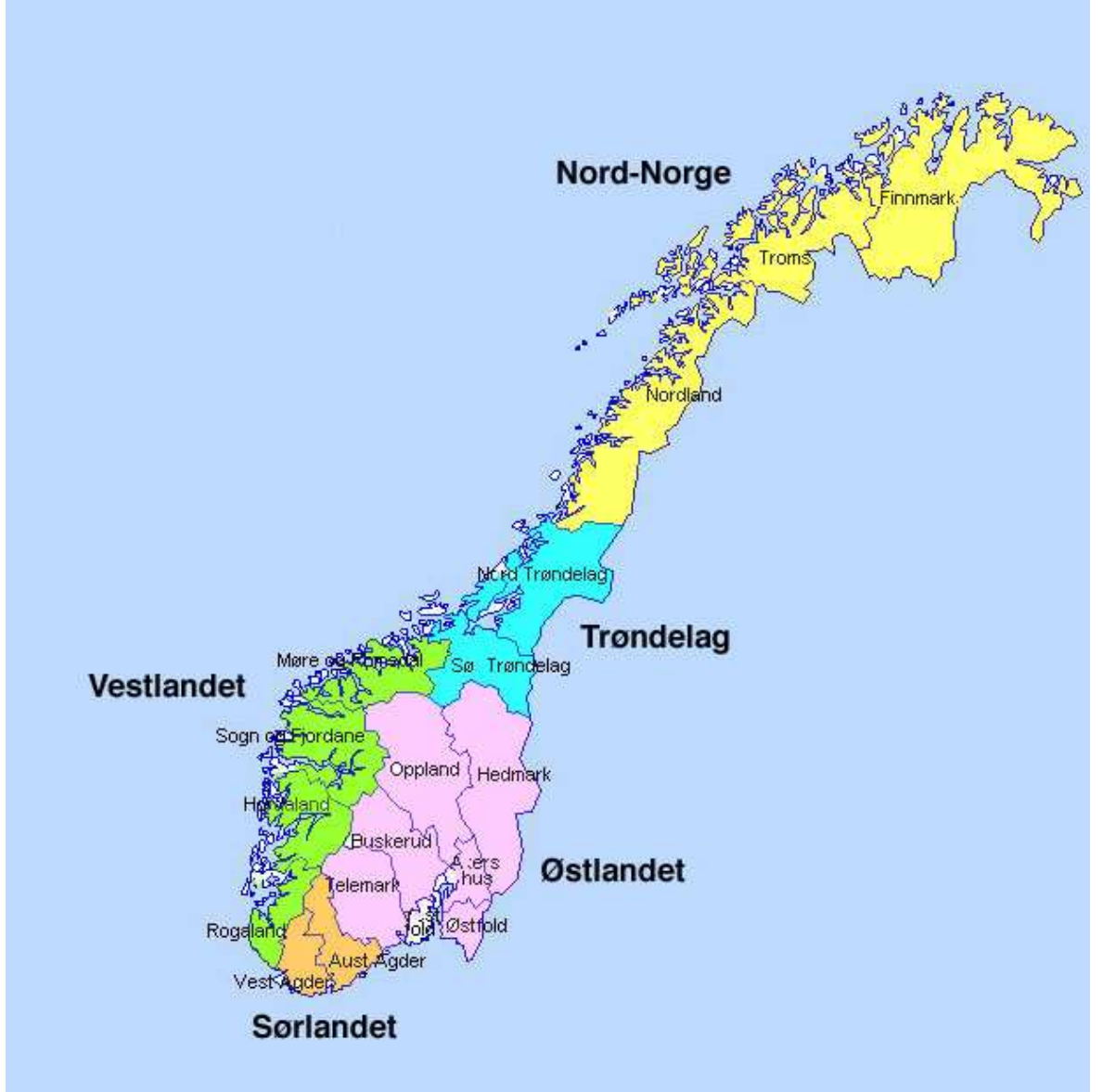
Kaynak; Giersing, **a.g.e.**, s.155

Stockholm Metropolitan Area-Belediyeler



Kaynak; Giersing, **a.g.e.**, s.162

Norveç Bölgeleri



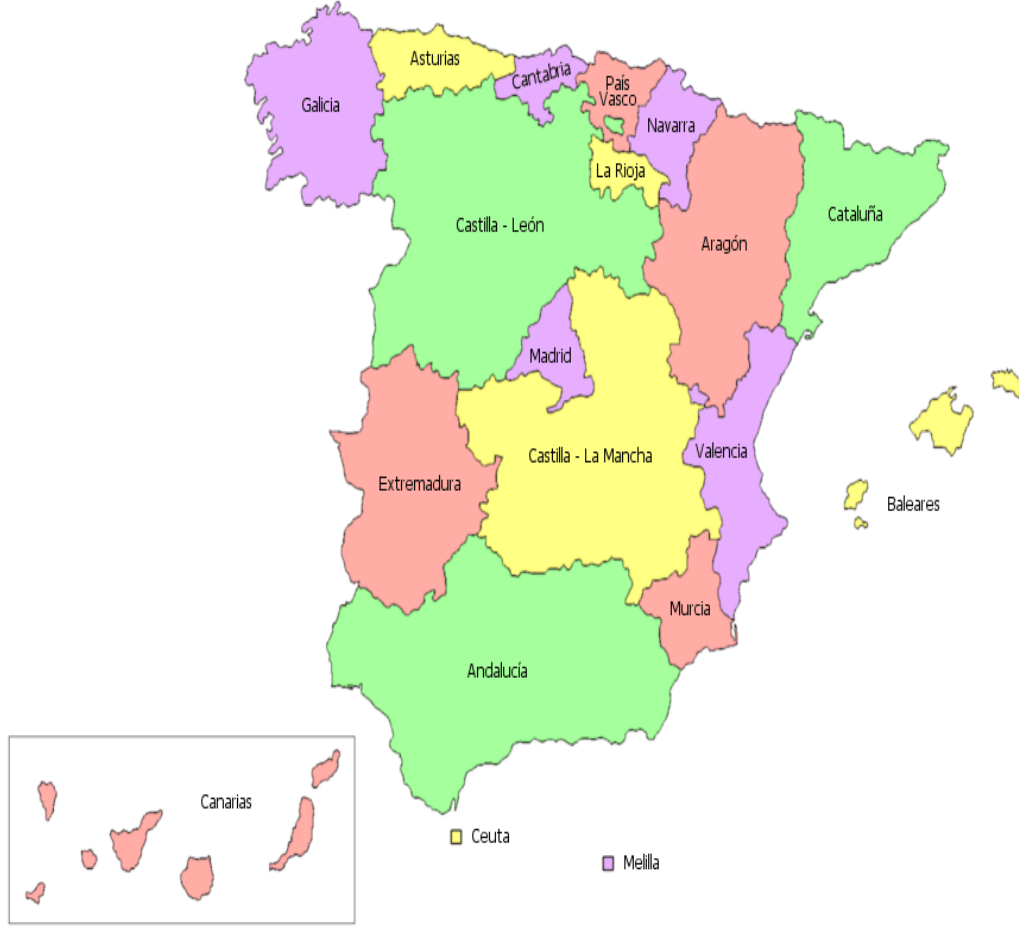
Kaynak; Regions in Norway, (Çevrimiçi), <http://www.norwords.com/topics/regions.html>
29.Mayıs.2011

Norveç Haritası



Kaynak: Bergen, (Çevrimiçi), <http://poleshift.ning.com/profiles/blogs/63-evacuated-from-norway-oil>
29.Mayıs.2011

Otonom Bölgeler-İspanya



Kaynak; Autonomous Regions, (Çevrimiçi),
upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e0/A... 29.Mayıs.2011

İspanya Haritası



Kaynak: Barcelona, (Çevrimiçi) <http://www.cycling-europe.co.uk/Spain/spain.html>
29.Mayıs.2011