



# BÜTÜNLEŞEN AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLER

Yeşeren Eliçin Arıkan

Bu yazı kapsamında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT) ve Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nın (MİKT), Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkelerin yerel yönetim sistemleri ve yerleşme dinamikleri ışığında değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla birinci bölümde Avrupa'nın bütünleşme süreci ve bu süreç içinde gerçekleşen dönüşümler irdelenmekte, ikinci aşamada ise Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımı ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı temel alınarak reform projesinin bu çerçevede nasıl bir yere oturduğu analiz edilmektedir.

## I. Avrupa'nın bütünleşme sürecinde yerel ve bölgesel yönetimler

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkeler yerel ve bölgesel yö-

netim sistemleri açısından başlıca iki küme oluşturmaktadırlar: Daha profesyonel ve bürokratik yerel yönetim yapılarına sahip Kuzey ülkeleri (Danimarka, İsveç Norveç, Britanya, İrlanda, Hollanda, Almanya) (Page and Goldsmith, 1987) ve daha dağınık, zayıf ve müşteri (clientelistic) yerel yönetimlere sahip Güney ülkeleri (İspanya, Fransa, Yunanistan, Portekiz, İtalya) (John, 2000). İrlanda dışındaki Kuzey Avrupa ülkelerinde oldukça ileri düzeyde özerk bir yerel ve bölgesel yönetim geleneği bulunmaktadır. Yüksek meşruiyete sahip, homojen ve etkin (efficient) yerel ve bölgesel yönetimler, bu durumun doğal sonucu olarak da yasal statüsü yüksek, büyük ve kaliteli örgütlere sahiptirler. Eğitim, konut, ulaşım gibi refah devletine özgü hizmetlerin tümünü değilse de büyük bö-

lümünü kapsayan geniş bir yetki ve sorumluluk alanları vardır. (Goldsmith 1992; Hesse & Sharpe 1992, Goldsmith & Klausen 1997; 243)

Güney Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel yönetimleri ise genel olarak daha az gelişmişlerdir ve İtalya, İspanya ve Fransa'da izlendiği gibi süregiden bir reform süreci içindedirler. Çok sayıda ve küçük yerel yönetim birimleri de yine Güney ülkelerine özgü bir özellik olarak göze çarpmaktadır. İspanya'daki Bask ve Katalan bölgeleri gibi henüz tam oturmamış bölge yönetimleri ise daha çok kültürel veya tarihi geleneklere dayanmaktadırlar. Sonuç olarak Kuzeyli yerel ve bölgesel yönetimlere oranla daha az homojen oldukları, idari yapı ve personellerinin daha az profesyonelleşmiş olduğu görülmektedir. Buna rağmen güçlü bir politik yapıya ve hükümet politikaları üzerinde önemli etkiye sahip olduklarının da altını çizmek gerekir. (Page and Goldsmith 1987; Goldsmith 1995; Goldsmith & Klausen 1997) Politika yapma biçimleri ise müştericiliğe (clientelism) daha yakındır.

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin bütünleşme süreci içinde geçirdikleri dönüşümün niteliği ve bu dönüşümün dinamikleri Türkiye'de gerçekleştirilmek istenen kamu yönetimi reformunu değerlendirebilmek açısından da önemli ipuçları sağlayacaktır. Zira bütünleşme sürecinin Avrupa yerel yönetimleri üzerinde oldukça önemli etkileri olduğu gözlenmektedir. Bu süreç içinde yer alan ülkelerin idari ve politik sistemlerinin olduğu gibi, yerel ve bölgesel yönetimlerinin de belirli dönüşümler geçirdiği ve yeniden biçimlendiği gözlenmektedir. Birliğin getirdiği düzenleyici kurallar, özellikle de yapısal fonlara ilişkin olanları kamu sektörü ve yerel yönetimleri doğrudan etkilemektedir. Daha dolaylı bir etki ise çeşitli alanlarda politika, yasa ve düzenlemelerin uyumlulaştırılması konusunda gözlenmektedir; personel yönetimi, çevreye ilişkin konular veya tüketici ile ilgili ilkeler gibi. Üçüncü dereceden olarak tanımlayabileceğimiz bir diğer etki ise bütünleşme ve küreselleşme süreçlerinden kaynaklanmaktadır. Bu süreçlere bağlı olarak gerek yerel ticaret ve sanayi gerekse de yerel yönetimler kendilerini daha yarışmacı bir ortamda bulmaktadırlar. Bu yeni teknik, kurumsal ve politik çevreye uyum sağlayabilmek için yerel yönetimler, yeni politika alanları, işbirliği yapılabilecek potansiyel ortaklar bul-

mak, yapısal değişiklikler, kamu yönetiminin çeşitli kademeleri arasında işbölümü ve yerel, bölgesel ve merkezi politikalara (Goldsmith & Klausen, 1997: 252) uyum sağlamalarına olanak verecek dönüşümleri gerçekleştirmek zorundadırlar.

Birlik kurumlarıyla üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkiler açısından Maastricht Antlaşması ve 1996 hükümetlerarası konferansı belirleyici olmuşlardır. Maastricht Antlaşması öncelikle "yerindenlik" ilkesine vurgu yapmaktadır. Öne çıkan bir diğer dönüşüm eğilimi ise bölgesel politikardan kaynaklanmaktadır ve bu dönüşümde üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin kendi aralarında kurdukları ve geliştirdikleri ilişkiler de kayda değer bir itici güç oluşturmaktadır. (Goldsmith & Klausen 1997, 4-5)

#### **I.a. Yerindenlik ilkesi**

Gerek Avrupa Birliği kurumları gerekse Avrupa Konseyi'nin büyük önem atfettiği "yerindenlik" ilkesi, yerel ve bölgesel yönetimlere daha çok yetki aktararak özerkliklerinin artırılmasını öngörmektedir. Bu da uzun dönemde Kuzey ülkelerinin yerel ve bölgesel yönetimleri ile Güney ülkelerinin sistemlerinin daha da yakınlaşmasını sağlayacaktır. Nitekim üye ülkelerin bir çoğunda bu yönde adımlar atılmaktadır. Belçika'da son 12 yıl içinde bölge yönetimlerinin oluşturulması ile sonuçlanan bir desantralizasyon gerçekleştirmiştir. Paradoksal olarak, bu değişiklik ülke içinde iktidarın merkezileştirilmesi ve belediye yönetimlerinin aleyhine bir gelişme olarak algılanmış, bu da Belçika'dan Brüksel'e giden yolun oldukça uzun olduğu şeklinde yorumlara neden olmuştur. (Goldsmith & Klausen 1997, 246)

Anayasal ve politik olarak güçlü bir merkeze sahip Fransa'da ise, 1982'de başlayan desantralizasyon süreci 17 Mart 2003'de kabul edilen değişikliklerle ivme kazanmış görünmektedir. Anayasasının 1. maddesi "Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir" (l'organisation décentralisée de la République) şeklinde değiştirilerek "üniter devlet" ifadesi çıkarılmış, böylece, yerindenlik ilkesi (subsidiarité) ve Cumhuriyetin ademi-merkeziyetçi niteliği, anayasa hükmü haline getirilmiştir. Ayrıca, yeni yerel yönetim modellerinin oluşturulmasına ve sınanmasına (démarches expérimentales) olanak tanın-

miş ve mali denkleştirme ile desteklenmiş bir mali özerklik garanti altına alınmıştır. Yerel meclisleri toplantıya çağırma amacıyla dilekçe verme hakkı, karar amaçlı referandum ve yerel yönetimlerin kurumsal örgütlenmesi hakkında seçmenlere danışılmasını öngören doğrudan demokrasi yöntemleri de anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. (Eliçin-Arıkan, 2003)

İtalya'da gerek hükümetler gerekse kamuoyu bütünleşme yanlısı bir görüntü çizmekle birlikte, yerel yönetimler açısından bakıldığında durum biraz daha farklı görünmektedir. İtalya halen, Birliğin çıkardığı kanun ve yönetmelikleri uygulamakta en sona kalan ve Avrupa Adalet Mahkemesi'nden en çok ceza alan ülkedir. Bu durum İtalyan paradoksu olarak adlandırılmaktadır. (Ercole, 1997, 189)

Danimarka ve Hollanda güçlü ve refah devleti anlayışına dönük yerel yönetim sistemlerine sahiptir. İsveç ve Finlandiya da, güçlü bir idari denetimden vazgeçmeden önemli ölçüde yetki devrine gitmişlerdir. Köhne bir idari yapıya sahip Portekiz, diğer Avrupa ülkelerine göre az gelişmiş bir ülke görünümünü çizmektedir. Öncelikle ekonomik sorunlarla boğuşan yerel yönetimler (yetki ve kaynakları son derece sınırlı olan belediyeler en önemli yerel yönetim birimleridir) bütünleşme sürecinden pek de etkilenmiş görünmemektedirler. Nitekim Portekiz, Yunanistan ile birlikte Birliğin en az gelişmiş yerel yönetim sistemlerine sahip ülkeleridir. (da Silva e Costa, Felizes & Neves 1997, 173)

Son çeyrek yüzyılı sürekli değişim içinde geçiren İngiltere ise genel kanının tersine, belki de İtalyan sistemi ile birlikte ulusaltı yönetimlerin en zayıf olduğu örneklerden biridir. (Goldsmith & Klausen 1997, 4) İngiliz yerel yönetimleri 80'ler ve 90'lar boyunca geçirdikleri değişim sonucu geleneksel güçlü yerel yönetim imajından oldukça uzaklaşmışlardır. Gittikçe merkezileşen, sıkı biçimde denetlenen ve sözleşmelerle işleyen bir sistem oluşurken, merkezi yönetim birçok konuda yerel hizmet amaçlı birimler oluşturmuş, hizmetlerin çoğu ihale yoluyla sağlanır hale gelmiştir. (Goldsmith & Sperling 1997, 99) Bunlara ek olarak bir de mali güçlük çeken İngiliz yerel yönetimleri, Birlik fonlarından yararlanma yolları aramaya yönelmişlerdir. Gelecekte de İngiliz yerel yönetimlerinin, özellikle de bölgesel düzeyde yeni işbirliği biçimleri arayışlarına girecekleri kestirilebilmektedir.

Nitekim, İngiliz yerel yönetimlerinin bir bölümü Avrupa sahnesinde son derece aktif rol almakta, Brüksel'de başarıyla temsil edilmekte, hatta Komisyon'un karar mekanizmaları üzerinde etkin olabilmektedirler. (Goldsmith & Sperling 1997, 117-118)

Türkiye'de kamu reformu başlığı altında sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile Mahalli İdareler kanun tasarılarını ise gerçek anlamda bir "reform" önerisi olarak nitelemek mümkün görünmemektedir. Zira, olağanüstü bir rejim döneminde hazırlanıp onaylanmış bir anayasayı (hiçbir değişiklik öngörmeden) referans almak bir yana, kısmi iyileştirmelerden öteye gidemeyen bu tasarıların "reform" olarak adlandırılmaları etimolojik olarak da doğru değildir. Bu da tasakların gücünü ve etkisini önemli ölçüde azaltmaktadır.

Bu durumda, "yerindenlik" ilkesine anayasal güvence sağlama olanağı da kaybedilmiş bulunmaktadır. Mevcut 1982 Anayasası'nın 127. maddesi "mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenir" hükmünü taşımakla birlikte bu kavramları tanımlamamaktadır. Anayasa değişikliği yoluna gidilmemiş olması, yeni yerel yönetim kademelerinin oluşturulması ve anayasal güvenceye kavuşturulması fırsatının yok olmasına neden olmuştur. Oysa, İstanbul, belki bir ölçüde de Ankara ve İzmir gibi megapoler için büyükşehir modelinin yetersiz kaldığı, hatta bu konuda merkezi yönetimin kendisinin de yeni model arayışlarına girdiği göz önüne alınırsa, yeni yerel örgütlenme modellerinin oluşturulmasına olanak verecek düzenlemelerin tamamen göz ardı edilmiş olması, büyük bir eksikliklerdir. Bölge yönetimlerine ilişkin bölümde de değinildiği üzere, bölge yönetimleri üzerinde de ciddi biçimde durulması ve buna olanak tanıyacak anayasa değişikliklerinin şimdiden yapılması yerinde olurdu. Oysa, kanun koyucu bu olasılığı tümüyle ortadan kaldırmak ister görünmektedir. Nitekim KYTKT'nın 7-k maddesinde "birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler"de merkezi idarenin yürüteceği görev ve hizmetler arasında sayılmaktadır.

Öte yandan KYTKT'nın 5-e maddesinde "görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir" ifadesi bulunmaktadır. Yerindenlik (subsidiarity) ilkesine yasallık kazandırılması, tasarının olumlu yanlarından birisidir. Doğrudan demokrasi araçlarına ise tasarıda oldukça sınırlı bir yer verildiği görülmek-

tedir. Ne karar alma ne de danışma amaçlı olarak yerel referanduma yer verilmemektedir. Ancak, gerek Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın amaç bölümünde, gerekse Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nda katılım konusuna vurgu yapılmaktadır. Bu amaçla Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nda öngörülen, muhtarların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin yerel meclis toplantılarına oy hakları bulunmaksızın katılımı, yine söz konusu tasarıların belediye ve büyükşehirle ilişkin bölümlerinde önerilen kent konseyleri, yerel demokrasi ve katılım açısından son derece olumlu bir düzenlemedir.

### I.b. Bölge yönetimleri

Avrupa'nın bütünleşme süreci bölge yönetimleri fikrinin yeniden canlanmasında önemli bir rol oynamıştır. 1975'den itibaren bölgesel politikaların geliştirilmeye başlanması ve yapısal fonların oluşturulması, bu gelişmeyi hızlandırmıştır. Bu aynı zamanda üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin bütünleşme sürecine olan ilgisini de arttırmıştır. Söz konusu bölgesel politikaların uygulanmasında esas alınmak üzere Komisyon, istatistikî bölgeler oluşturma yoluna gitmiştir. (NUTS I, II, III), (Conseil de l'Europe, 1998, 6)

Avrupa Birliği'nin fon yönetimi yani gerek bölgesel gelişme amaçlı fonların, gerekse sosyal fonların doğrudan yerel yönetimlere ve özellikle de bölge yönetimlerine verilmesi, bölgeleri artan biçimde Brüksel ve Avrupa Parlamentosu ile ilişki içinde olmaya itmektedir. Nitekim Milan, Manchester, Birmingham, Barcelona gibi kentler ve Wallonia, Nord Pas de Calais, South Wales ve Nord Rhine Westphalia gibi bölgeler öncüler arasında yer almakta, RETI, EUROCITIES gibi örgütlenmelere giderek Brüksel'de yerel yönetimler sahne-

sine hakim olabilmektedirler. Söz konusu yerel ve bölgesel yönetimler bu amaçla bünyelerinde Birlik'le ilgili işlerden sorumlu bir Avrupa birimi oluşturmuşlardır. Eğitimli bir personel ile bilgi akışı ve eşgüdümü sağlayan sistemlere sahiptirler. Diğer Avrupalı yerel yönetimlerle güçlü işbirliği ve iletişim ağları kurmuşlardır. Birçoğunun Brüksel'de bir ofisi bulunmaktadır. (Goldsmith & Klausen 1997, 242)

Bölgelerarası eşitsizlikleri giderme ve bölgesel ekonomik gelişmeyi teşvik etme amacıyla geliştirilen bölgesel politikalar bir anlamda bölgelerin kendi çıkarlarını savunmalarını da meşru hale getirmiştir.

Nitekim, Brüksel'de lobi faaliyetleri sürdüren bölgesel birlikler, bölgesel politikaların oluşturulmasını izleyen dönemde ortaya çıkmışlardır. Bu gelişmelerin doğal sonucu olarak bölgeler, Birlik kurumlarında temsil edilmeyi talep eder hale gelmiş ve bu talep bir anlamda Maast- rich Antlaşması ile onaylanarak bir Bölgeler Komitesi (Committee of the Regions) kurulmuştur. Böylece Birlik tarihinde ilk kez ulusaltı bir organa temsil ve karar alma mekanizmalarına katılma hakkı verilmiş olmaktadır. Sonuç olarak Birliğin bölgesel politikalarının önemli kurumsal etkiler yarattığını söyle-

mek yanlış olmaz. Henüz Avrupa'ya özgü bir bölge kavramından söz etmek mümkün değilken, bölge kaçınılmaz bir biçimde kurumsal bir referans haline gelmiştir. (Conseil de l'Europe, 1998, 6-7) Bu dönüşüm bir yandan bölge yönetimleri oluşturulması yönünde genel bir eğilimin varlığına işaret ederken, diğer yandan da tüm Avrupa ülkeleri ya da Birlik üyesi ülkeler için genellenebilecek bir bölge tanımının imkansızlığını da ortaya koymaktadır. (Marcou, 1993, 54-55) Bu nedenle, tüm



**Bir yerel yönetim reformundan beklenebilecek en önemli değişiklik, yerel çıkarların geliştirilmesi, yerel yönetimlere uluslararası ağlar üzerinde yer alma, etkin olma olanağı sağlayacak araçların sağlanması, yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi, kamu-özel sektör ortaklıklarını gerçekleştirebilme yeteneklerinin arttırılmasıdır.**

üye ülkelere tavsiye edilecek tek bir bölge modeli oluşturmak yerine üye ülkelerin politik ve idari verileri ile uyumlu kurumsal çözüm önerileri üzerinde durulmakta ve bir "Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı" oluşturulmasına çalışılmaktadır.

Birlik ülkelerindeki bölgesel örgütlenmeler açısından ise Kuzey ve Güney ülkeleri yine iki farklı küme oluşturmaktadırlar. Federal Almanya Cumhuriyeti, Federasyon ve Länder'den oluşan iki kademeli bir sisteme sahiptir. Länder'ler ulusal sistem içinde gerek politik gerekse anayasal anlamda oldukça güçlü bir yapıya sahiptirler. İspanyol özerk toplulukları (Spanish Autonomous Communities) ve Belçika bölgeleri ise Länder'lere yakın güçtedir. Bu nedenle belediyeler ve iller (county) anayasal özerkliğe sahip birer birim değil, Länder içinde birer kademe oluşturlar.

Maastricht Antlaşması'ndan sonra Almanya'da yapılan tartışmalarda temel kaygının bütünleşme sürecinde Länder'lerin çıkarlarını Avrupa ve ülke içinde korumak olduğu izlenmektedir. Birliğin ulusaltı politikalara müdahalesini sınırlamak amacıyla esasen bir "Alman icadı" olan yerindenlik ilkesine vurgu yapılmaktadır. Länder'ler ayrıca bölgelerin Birliğin karar alma mekanizmalarında daha iyi temsil edilmesi için uğraşmışlar, ne var ki uzun tartışmalar sonucu oluşturulan Bölgeler Komitesi'ne sadece danışma rolü verilmesi Länder'leri hayal kırıklığına uğratmıştır. (Wollman & Lund 1997, 61)

Länder'ler, Birliğin karar mekanizmalarında etkin olabilmek ve kültür ve eğitim alanlarındaki geniş yetkilerini korumak amacıyla Alman Anayasası'nda değişiklik yapılmasını sağlamış ve ulusal garantilerle bunu sağlama almaya çalışmışlardır. 1992'de eklenen ve Avrupa maddesi olarak bilinen 23. maddeyle Federal Konseye (ikinci bir meclis gibi çalışır ve Länder yönetimlerinin temsilcilerinden oluşur, dolayısıyla Länder'lere federal karar alma süreçlerine katılma olanağı verir), federal hükümetin bütünleşme sürecine ilişkin olarak alacağı kararlarda etkin olma, sesini duyurma olanağı verilmiştir. Ayrıca Avrupa Bakanlar Kurulu içinde yer alan Alman heyetinde de bir Länder temsilcisi bulunur. Böylece ulusal ölçekte yapılan bir düzenleme ile Länder'ler Avrupa Bakanlar kuruluna kadar ulaşabilmişlerdir. (Wollman & Lund 1997). Alman örneği, Länder'lerin Avrupa sahnesinde ulusaltı ölçekte ne denli etkin aktörler olabildiklerini iz-

lemek ve bölgesel ölçeğin önemini göstermek açısından ilgiyi hak etmektedir.

Fransa da hiç kuşku yok ki, merkez-çevre ilişkileri anlamında bütünleşme sürecinden etkilenmektedir. (Biancharelli, 1991) Bu çerçevede bölgelerin daha fazla manevra alanı bulduklarını ve daha görünür olduklarını söylemek yanlış olmaz. (Drevet, 1991, Palard, 93, Balme & LeGalès 97). Buna karşın geçmişleri Alman yerel yönetimleri kadar eski olmayan Fransız yerel yönetimleri, politik temsil yoluyla Avrupa'nın bütünleşmesinin mekansal dışsallıkları ile başa çıkabilecek güçte bir geleneğe sahip değildi. Yine de bölgeler ve özellikle de büyük kentler Birlik konusunda inisiyatif almaktan çekinmezken, "Bölgeler Avrupası" politikasının en önemli destekleyicileri olmuşlardır. Bu yüzden de 2003 reformları öncesinde bölgesel ve yerel yönetimlerin daha da güçlendirilmeleri gerektiği yönünde bir görüş birliği oluşmuştu. (Balme & LeGalès 1997, 151)

2003 anayasa değişikliği ile bölge yönetimlerine tanıyan yasama yetkisi, idari örgütlenmede bölgeci (régionaliste) anlayışın güçlenmesini sağlamıştır. 2003 reformu Fransa'yı, bölge yaklaşımı açısından İspanya ve İtalya'ya, hatta bir ölçüde Alman federal modeline yaklaştırmaktadır. Bir anlamda Fransa bu reform ile küresel ölçekte devletin sorgulanması, liberalist dönüşüm ve Avrupa'nın bütünleşme sürecinin getirdiği Bölgeler Avrupası anlayışının bir sentezini yapmakta ve ilerde oluşacak federal yapıya kendisini hazırlamaktadır.

Sonuç olarak, Birliği oluşturan ülkelerin yerel yönetimleri ve bunların Birlik kurumlarıyla ilişkileri incelendiğinde Birliğin ulusaltı yönetim sorunsalının "Bölgeler Avrupası" ya da "Kentler Avrupası" gibi sloganlarla ifade edildiği kadar açık olmadığı izlenmektedir. Buna rağmen söz konusu metinlerin, üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerinde önemli bir dönüştürücü etkiye sahip olduğu söylenebilir. Bu noktada altı çizilmesi gereken bir başka konu ise Birlik yerel ve bölgesel yönetimlerinin de bu sürece etkin biçimde katılmaları, Brüksel'de temsilcilikler açarak ve Birlik kurumları içinde lobi faaliyetleri yürüterek Birlik kurumlarıyla doğrudan iletişime girme eğiliminde olmalarıdır. Bu yolla, Birliğin yerel ve bölgesel yönetim politikaları üzerinde önemli etkiye sahip olabilmektedirler.

Bu çerçeveden bakıldığında, hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Mahalli İdareler Kanun Ta-

sarıları'nda bölge yönetimlerine hiç yer verilmemiş olması önemli bir eksikliktir. Bu yaklaşımın iki önemli sakıncası olduğunu belirtmek gerekir: Birincisi, Birliğin yapısal fonlarından yararlanma olanaklarının sınırlanmasıdır. Birlik ülkelerinin bölge yönetimlerinin gerek Brüksel'i yakından izlemek, gelişmelerden olabildiğince erken haberdar olmak, gerekse Birlik politikaları üzerinde etkin olmak için ortaya koydukları çaba ve enerji göz önüne alındığında, Türk yerel yönetim sisteminin zayıf noktası ve olası kayıpları da ortaya çıkmaktadır.

Bu durumda değil Birlik politikaları üzerinde etki sahibi olabilmek, yapısal fonlardan yararlanabilmek bile başlı başına güç bir iş haline gelmektedir. Bu güçlükleri aşmanın en güvenli yolu NUTS sisteminin esnekliklerini zorlayarak il özel idarelerini bölge yönetimleri diye "takdim etmek" değil, gerçekten güçlü bölge yönetimleri oluşturmak olacaktır. Öte yandan, Türkiye'nin, Birliğe üye olmak yönünde bir siyasi irade sergilediği göz önüne alınırsa daha fazla gecikmeden bu üyeliğin gerektirdiği yapısal dönüşümler üzerinde ciddi olarak düşünmek ve yeni politikalar üretmek yerinde olurdu.

İkincisi ise, küresel rekabet ve ağ biçiminde örgütlenmelerin artan önemi, kentler ve bölgesel yarışma ortamında gittikçe önem kazanan küresel ölçekte bölgeselarası örgütlenme, işbirliği ve ortaklık olanaklarından yararlanma olanaklarının kaybedilmesidir. Yerel yönetimler bu çerçeveye uygun bir dönüşümü gerçekleştirmek zorundadırlar. Avrupa'da ağlar, yarışma odaklı neo-korporatist yönetim yapılarına dayanmaktadır ve yerel ekonomik gelişmeyi sağlamaya dönük politikalar izlemektedirler. Bir yerel yönetim reformu öncelikle yerel yönetimle-

rin küresel rekabet içinde ayakta kalmalarını sağlayacak ve mümkünse de güçlerini arttıracak yapısal, yönetsel ve mali olanakları sağlamaya dönük olmalıdır.

Tüm bunların ötesinde ise Türkiye, önemli bölgeler arası dengesizliklerin bulunduğu bir ülkedir. Üstelik bu farklılık ve dengesizlikler, azalma eğilimi göstermek yerine artmaktadır. (Keleş, 1999: 74) Bu anlamda bölgelerarası eşitsizlikleri gidermek ve dengeli bir sosyo-ekonomik gelişme için bölgesel politikalar ve yönetim yapılarına olan gereksinim üzerinde durulması yerinde olurdu. Bölgeselleşmenin ayrılıkçı eğilimleri güçlendireceği yönündeki endişeler Türkiye'ye öz-



**Birlik kurumlarıyla üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkiler açısından Maastricht Antlaşması ve 1996 hükümetlerarası konferans belirleyici olmuştur. Maastricht Antlaşması öncelikle "yerindenlik" ilkesine vurgu yapmaktadır. Öne çıkan bir diğer dönüşüm eğilimi ise bölgesel politikaların vurgulanmasıdır.**

gü değerlidir. Esasen özellikle üniter yapıya sahip Avrupa ülkelerinin de bu yönde kaygıları bulunmaktadır. (Conseil de l'Europe, 1998: 25) Ancak gelişmeler bu kaygıları doğrulamamaktadır. Avrupa ülkeleri üzerine yapılan araştırmalar da göstermektedir ki, bölgeler ne kadar güçlü bir ekonomik yapıya sahip olursa ayrılıkçı eğilimler de o denli güçsüz kalmaktadırlar. Bölgeselleşme üzerine Avrupa Konseyi tarafından 9 üye ülkeden yola çıkılarak hazırlanan raporda da, bölgeselleşme ile federasyon arasında zorunlu bir bağ bulunmadığının altı çizilmektedir. (Conseil de l'Europe, 1998: 11, 20)

## II. Avrupa Yerel Özerklik Şartı çerçevesinden Kamu Yönetimi Reformu

1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından üye ülkelerin onayına sunulan Avrupa Yerel Özerklik Şartı, Birlik ülkeleri için de önemli bir referans niteliğindedir. Nitekim, 1996 Konferansı'nın sonuç bildirgesi, bu şartın tanımladığı "yerel özerklik" ilkesinin Birlik Antlaşması'nda da yer almasını önerdiği gibi, bir "Bölgesel Özerklik Şartı" oluşturulmasını da desteklemektedir (Keleş, 1999: 29).

Bu anlamda anılan belge, ülkemizde gerçekleştirilmek istenen kamu reformunu değerlendirebilmek açısından da önem taşımaktadır.

Yerel özerklik şartı, Avrupa'da 60'ların sonundan itibaren ortaya çıkan merkezle yerel yönetimler arasında yeniden yetki dağılımı ve yerelleşme eğilimini hızlandırmıştır. (Balducci, 1997, 38) Birçok ülke, şartın onayını izleyen yıllarda yerel ve bölgesel yönetimlerine ilişkin yasal düzenlemeler yapma gereği duymuşlardır. Bunlardan bazılarını hatırlatmak gerekirse Danimarka 1980, Yunanistan 1994, Finlandiya 1995, Luxembourg 1988, Hollanda 1994, İsveç 1992 (Delcamp, 1997: 63) ve nihayet Fransa 1982 ve 2003.

Farklı Avrupa ülkelerinin gerçekleştirdikleri reformların ortak noktaları ise merkezden çevreye daha fazla yetki aktarımı ve en uygun (optimum) yerel yönetim büyüklüğü ve birimlerinin oluşturulması (örneğin belediye sayısının azaltılması, küçük yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi ya da bölge yönetimleri kurulması) olarak özetlenebilir. 1980'lerin sonu ile 1990'lı yıllarda ise daha çok yerel yönetimlerin yetki ve mali özerkliklerini artırma, merkezi yönetimin denetimini sınırlama amaçlı reformların yapıldığı izlenmektedir. Bununla birlikte, yine aynı dönemde, Fransa ve İtalya gibi ülkelerde çevreye aktarılan, özellikle de teknik konulara ilişkin yetkilerin uygulayıcılar tarafından kötüye kullanılabilmesine dair örnekler izlenmiştir (Balducci, 1997). Türkiye'de de mali yolsuzlukların yanısıra imar planlamaya ilişkin yetkilerin kullanımı en fazla tartışma yaratan konular olmuşlardır.

Türkiye esasen, Almanya, Avusturya, Kıbrıs, Danimarka, İspanya, Finlandiya, Yunanistan, İzlanda, İtalya, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Norveç, Hollanda, Portekiz, İsveç ile birlikte şartı ilk imzalayan ve parlamentosunda onaylayan Konsey ülkelerinden birisidir. Bu ülkelerden 12'si, şartı, çekince koyarak onaylamışlardır. Her ne kadar bu durum şartın 12. maddesine uygunsuz da Türkiye (20), Avusturya (21) ve Liechtenstein (22) ile birlikte minimumla yetinen az sayıdaki ülkeden birisi olarak dikkati çekmektedir.

Şartı imzalayarak parlamentolarında onaylayan ülkelerde uygulamanın ne yönde olduğuna ilişkin olarak hazırlanan bir rapor, şartın önsöz ve 11 maddeden oluşan ana bölümünü 4 tema etrafında incelemektedir: Yerel özerklik tanımı ve özerkliğin yasa ya da anayasa ile garanti altı-

na alınması, bu tanımın çeşitli elemanlarının tanımlanması (madde 3,4,5), yönetim serbestliği (7,8,6-1,10 ve 11), yönetim araçları (6-2,9) (Delcamp, 1997, 63).

## II.a. Özerklik tanımı ve özerkliğin yasa ya da anayasa ile garanti altına alınması

Anayasaları eski olan birçok Batı Avrupa ülkesi ilk aşamada bu ilkeyi anayasalarına eklemek amacıyla anayasa değişikliği yapma yoluna gitmemiştir. Aslında birçok Avrupa ülkesinin anayasasında bu tanımlar zaten yer almaktadır, hatta Hollanda anayasasında bir bölüm (7. bölüm) yerel yönetimlerin tanımına ayrılmış ve bu bölüm 17 Şubat 1983'te onaylanan yeni anayasada da aynen korunmuştur. (Delcamp, 1997: 63) Federal devletlerin anayasaları doğal olarak federe yapıları detaylı olarak tanımlamaktadırlar. Yerel yönetimlerin tanım ve yetkileri de ülkeye göre kısmen ya da tamamen federe devletin yetkisine bırakılmaktadır. (Delcamp, 1997: 64) Anayasaları daha yeni olan üniter devletler ise ayrıntılı tanımlara yer vermektedirler. (Yunan ve Portekiz anayasaları) Buna karşın Türk Anayasası'nda (1982) ayrıntılı bir yerel özerklik tanımı bulunmamakla birlikte, yerel yönetim birimleri (il, belediye ve köy) sayılmaktadır.

Yerel Özerklik Şartı, "kuralların yasalarla belirlenmesi" üzerinde ısrarla durmaktadır. Delcamp'a göre bunun başlıca iki anlamı vardır; birincisi özerkliğin bağımsızlık anlamı taşımadığının altını çizmektir. Zira yerel yönetimlerin eylemleri, sınırları iyice tanımlanmış bir kanuni düzene uygun olmalıdır. Ne var ki seçilmiş bir özerk yapıya (yerel yönetim) empoze edilecek kuralların devletin tümünü temsil eden bir otorite tarafından, yani Parlamento tarafından konması gerekir. Eğer demokrasi hukuka saygı ile başlarsa hukuk da demokratik ve kamu önünde gerçekleşen çoğulcu bir tartışmadan doğmuş demokratik kurallara göre tanımlanmalıdır. (Delcamp, 1997: 64) Nitekim Birlik üyesi ülkelerin büyük bir bölümünde denetimle ilişkin hükümler de anayasada yer almaktadır. (1953 tarihli Danimarka Anayasası'nın 82. maddesi, İzlanda Anayasası'nın 76. maddesi)

Birlik ülkelerinin her biri yerel yönetimle ilgili temel yasalara sahiptir ve genellikle bunları tek bir çerçeve yasa, bir tür ülkeye özgü yerel özerklik şartı çatısı altında toplamak eğilimindedirler. (Avusturya 1967, Kıbrıs 1985, Finlandiya 1995, Yunanistan 1994, İzlanda 1986, İtalya



1990, Luxembourg 1988, Hollanda 1993, Portekiz 1989, İsveç 1992) Yerel Özerklik Şartı'nın kabulünü izleyen yıllarda yapılan bu değişiklikler, şartın üye ülkelerin yasal düzenlemeleri üzerinde yaptığı doğrudan etkiyi göstermektedir. KYTKT ile MİKT da bu kapsamda olumlu bir çaba olarak değerlendirilebilir. Özellikle belediye kanunu ile il özel idarelerine ilişkin mevzuatın bir bölümü oldukça eskimiş ve birçok kez değişikliğe uğramıştır. Bu nedenle yerel yönetimlere ilişkin mevzuatı ortak bir çerçeve ve dile kavuşturmak yerinde ve gereklidir.

### II.b. Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri (competences plenes et entieres) (madde 3,4 ve 5)

Yerel Özerklik Şartı'nın "doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan meclis" (madde 3/2) ilkesi açısından, üye ülkelerde önemli bir sorun bulunmamaktadır. Buna karşın il meclislerini dolaylı seçim (2. derece) ile oluşturan İspanya, bu maddeye çekince koymuştur. Her ne kadar bu çekince ilkenin özüne aykırılık taşımasa da örneğin Yunanistan, 1994'te gerçekleştirdiği değişiklikle il yönetimlerini doğrudan seçmeye başlamıştır.

Türkiye'de ise büyükşehir meclisleri dolaylı seçim yoluyla oluşturulmaktadırlar. Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'ndan büyükşehir belediye meclislerine ilişkin olanında ise "büyükşehir belediye sınırları içinde kalan seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının beşte biri oranında üye doğrudan seçilir" ifadesi yer almaktadır. Böylece, yerel yönetimlerin meclislerinin doğrudan seçim yoluyla oluşturulması, genel bir ilke haline getirilmiştir.

Konsey ülkelerinde yürütme organlarının varlığı

muhtemel olarak değerlendirilmekle birlikte, ancak seçilmiş meclislere hesap veriyorlarsa kabul edilebilir bulunmaktadırlar. (Delcamp, 1997: 65) Bu çerçevede Türkiye'de uygulanan çift meclisli sistemde yürütme organının, yani encümenin varlığı ve ağırlığı, esasen üzerinde tartışılması gereken bir durumdur. Her ne kadar MİKT yerel meclislerin toplanma sıklıklarında bir artış öngörüyor ve bu meclisleri göreceli olarak daha işlevsel hale getiriyorsa da belediye encümeninde bulunan seçilmiş üye sayısının iki olarak sınırlandırılması, yerel yönetimlerin politik meşruiyetlerine zarar verecek bir gelişmedir. Esasen üç farklı encümen



**Bölgelerarası eşitsizlikleri giderme ve bölgesel ekonomik gelişmeyi teşvik etme amacıyla geliştirilen bölgesel politikalar bir anlamda bölgelerin kendi çıkarlarını savunmalarını da meşru hale getirmiştir. Nitekim, Brüksel'de lobi faaliyetleri sürdüren bölgesel birlikler, bölgesel politikaların oluşturulmasını izleyen dönemde ortaya çıkmışlardır.**

modelinin sürdürülmesi soru uyandırmaktadır. Kanun koyucunun tercihinin tamamen atanmış bir encümeninden yana olduğu, il özel idaresine ilişkin olarak daha önce alınmış bir Danıştay kararı olması nedeniyle tamamen seçilmişlerden oluşan encümen modelinin korunduğu, belediyelerde ise seçilmiş sayısının mevcut yasada öngörülen alt sınıra çekildiği anlaşılmaktadır. Buna karşın, belediye meclisinin toplanmada olmadığı zamanlarda, belediye encümeninin, belediye meclisi yerine karar almasına olanak veren düzenlemenin (K. no: 1580, m. 83) yeni kanun tasarısında yer almaması,

yerel demokrasi açısından olumlu bir yaklaşımdır.

Yerel Özerklik Şartı'nın 3-2 maddesinde yer verilen doğrudan demokrasi, halen üye ülkelerin yasal mevzuatlarında sınırlı bir yer tutmaktadır. İspanya, dilekçe hakkı ve halk eylemine (action populaire); Portekiz kent konseylerine yer vermektedirler. Avusturya Anayasası'nın 117-2. maddesi doğrudan demokrasiye ayrılmıştır. Yeni Alman Länder'leri de bu konuya sınırlı da olsa yer vermektedirler. Luxembourg ve İsveç de danışma amaçlı da



olsa yerel referandum olanağı tanımaktadır. Fransa'nın bu alanda yaptığı son değişikliklerden ise daha önce söz edilmişti. Açıklığı sağlamaya dönük hükümlerse, İskandinav ülkelerinin mevzuatında önemli bir yer tutmaktadır (Delcamp, 1997: 65). Bu alanda KYTKT ile MİKT, sınırlı bir iyileşme öngörmektedir. Yerel referanduma danışma amaçlı olarak bile hiç yer verilmemekte, buna karşın belediye ve büyükşehirlerde kent konseyleri (Belediye Kanunu m 86, Büyükşehir m 26) oluşturulması öngörülmektedir.

KYTKT ve MİKT, saydamlık ve açıklığa önem verir görünmektedir. Bu ilkeler Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın amaç bölümünü oluşturan 1. maddesinden başlayarak tasarı içinde sıklıkla dile getirilmektedir. (5-b, 5-g, 5-k, 41) Aynı biçimde Belediye Kanunu Tasarısı'nın 13. maddesi hemşeri hukuku katılım ve bilgi alma hakkına ilişkindir.

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları hakkında Yerel Özerklik Şartı'nda "tam ve münhasır yetki" ifadesine sıklıkla yer verilmektedir; ne var ki bu ilkenin yorumunda güçlükler bulunmaktadır. Birçok ülke, mevzuatında genel yetki ilkesini benimseyerek daha sonra yetkileri çeşitli yasalarla tanımlamayı seçmektedir: İspanya (yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını büyüklüklerine göre tanımlanıyor), Finlandiya, Yunanistan, Liechtenstein ve Portekiz. (Delcamp, 1997: 66) Bu konuda genel kabul görmüş bir formül bulunmamakla birlikte, yetki ve sorumlulukların da "yerindenlik" ilkesi çerçevesinde ele alınması (madde 4/3'de olduğu gibi) Avrupa Konseyi'nin Bakanlar Kurulu tarafından üye ülkelere tavsiye edilmiştir. (no R (95) 19) Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nda da bu yönde hareket edilerek, yetki ve sorumlulukların tek tek sayılması yerine, daha genel bir yetki ve sorumluluk alanı tanımlama yoluna gidildiği gözlenmektedir.

### II.c. Yönetim serbestliği (liberte de gestion)

Görev ve yetkilerini serbestçe yerine getirmek, yasal güvencenin en önemli unsurudur. Avrupa ülkelerinin pek çoğunda yerel yönetimlerin geçici olarak görevden alınmalarına (Avusturya, Yunanistan, Luxembourg, Türkiye) veya feshine (Almanya, Kıbrıs, İspanya, İtalya, Portekiz ve Türkiye) olanak veren hükümler bulunmaktadır. Avrupa Konseyi'nin raporuna göre (Conseil de l'Europe, 1997) görevden almanın en sık görüldüğü ülke Türkiye'dir.

İkinci durum ise en fazla İtalya'da görülmektedir. Mahalli İdareler kanun tasarıları, bu konuda herhangi bir iyileştirme öngörmemektedir.

Yerel Özerklik Şartı'nın 8. maddesi ise denetime ilişkindir. Avusturya, Yunanistan ve Hollanda bu maddeye çekince koyarak denetimin yasallık denetimi ile sınırlandırılmasını istemişlerdir. Nitekim Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin genel eğilimi, yerindelik denetimini terketmek yönündedir. Yerindelik denetimini koruyan ülkelere Avusturya, Kıbrıs, İtalya, Luxembourg, Hollanda ve Türkiye'dir. Hollanda daha sonra bazı iyileştirmelere gitmiş, Yunanistan ise daha sonra denetim sisteminde köklü bir değişiklik gerçekleştirmiştir. (Delcamp, s. 68)

Öndenetim (controle a priori) konusunda da Konsey üyesi ülkelerde aynı eğilim gözlenmektedir. Danimarka 1980, Finlandiya 1995, Hollanda ise 1994'te öndenetim uygulamasına son vermişlerdir. Bu uygulama kısmen de olsa İtalya ve Portekiz'de ise hala sürmektedir. Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerde denetim otoritesinin yetkilerinde de azalma eğilimi olduğu izlenmektedir. Hollanda ve Luxembourg'da denetim otoritelerinin düzelterek onaylama (pouvoir de reformation), Türkiyede ise hem iptal, hem de düzelterek onaylama yetkisi bulunmaktadır. Danimarka ve İtalya denetim yetkisini heyetsel (collégiales) otoritelere, Danimarka, İspanya ve Portekiz ise yargıya bırakmışlardır. İsveç ve Finlandiya'da ise denetim otoritelerinin yükümlülüğü, yasadışılığı bildirmekle sınırlıdır. Buna karşın mali denetimin ağırlaştırılması yönünde genel bir eğilim gözlenmektedir. (Delcamp, 1997: 68)

KYTKT ile MİKT denetim konusuna oldukça geniş bir yer ayırmaktadırlar. Bu yazı kapsamında bu denetimin etkinliği, yöntem ve araçları konusunda kapsamlı bir uzman değerlendirmesi gerektiğinin belirtilmesi ile yetinilerek, denetime ilişkin ilkeler üzerinde durulacaktır. KYTKT'nin merkezi idarenin genel yetkilerine ilişkin 6. maddesi ile denetime ayrılan üçüncü bölümünde (m. 39), ilke olarak 'vesayet denetimi'nin benimsendiği belirtilmektedir. Denetim, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılarak, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsayacağı belirtilmektedir. Vesayet denetiminin, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans kriterlerine bağlanması, 'yerindelik denetimi'ni daha objektif hale getirme çabası olarak yorumlanabilirse de Avrupa Konseyi ülkelerinin büyük bir bölümünde terk edil-

miş bulunmaktadır. Öte yandan performans kriterlerinin neler olduğu ve nasıl uygulanacağını da açıkça belirtilmesi zorunludur. Esasen performans denetimi de ilke olarak doğru görünse de uygulaması oldukça zor bir konudur ve nepotizm, müstecilik gibi istenmeyen uygulamalara olanak vermesi mümkündür.

MİKT, yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda ödenetim kuralını sürdürmektedir. Belediye meclis kararları ve bütçesi ise mahalli mülki amirin onayından kurtarılmıştır. Aynı şekilde il özel idaresinin bütçesi ile ilgili İçişleri Bakanlığı onayı kuralı da kaldırılmıştır. Buna karşın, il genel meclisi kararlarının vali tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmesi öngörülmektedir ki, valinin atanmış bir merkezi yönetim temsilcisi olması nedeniyle tartışmaya açıktır.

Yerel yönetimlerin bütçelerinin mülki idari amir tarafından onaylanmasına son verilmekte, böylece bütçenin düzeltilerek onaylanması kuralı da ortadan kaldırılmış olmaktadır. Belediye sınırları konusunda valilik onayı, belde isimlerinde değişiklik konusunda ise İçişleri Bakanlığı onayı öngörülerek, bu konulardaki vesayetin hafifletilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Diğer yandan MİKT'nin öngördüğü hizmetlerde yetersizlik durumunda (Belediye Kanunu Tasarısı m. 55 ve İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı m. 39) merkezden yönetici görevlendirilmesi ya da hizmetin başka bir idareye verilmesi de ağır bir idari vesayet uygulaması olarak dikkati çekmektedir.

Denetim konusundaki en önemli yenilik, halk denetçisi sisteminin kurulmaya çalışılmasıdır. (KYTKT m. 42) Halk denetçisi kurumuna yerel özerklik şartında yer verilmemle birlikte, bir tür tarafsız denetim mekanizması

olarak saydamlığın sağlanmasına katkıda bulunabileceği düşünülebilir.

Türkiye, yerel özerklik şartının örgütlenme özgürlüğü (auto-organisation) maddesine çekince koyan tek ülkedir. Ancak, belirtmek gerekir ki, bu konuda çekince koymaları da diğer bazı ülkelerde de hukuki sınırlamalar bulunmaktadır. Örneğin Almanya ve İtalya'da personel sayısı ve dağılımına ilişkin yasal düzenleme ve sınırlamalar bulunmaktadır. Nitekim, Kamu Yönetimi Reformu Tasarısı'nın 44. maddesi "bakanlıklar ile kamu tüzel kişileri önceden kanunla düzenlenmeyen konularda ve kanun hükümlerine aykırı şekilde idari düzenleme yapamazlar" ifadesini taşımaktadır.

Yerel özerklik şartının birliklere katılma hakkına ilişkin hükümleri konusunda, ulusal birliklere katılma hakkı açısından herhangi bir sıkıntı bulunmamaktadır. Uluslararası alanda ise durum daha farklıdır. Yunanistan, Liechtenstein ve Türkiye uluslararası yerel yönetim birliklerine üyelik konusunda çekince koyan ülkelerdir. Liechtenstein ve Türkiye bu çekinceyi yabancı yerel yönetimlerle işbirliği konusunda da sürdürmektedirler.

MİKT kurulmuş ulusal birliklere katılım konusunda İçişleri Bakanlığı onayını kaldırarak göreceli bir iyi-

leştirme sağlamaktadır. Ayrıca gerek belediyelerin (m. 84) gerekse il özel idarelerinin (m. 63), uluslararası teşekkül ve organizasyonlara İçişleri Bakanlığı onayı ile üye ya da kurucu üye olmaları hükme bağlanmıştır.

#### II.d. Yönetim araçları

Personel ve finansman, yerel özerkliği olanaklı kılmak için gerekli yönetim araçları olarak öncelikle öne çıkmaktadırlar. Bu konuda en önemli güçlük, serbest yönetim ile



**Yerel özerklik şartı, Avrupa'da 60'ların sonundan itibaren ortaya çıkan merkezle yerel yönetimler arasında yeniden yetki dağılımı ve yerleşme eğilimini hızlandırmıştır. Birçok ülke, şartın onayını izleyen yıllarda yerel ve bölgesel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler yapma gereği duymuşlardır.**

personelin çıkarlarının bağdaştırılmasıdır (Delcamp, 1997: 70). Bu konuda birbirinden oldukça farklı rejimlerin bulunduğu gözlenmektedir. Yunanistan, Luxembourg ve Portekiz kadro sistemini tercih ederken, İskandinav ülkeleri sözleşme sistemini kullanmaktadırlar. Almanya ise karma bir sisteme sahiptir. Kullanılan model ne olursa olsun, personel konusu yerel yönetimlerin serbestliklerinin en sınırlı olduğu alanlardan birisidir.

KYTKT ve MİKT insan kaynakları yönetimi ve yerel yönetimlerin örgütlenmeleri konusunda önemli ve köklü değişiklikler öngörmektedir. KYTKT'nin insan kaynaklarına ilişkin 46. maddesi, kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmelerinin ehliyeteye dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılmasını ve performans ölçülerine göre değerlendirilme ve ödüllendirilmelerini öngörmektedir. MİKT ise yerel yönetimlerin, esasları daha sonra İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek norm kadro sistemine göre örgütlenmelerini öngörmektedir (Belediye Kanunu Tasarısı, m. 48; İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı m. 35). Tasarılarda yerel yönetimlerin hangi birimlerden oluşabileceği sayılmakta, ancak bunlardan hangilerinin kurulacağı ya da kaldırılacağına ilişkin karar yerel yönetimlerin karar organına bırakılmaktadır. Aynı şekilde personel atamalarının da belediyelerde belediye başkanı, il özel idarelerinde ise vali tarafından yapılması öngörülmektedir. Öngörülen sistem, yerel yönetim kadrolarının merkezi yönetim tarafından onaylanmasına son vermekte böylece yerel yönetimlere bu konuda daha fazla serbestlik tanımaktadır. Bununla birlikte "norm kadro sistemi"ne ilişkin düzenleme henüz yapılmadığı için, bu konuda bir değerlendirme yapmak mümkün görünmemektedir.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 9. maddesi ise yerel yönetimlerin mali kaynaklarına ayrılmıştır. Bu maddenin 1. ve 2. fıkraları yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile orantılı yeterli mali kaynak sağlanmasına ilişkindir. Görev ve sorumluluklarla orantılı kaynak ilkesi doğru bir ilke olmakla birlikte, uygulamada güvence altına alınmasında zorluklar görünmektedir. İspanya "yeterli kaynak" kavramına mevzuatında yer vermektedir. Yunanistan bu ilkeyi anayasa güvencesi altına almıştır. (madde 78-1) Federal devletler bu konuda en geniş garantileri tanırlar (Almanya, Avusturya). Yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemlerin, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların

mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arzemesi ve esneklik taşıması ise (madde 9-4) Şartın en az kabul gören ilkelerinden birisidir. Almanya, Liechtenstein, Malta ile birlikte Türkiye de bu ilkeye çekince koymuştur.

Yerel vergiler konusunda en geniş özgürlükler İskandinav ülkeleri tarafından tanınmaktadırlar. Almanya, İspanya, Yunanistan, İtalya, Luxembourg ve Portekiz'de ulusal vergilerden ayrı vergiler bulunmaktadır. Bunlar yaygın olarak emlak vergileridir. Buna karşın meslek vergisi uygulamasının, daha az rastlanmakla birlikte gittikçe yaygınlaştığı gözlenmektedir. Almanya, İtalya, İspanya meslek vergisi uygulayan ülkelerdir. Ama bu konuda tam bir özgürlükten söz etmek güç görünmektedir. Yerel yönetimler ya verginin matrahını belirleyememekte, ya da oranını saptamakta tamamen özgür davranmamaktadırlar. (Delcamp, 1997: 71) MİKT yerel vergiler konusunda herhangi bir yenilik getirmemektedir. Türkiye Malta ve Hollanda ile birlikte bağışların belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımaması ilkesini (madde 9-7), dolayısıyla bu alanda devlet müdahalesinin sınırlandırılmasını onaylamamıştır.

### Sonuç

İçinde bulunduğumuz Avrupa'nın bütünleşmesi ve küreselleşme süreci çerçevesinde bir yerel yönetim reformundan beklenebilecek en önemli değişiklik, yerel çıkarların geliştirilmesi, yerel yönetimlere uluslararası ağlar üzerinde yer alma, etkin olma olanağı sağlayacak araçların sağlanması, yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi, kamu-özel sektör ortaklıklarını gerçekleştirebilme yeteneklerinin artırılmasıdır. Ne var ki, kamu yönetiminde yeniden yapılanma başlığı altında sunulan yasa tasarıları, içinde bulunulan sürecin dinamiklerini yakalamış görünmemektedir. Yeni yasal düzenlemenin yürürlükteki 1982 anayasası çerçevesinde yapılması, daha baştan tasarıların gücü ve etkisini önemli ölçüde azaltmaktadır. Esasında üzerinde ağırlıkla düşünülmesi ve tartışılması gereken bölgesel gelişme sorunları, küresel kent yönetimi gibi konular tamamen tasarıların kapsamı dışında bırakılmakta, göreceli olarak küçük iyileştirmelerle yetinilmektedir.

Aynı şekilde, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını yaratmaları ve mali özerklikleri açısından büyük önem taşıyan vergi koyabilme veya vergilerin matrahını belirleme

gibi düzenlemelere de yer verilmemektedir. Yerel demokrasinin güçlendirilmesi açısından muhtarların ve sivil toplum örgütlerinin yerel meclislere oy verme hakkı olmadan katılmaları, tasarıların muhtemelen en önemli olumlu katkıları oluşturmaktadır. Buna karşın, yerel referandum gibi doğrudan demokrasi araçları tamamen göz ardı edilmekte, nasıl sağlanacakları, hangi araçlarla garanti altına alınacakları belirtilmeden saydamlık ve açıklık öngörülmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla hazırlanan yasa taslaklarında en köklü değişiklikler, denetim ve personel yönetimi alanında yapılmaktadır. Denetime ilişkin düzenlemelerin çok boyutlu olarak tartışılması zorunlu görünmektedir. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin kullandıkları yetkilerin denetiminden çok, yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim denetimini güçlendirmeyi amaçladığı izlenimi vermektedirler. Oysa örneğin imar planlama alanında kendilerine tanınan yetkileri kötüye kullanan belediyelere nasıl bir yaptırım uygulanacağına, tasarıda yanıt bulmak mümkün değildir. Aynı şekilde, yerel yönetimlerin personel yönetimi konusunda daha fazla serbestliğe kavuşturulması ilke olarak olumludur, ancak öngörülen sistemin nepotizm, patronaj gibi tehlikelerden nasıl arındırılacağı açıklığa kavuşturulmalıdır.

**Yard. Doç. Yeşeren Eliçin Arıkan**  
Galatasaray Üniversitesi, Öğretim Üyesi

#### Kaynakça

- Balducci, M (1997) 'La Charte européenne de l'autonomie locale et le principe de subsidiarité: Une nouvelle philosophie dans la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales, Rapport introductif' in Conférence à l'Occasion du 10e Anniversaire de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale, Editions du Conseil de l'Europe, 35-56
- Balme, R & LeGalès, P (1997) 'Stars and Black Holes: French Regions and Cities in the European Galaxy' in Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 146-171
- Biancharelli, J. (1991) 'La communauté européenne et les collectivités locales : une double dialectique complexe' Revue Française d'Administration Publique, 60
- Conseil de l'Europe (1995), Les méthodes modernes de gestion des pouvoirs locaux et régionaux et le rôle de la formation, (Actes), Pays-Bas: Editions du Conseil de l'Europe, Etudes et travaux, no 46
- Conseil de l'Europe (1997), Conférence à l'occasion du 10e anniversaire de la Charte de l'Autonomie Locale, (Actes), Allemagne: Editions du Conseil de l'Europe, Etudes et travaux, n:50
- Conseil de l'Europe (1998) La Régionalisation et ses Conséquences sur l'Autonomie Locale, Editions du Conseil de l'Europe, Série Communes et régions d'Europe, no 64
- da Silva e Costa, M. Felizes, J. & Neves, J. (1997) 'European Integration and Local Government: The (Ambiguous) Portuguese Case' in Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), (1997) European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 172-188
- Décentralisation, Regards sur l'actualité, La documentation française, no 286 décembre 2002
- Delcamp, A. (1997) "Le suivi de l'application de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale dans les Etats membres qui l'ont ratifiée : Expérience des pays d'Europe occidentale" in Conférence à l'Occasion du 10e Anniversaire de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale, Editions du Conseil de l'Europe, 57-74
- Drevet, J.F. (1991) La France et l'Europe des Régions, Paris: Siros
- Eliçin-Arıkan, Y. (2003) Fransız Yerel Yönetim Sisteminde Bölge Yönetimi, 8 Mart 2003 tarihinde Sabancı Üniversitesi, İstanbul Politikalar Merkezi tarafından düzenlenen "Avrupa Birliği Sürecinde Avrupa ve Türkiye Bölgesel Politikalarının Uyumunu" konulu Seminer'de sunulan bildiri.
- Ercole, E. 'Yes in Theory. And Perhaps in the Future': European Integration and Local Government in Italy in Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), (1997) European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 198-204.
- Goldsmith, M & Sperling, E. (1997) 'Local Government and the EU: The British Experience in Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), (1997) European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 95-120
- Goldsmith, M (1992), Local Government, Urban Studies, 29, 3/4, 393-410
- Goldsmith, M (1995), "Autonomy and City Limits" in Judge, D. Stoker, G. & Wolman, H. (eds) Theories of Urban Politics, London: Sage
- Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), (1997) European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hesse, J.J & Sharpe, L.J. (1992), "Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations" in Hesse, J.J (ed.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Baden-Baden: Nomos.
- Chorianopoulos, I. (2003) Commenting on the Effectiveness and Future Challenges of the EU Local Authority Networks, European Planning Studies, Sep2003, Vol. 11 Issue 6, 671-695
- John, P. (2000) The Europeanisation of Sub-national Governance. Urban Studies; May2000, Vol. 37 Issue 5/6, p877, 18p
- Keleş, R. (1999) Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Marcou, G (1993) 'New tendencies of local government in Europe' in Bennett, R.J. (ed) Local Government in the New Europe, Londres: Belhaven Press
- Page, E. and Goldsmith M. (1987) Central and Local Government Relations. Beverley Hills, CA: Sage
- Palard, J. (1993) 'L'aménagement du territoire à l'épreuve de la décentralisation et de l'intégration européenne', Annuaire des Collectivités Locales, CNRS-GRAL, Paris: Librairies techniques
- Palard, J. (1998) Vers l'Europe des Régions, La Documentation Française, No 806 24 juillet 98 (problèmes politiques et sociaux dossiers d'actualité mondiale)
- Payre, R. (2003) "Les efforts de constitution d'une science de gouvernement municipal: la vie communale et départementale" in Revue Française de Science Politique, 53(2), Avril 2003, 195-200.
- Wollmann, H. & Lund, S (1997) 'European Integration and Local authorities in Germany: Impact and Perceptions' in Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 57-74