



# YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ

TÜRKİYE  
VE  
FRANSA  
İSPANYA  
İTALYA  
POLONYA  
ÇEK CUMHURİYETİ

## YAZARLAR

FİKRET TOKSÖZ

ALİ ERCAN ÖZGÜR

ÖYKÜ ULUÇAY

LEVENT KOÇ

GÜLAY ATAR

NİLÜFER AKALIN

TESEV  
YAYINLARI

## YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ

TÜRKİYE VE FRANSA, İSPANYA, İTALYA, POLONYA, ÇEK CUMHURİYETİ

ISBN 978-605-5832-22-3

TESEV YAYINLARI

**Kapak Tasarımı:** Banu Yılmaz Ocak, Myra

**Basıma Hazırlayan:** Myra

**Basımevi:** Sena Ofset 0212 613 38 46



TESEV

Türkiye Ekonomik ve  
Sosyal Etüdler Vakfı

İyi Yönetişim Programı

Bankalar Cad. Minerva Han No: 2 Kat: 3

Karaköy 34425, İstanbul

Tel: +90 212 292 89 03 PBX

Fax: +90 212 292 90 46

info@tesev.org.tr

www.tesev.org.tr

Copyright © Ağustos 2009

Bu kitabın hakları saklıdır. Kitabın hiçbir bölümü Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan, hiçbir elektronik ve mekanik formatta ve araçla (fotokopi, kayıt, bilgi depolama vd.) çoğaltılamaz.

Bu kitapta yer alan görüşler yazarlara aittir ve bir kurum olarak TESEV'in görüşleriyle bire bir örtüşmeyebilir.

Bu kitabın yayımlanması ve tanıtılmasındaki katkılarından ötürü Açık Toplum Enstitüsü ve TESEV Yüksek Danışma Kurulu'na teşekkürü borç biliriz.

# YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ

TÜRKİYE

VE

FRANSA

İSPANYA

İTALYA

POLONYA

ÇEK CUMHURİYETİ



# İçindekiler

**Sunuş, 1**

**BÖLÜM 1- YEREL YÖNETİM REFORMU’NUN ÖYKÜSÜ, 3**

**BÖLÜM 2 -BELEDİYE REFORMU, 38**

**BÖLÜM 3- ÜLKE UYGULAMALARI/YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI, 48**

TÜRKİYE, 49

FRANSA, 58

İSPANYA, 77

İTALYA, 91

POLONYA, 102

ÇEK CUMHURİYETİ, 113

**BÖLÜM 4- SONUÇ VE DEĞERLENDİRME, 125**

**KAYNAKÇA, 136**



# Sunuş

Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu’yla başlayan değişim süreci bir yandan reformun uygulamaları üzerinde tartışma yaratırken, öte yandan da özerklik, yoksulluk, bölgesel yönetim ve kapsamlı bir desantralizasyon (yerinden yönetim) talebinin ortaya çıkması gibi yeni konuları gündeme taşımaktadır. Avrupa Birliği sürecinde Türkiye’nin AB ölçütlerine uyumu konusunda yasal değişikliklerin uygulanmasında karşılaşılan sorunlara çözüm ararken AB ülkelerindeki örneklere bakmanın yararlı olacağını düşünüyoruz.

AB ülkelerinden bazıları federal, bazıları da üniter devlet yapısına sahiptir. Türkiye’deki yerel yönetim sistemini bütünüyle değerlendirmek için benzer devlet yapısına sahip AB ülkelerindeki gelişim ve değişimi izlemek Türkiye’deki tartışmaların belli bir mecraya oturmasına yardımcı olabilir. Bu amaçla Avrupa’dan beş ülke örnek olarak seçilmiştir: Fransa, İspanya, İtalya, Polonya ve Çek Cumhuriyeti. Bu ülkelerin seçiminde AB’ye yeni katılan ülkelerle eski üyelerden örnekler seçilmesinin uygun olacağı düşünülmüştür.

Bu ülkelerin hepsinde geniş bir desantralizasyon anlayışına dayalı yerel yönetim sistemleri bulunmaktadır. Bunun yanında tüm bu ülkeler için geçerli bir başka özellik de merkezi hükümet dışındaki üç kademeli yerel yönetim sisteminin de varlığıdır: belediye, il ve bölge.

Türkiye’de de üç kademeli yerel yönetim sistemi bulunmaktadır. Türkiye’nin gerek gelişmişlik düzeyi gerekse geleneksel yapısından kaynaklanan köy olgusu ayrı bir yönetim birimi olarak hala varlığını sürdürmektedir. Bu çalışma için seçilen beş ülkede de büyüklüğü ve nüfusu ne olursa olsun neredeyse tüm yerleşim birimleri belediye olarak adlandırılmaktadır. Köyler için ayrı bir yönetim birimi yoktur. Bu nedenle, sözü edilen Avrupa ülkelerinde kırsal yerleşim birimlerinin sorunlarının çözümünde yaşanan deneyimlerin Türkiye için önemli olduğunu düşünüyoruz.

Bu çalışmada hakkında bilgi verilen ülkelerde Türkiye için örnek olabilecek bir başka özellik de bölgesel yönetim biçimidir. Türkiye’de bölgesel kalkınma son elli yıldır tartışılan bir konudur. Atatürk de 1937’de TBMM’nin açılış konuşmasında “Doğu Bölgesi”ni kalkındırmak için Van’da bir üniversite açılmasının gereğine değinmiştir.

Bölgesel kalkınma uzun tartışmalar ve pek çok denemeye karşın başarı kazanamadığımız bir alandır. Bölgesel kalkınmadaki başarısızlıklarımız Türkiye’yi yeni yollar



denemeye zorlamaktadır. Zaman zaman bölge sözcüğünden bile söz etmekten kaçınılması bölgesel kalkınmadaki başarısızlıkları gizleme kaygısından ortaya çıkmıştır. AB uyum sürecinde Türkiye NUTS( AB Bölge Birimleri Sınıflandırması) uygulamaları ile resmen bölge tanımı yapmış bulunmaktadır. Ancak, bölgesel kalkınma için bir araç olarak gördüğü kalkınma ajansını bölge sözcüğünü kullanmadan kurmuş bulunmaktadır.

Avrupa'da bölgenin bir yönetim birimi olarak ortaya çıkması başlıca iki olguya dayanmaktadır. Bunlardan birincisi bölgelerin Avrupa'da ulusal devlet ortaya çıkmadan önce de var olmalarıdır. Bir kısım Avrupa Birliği ülkesinde bölge biriminin kurulması AB'nin sağladığı bölgesel kalkınma fonlarından yararlanma isteğinden doğmuştur. Türkiye'ye baktığımızda Osmanlı İmparatorluğu Dönemi'nde eyalet sisteminin uygulandığını görmekteyiz. Ancak, Tanzimat Fermanı'ndan sonra güçlü bir merkezi yönetim kurma çabasının öne çıktığını görüyoruz. Osmanlı İmparatorluğu'nda da eyaletler kolay yönetme pratiğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Avrupa'dakine benzer tarihsel bir talebi karşılama gereği bulunmamaktadır.

Bu kitap, Türkiye'deki karar vericilerin ve uygulamacıların yerel yönetim alanında Avrupa'da yaşanan gelişmeleri kolayca izleyebilmeleri amacıyla hazırlanmıştır. Avrupa Birliği konusunda bilgi verirken yararlanılan başlıca kaynak Avrupa Konseyi'nin ülke monografileridir. Ancak, bu monografilerde tam bir karşılaştırma yapma özelliğinin bulunmaması dolayısıyla başka kaynaklardan da yararlanılmıştır. Bunların bir listesi kaynakça bölümünde kitap ve internet adresi olarak verilmiştir.

Kitap dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu'nu zorunlu kılan iç ve dış dinamikler ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Dış dinamikler içerisinde küreselleşme ve Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetim Sistemleri'ne etkisi anlatılmıştır. İkinci bölümde öncelikle küreselleşme ve Avrupa Birliği'nin devletin yapısını nasıl etkilediği üzerinde durulmuş; sonrasında ise bu etkinin Yerel Yönetim Reformu'na yansımaları tartışılmıştır. Kitabın üçüncü bölümünde Avrupa Birliği ülkelerindeki yerel yönetim sistemleri, Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti'nde ayrı ayrı anlatılmıştır. Son bölümde de değerlendirme ve öneriler aktarılmıştır.

Son söz olarak bazı teşekkürlerimizi okuyucularımızla paylaşmak istiyoruz. Bu kitabın ortaya çıkmasında en önemli pay sevgili Hakan Altınay'a aittir. Bu kitap onun her zaman yön veren fikirlerinden birisiydi. Kitabın basılması ve dağıtılması için katkıda bulunan Açık Toplum Enstitüsü'ne de teşekkür borçluyuz. Ayrıca okuyucularımıza da teşekkür ediyoruz. Onların katkı ve eleştirilerini bekliyoruz.

## **FİKRET TOKSÖZ**

DİREKTÖR

İYİ YÖNETİŞİM PROGRAMI

## Bölüm 1

# Yerel Yönetim Reformu'nun Öyküsü

Türkiye 1980'den bu yana kamu yönetimini ve özellikle yerel yönetimleri yeniden yapılandırma konusunda çalışmalar yapmaktadır. Yerel yönetimlerde köklü dönüşüm 2002'den sonra mümkün olmuştur. Yerel Yönetim Reformu'nu zorunlu kılan nedenleri irdeleyerek reformun niteliğini ve özelliklerini analiz etmek daha kolay olacaktır. Bu nedenle, bu bölümde Yerel Yönetim Reformu'nun gerisinde yatan dinamikleri iki başlık altında açıklıyoruz: İç Dinamikler ve Dış Dinamikler.

Son yıllarda Yerel Yönetim Reformu'na yöneltilen başlıca eleştiri bu reformun AB kriterlerine uyum için yapıldığı yönündedir. Böyle bir eleştiri Türkiye'de yaşanan gelişmeleri küçümsemek ve görmemek anlamına gelir. Ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmeler Türkiye'de bir kamu yönetimi reformunu zorunluluk haline getirmiştir. Bu gelişmeler aşağıda iç dinamikler başlığı altında verilmiştir.

İç dinamiklerin yarattığı zorlama küreselleşme ve Avrupa Birliği uyum süreciyle birleşince Yerel Yönetim Reformu'nu gerçekleştirmek olmazsa olmaz haline gelmiştir. İç dinamiklerden sonra dış dinamikler başlığı altında küreselleşme ve Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetim Reformu'nu nasıl etkilediği anlatılmıştır.

### 1. İÇ DİNAMİKLER

Bu bölümde Türkiye'nin son altmış yılda geçirdiği iç değişimlerin yerel yönetimler üzerine etkilerine bakacağız. Bu değişimleri beş ana başlık altında inceleyeceğiz: ekonomik yapıdaki değişim, hızlı kentleşme, bölgesel eşitsizlik, artan demokrasi talebi ve sivil toplumun ortaya çıkması ve merkezi yönetimin hantal yapısı. Bu değişimlerin ortaya çıkardığı sorunlara Türkiye'deki mevcut yönetim sistemi içinde bir çözüm bulunamıyordu. Zaman zaman ortaya çıkan acil sorunlara 1984'de büyükşehir yönetiminin kuruluşu gibi geçici çözümler aranıyordu. Aşağıda bu dinamikler anlatılmıştır.

#### EKONOMİK YAPIDAKİ DEĞİŞİM

Türkiye 1930 dünya ekonomik bunalımıyla birlikte devletçi bir ekonomi modelini uygulamaya başlamıştır. Bu ekonomik model içinde Türkiye, halkın ihtiyaç duyduğu gıda başta olmak üzere pek çok sektörde önemli adımlar atmıştır. Bu dönemde tarım, sanayi ve inşaat alanlarında yatırımlar Türkiye genelinde dengeli olarak dağıtılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası Türkiye çok partili bir demokratik düzene geçmiş ve 1950 seçimlerinde iş başına gelen iktidar devletçilik yerine liberal bir ekonomi modeli uygulamaya başlamıştır. Ancak Türkiye liberal ekonomiyi tam olarak devreye sokamamıştır. Bu nedenle, 1980'lere kadar devam eden ithal ikamesine dayalı ekonomik politikaya karma ekonomi denmiştir. 1980'lerden sonra da liberal ekonomiye bir geçiş yapılmıştır.

Ekonomik politikalardaki değişiklikler sonucunda milli gelirin oluşumunda tarımın payı giderek azalmış; bunun yerine hizmet sektörünün payı büyük ölçüde artmıştır. Bu süreç devam etmektedir. Örneğin, 1998'de tarım sektörünün milli gelir içindeki payı %18'ken, bu pay 2004'te %12'ye inmiştir. Buna karşılık, hizmet sektörünün milli gelir içindeki payı 1998'de %54 iken, bu oran 2004 yılında %58'e çıkmıştır.

Hizmet sektörünün kentlere bağlı bir sektör olduğunu düşünürsek bu sektördeki büyümenin belediyeler üzerinde ne tür baskılar yaptığını anlayabiliriz. Belediyelerin hizmet sektörünün ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için belediyelerin gerek altyapı hizmetlerinin gerekse kontrol işlevlerinin geliştirilmesi gerektiği açıktır. 1930'lardan kalan belediye yapısı hizmet sektörünün ihtiyaçlarını karşılamaktan oldukça uzaktır. Özellikle metropol alanlarda hizmet sektörüne yabancı, büyük firmaların da katıldığını düşünürsek belediyelerin yeni ortaya çıkan ihtiyaçlara karşı hem mali hem de yönetsel kapasitelerinin arttırılması gerektiği ortadadır.

## HIZLI KENTLEŞME

Türkiye'nin ekonomi politikalarındaki değişimler nüfusun Türkiye içindeki dağılımını da etkilemiştir. Benzer durum pek çok gelişmekte olan ülke için de söz konusudur. Gelişmekte olan ülkelerin kentleşme eğilimleri gelişmiş ülkelerin kentleşme eğilimlerinden oldukça farklıdır. Kentleşme modernizasyonun simgesi olmakla beraber bu iki grupta çok farklı şekillerde cereyan etmiştir. Endüstrileşmesinin büyük bir bölümünü 19. Yüzyılda tamamlamış Batı ülkelerinde kentleşme, henüz nüfus baskıları çok yoğun olmadığı ve hareketlilik daha kısıtlı olduğu için daha makul düzeylerde bir nüfus hareketiyle gerçekleşmiştir.

Türkiye'de de 1960 döneminin tüm planlı kalkınma tavrına rağmen sanayileşme öncelikli olarak Marmara Bölgesi'nde yoğunlaşmıştır. Özel sektörün yoğunlaştığı alan olan İstanbul ve çevresi, hem sermayenin hem de en kalifiye insan sermayesinin bulunduğu alan olarak doğal bir cazibe merkezi olmuştur. 1950'lerde başlayan Batı'ya nüfus hareketi İstanbul dışında Ege ve Akdeniz'in de büyükşehirlerini etkilemiştir. Aşağıda son 30 yılın kentleşme rakamlarını görüyorsunuz.

## Toplam Nüfus İçinde Kentsel ve Kırsal Nüfus

YIL	Toplam Nüfus	Kent Nüfus Oranı (%)	Kır Nüfus Oranı (%)
1970	35.605.176	28,7	71,3
1975	40.347.719	32,9	67,1
1980	44.736.957	35,9	64,1
1985	50.664.458	45,9	54,1
1990	56.473.035	51,3	48,7
2000	67.420.000	57,3	42,7
2004	71.332.000	60,3	39,7
2008	71.517.100	75,0	25,0

Bu tablodan da anlaşılacağı üzere kentsel nüfus anormal bir hızla artmaktadır. 1980’de kentsel nüfusun toplam nüfus içindeki payı %35,9 iken, bu oran 2008’de %75’e ulaşmıştır. Kentsel nüfustaki bu hızlı artış karşısında, belediyeler başta altyapı olmak üzere tüm alanlarda etkin ve verimli bir hizmet üretmede yetersiz kalmıştır. Hızlı kentleşme büyük şehirler açısından daha büyük sorunlara yol açmıştır. Hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunlar önce İstanbul’da kendisini hissettirmiştir. 1970’lerin ortalarından itibaren İstanbul’un sorunlarını çözmek üzere metropol belediye yönetimi kurma arayışı başlamıştır. Bu ihtiyacı karşılamak üzere 1984’te Büyükşehir Yasası çıkarılmıştır. Bu yasayla birlikte İstanbul dışındaki büyükşehirlerde de metropol yönetimlere geçilmiştir.

Büyükşehir Yasası’nın uygulanmasıyla birlikte bu belediyelere ayrılan kaynaklar arttırılmış; temel altyapı ihtiyaçlarını gidermek üzere yatırımlar hızlandırılmıştır. Büyükşehir Yasası’yla yeni bir yönetim modeli uygulamaya başlanmış olmakla beraber bu yasanın da büyükşehirlerde ortaya çıkan sorunlara tam cevap veremediği görülmüştür. Bu nedenle, 2005 yılında tüm belediyeler yanında büyükşehirler için yeni yasalar yürürlüğe konulmuştur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 10.07.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ancak 2005 yılında çıkan Belediyeler Kanunu ile BŞB Kanunu’na da geçici maddeler eklenmiştir.

## BÖLGESEL EŞİTSİZLİK

Türkiye’de bölgelerarası ekonomik, sosyal ve kültürel alanlardaki farklılıkların giderilmesi Cumhuriyet’in kuruluşundan bu yana tüm hükümetlerin başlıca gündem maddelerinden birisi olmuştur. Ancak bütün çabalara karşın, bölgeler arasındaki eşitsizlik giderilememiş ve batı ile doğu arasındaki fark giderek büyümüştür.

Türkiye’nin en az gelişmiş on dokuz ilini içine alan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi için bölgesel gelişmişlik düzeyine ilişkin verilere baktığımızda durumun ne

kadar kötü olduğunu görebiliriz. Örneğin, ülke nüfusunun %15'ine sahip olduğu bu bölgenin GSMH'ya yaptığı katkı 1990 ile 2001 yılı arasında ortalama %6 dolayındadır.

Bölgede kişi başına düşen GSYİH Türkiye ortalamasına göre düşüktür. Bölgede kişi başına düşen GSMH ülke ortalamasının 1/3'ü kadardır. Toplu ekonomik göstergelerin işaret ettiği gibi daha vahim durum ise bölge halkının yaklaşık %60'ının yoksulluk sınırı altında yaşaması ve yoksulluğun kuşaklar arasında miras bırakılır hale gelmesidir.

Türkiye son elli yıldır bölgesel plan ve bölgesel kalkınmadan söz etmektedir. Yukarıdaki veriler de gösteriyor ki Türkiye bu alanda başarısızdır. Türkiye'deki mevcut yönetim sistemi merkezîyetçi anlayış içinde bölgesel eşitsizliğe çözüm bulamayınca kalkınma ve yoksullukla mücadele gibi konuların yerel yönetimlere devri zorunlu hale gelmiştir. Yerel Yönetim Reformu yapıldıktan sonra belediyelerin sosyal hizmetler alanında yaptığı harcamaların giderek arttığını görüyoruz. Aşağıdaki tabloda bu açıkça görülmektedir.

Hanehalklarının son bir yılda aldığı yardımların kaynağı (%)						
Yardımların kaynağı	Yıllar					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belediye	8,8	14,4	15,3	13,1	20,3	21,4
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu	16,2	25,5	22,6	24,3	29,1	29,8
Akraba, komşu vb.	66,5	52,4	65,2	61,7	51,8	59,4
Gönüllü kişi/kuruluş	2,9	12,8	2,5	5,4	6,3	3,7
Diğer	5,7	3,8	2,4	-	2,5	1,7

Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Araştırması, 2003-2004-2005-2006-2007-2008

Not. Yardım yapanlar, yaptıkları yardımın türünü belirtirken birden çok seçenek işaretleyebilmektedir. Bu nedenle frekans toplamı 100'ü aşmaktadır.

## ARTAN DEMOKRASİ TALEBİ VE SİVİL TOPLUMUN ORTAYA ÇIKIŞI

Türkiye 1980 darbesinin ardından sivil hak ve özgürlüklerin kısıtlandığı bir dönem yaşamıştır. Bunda 1981 Anayasası'nın hak ve özgürlükleri kısıtlayan içeriğinin büyük etkisi olmuştur. 1980'deki askeri darbenin gerekçelerinden biri, dernek kurma özgürlüğünün kötüye kullanılması savıdır. Özellikle 1990'larla beraber demokratikleşme talebinde gözle görülür bir artış olmuştur.

Türkiye'de dünyaya paralel olarak artan kitle iletişim araçları ve olanakları demokrasi ve insan haklarını halkın gündemine taşımaya sağlamıştır. Yakın zamana kadar toplumda adı duyulmayan grupların isteklerini açıkça dilemlendirebilmeleri iletişim

araçları sayesinde yalnızca büyük metropollerde yaşayanların değil, küçük belde ve köylerde yaşayanların da bir hakkı olarak ortaya çıkmıştır. Örneğin, özürülüler, gençler, kadınlar, yaşlılar ve çocuklar bu gruplar içinde kendi seslerini duyuracak olanaklar aramaya başlamıştır.

Demokrasi ve insan hakları fikrinin yaygınlaşması sivil toplumun güçlenmesine yardımcı olmuştur. Mesleki kuruluşlar yanında Türkiye'nin her yerinde yerel sorunlarla uğraşan dernekler, vakıflar kurulmaya başlanmıştır. Demokrasi ve insan hakları konusunda halkın taleplerinin artışında çevre hareketinin de önemli bir payı vardır. İklim değişikliği gibi küresel sorunlar yanında bireylerin içinde bulunduğu çevreyi etkileyen koşullar halkın giderek artan bir şekilde kamu yönetimine karşı sesini çıkarmasına yardımcı olmuştur.

Halkın artan demokrasi ve insan hakları talebi karşısında merkezi ve yerel yönetimler yeni bir davranış sergilemek zorunda kaldılar. Bu gelişmede küreselleşmenin de önemli katkısı vardır. Özellikle Avrupa Birliği'ne giriş süreci içinde karar verme mekânizmasında sivil toplumun rol alması gerekliliği bu hareketi güçlendirmiştir. Merkezîyetçi yönetim yapısı daha demokratik bir yapıya yerini terk etmek için yerinden yönetime doğru gitmek zorunda kalmıştır. Özellikle 1999 depreminde merkezi yönetimin hantal ve etkisiz tavrı karşısında bireyden başlayarak tüm sivil toplum örgütlerinin işin içine karıştığı yeni bir anlayış söz konusudur.

### **MERKEZİ YÖNETİMİN HANTAL YAPISI**

Türkiye'de merkezi yönetim anlayışı içerisinde en küçük yerel sorunları bile Ankara'daki bürokrasi eliyle çözüme getirebiliyordu. Hızlı nüfus artışı, kentleşme ve eğitim seviyesinin yükselmesi gibi nedenlerle merkezi idarenin yönetme yeteneği büyük ölçüde azalmıştır ve etkisini kaybetmiştir.

Bu durum parlamentoyu da etkilemiştir. Halkın taleplerini karşılamada yetersiz ve etkisiz kalan milletvekilleri büyük ölçüde prestij kaybına uğramıştır. Halkın güvendiği kurumları saptamak için yapılan araştırmalarda milletvekillerine güven en alt düzeydeyken, belediye başkanlarına güven daha yüksektedir. Hakkari veya Çankırı'nın bir köyüne su götürülmesi, okul yapılması gibi yerel etkinlikler için bile Ankara'da program yapılması ve ödenek ayrılması işleri geciktirmiş ve halkın milletvekillerine olan güvenini sarsmıştır. Bu patronaj ilişkileri 1980'lere kadar politikacıların lehine işleyen bir durum iken günümüzde tam anlamıyla tersine bir yönelimin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Merkezi hükümet yetki genişliği ve yetki devri gibi yöntemleri de kullanamadığı için merkezi yönetimin taşra teşkilatları halkın taleplerini resmi yazışmalarla Ankara'ya havale eden bir konuma düşmüştür. Valiler bile yetkisiz kalarak herhangi bir inisiyatif kullanmaktan kaçınır olmuştur.

Merkezi yönetimin yerel sorunları çözümedeki bu hantal ve etkisiz tutumu Yerel Yönetim Reformu'nun gündeme gelmesinde önemli bir etken olmuştur. Yerel Yönetim Reformu'yla hükümetler bu durumdan kurtulmak istemişlerdir. Bu da ister istemez Yerel Yönetim Reformu'na gidilmesine yol açmıştır.

## 2. DIŞ DİNAMİKLER

Bu başlık altında küreselleşme ve Avrupa Birliği'nin yerel yönetim sistemini nasıl etkilediğini irdeleyeceğiz. Küreselleşme, dünya ölçeğinde tartışma yaratan bir kavramdır. Küreselleşme aslında yeni bir olgu değildir. Küreselleşmeyi tartışmalı yapan sermayenin sınırsız akışkanlığı karşısında ulus devletin korumasız kalması ve bu akışkanlığın ortaya çıkardığı sorunlarla başa çıkabilecek yeteneğin kısıtlı olmasıdır. Bu nedenle, küreselleşmenin üzerinde ayrıntılı olarak durulmuştur.

Türkiye'deki Yerel Yönetim Reformu'nu şekillendiren olgulardan birisi de Avrupa Birliğidir. Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere ilişkin politikaları Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimleri düzenleyen uluslararası anlaşmalarıyla birlikte ele alınmıştır.

### A. KÜRESELLEŞME

#### KÜRESELLEŞME NEDİR?

Küreselleşme kavramı, 19. Yüzyılın sonlarında ortaya çıkmasına karşın sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik hayat üzerindeki doğrudan etkilerinin belirginleşmesi ve politik sistemlerin yeniden yorumlanmasına yol açması nedeniyle özellikle 20. Yüzyılın sonlarından itibaren en fazla tartışılan ve üzerinde fikir yürütülen kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak küreselleşme olgusu literatürde karşımıza daha çok ekonomik unsurlar ve ekonomik liberalizasyon süreci ile birlikte çıkmaktadır.

#### KÜRESELLEŞMENİN EKONOMİK BOYUTU

Küreselleşme genelde finans ve yatırım piyasalarının yasal kısıtlamalar olmadan gelişen iletişim teknolojilerinin katkısıyla uluslararası dolaşımını sağlayan bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Birleşmiş Milletler ise küreselleşmeyi, malların, sermayenin, hizmetlerin ve işgücünün serbest dolaşımı için ülkeler arasındaki sınırların azaltılması hatta kaldırılması olarak tanımlıyor. Bunların yanında küreselleşme, devletin sınır ötesi ticaret üzerindeki sınırlamalarının kaldırılması, üretimin ve sermayenin küresel sistemin temel parçası olarak ortaya çıkması biçiminde de tanımlanmaktadır. Ayrıca küreselleşme ekonominin neo-liberal formunu tanımlayan bir kavram olarak da ortaya atılmaktadır.

Bu bağlamda küreselleşme piyasaların, ulus devletin ve teknolojinin birbirleriyle bütünleşerek bireylerin, şirketlerin ve devletlerin dünyanın her köşesine daha yaygın, daha hızlı ve daha ucuz olarak erişimini sağlar. Böylece küreselleşme serbest

pazar ekonomisiyle kapitalizmi dünyadaki her ülkeye yayılmasını mümkün kılan bir süreç ve araç olarak ortaya çıkmaktadır.

Küreselleşme konusunda olumlu ve olumsuz yaklaşımlar bulunmaktadır. IMF, küreselleşmeyi ülkelerin birbirlerine bağımlılıklarının büyüdüğü, mal, hizmet ve teknolojinin sınırlar ötesi akışının çeşit ve büyüklük olarak arttığı pozitif bir süreç olarak tanımlıyor. Buna karşın Uluslararası Küreselleşme Forumu, küreselleşmeyi hesap verebilirlik ilkelerini hiçe sayarak demokrasiyi zayıflatan ve ulus devletlerin gözetim alanının dışına çıkan çok uluslu şirketlerin ve bankaların domine ettiği negatif bir süreç olarak ortaya koyuyor.

Küreselleşme, yukarıdaki tanımlardan hareketle küresel ticaret, dış kaynaklar, sermayenin ve malların sınırsız dolaşımı ve buna bağlı siyasi ve sosyal değişimler ile dünyayı iyiye ya da kötüye doğru kökten değiştiriyor. Bu değişim yeni gelişmelere ve yeni aktörlerin ortaya çıkmasına ya da var olanların yeniden tanımlanmasına yol açıyor. Bu da küreselleşmenin farklı boyutlarının olduğunu gösteriyor.

### KÜRESELLEŞMENİN FARKLI BOYUTLARI

Yukarıdaki tanımlardan ve gelişmelerden de görülebileceği üzere küreselleşme asıl olarak ekonomik liberalleşme ile birlikte anılan ve ekonomik liberalleşmeyi destekleyip dünya üzerinde yayılımını destekleyen bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, bu kitapta küreselleşmeyi ekonomik liberalizasyon yanında; insan hakları ve demokrasinin yaygınlaşması, kültür ve teknoloji alanlarını da içeren bir kavram olarak ele alıyoruz. Ayrıca çevre ve yoksulluk olgularını da küreselleşme içinde irdelemeye çalışacağız.

Bunun yanı sıra küreselleşme, yardımlar, para transferleri, krediler gibi finansal sermayenin hareketleri dışında, insan sermayesinin (göç, sınır dışılar, vb.), kaynakların (enerji, materyaller, mineraller, vb.) sınırlar ötesi akışlarının yanında “güç”ün de sermaye formunda uluslararası dolaşımını mümkün kılmaktadır. Güç sermayesinin, güvenlik güçlerinin, ittifak kuvvetlerinin ve askeri birliklerin küresel terör ve benzeri gerekçelerle dünya üzerinde hareketleri ile küreselleşme tanımının içerisindeki sermaye hareketleri içerisinde yer aldığı görülmektedir. Bu dolaşım, Birleşmiş Milletler ve NATO gibi uluslararası kurumların etki alanını genişletmenin yanı sıra, devletlerin de savaş açmak dışında farklı gerekçelerle diğer devletlerin sınırları içerisinde konuşlanması nedeniyle uluslararası hukukun yeniden yorumlanmasına neden olmakta ve ulusal egemenlik ve ulus devletlerin bağımsızlığı meselesini yeniden gündeme getirmektedir.

Tüm bu gelişmeler, değişimler yeni düzenleyici kurumları ortaya çıkarırken var olan kurumların görev, yetki ve etkilerinin de yeniden tanımlanmasına yol açmaktadır. Bu değişimleri kitabın ilerleyen bölümlerinde bulabilirsiniz, ancak buraya geçmeden



önce “Küreselleşme” tanımlarına ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel unsurları bir arada ele alarak yeniden dönmekte fayda var.

Küreselleşme tanımı, etki alanının genişlemesi ve çeşitlenmesiyle farklılık kazanmaktadır. Ekonomi, liberal ekonomi ve kapitalizm tarihi nedeniyle küreselleşme kavramının en çok etkilediği alan olsa da uygulamalar nedeniyle insan hayatına etkileri sosyal, kültürel ve siyasi alanlarda da yaşanmaktadır.

## FİKİRLERİN KÜRESELLEŞMESİ

Küreselleşme sadece malların, insanların ve sermayenin değil, aynı zamanda fikirlerin de sınırsızca dolaşmasıdır. Fikirler daha kolay dolaştıkça, küresel ölçekte etkiler meydana getirmektedir.

Küreselleşme ile birlikte sınırsız bir hızla bilgi, insan ve fikirlerin akışı sağlanmıştır. Manuel Castells eş zamanlı olarak gerçekleşen bu akışları belli bir mekâna bağımlı olmayan aynı zamanda merkezi de olmayan sermaye, bilgi, teknoloji, para, finans, emek akışlarının tümünü “akışlar uzamı” olarak ifade etmektedir. Bu yaklaşım temelinde sayılan tüm akışlar hızlıca yeni fikirlerin oluşmasına ve yayılabilmesine yol açmaktadır.

Bu kapsamda fikirlerin küreselleşmesi bağlamında insan hakları ve demokrasiye odaklanacağız.

## İNSAN HAKLARI

Kadın-erkek eşitliğinin sağlanması, kadınların iş gücüne, sosyal hayata ve siyasi hayata katılım oranlarını niceliksel ve niteliksel olarak erkeklerle aynı seviyeye çekmek için düzenlemeler yapılmaktadır. Bu alanda ortaya çıkan en önemli uluslararası belgelerden biri 1995 yılında Çin’in başkenti Pekin’de düzenlenen Birleşmiş Milletler Dördüncü Kadın Konferansı’nda kabul edilen “Birleşmiş Milletler Pekin Deklarasyonu”dur. Türkiye’nin de imza attığı bu deklarasyonda kadınların “karar verme ve yetkiye ulaşma süreçlerine erkeklerle eşit olarak dâhil edilmesi; kadınların erkeklerle haklara, fırsatlara ve kaynaklara eşit ulaşımı, aile sorumluluklarının kadın ve erkek tarafından eşit paylaşılması; kadınların, sağlıklarının bütün yönlerini, özellikle doğurganlıklarını kontrol etme haklarının açıkça tanınması ve onaylanması” konuları yer almaktadır.

Bunun dışında, sürekli ekonomik büyüme, sosyal kalkınma, çevresel koruma ve sosyal adalete dayalı olarak yoksulluğun yok edilmesi, kadınların ekonomik ve sosyal kalkınmaya dâhil edilmesini, eşit fırsatları, insan merkezli sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştiricileri ve yararlanıcıları olarak kadınların ve erkeklerin tam ve eşit katılımını gerektirdiği de ifade edilmektedir. Bu belgedeki maddelerden de anlaşılacağı üzere, kadın-erkek eşitliğinin ekonomik ve sosyal alanda sağlanmasının yanın-

da kadınların yerel ve merkezi karar alma süreçlerine erkeklerle eşit düzey ve sayıda katılımları da sürdürülebilir kalkınmanın şartlarından biri olarak gösterilmektedir.

Kadınların durumlarının güçlendirmesi ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması konusu 2000 yılında BM tarafından kabul edilen “Binyıl Kalkınma Hedefleri” arasında da sayılmıştır. Toplumsal cinsiyet eşitliği kalkınmakta olan ülkelerin bütününde aynı ölçüde başarı sağlayamamış olsa da uluslararası ekonomik rekabet içerisinde yeni bir odak olarak ortaya çıkan metropollerde gözlenmektedir.

Çocuk hakları, özellikle de çocuk işçi sorununun ortadan kaldırılması da ortak mücadeleye alanlarından biridir. Bu noktada UNICEF ve DTÖ gibi kurumların ve “adil ticaret” (fair trade) savunucularının çabaları ülkeleri bu sorunu gidermek için yasal düzenlemeler yapmaya zorluyor. Ancak, çok uluslu ve büyük şirketlerin üretim süreçlerini işgücünün ucuz olduğu bölgelere kaydırması ile işgücünün kalitesi, çocuk işçi kullanımı, iş saatleri ve yaşam koşulları konularını, maliyeti düşürmek için göz önüne almadıkları iddia ediliyor. Şirket merkezlerinin buldukları kentlerde bu kriterler sağlanırken, kalkınmış ülkeler diğer ülkelere çocuk hakları ve işçi sağlığı konusunda uluslararası düzenleyici kurumlar aracılığıyla baskı yapmaktadır. Bununla beraber büyük şirketlerin temel insan haklarını göz ardı ettikleri iddiaları küreselleşme karşıtlarının tezlerini dayandırdıkları ana konulardan biri olarak karşımıza çıkıyor. Bu bağlamda Birleşmiş Milletler’in ilan ettiği Küresel İlkeler Sözleşmesi bugün 5.100 kurumsal katılımcı ve 130 paydaş ile önemli bir kamu-özel sektör-sivil toplum işbirliği olarak tanımlanmaktadır. İnsan haklarını, çalışan haklarını, iş etiğini ve çevreyi içine alan küresel ölçekte büyük bir fikir birliği yaratmıştır.

Haklar ve özgürlükler konusunda ırkçılıkla mücadele, eşcinsel hakları, seyahat önündeki engeller ve diğerleri konusunda hala atılacak çok adım var. Küreselleşme, bu konularda açılımlar yaparken özellikle niteliksiz işgücü hareketlerinin artışı batı ülkeleri de dâhil olmak üzere yabancı düşmanlığını körüklemektedir. Bu konuda da uluslararası yaptırımlar, yasalar ve anlaşmalar küresel ölçekte bir standardizasyon sağlamayı amaçlıyor, ancak hala yolun başlarındayız.

Küreselleşme, yukarıda tanımlanan haklar temelinde yenilikler, kısmi değişiklikler ve yeni kurumlar da ortaya çıkarmaktadır. Artık IMF, Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü, G7 ve Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Lahey Uluslararası Suçlar Mahkemesi gibi kurumlar yasal düzenlemelerle uluslararası bir hukuk meydana getirmektedir. Mal, sermaye, hizmetler, işgücü, haklar ve son dönemde fikirlerin serbest dolaşımının önündeki engelleri ortadan kaldırmak için yeni anlaşmalar ve hukuksal yaptırımlara doğru gidilmektedir.

Küreselleşme süreciyle birlikte devletlerin yürüttükleri yasama faaliyeti uluslararası kurum ve anlaşmaların etkisiyle tek başlarına devletlerin sorumluluğundan çıkmıştır. Kimi durumlarda devletin yasama organı olan parlamentolar kendi dışla-

rında uluslararası uzmanlar, yüksek bürokratlar ve birkaç bakan veya başbakan girişimiyle hazırlanan uluslararası anlaşmaları onaylamak zorunda kalıyorlar. Daha sonra da bu onayladıkları uluslararası anlaşmalara uygun biçimde yasama etkinliğinde bulunuyorlar. Bu durum ulusal egemenlik içinde çalışan devlet organlarını “demokratik boşluk” ile karşı karşıya bırakıyor.

## DEMOKRASİ

Özellikle 1980’lerin başından sonra sivil toplum hareketi ilk defa uluslararası arenada meşru bir aktör olarak kabul görmeye ve dünya politikasını etkilemeye başlamıştır. 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Zirvesi’nde sivil toplum uluslararası kuruluşlar tarafından devletlerin yanında ikinci bir ortak olarak görülmeye başlanmıştır. Rio Zirvesi’nin en temel amacı, dünyayı olası bir çevre felaketine karşı korumak idi. Ama bunu yapış şekli daha önce görülmediği kadar katılımcı ve sivil toplum ile işbirliği içerisindeydi. Rio Zirvesi Kararları’ndan biri, yerel yönetimlerin yereldeki sivil toplum örgütlerini de karar süreçlerine dahil ederek katılımcı bir anlayış çerçevesinde kendi eylem planlarını hazırlamaları ve bunu yine katılımcı bir şekilde gerçekleştirmeleri idi.

Rio Zirvesi’nin ardından 1996 yılında yapılan ve HABITAT II olarak bilinen Birleşmiş Milletler İnsani Yerleşim Konferansı kent yönetiminde sivil toplumun rolünü tartışmaya açması bakımından yerel yönetimler için ayrı bir öneme sahiptir. HABITAT II Konferansı ile alınan kararlar İstanbul Bildirgesi ile dünya kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu konferansta ilk defa sivil toplum aktörleri de uluslararası kuruluşlar, merkezi hükümetler ve yerel yönetimler gibi konferansın ortağı ve paydaşı olmuştur. Konferans sonunda yayınlanan raporlarda ve İstanbul Bildirgesi’nde sivil topluma eşit söz hakkı verilmiştir.

1992 Rio Çevre ve Kalkınma Zirvesi ve 1996 HABITAT II Zirveleri küresel ölçekte demokratikleşme hareketinin ve yerelleşme hareketinin önemli mihenk taşlarıdır. Bu çalışmaların yanında 1992 Rio Zirvesi sonrası yapılan tematik zirvelerin hepsinde yerel yönetimler ve sivil toplum özel bir öneme sahip olmuştur (Kopenhag Sosyal Kalkınma Zirvesi, Mısır Demografi Zirvesi gibi). Ancak bunların en önemlileri hiç kuşkusuz Rio ve HABITAT II Zirveleri olmuştur.

Bu zirveler aynı zamanda küreselleşmenin bir boyutu olan “iletişim ağları” (network) kurma açısından da önemli bir araç olmuştur. Bu zirveler aracılığı ile, ilgili aktörlerin, paydaşların etkileşimi küresel ölçekte artmıştır. Hatta birçok ulusal ve yerel aktör aynı ülkeden olmalarına karşın bu zirvelerde tanışabilmişlerdir. Sivil toplumun küresel ölçekteki kararlara katılması, yerel yönetimlerin bu zirvelerde kendi önceliklerini dile getirmesi, zirvelerde çıkan HABITAT II Eylem Planı, Gündem 21 gibi uygulama belgelerine de yansımıştır.

Çıkan bu küresel eylem belgeleri hem sivil toplum kuruluşları hem de yerel yönetimler için önemli takip belgeleri olmuş ve bu küresel taahhütler ile ulusal ve yerel ölçekte birçok konuda yasal çerçeve oluşması sağlanmıştır.

Rio Zirvesi'nde ortaya çıkan ve 21.Yüzyılın küresel eylem planı ve gündemi olarak da kabul edilen Gündem 21 Belgesi küresel gündemi ortaya koyan önemli bir çerçeve doküman olmuştur. Bu belge, çevre sorunları, kadın – erkek eşitliği, eşit okula gitme hakkı, ticaret kotalarının kaldırılması gibi taahhütlerin yanında yerel yönetimlerin ve sivil toplumun karar alma mekanizmalarına katılımı konularında da önemli katkılar sağlamıştır. Bu küresel gündemin uygulamasını arttırmak için Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından Yerel Gündem 21 Programı(YG-21) oluşturulmuştur. YG-21 aracılığı ile ve Gündem 21 Belgesi ışığında Yerel Gündem'lerin oluşturulması teşvik edilmiştir. Bu yerel gündem vurgusu hiç kuşkusuz küresel ölçekte yerel yönetimlerin ve sivil toplumun ön plana çıkmasını ve güçlü birer aktör olmasını sağlamıştır. Bunun beklenen sonucu ise yerel demokrasinin, yerel katılımın ve aktif yurttaşlığın artması olmuştur.

## KÜLTÜRÜN KÜRESELLEŞMESİ

Küreselleşmenin kültürel olarak etkileri iki kısımda incelenebilir. İlk olarak, küreselleşme, belirli ölçülerde kültürleri dönüştürerek ortak yeni küresel bir kültürün ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Özellikle büyük metropollerde yemek alışkanlıkları ve çeşitliliği, müzik kültürü, giyim-kuşam, hobilerle birlikte boş zamanları değerlendirme aktiviteleri ve benzeri kültürel ve sosyal etkinlikler aynılaşmaya başlamıştır. Farklı şehirlerde insanlar bir gün içerisinde neredeyse aynı aktiviteleri yapar olmuş ve hayatı yaşama biçimleri benzeşmiştir. Küreselleşmenin kültür üzerindeki ikinci etkisi ise yerel kültürel farklılıkların tanınırlığının ve gücünün artmasıdır. Kentler, küresel rekabet içerisinde var olabilmek için sadece küresel kültürü kentlerine adapte etmenin yeterli olmadığını görmüştür. Rekabet içerisinde öne çıkabilmek için kentlerinin hatta ülkelerinin yerel kültürel özelliklerini küresel değerlere dönüştürme gayretine girmişlerdir. Bu çaba, yerel ürünlerin küresel standartlarda sunumuna neden olarak yerel özellikleri erozyona uğratsa da diğer taraftan bu kültürlerin yok olmasının önünde de bir engel teşkil etmektedir.

İletişim araçları ve ulaşım giderlerinin azalmasıyla seyahatlerin artmasının yanı sıra çok uluslu şirketlerin dünyanın farklı noktalarında faaliyetlerini sürdürmeleri ile kültürel alışveriş artmıştır. İnternetin yaygın kullanımı ile birlikte bilgiye ulaşmada göreceli bir eşitlik sağlanmış; sinema sektörünün gelişimiyle ve televizyonun etkisiyle yerel kültürlerin toplumlar tarafından tanınması ve bunların belirli ölçülerde başka kültürlerle adapte edilmeleri sonucu doğmuştur. Artık batı kentlerinin tümünde İtalyan, Çin, Hint mutfaklarını, tüm kentlerdeki pazarlarda ve alışveriş merkezlerinde Amerikan ve Avrupalı firmaların ürünlerini bulmak; büyük moda ikonlarının tasarımlarına rastlamak mümkündür.

Bu kültür öğelerinin oluşması ile birlikte sürdürülebilir olmayan üretim ve tüketim kalıpları bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Daha hızlı bir tüketim kalıbının gelişmesi ile özellikle çevreye olan zararlar artmıştır. Bunun yanı sıra küresel markaların ortaya çıkışı ile özgünlük ve yerellik gibi kültürün temel unsurlarını oluşturan öğeler büyük zarar görmüştür. Bu kapsamda aile ilişkileri, arkadaşlıklar ve diğer sosyal ilişkiler de farklılaşmıştır.

Özellikle televizyonun, internetin ve oyun konsollarının hayatımıza girmesi ile reklam sektörü büyümüş; soyut düşünme, hızlı tüketme ve yaratıcılık artmıştır. Artık alışveriş merkezleri, dizüstü bilgisayarlar, internet, televizyon, DVD, sinema, gross-marketler, paketlenmiş malzemeler, fast-food zincirleri, havaalanları, uçaklar, otel zincirleri, hızlı raylı sistemler, konforlu arabalar ve benzin tüketimi güncel yaşamın standardı haline gelmiştir. Bu çerçevede değişen kültür yeni tür bir kültürü, küresel kültürü, oluşturmaktadır. Bu süreçte mahalle bakkalları, açık sinemalar, yerel lokantalar, küçük mağazalar, radyolar ise önemini kaybetmektedir. Bunun yanında özellikle internet ile birlikte öğrenmenin de hızlanması ile özellikle eğitim alanında okulların da tek öğrenme merkezi olarak gücü zayıflamaktadır.

Spor, sinema ve müzik kültürel küreselleşmenin en etkili olduğu alanlar olarak öne çıkmaktadır. Bu üç alan da uluslararası olarak önemli bir ekonomik faaliyet alanına dönüşmüş ve kültürün ekonomik bağlantılarının ne denli güçlü olabileceğini de ortaya koymuştur. Artık sinema, sadece bir sanat alanı olmanın ötesinde Hollywood ve Bollywood örneklerinde olduğu gibi ekonomik ve siyasal bir güç haline gelirken, sinema aynı zamanda ülkelerin ve kentlerin tanıtımlarını yaptıkları turizmin artmasına yönelik bir pazarlama aracı haline dönüşmüştür. Uluslararası spor organizasyonları da benzer şekilde milyarlarca kişiye televizyon aracılığıyla ulaşmakta ve ülkelerin, kentlerin adını duyurdukları bir mecra haline dönüşmektedir. Bu küresel etkinin yanında küreselleşme ile birlikte farklı spor dalları toplumların gündelik hayatına girmiştir. Golf, tenis, jogging, squash gibi sportif faaliyetler artık belirli zümrelerin ve ülkelerin sporları olmaktan çıkarak tüm toplumlarda icra edilen sportif etkinlikler haline gelmişlerdir.

## **KENTLERİN KÜRESELLEŞMESİ**

Bu oluşan yeni kültürün, küresel kültürün ortaya çıktığı mekânlar ise kentler ve özellikle kent merkezleri olmaktadır. Bu kültürel dönüşüm hızlı biçimde kent mekânına da yansımaktadır. “Akışlar uzamında” yerel - bölgesel ve küresel olarak üretimin, ticari faaliyetlerin ve diğer unsurların birbirleriyle küresel ölçekte ilişkileri ve etkileşimleri vardı. Emegün akışı da bu etkileşim altında gelişmekte, iş gücü daha çok bilgi, finans ve teknolojik yeniliğin sağlandığı merkezlerde, kentlerde toplanmaktadır. Bu kapsamda Castells’e göre mega-kentler, Enformasyon Çağı’nın yeni uzamsal formunun ve akışların uzamının düğüm noktaları, iktidar merkezleri olarak öne

çıkılmaktadır. Bunun yanı sıra, küreselleşmenin etkisiyle insanların, eşyanın, bilginin ulusal sınırları aştığı ve küresel-ağsal iş piyasalarının büyüyüp kent merkezlerinde toplandığı alanlar küresel kentler olmaktadır. Akışların merkezinde olan kentler aynı zamanda hem profesyonel iş gücünü hem de vasıfsız iş gücünü merkezlerine çekmektedir.

Küreselleşmeye bağlı olarak ulusal-yerel ve küresel olanın etkileşiminin artması ile “akışlar uzamı”nın odağındaki kentler, yeni küresel göçün de odaklandığı merkezler olmuştur. Aynı şekilde, yeni göç, bundan önce görülmemiş şekilde çok çeşitli ve farklı ülke ve kültürleri geçerek gelişmektedir. Bu da eskisinden farklı olarak insanların, göçmenlerin, turistlerin, mültecilerin, sürgünlerin, misafir işçilerin ve diğer hareket eden grupların merkeze akması olarak ifade edilen, Soja’nın ifadesi ile, yeni etnik alanların (etno space) oluşmasına neden olmuştur. Soja’nın bu etnik alan tanımı yanında Benton-Short ve Pierce (2007) “giriş kapısı” (gateway) kavramını kullanarak küresel kent ve göçün birbirini besleyen süreçler olduğunu ve küresel kentin göç için giriş kapısı, ana giriş kapısı veya hedef alan olduğunu ileri sürer. İkili giriş kapısını göçmenlerin geniş bir metropoliten alanda yerleşmeleri olarak ifade eder. Bunun yanı sıra tarihi süreçte imparatorluklardan komünlere kadar kent merkezlerinin, ticaret merkezlerinin göçün yöneldiği ana hedef noktası olduğunu vurgularlar.

Küreselleşmenin empoze ettiği bir diğer kentsel eğilim ise tek tipleşmedir. Bunun ana nedeni kentlerin uluslararası rekabet içerisindeki konumlarını güçlendirmek ve yabancı yatırımcıyı ülkesine çekmek hedefidir. Tep tipleşmenin bir kanıtı olarak beyaz yakalı işgücünün tüketim ve yaşama alışkanlıklarının küresel kentlerde birbirine benzemeye başlamasını ve küresel kentlerdeki mimari benzerlikleri sayabiliriz.

Buna ek olarak büyük şirketlerin sermaye güçleriyle yerel pazarlara girmeleri bu süreci daha da hızlandırıyor. Tüm bu sürecin küreselleşmenin etkisiyle kentlerin güçlenerek metropollere dönüşmelerinin ve ulus devletlerin etki ve yetkilerinin azalmasının sonucunda meydana geldiği görülmektedir.

Kitabın Küreselleşme’nin Ölçülmesi bölümünde daha ayrıntılı incelenecek olan KOF-Swiss küreselleşmenin göstergelerini inceliyor. Buna göre farklı kurumlar, küresel kent, dünya kenti gibi tanımlarla küreselleşme sıralamasında kullanılan ölçütlere yakın kriterler kullanarak sıralamalar yayınlıyorlar. Ancak kentler arasında küreselleşme sıralaması yapmıyorlar. Buna yakın bir araştırmayı ise Küresel Kent Endeksi ortaya koyuyor. Buna göre iş piyasası, insan sermayesi, bilgi akışı, kültür ve siyasal etki bir kentin küresel olmasındaki temel kriterler olarak ele alınıyor. Bu araştırmaların sonuçlarına göz attığımızda İstanbul’un Türkiye’den daha küresel olduğu, küresel kentlerin yer aldığı listelerde ilk 30 arasında yer aldığı görünüyor.

Genel Sıralama	Kentler	İş Piyasası	İnsan Sermayesi	Bilgi Akışı	Kültürel Deneyim	Politik Etki
1.	New York	1.	1.	4.	3.	2.
2.	Londra	4.	2.	3.	1.	5.
3.	Paris	3.	11.	1.	2.	4.
4.	Tokyo	2.	6.	7.	7.	6.
<b>28.</b>	<b>İstanbul</b>	<b>32.</b>	<b>13.</b>	<b>34.</b>	<b>43.</b>	<b>8.</b>
39.	Milan	24.	42.	41.	28.	37.
47.	Rio	44.	47.	50.	22.	46.
57.	Karachi	56.	57.	52.	59.	55.

Kaynak: 2008 Global Cities Index – Foreign Policy

## YOKSULLUĞUN KÜRESELLEŞMESİ

Gelişmiş ülkeler 1970’lerde ortaya çıkan ekonomik krizlere kadar yoksulluğu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere özgü ve makro bir sorun olarak ele alıyordu. Bu bağlamda gelişmiş ülkelerin etkisindeki Dünya Bankası, IMF gibi kuruluşlar ile ülkelerin kalkınma kuruluşları stratejilerini bu çerçevede oluşturuyordu. Hatta bu dönemlerde demokrasi ile gelişmişlik düzeyi ve yoksulluk arasında ilişki kurulmaya çalışılıyordu. Ancak yaşanan uluslararası göçler, kent yoksullarının oluşması, kırsal yoksulluk sorunlarının gelişmiş ülkelerde de sorun haline gelmesi, gelişmiş ülkelerde de enformel sektörlerin oluşması bu ülkeleri yoksulluğu daha geniş bir bakış açısı ile ele almaya zorlamıştır. Sonraki yıllarda yaşanan ve aşağıda sunulan gelişmeler ise yoksulluğun artık küresel bir sorun olduğunu ve tüm ülkelerin bunun için stratejiler geliştirmesini şart koşmuştur. Birleşmiş Milletler bu amaçla 2000 yılında Bin Yıl Kalkınma Hedefleri’ni ilan ederek yoksulluğu küresel bir ortaklıkla mücadele edilecek bir sorun olarak ele almıştır.

Yoksulluğun küreselleşmesine zemin sağlayan temel nedenlerden biri 1980 öncesinde ortaya çıkan ekonomik krizlerdir. Bu krizlerin ortaya çıkış sebebi olarak özellikle 1973–1974 ve 1979 yıllarında yaşanan petrol şokları ile birlikte Keynesyen politikaların yetersizliği gösterilmektedir. Ayrıca 1970’lerin düşük yatırım ortamı ve Anglo-Sakson ülkelerin ticaret açıkları, yüksek kamu borçlanmaları, petrol fiyatlarındaki artış, vergi ödeme sorunları önemli bir değişim baskısı oluşturmuştur. Bu dönemde büyüme için borçlanma artmış ve yükselen faiz oranları ile istikrarlı ekonomi politikaları ve kamu maliyesi yönetimi zor bir hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak kontrol edilemez borç sarmalları ve işsizlik sorunu oluşmuştur.

Özellikle dış borçlarını ödeyemeyen ülkelerin yarattığı küresel ekonomik kriz ortamı tüm dünyayı yeni bir döneme sokmuştur. Büyüyen kamu borçlarını yönetemeyen ülkeler daha da büyük sorun haline gelmiştir. Bunlara çözüm getirmek için IMF ve

Dünya Bankası gibi uluslararası ölçekte önemli hale gelen kurumların kontrolünde yapısal uyum programları hazırlanmıştır. Bu uyum paketleri ile aşağıdaki alanlara odaklanılmıştır:

- Devletin içinde bulunduğu mali kriz ortamı
- Şişkin kamu istihdamı
- Kamunun yenilenmesi için ihtiyat akçesi oluşmaması
- Artan kentleşme ve kentsel talepler
- Ekonomik hizmetlerin yetersizliği
- Kent işsizliği
- Dış borçlanma

İhracata odaklanan bu ülkelerde kamu bütçe kesintileri de artmaya başlamıştır. Kamu Yönetimi reformları ile maaşlarda, personel yapılarında, mali yapının ve ekonominin yönetiminde kurumsallaşma çalışmaları başlatılmıştır. Bu süreçte piyasaya yönelik bir kamu yönetim anlayışı gelişmeye başlamıştır. Ayrıca tarım sübvansiyonları gibi kırsal nüfusa katkı sağlayan uygulamaların kaldırılması istenmiştir. Ancak geliştirilen bu yapısal uyum paketleri ve uygulamaları sonucu işsizlik ve yoksulluk kitlesel olarak daha da çok ortaya çıkmaya başlamıştır. Ayrıca derinleşen kırsal yoksulluk ile kırsal yerleşimlerden kentlere göç daha da hızlanmıştır. Bu kapsamda da bir yandan liberalleşme ciddi zenginlikler ortaya çıkartırken, bir yandan da kitlesel yoksulluk oluşmuş ve ciddi eşitsizlikler gözlenmiştir. Eşitsizlik katsayısı GINI'ye göre (değer ne kadar yüksekse eşitsizlik de o kadar fazladır) 1984 – 1989 arası Buenos Aires'te gelir eşitsizliği 13 kat artmıştır. Rio'da da benzer bir gidişat olmuştur. Dünya Bankası raporlarına göre Latin Amerika gelir eşitsizliğinin en yüksek düzeyde olduğu kıtadır. Ancak gelir eşitsizlikleri tüm dünyada hızla artmaktadır. Ancak gelir eşitsizlikleri tüm dünyada hızla artmaktadır.

Bu süreçte artan göç ile birlikte kentleşme oranları yükselmiştir. Ancak oluşan çöküntü bölgeleri, gettolar, gecekondu gelir eşitsizliğinin ve yoksulluğun en temel göstergelerini oluşturmuştur. Artık kentler vasıfsız göçmenlerin genelde kayıt dışı ve günlük işlerde çalıştığı bir alan haline gelmiştir. Bu bağlamda ortaya çıkan ve literatürde çok kullanılan enformel sektör kavramı da yoksulluğu ifade etmektedir.

Yukarıda söz edilen sorunların çözümü için 1990'ların sonunda borçlu ve yoksul ülkelere "Yoksulluğu Azaltma Stratejileri" geliştirme şartı ile fon sağlanması süreci başlamıştır. Bu süreç dünya yoksulluğunun küresel bir sorun olarak kabulü anlamına geliyor. Ancak artık yoksulluk özellikle kentlerde görünür ve hissedilir düzeydedir. Paraguay'da parlamento binasının önünde yer alan ve tuvaletlerin dışarıda olduğu geniş gecekondu yerleşimleri bunun önemli bir göstergesidir. Ayrıca New York, Londra gibi küresel kent kabul edilen gelişmiş kentlerdeki enformel sektörlerin ve göçmenlerin yaşadığı gettoların oluşması önemli göstergelerdir.



Yoksulluk halleri artık dünyanın birçok yerinde benzer özelliklere sahip olmaya başlamıştır. Küreselleşen kentler ise bu yeni yoksulluğun mekânı olmuştur. Kentlerin küreselleşmesi bölümünde aktarılan birbirine benzeyen kent formlarının oluşması yanında birbirine benzeyen yoksulluk halleri oluşmuştur. Enformel sektörlerde vizesiz çalışan göçmenler; büyük mağaza, lokanta, kafe zincirlerinde çalışan kesim, barınma sorunları, temizlik işçileri, getto yerleşimler, ucuz işçilik kent yoksulluğunun görünür unsurlarıdır. Bu süreçte sürdürülebilir geçim yollarına sahip olamama, azalan eğitim düzeyleri, sağlıksız yaşam koşulları yoksulluk hallerini oluşturan önemli faktörlerdir.

Tüm bu gelişmeler sonucunda kentler yoksulluğun mekânı haline gelmiştir. Bu çerçevede merkezi yönetim düzeyinde alınan makro ekonomik politikaların yoksulluğun giderilmesinde tek başına yetemeyeceği ortaya çıkmıştır. Ayrıca sosyal devlet anlayışı yaklaşımı da bu bağlamda değişikliğe uğramıştır. Bu amaçla daha bütüncül bir yoksullukla mücadele stratejisine ihtiyaç duyulmaktadır. Bunların sonucunda ise yerel yönetimlerin sosyal politika, istihdam yaratılması, sosyal yardım, yerel ekonomik kalkınma alanlarında güçlendirilmesi gerekmiştir. Bunun için yerel yönetimlerin yetki, kaynak ve insan kaynağına ulaşması da sağlanmıştır.

## ÇEVRE SORUNLARI

Uluslararası ölçekte ulus devletlerin sınırlarını aşarak ortak düşünce geliştirilmesi gereken alanlardan bir diğeri ise çevredir. Gerek Avrupa Birliği gerekse uluslararası kurumlar karbondioksit salınımlarının azaltılması, sera etkisiyle mücadele edilmesi, ozon tabakasının delinmesini yavaşlatmak konularında top yekûn bir çaba içerisine girmiştir. Ancak, küreselleşmenin önemli aktörleri olan büyük şirketlerin baskıları yüzünden bazı kalkınmış devletlerin ve o devletlerle birlikte hareket eden hükümetlerin hukuki düzenlemeler getiren uluslararası anlaşmaları imzalamadığı görülmektedir.

Çevre sorunları hem yerel hem de küresel boyuta sahip ender alanlardan biri olduğu için iki boyutu ile incelemek önemlidir. Birinci boyutta yerel ölçekte bir fabrikanın yeterli denetlenememesi, orman yangınları, ağaçların gelişigüzel kesilmesi, atık yönetimi eksikliği, çevre kirliliği, sera etkisi gibi yerel düzeyde gözlenebilir sorunlar yer alır. İkinci boyutta ise birçok küresel şirketin üretim hacmini arttırması, plastik kullanımını arttırması, küreselleşme ile gelen sürdürülebilir olmayan üretim-tüketim kültürü sayılabilir.

Bu anlamda küresel bir kamusal sorun halini alan çevre konusunda yerel, bölgesel, ulusal ve küresel ölçekte belli standartların oluşturulması kaçınılmaz olmuştur. Yakın zamanda Türkiye'nin de imzaladığı Kyoto Protokolü bu açıdan karbondioksit salınımlarını sınırlayan bir küresel işbirliği olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıca BM Çevre Örgütü – UNEP'in etkinliğinin arttırılması; 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Zirvesi ile başlayan HABITAT II, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirveleri ile devam eden sü-

reçte sürdürülebilir kalkınmanın temel alınarak ekonomik, sosyal ve çevresel konuların bir arada ele alınması gereğinin altı çizilmiştir. Örneğin Rio Konferansı'nda beş uluslararası belgeden biri olan "Gündem 21" başlıklı küresel eylem planı ile birlikte, "Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi", "İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi", "Ormanların Sürdürülebilir Yönetimi İlkeler Sözleşmesi" kabul edilmiştir.

Ayrıca dünya ölçeğinde özellikle Avrupa'da etkili bir siyasal hareket olan Yeşiller hareketi de çevre sorunlarının yerel, ulusal ve uluslararası karar alma süreçlerinde etkili ve güçlü bir konuma gelmiştir. Avrupa Birliği'nin son yıllarda ortaya koyduğu ortak çevre politikası alanı AB'nin tek çok-sektörlü alan olarak kabul edilmiştir. AB düzeyinde alınacak tüm kararlarda artık çevre boyutunun da yer alması zorunlu hale getirilmiştir.

Küreselleşmenin ekonomik yaklaşımları temel alan anlatımı yanında aslında sosyal ve siyasal yönlerinin de olduğu bu kitabın temel önermelerinden biridir. Ayrıca çevre sorununun da tüm bu değerlendirmeler için sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı temelinde küreselleşme sürecinin önemli bir parçası olduğunu düşünüyoruz. Bu çerçevede de küreselleşmeyi demokrasi ve insan hakları ile birlikte fikirlerin, kültürün, kentlerin, yoksulluğun küreselleşmesi olarak tanımlıyoruz. Böylece küreselleşmenin ekonomik boyutları yanında sosyal ve siyasal boyutlarının nasıl oluştuğunu aktarmaya çalışıyoruz.

## KÜRESELLEŞMENİN ÖLÇÜMÜ

Küreselleşmenin sadece ekonomi alanında değil, sosyal, kültürel ve siyasi etkileriyle birlikte bir bütün olarak dünyayı dönüştürdüğü farklı yöntemlerle izlenmeye çalışılmaktadır. Birleşmiş Milletler Dünya Kalkınma Endeksi, Dünya Bankası İyi Yönetişim Endeksi bunlar arasında sayılabilir. Bu kapsamda küreselleşme endeksi oluşturup ülkelerin ne kadar "küresel" olduklarını saptamaya çalışan İsviçre Federal Teknoloji Enstitüsü'nün (KOF – Swiss) raporlarında da siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel küreselleşmenin etkileri görülmektedir.

Bu rapora göre bir ülkenin küreselleşme düzeyini saptamak için birçok göstergenin kullanıldığı ve bu göstergelerden oluşturulan bir endeks ile sağlıklı bir sonuca ulaşılabileceği ifade edilmiştir. KOF-Swiss'e göre küreselleşme sıralamasını belirleyen faktörler ve endeks içerisindeki ağırlıkları küreselleşmenin sadece ekonomik bir kavram olmadığını daha net ortaya koymaktadır. Buna göre ekonomik küreselleşme, sosyal küreselleşme ve siyasi küreselleşme bütüncül olarak değerlendirilmektedir.

KOF-Swiss'in aşağıda sıralanan ölçütlere göre yaptığı 2009 Küreselleşme Endeksi Listesi'nde Türkiye 57. Sırada yer almaktadır. Küreselleşme Endeksi Listesi'nde küreselleşme faktörlerine göre ayrı sıralamalar da yer almaktadır. Buna göre Türkiye, ekonomik küreselleşme bakımından 60. sırada; sosyal küreselleşme sıralamasında 105.; siyasal küreselleşme bakımından ise 19. sırada yer almaktadır.

Burada en çarpıcı unsur olarak Türkiye'nin sosyal küreselleşme bağlamında son sıralarda yer almış olmasıdır. Sosyal küreselleşmede kitap okuma, internet kullanımı, bilgiye erişim, gazete kullanımı, yurt dışına giden nüfus gibi faktörlere bakılmaktadır. Bu açıdan Türkiye'nin genel sıralamada en sonda yer alan Gabon'un bile gerisinde kalması düşündürücü ve daha derin analizler isteyen bir göstergedir.

Türkiye dışındaki ülkelere bakıldığında ise özellikle Rusya'nın son yıllarda ciddi bir küreselleşme eğilimine girdiği görülmektedir. Bunun yanı sıra Macaristan'ın Avrupa Birliği üyelik süreci ile birlikte küresel unsurları ekonomik, sosyal ve siyasal unsurları ile çok hızlı biçimde ulusal süreçlere dâhil ettiği görülmektedir.

KOF-Swiss Sıralaması - 2009				
Genel Sıralama	Ülkeler	Ekonomik Küreselleşme	Sosyal Küreselleşme	Siyasal Küreselleşme
1.	Belçika	5.	10.	3.
10.	Macaristan	8.	40.	21.
54.	G.Afrika	58.	-	35.
<b>57.</b>	<b>Türkiye</b>	<b>60.</b>	<b>105.</b>	<b>19.</b>
61.	Rusya	-	69.	43.
104.	Gabon	110.	102.	-

Küreselleşme sıralaması ekonomik, sosyal ve siyasal küreselleşme temelinde incelenmektedir. Değerlendirme kapsamında ekonomik küreselleşmenin genel değerlendirmeye etkisi %38'dir. Ayrıca sosyal küreselleşmenin etkisi %39, siyasal küreselleşmenin ise %23'tür. Burada görüldüğü üzere sosyal küreselleşmenin az da olsa ekonomik küreselleşmeden daha fazla bir ağırlığı olduğu görülmektedir. Bu üç ana başlık altındaki alt kriterlerin tablosu da aşağıda sunulmuştur.

Ekonomik Küreselleşme (%38)	
Mali Akışlar (Değerlendirme içinde ağırlığı %50)	Kısıtlamalar (Değerlendirme içinde ağırlığı %50)
Ticaret	İhracat üzerindeki gizli kısıtlamalar
Doğrudan Yabancı Yatırımlar - Akımlar	Kotaların derecesi
Doğrudan Yabancı Yatırımlar - Stoklar	Uluslararası ticaret üzerindeki vergiler
<b>Portfolyo Yatırımları</b>	Sermaye hesapları üzerindeki kısıtlamalar
Yabancılar Gelir Ödemeleri	

Ekonomik küreselleşme alanındaki konuların küreselleşme ölçümlerindeki ağırlığı %38'dir. Ekonomik küreselleşme değerlendirmesi mali akışlar ve kısıtlamalar başlıkları altında değerlendirilmektedir. Mali Akışlar içinde ticaret, yatırımlar ve finansal akışların etkisi ele alınmaktadır. Kısıtlamalar altında ise uluslararası kotalar, vergi yükleri gibi unsurlar ele alınmaktadır.

Burada küreselleşme ile birlikte neo-liberal politikalar temelinde sınırsız bir serbestleşmenin oluşması beklenirken bölgesel birliklerin, ticaret kotalarının, standartların getirilerek küresel piyasalara giriş koşullarının kısıtlanması ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede oluşan uluslararası mevzuat da güncel olarak takip edilmesi gereken bir uzmanlık alanı olarak gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeleri zorlamaktadır.

Sosyal Küreselleşme [%39]		
Kişisel İletişim Bilgileri (Değerlendirme içinde ağırlığı %34)	Uluslararası Akımlar (Değerlendirme içinde ağırlığı %34)	Kültürel Yakınlık (Değerlendirme içinde ağırlığı %32)
Telefon Trafikliği	İnternet kullanan nüfus	McDonald's Restoranları sayısı
Transferler	Televizyon sahipliği	Ikea Mağazaları Sayısı
Uluslararası Turizm	Gazetelerdeki ticaret	Kitap satışları
Yabancı nüfusu		
Yabancılara Gelir Ödemeleri		
Uluslararası mektuplaşma		

Sosyal Küreselleşme, değerlendirmede ağırlığı en çok olan alandır. Sosyal küreselleşme kişisel iletişim bilgileri, internet gibi uluslararası akımları, uluslararası mağaza zincirleri oluşumu gibi kültürel unsurları barındırmaktadır. Özellikle karşılıklı etkileşim, uluslararası gündemin takip edilmesi, çok kültürlü ve uluslu bir nüfusa sahip olma, uluslararası turizm, uluslararası markaların sayısı gibi konularla oluşan yeni küresel bir kültür tarif edilmektedir.

Bu küresel kültür yeni üretim ve tüketim kalıplarını, sosyalleşme ve ağ-toplumu ile akışları da ifade etmektedir. Buradaki önemli unsurlardan biri de uluslararası bilgi, gündem ve süreçlere dâhil olabilmektir. Bu nedenle ülkelerin küreselleşmesinde ve bunların en çok hissedildiği kentlerde sosyal küreselleşmenin etkisi oldukça fazladır. Kentler bilginin ve toplumsal ağların toplandığı merkezlerdir. Ancak bu değerlendirmelere göre Türkiye genel değerlendirmede sonuncu olan Gabon'un dahi gerisindedir.

## Siyasal Küreselleşme [%23]

Ülkedeki konsolosluklar

Uluslararası organizasyonlara üyelik

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Görevlerine katılma oranı

Uluslararası Antlaşmalar

Siyasal küreselleşme ise ülkelerin hem dış dünya ile kurduğu kamuoyu diplomasisi faaliyetleri hem de uluslararası geçerlilikteki süreçlere dâhil olmayı içermektedir. Siyasal küreselleşme ile küresel ölçekteki aktörlerle ve ülkelerle kurulan ilişkilerin düzeyi, uluslararası kurum ve süreçlerde aktif olma, ikili ilişkilerin çokluğu gibi birçok farklı boyut bulunmaktadır. Bununla beraber ülkenin siyasi küreselleşmeyi gerçekleştirebilmesi için uluslararası anlamda güç odağı ülke ve kurumlarla ilişkiye girmeleri, örneğin demokratik seçim süreçleri, insan hakları, kadın hakları, etnik sorunlar, idam cezası gibi birçok konuda standart ve ön koşullara tabi olurlar.

Türkiye son 10 yılda yaşadığı siyasal küreselleşme ile değerlendirmenin üst sıralarında yer bulmuştur. Bu da daha çok yasal mevzuatta yapılan değişiklikler ve kamu yönetiminde yaşanan gelişmelerle sağlanmıştır. Örneğin son yıllarda dünyada birçok örneği bulunan bağımsız düzenleyici kurulların artması önemli bir siyasal küreselleşme göstergesidir.

Küreselleşme ölçümleri altındaki göstergelere göre küreselleşme yalnız ekonomik boyutu ile değil, sosyal ve siyasal boyutları ile de incelenmektedir. Hatta KOF-Swiss'in 2009 verilerine göre sosyal küreselleşmenin ağırlığı ekonomiden daha fazladır. Ayrıca hem sosyal hem de siyasal küreselleşme bir arada ele alındığında %61'lik bir etkiye sahip olması, ekonomi üzerinde sosyal ve siyasal ağırlığın daha fazla olduğunun bir göstergesidir. Bu açıdan küreselleşmeye çok boyutlu bir kavram olarak ekonomik, sosyal ve siyasal boyutları ile bakmak ve küreselleşmenin etkilerini farklı boyutları ile dikkate almak önemlidir.

## KÜRESELLEŞMENİN ETKİLERİ

Son olarak ekonomik, sosyal ve siyasal kriterler bağlamında ve küreselleşmenin farklı boyutlarıyla ortaya çıkan gelişmeleri şöyle sıralayabiliriz:

- Yabancı yatırımların ve çok uluslu şirketlerin büyümesi ve etkilerinin artması,
- Finans piyasalarının uluslararasılaşması ve küresel bir finans sisteminin oluşması,
- Uluslararası ticaretin dünya ekonomisinin gelişimine kıyasla daha büyük bir oranda artması,

- Malların dolaşımında gümrük vergilerinin ve kotaların azaltılması/kaldırılması ya da serbest bölgelerin ortaya çıkması,
- Ulaşım ve taşıma maliyetlerinin azalması ile seçeneklerin artması,
- İletişim ve ulaşım teknolojilerinin sürekli olarak gelişimi ile bilgi teknolojileri temelli sistemlerin oluşumu,
- Hizmetler sektörünün öneminin artması ve kentlerde toplanması,
- Çalışma ortamının mekân ve zamana bağlı olmaktan çıkması,
- Kitlesele üretimnin artması ile işçi sağlığı, çalışma koşulları, çevre ile ticari etik kuralları gibi kurumsal sorumluluk konularının önem kazanması,
- Bunun için BM Küresel İlkeler Sözleşmesi gibi küresel ortaklıklar geliştirilmesi,
- Yeni bir küresel kültürün oluşması,
- Küresel markaların ve mağaza zincirlerinin oluşması,
- Küresel ve metropoliten kentlerin oluşması,
- Ağ – toplumlarının oluşması,
- Kentsel nüfus oranının artması,
- Kentlerde hizmet ağırlıklı bir iş kolunun oluşması,
- Yerel kültürlerin öneminin artması,
- Yerel ve bölgesel kalkınmanın ve metropoliten yönetimlerin oluşması,
- Sivil toplumun ve yerel demokrasinin güçlenmesi,
- Uluslararası yasal mevzuatın ve kuruluşların gücünü arttırması ile yasal mevzuatın sadeleştirilmesi ve azaltılması,
- İnsan hakları ve kadın hakları konusunda evrensel değerlerin oluşması,
- Uluslararası göçün ve hareketliliğin artması,
- Çevre sorunlarının sürdürülebilir yaşam koşullarını etkilemesi,
- Gündem 21'in ve çevre için küresel eylem planlarının oluşması,
- Küresel bir işbirliği için Birleşmiş Milletler Bin Yıl Kalkınma Hedeflerinin oluşturulması,
- Yoksulluğun ve gelir eşitsizliğinin artması,
- Ülke borçlarının artması ve Yoksulluğu Azaltma Stratejilerinin getirilmesi,
- Uluslararası yardım ve borç silme konularının ve karşılıklı bağımlılığın artması,
- Uluslararası güvenlik sorunlarının ve özellikle terörizmin artması,

## B. AVRUPA BİRLİĞİ

### GİRİŞ

Avrupa Birliği 1990 ve sonrasında hızlanan Avrupa Birliği bütünleşmesi sürecinde özellikle yerel yönetimlere özel bir önem atfetmiştir. 1992 yılında yapılan ve Avrupa Birliği açısından temel teşkil eden; aynı zamanda Euro bölgesinin de oluşturulduğu Maastricht Anlaşması ile yerellik ve orantılılık ilkeleri kabul edilmiştir. Bu çerçevede yerindenlik Avrupa Birliği'nin temel ilkelerinden biri haline gelmiştir. Bu süreçte Avrupa Konseyi (Council of Europe) tarafından daha önce kabul edilen 1988 tarihli "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" Avrupa Birliği ülkeleri ve Avrupa Birliği kurumları için temel teşkil etmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çok kapsamlı bir özerklik getirdiği için etkisi çok fazla olan bir uluslararası belge olmuştur. Bugün dahi içinde barındırdığı "yerindenlik" yaklaşımı ile hem Avrupa Birliği'nin kurumsallaşmasında hem de birçok ülkenin yerinden yönetim sistemleri oluşturmasında çok büyük bir etkiye sahip olmuştur. Yerindenlik ilkesi daha kapsamlı olarak aşağıda ayrı bir başlık ile aktarılacaktır. Özerklik şartını kabul eden çoğu Avrupa ülkesi şartı imzalamanın hemen ardından ülkelerinde ilgili yasal düzenlemeleri de yapmıştır. Bununla da yetinmeyen ülkeler kamu yönetimi ve yerel yönetim reformları yapmaya başlamışlardır. Bu sürecin de hızlanmasında Avrupa Konseyi'nin özerklik şartını kabul eden ülkelerdeki gelişmeleri yakından izlemesi ve uluslararası uzmanlara değerlendirme raporları hazırlatması etkili olmuştur. Burada uluslararası kurumların ve geliştirilen bir uluslararası metnin yerel yönetimleri güçlendirmede nasıl bir etkiye sahip olduğu da görülebilmektedir. Bu anlamda kitabın başında aktarılan uluslararası hukukun ulusal ve yerel mevzuata etkisi anlamında da önemli bir örnek oluşmuştur.

Avrupa Birliği, küreselleşme sürecinde bölgesel bir güç olma girişimleri kapsamında yapılanmasını sürdürürken bölgesel gelişmişlik farkları ve yeni üyelerin kalkınmışlık düzeyi önemli bir sorun teşkil etmiştir. Avrupa Bölgesi'nin dünyanın rekabetçi bir bölgesi, sermaye ve yatırımların merkezi olmasına yönelik çabalarında bu bölgesel gelişmişlik dengesizlikleri önemli bir engel olarak kabul edilmiştir.

Bu sorunu ortadan kaldırmak amacıyla Avrupa Birliği birlik üyesi ülkelerin gelişimi için yapısal fonları devreye sokarken üyeliğe hazırlanan aday ülkeler için de bütünleşme fonları sunarak Avrupa Birliği içindeki eşitsizlikleri sınırlamaya çalışmıştır. Bu kapsamda AB aracılığı ile Avrupa'daki yerel yönetimlere büyük miktarlarda fonlar tahsis edilmiştir. AB bu fonları halen devam ettirerek sürdürülebilirliğini sağlamaya çalışmakta ve yaptığı altı yıllık planlamalar ile bu fonları ve gelişme düzeylerini takip etmektedir. AB'de hâkim olan yerindenlik ilkesi ile uyumlu bu bölgesel kalkınma stratejisi ile Avrupa ölçeğinde bir bölge sistemi ve politikası geliştirilmiştir.

## AVRUPA'DA BÖLGELER POLİTİKASI

Avrupa Birliği'nin bölgesel gelişme kapsamında yaşadığı sorunlardan biri de Avrupa Birliği'nin kurumsallaşmasını sürekli devam ettirmesidir. 1957 Roma Anlaşması ile bölgesel gelişme üye ülkelerin kontrolünde (kurucu ilk altı ülke olan Fransa, Belçika, Lüksemburg, Hollanda, Almanya, İtalya kastedilmektedir) kendi içindeki bölgeleri geliştirecek biçimde tasarlanmıştır. İlerleyen süreçlerde ise Avrupa Birliği'nde dönüşüme uğrayan bölgesel gelişme yaklaşımı 2009 yılına gelindiğinde 27 üye ülkeyi kapsayan ortak bölgesel gelişim politikası ve Avrupa Bölgesel Gelişim Fonu ile yürütülmektedir.

Avrupa'da bölgeler politikasının oluşmasında önemli katkılardan biri de Bölgeler Avrupası yaklaşımı ile oluşmuştur. "Bölgeler Avrupası"nın fonksiyonel hale gelmesi 1990'lar ile birlikte üye ülkelerin Avrupa Birliği kurumlarını uluslararası bir yapı halinde kurumsallaştırmaya başlaması ile olmuştur. Bunun yanında birçok AB kurumu da reform çalışmaları kapsamına alınmıştır. Bölgeler Komitesi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu'nun her geçen yıl yetki ve sorumluluklarının artması ile Avrupa'da bazı kurumlar ön plana çıkmıştır.

Ayrıca, Avrupa Adalet Divanı ve Ombudsmanlık ile topluluk uyumsuzluklarının daha hızlı çözülmesi sağlanmıştır. Avrupa Merkez Bankası'nın kurulması, ortak para birimi € (Euro)'ya geçilmesi, Avrupa Sayıştay'ının Avrupa'daki fonları ve yerel yönetimleri denetleyebilmesi, bölgesel kalkınma ajansları kurulması ile bölgesel kalkınma planı ve yeni istatistikî Avrupa Bölgeler Sistemi'nin oluşturulması bu alandaki diğer somut çalışmalar olmuştur.

AB, bölgesel politika geliştirme, üye ülkelerin idari yapılarını bölgesel yönetim birimleri ile kurgulamalarını teşvik etmek, Avrupa Bölgesel Yönetim yapısının oluşturulması gibi politika araçları kullanmıştır. Bunun yanı sıra hızla artan Avrupa Birliği kurumsallaşması ile Avrupa kurumları içinde de bölgesel gelişme temel alınmıştır. Bu çerçevede son olarak geliştirilen Avrupa Komşuluk Politikası'nın da bölgesel gelişme temelinde hazırlanması önemli bir gelişmedir.

AB'nin 2007–2013 harcama planında da görüldüğü üzere artık Avrupa Bölgesi içinde yapılan kalkınma yardımlarının ağırlığı ülke temelinde olmaktan çıkarılarak bölge temelinde yapılmaya başlanmıştır. Bunun sonucu olarak ilgili bölgelerin yönetim yapısında dönüşümler yaşanmaktadır. Bu sayede yerel yönetimlerin kapasitesi, yapısı, sunduğu hizmetin çeşitliliği artarken sunduğu hizmetler için aldığı kaynaklar da çeşitlenerek artmaktadır.

Bu çerçevede üye ülkeler içinde oluşan yeni bölgeler AB ile ilişkilerin yürütülmesinde ve Avrupa kalkınmasının sağlanmasında temel teşkil etmektedir. Bu da Avrupa içinde oluşturulan yeni bölge yönetimlerinin, metropoliten kent anlayışının yüksek-



lişini sağlamaktadır. Bu bağlamda Avrupa bölgelerinin ve metropoliten yönetimlerinin gücü, yetkisi, kaynakları ve sunduğu hizmetler artarken bağlı bulunduğu merkezi yönetim ile ilişkisinin de eskiye oranla daha az birbirine bağımlı hale geldiği söylenebilir. AB'nin Metropoliten/Kent Politikası gelişimi de aşağıda ayrı bir bölüm olarak sunulmuştur.

AB, bölgesel gelişme politikalarını Bölge Genel Direktörlüğü (DG Regio) temelinde yürütmektedir. Ayrıca Bölgeler Komitesi aracılığı ile de yerel yönetimlerin Avrupa Birliği düzeyindeki karar alma mekanizmalarına katılımı en azından danışmanlık düzeyinde sağlanmıştır. Özellikle halka hizmet sunulmasının halka en yakın birimlerce yapılması (yerindenlik ilkesi) prensibi Avrupa Birliği kurumları ile ülkelerin yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkiyi daha da arttırmıştır.

Avrupa'nın bölgeselleşme politikası temelinde geliştirdiği ve üye ülkelerin yararlanmasına sunduğu Avrupa Yapısal Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ile Avrupa'da yerel yönetimlerin güçlendiği görülebilir. Bu çerçevede özellikle Avrupa Komisyonu ile gelişmiş ve güçlü bölgeler arasında kurulan ve her geçen gün artan ilişkinin önemi ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda özellikle Komisyon – bölge ilişkilerinin artması ile Avrupa bölgesinin güçlü bir kapasiteye sahip olması öngörülmüştür.

Ancak ilerleyen yıllarda bu ilkeler olmasına rağmen bunun ulusal düzeylerde içselleştirilmesinin zorluğu ortaya çıkmış ve yerel özerkliğe anayasal bir güvence sağlanmasının önemi kabul edilmiştir. Bunun Avrupa ölçeğinde hazırlanacak bir Avrupa Anayasası ile güvence altına alınması öngörülmüştür. 2002 yılından beri yürütülen AB Anayasası hazırlık çalışmalarında yerel yönetimlere önemli yetkiler sağlanacağı görülmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı temel alan çalışmalar Avrupa'daki yerel yönetimler açısından önemli bir açılım sağlamış olsa da özerklik şartında bazı kritik konularda ülkelerin iç onayına bırakılan kararların Avrupa Anayasası ile AB üyesi ülkeler için zorunlu hale getirilecek olması önemli bir yasal çerçeve değişimi sunmaktadır.

Avrupa Birliği'nde güçlü alt bölgeler oluşturulması ile yerel yönetimler de güçlenmiştir. Bunun yanında AB, yerel ölçekte ortaklık ilişkilerinin geliştirilmesini ve paydaş yaklaşımını önkoşul olarak getirmiştir. Bu önkoşul yerel yönetimlerin tek aktör olma rolünün nasıl değiştiğinin ve yerel ölçekte farklı aktörlerin yerel kalkınmada nasıl etkili bir duruma geldiğinin önemli bir örneğidir.

AB içerisinde güçlü alt bölgeler oluşturulurken sağlanan fon desteklerinde sivil toplum ve toplumsal tüm aktörlerin katılımı, özel-sektör kamu ortaklıkları, kiralama, özelleştirme ve paydaş analizleri gibi yeni kamu yönetimi anlayışını temel alan yönetim biçimleri şart koşulmuştur. Bu çerçevede özellikle yerel ölçekte etkili birer aktör ve hizmet sağlayıcı da olmaya başlayan sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün

artan önemi ile güçlü yerel ve bölgesel ortaklık yapıları oluşturulmuştur. Burada amaç ilgili bölgenin ve yerel yönetim alanının yerel yönetim temelinde küresel ölçekte rekabetçi bir mekân haline getirilmesidir.

Bu kitap kapsamında sunulan ülke deneyimlerinde de görüleceği gibi AB’de bölgeselleşmenin temel bir politika olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bu bölgeselleşme politikasının küreselleşme sürecinin arttığı bir dönemde ısrarla uygulanması Avrupa Birliği’nin bölgeselleşme politikalarını küreselleşme temelinde uyguladığı şeklinde yorumlanabilir.

Batı Avrupa’daki AB üyesi ülkeler (Fransa, İspanya, İtalya v.b.) 1980’lerin başından başlayarak; Doğu Avrupa ülkelerinden Avrupa Birliği üyesi olan ülkeler (Çek Cumhuriyeti, Polonya v.b.) ise 1990’larda başlayan Avrupa Birliği bütünleşme süreci ile birlikte anayasal düzenlerinde bölge yönetimlerini, yerel özerkliği ve yerindenliği temel alan kapsamlı kamu yönetimi reformları yaşamışlardır.

Bu reform çalışmaları Avrupa Birliği’nin Avrupa bölgesi içerisinde oluşturmaya çalıştığı güçlü bölgesel kalkınma ve bölgesel eşitsizlikleri giderme çabası ile birleşince Avrupa Birliği içerisinde diğer dünya bölgeleri ile de rekabet edebilecek ve küreselleşmenin etkilerine karşı güçlü olacak bölgeler geliştirebilmiştir.

## YERİNDENLİK İLKESİ - SUBSIDIARITE

AB açısından subsidiarite kavramının anlamı, kamusal hizmet sunma yetkilerinin AB üyesi olan bir ülkenin merkezi yönetiminden yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmesi; merkezi yönetimlerce de yapılamayacak olanların ise AB’de Brüksel’e devridir. Avrupa Birliği bütünleşme sürecinde yerelden AB merkezine yayılan bir yapılanma mümkün kılınmaktadır. Bu yaklaşımın resmîyet kazanması Avrupa Birliği ölçeğinde yerellik ilkesi tanımı ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve 1957 Roma Anlaşması’ndan itibaren devam etmektedir.

Ancak yerindenlik ilkesinin kavram olarak kullanılması ve yaygınlaşarak yerellik ilkesinin yerini alması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile olmuştur. Şartın 4. maddesinin 3. fıkrasında “kamusal sorumluluklar -genellikle ve tercihen- vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılır” denilerek yerinden yönetim ve yerindenlik ilkesi tarif edilmektedir.

Avrupa Birliği için ise yerindenlik ilkesi 1992 Maastricht Anlaşması’nın 3/b maddesinde yer almaktadır. Buna göre “Kendi hizmet yetkisi altında bulunmayan alanlarda, hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca AB, ancak bir hizmetin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemeyecek olursa ve tasarlanan hizmetin boyutları ve sonuçları itibarıyla AB düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur. AB’nin sunacağı hizmet düzeyi, bu anlaşmanın hedeflerine

ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşamaz” şeklinde ifade edilerek tanımlanmaktadır. Böylece hizmette ölçek ve dışsallıklar yerindenlik temelinde ele alınmaktadır.

Avrupa Birliği'nin bir kurum olarak ortaya çıkmasında ve Avrupa Birliği'nin geleceğini biçimlendiren bu Anlaşma'da yerindenlik ilkesinin kullanılması, AB'nin temel bir yaklaşımı olarak görülebilir. Ancak bu yaklaşımda AB ve üye ülkeler arasında dışsallıklar ve hizmetin yayıldığı alan temelinde bir anlayış getirildiği görülmektedir. Bu çerçevede ülke içindeki yönetim sistemlerinin (yerel, bölgesel, federal) Avrupa Birliği ile ilişkileri konusunda ise kesin bir yaklaşım getirmemektedir.

## YÖNETİŞİM İÇİN BEYAZ KİTAP

Yerindenlik ilkesinin Avrupa Birliği ölçeğinde içselleştirilmesini desteklemek ve büyüyen topluluk yapısının yönetimine bir çerçeve yaklaşım getirmek amacıyla 2001 yılında Yönetişim Beyaz Kitabı hazırlanmıştır. Hazırlanan Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı ile birlikte Avrupa Birliği ölçeğinde karar alma mekanizmalarının daha katılımcı ve çoğulcu mekanizmalarla oluşmasının yolu açılmıştır. Bu Beyaz Kitap aracılığı ile iyi yönetişimin Avrupa ölçeğinde yedi temel unsuru kabul edilmiştir. Buna göre katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, yerindenlik, kararların orantılılığı, bütüncül politika alanları oluşturma ve bilim bazlı politika geliştirme temel alınmıştır.

Yerellik ve yerindenlik ilkeleri önceki yıllarda Birlik politikalarına dâhil edilmişken Yönetişim Beyaz Kitabı ile daha geniş bir bakış açısı getirilmeye çalışılmıştır. Yönetişim Beyaz Kitabı ile artık yerellik ve yerindenlik tanımları sadece Birlik ile üye devletlerarası değil Avrupa içinde bulunan tüm yerel, bölgesel, merkezi yönetimler ile Avrupa Birliği arasındaki ilişki olarak tanımlanmıştır.

Bunun yanı sıra Avrupa Yönetişim Beyaz Kitabı ile karar alma mekanizmalarının daha çok Avrupa ölçeğindeki kurumlarla ve yerinden yönetim kuruluşları temelinde güçlendirilmesi önerilmiştir. Böylece ulus-devletlerin karar alma mekanizmalarındaki rollerinin azaltılması ve yerinden yönetim kurumlarının ise yetkilerinin artırılması söz konusu olmuştur.

## LİZBON SÖZLEŞMESİ

2002 yılında başlayan Avrupa Konvansiyonu süreci ile Avrupa Birliği binlerce sayfadana, çeşitli sözleşme ve anlaşmalardan oluşan müktesebatını tek bir anayasal dokümanda toplama girişimi başlatmıştır. Bu kapsamda Avrupa ölçeğinde üye ülkeler arasında ve Avrupa kamuoyunda çeşitli tartışmalara, oylamalara, halk referandumlarına, özel meclis oturumlarına yol açan Avrupa Anayasası hazırlama sürecinde Avrupa Konvansiyonu, Avrupa Anayasası ve son olarak Lizbon Anlaşması çalışmaları yürütülmüştür.

Bu anayasal dokümanlarda özellikle Avrupa Bölgeler Komitesi ile NUTS temelinde oluşturulan Avrupa İstatistikî Bölge Sistemi öne çıkarılarak güçlendirilmiştir. Böylece bir yandan Avrupa Birliği kurumlarının yetkileri arttırılarak güçlendirilmesine katkı sağlanırken, bir yandan da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sağlanmıştır.

Avrupa Anayasası hazırlama sürecinde 2009 yılında sonlandırılması planlanan Lizbon Sözleşmesi ise en son girişim olarak öne çıkmaktadır. Avrupa Anayasası niteliği taşıyan Lizbon Sözleşmesi'nde özellikle bölgesel ve yerel yönetim birimleri üye ülkeler ile birlikte sayılarak merkezi yönetimlerle eş düzeyde kabul edilmiştir. Bu çerçevede sözleşmenin 5. maddesinde düzenlenen "yerindenlik" ilkesi ile ancak üye devletin bir hizmet sunamayacağı zaman Avrupa Birliği hizmeti sunar denmektedir. Burada üye devlet tanımlanırken önceki mevzuattan farklı olarak merkezi, bölgesel veya yerel düzey denmektedir. Böylece Birlik, merkezi yönetim, bölgesel ve yerel yönetim düzeyleri tanımlanmıştır. Bu aynı zamanda Yönetişim Beyaz Kitabı ile önerilen yerindenlik ilkesinin de hayata geçirilmesinin kanıtıdır.

Ayrıca sözleşmenin ek protokollerinde de merkezi yönetim, birlik kuruluşları, yerel yönetimler, bölgesel yönetimler bir arada sıralanarak aralarında bir hiyerarşi olmadığı vurgulanmaktadır. Avrupa Bölgeler Komitesi'ne ve yerel yönetim birliklerine önem verilmesi de gelecekte Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin artacak önemine işaret etmektedir.

Tüm bu kurumsal dönüşüm çalışmaları ile Avrupa Birliği'nin güçlenmek için daha çok çaba sarf etmesi ve küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan rekabet alanında bölgesel bir güç olmaya çalışması Avrupa Birliği üyesi ülkelerin küreselleşme karşısında nasıl bir çözüm ürettiklerinin somut bir örneği kabul edilebilir.

## **AVRUPA BİRLİĞİ METROPOLİTEN POLİTİKALARI**

AB'nin Metropoliten politikaları Avrupa kent politikaları temelinde ele alınmaktadır. Bu kentleşme politikalarının AB ölçeğindeki gelişimi kapsamında dört temel aşama olduğu kabul edilmektedir:

### **• 1975 – 1988 DÖNEMİ:**

Bu dönemde Avrupa bölgeleri arasındaki eşitsizlikler ön plana çıkmıştır. Bu amaçla Avrupa Bölgesel Fonu oluşturulmuştur. O zaman Ekonomik Topluluk olarak öne çıkan Avrupa Birliği bütçesinin %5'i bu fona ayrılmıştır. 1987 yılında imzalanan Tek Avrupa Senedi ile bu bölge yaklaşımı daha da önem kazanarak bütçenin %20'si bu fona ayrılmıştır. Ancak özellikle 1980'ler ile birlikte sorunun bölgeler arasında olmaktan çok bölge içinde olduğu kararı verilmiştir. Bunun sonucunda AB'de kentleşme politikalarına odaklanılmıştır.

#### • 1989 – 1994 DÖNEMİ:

1988 Cheshire ve 1992 Parkinson Raporları ile DG Regio (Avrupa Birliği'nde bölgesel ve kentleşmeden sorumlu Genel Direktörlük) kentleşme politikalarına ağırlık vermiştir. Ayrıca Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın üyeliği ile üyelerarası eşitsizlik sorunu devam etmiştir. Bu süreç AB Yapısal Fonları ve özellikle gelişmişlik farklarına yönelik destekler ile hızlandırılmıştır. Bu arada 1991 yılında Avrupa Birliği'nin temel gücünün ve yapısının kentler olmasını kabul etme ve politikaları kentler temelinde yönlendirmek için bir öneri verilse de bu öneri üye devletler tarafından reddedilmiştir. Ancak bunun yanında başlangıç düzeyinde kent projeleri uygulamaları düşük bir bütçe ile de olsa başlatılmıştır.

#### • 1994 – 1999 DÖNEMİ:

AB 1993 yılında Yapısal Fonlar'ın bütçesini iki kat arttırmıştır. Bu artış toplam AB Bütçesi'nin %33'üdür. Daha sonra URBAN başlığı ile kentsel dönüşüm çalışmalarına destek veren bir proje başlatılmıştır. Bu çalışmalara paralel olarak önceki dönemde başlayan pilot projelerin ikinci aşaması da başlatılmıştır. 1997 yılında Avrupa Komisyonu "Avrupa Birliği'nde Kentleşme Gündemi" başlıklı bir strateji dokümanı hazırlayıp sunmuştur. Kentler için sorunları ve fırsatları sunan bu çalışma sonrası "Urban Audit" başlığı ile Avrupa kentlerinin güçlü ve zayıf yanlarını gösteren yeni bir proje başlatılmıştır. 1998 yılında AB Kent Politikası için en önemli girişim olarak kabul edilen "Avrupa Birliği'nde Sürdürülebilir Kentsel Gelişim: Bir Eylem Çerçevesi" başlıklı Avrupa Komisyonu raporu yayınlanmıştır. Bu rapor Aralık 1998'de Viyana'da düzenlenen AB Kent Forumu'nda büyük bir yankı bulmuştur. Özellikle üye devletler ve Avrupa Komisyonu ortak bir kentleşme politikası için ilk kez bu forumda uzlaşmışlardır.

#### • 2000 – 2006 DÖNEMİ:

AB 1999 yılında Yapısal Fonları azaltarak Uyum Fonları'nı oluşturdu (Cohesion Funds). Uyum Fonları insani ve fiziksel sermayeye yatırım yaparak en az gelişmiş bölgelerin desteklenmesini öngörüyordu. Bununla birlikte kentlerin bölgenin ekonomik kalkınmasındaki önemi AB düzeyinde kabul görmüş oldu. Daha önce oluşturulan URBAN çalışmasının ikincisi URBAN II olarak başlatıldı. Daha sonra ise 2000 yılında yapılan Bölge ve Kentlerden Sorumlu AB Bakanları toplantısı ile çok yıllık bir Avrupa Kent Politikası için işbirliği kabul edildi. Buradan çıkan Lille Prensipleri sonraki çalışmalar için de temel teşkil etti. Kentleşme konusunda 2002 Danimarka Dönem Başkanlığı'nda Kopenhag Sözleşmesi oluşturulmuştur. Bu kapsamda küreselleşme sürecinde Avrupa Birliği'nin bölge politikasını seçmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ancak bunun bölgelerarası eşitsizlikten çok geniş bölge kalkınması olarak ele alınması gereği vurgulanmıştır.

Bu gelişmelerin yanı sıra Avrupa Birliği'nin kurumsallaşarak güçlü bir uluslar üstü yapı olarak ortaya çıkması ve bölgesel kalkınma politikaları ile birlikte Avrupa Birliği içerisinde metropoliten kentlerin oluşumu da artmıştır. Peter Taylor, David Walker, Gilda Catalano ve Michael Hoyler'ın "Diversity and Power in the World City Network" adlı yayınında sunduğu dünya kentleri sıralamasına bakıldığında Avrupa'dan yirmi kentin bulunması Avrupa kentlerinin küresel kent olma anlamında önemli bir hâkimiyeti olduğunu göstermektedir.

Bu metropoliten alanların diğer dünya bölgeleri ile ilişkileri açısından dışa açık, rekabetçi ve güçlü bölgeler olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede aday ülkelerden biri olan Türkiye'nin de İstanbul ile birlikte dünyada 35., Avrupa'da ise 14.sırada olması önemlidir. Bunun yanı sıra Türkiye'nin bulunduğu coğrafi alanda ise bu alanda en yakın kentin Budapeşte olması ise İstanbul'un Avrupa Birliği içindeki güçlü ve geniş bir bölge olabilme potansiyelini göstermektedir.

Henüz tek bir Avrupa Kent Politikası oluşmamıştır. Ancak özellikle kent-bölgelerin, metropoliten merkezlerin, bölgelerin ve kentlerin AB'nin kalkınmasının temeli olduğu konusunda bir görüş birliği bulunmaktadır. Bu görüş birliğinin AB'nin ileriki yıllarda ortak bir metropoliten kent politikası oluşturması ve bu politikanın çevre ile birlikte Avrupa Birliği'nin en önemli politika alanlarından biri olması beklenmektedir.

## **AB İLERLEME RAPORLARI'NDA TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER**

AB'nin hazırladığı İlerleme Raporları'nda Türkiye'nin bölgesel kalkınma politikası ile ilgili birkaç kurumsal eleştiriye rastlanmaktadır. Öncelikli olarak "Türkiye'de bölgesel politikaya ilişkin kurumsal çerçevenin; planlama, programlama, uygulama ve denetleme sorumluluğunun Devlet Planlama Teşkilatı'nda toplanması nedeniyle dar olduğu" vurgulanmaktadır (2005 İlerleme Raporu). Bunun yanında yatırım stratejilerinin belirlenmesinin hayati bir parçasını teşkil eden, DPT bünyesindeki sektörel ve bölgesel birimler arasında işbirliğinin güçlendirilmesi konusunda ise sınırlı bir ilerleme sağlandığı gözlemlenmektedir. Ayrıca bölgesel kalkınma araçlarının başarıya ulaşması için DPT, valilik, belediyeler, birlikler ve İl Özel İdareleri arasında çok sıkı bir işbirliği ve eşgüdüm gerektiği ve bunun oluşturulmasının aşırı merkeziyetçi anlayış sebebiyle zor olduğu vurgulanmaktadır.

Yapısal fonların kullanılabilmesi güçlü bir ortaklık yapısı gerektirmektedir. Bu ortaklıkta Avrupa Komisyonu'nun kullanacağı fonlar için yararlanıcı kurum veya idareleri üye devletler belirlemektedir. Bu yararlanıcı idare merkezi hükümetin tayin edeceği herhangi bir yerel idare olabilir, bunun tayini tamamen üye ülkeye aittir. Aslında AB için ülkenin idari yapısı ya da yerelleşmenin ne kadar ileri boyutta olduğu çok önemli bir soru değildir. AB'nin en çok ilgilendiği nokta sağladığı fonların yeterli olması ve verimli kullanılması, kullandığı kaynakların israf edilmemesi ve amacına uygun kullanılmasıdır.

Bu sebeple aday ülkelerin ve üye ülkelerin uyması gereken bazı mali yükümlülükler bulunmaktadır. Bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi bir ülke içinde çok yerleşmiş bir hesap verme mekanizması içinde de yürütülebilir, çok merkezi bir biçimde de yürütülebilir. Ancak hesap verme sorumluluğu merkezi hükümette olduğu için, AB'nin talepleri şu noktalarda yoğunlaşmaktadır: Politika oluşturma ve koordinasyon konusunda kapasite arttırımı, kamu hizmetlerinin yönetimi ve mevzuatını iyileştirme, kamu maliyesinin yönetimini daha şeffaf ve hesap verebilir hale getirme, AB hukukuna uygun açık bir ihale sisteminin kurulması, iç ve dış denetimin güçlendirilmesi.

AB'nin İlerleme Raporları'na göz atıldığında tüm bu hususların kamu politikalarıyla ilgili en çok dile getirilen hükümler olduğu görülüyor. AB İlerleme Raporları'nda hemen hemen her yıl mali denetim mekanizmasının acilen modernize edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Tavsiyeler daha çok Mali Kontrol Kanunu'na işlerlik kazandırılması, modern bir iç denetim sisteminin getirilmesi ve Sayıştay'ın daha aktif ve etkili bir rol üstlenmesi noktalarında düğümlenmektedir. 2006 İlerleme Raporu Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK), özellikle iç denetim ve performans tedbirleri konusunda AB kriterlerine uygun olmakla beraber, layıkıyla uygulanmadığı görüşündedir. Hükümet bu eksiklikleri giderebilmek için Ekim 2006'da yerel yönetimler için 600 kadar iç denetçi atamıştır ve Maliye Bakanlığı bünyesinde bazı koordinatör ve denetçi birimler oluşturulmuştur. Ancak Sayıştay Kanunu'nun hazırlanmasında yaşanan gecikmeler özellikle yerel yönetimlerin dış denetimi konusunda zaafı oluşturmaktadır. (2008 İlerleme Raporu)

Türkiye'deki Yerel Yönetim Reformunu AB ölçütleri açısından değerlendirmek gerekirse, Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile AB mevzuatına yasal çerçevede büyük ölçüde uyum sağladığını söyleyebiliriz. Yukarıda da belirtildiği gibi, Yerel Yönetim Reformu mevzuat olarak Avrupa Birliği'nin ölçütlerini karşılamaktadır. Asıl sorun, reformun öngördüğü yeni yönetim anlayışının/kültürünün yerleştirilmesinde ve uygulanmasında ortaya çıkmaktadır.

Bu konuda Avrupa Birliği de görüşlerini 9 Kasım 2005 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa dönemli öncelikler başlığı altında şöyle ifade etmektedir: "Özellikle yeni çıkarılan yasaların uygulanması sırasında **etkin, saydam** ve **katılımcı** yerel yönetim gerçekleştirilmelidir." Avrupa Birliği'nin bu uyarısında sözü edilen eksiklikleri yerel yönetim alanında çalışan uzmanlar da gözlemlemektedir. Bu konuda karşılaşılan sorunlar dört temel başlık altında özetlenebilir.

Bunlardan birincisi, yeni demokratik yönetim anlayışının özümsemesi konusudur. Yerel yönetimlerde gerek seçilmiş, gerekse atanmış görevliler katılımcı, hesap veren ve saydam bir yönetim anlayışına henüz sahip görünmemektedirler. Ayrıca, Kent Konseyleri uygulamasının çıkarılan ilk yönetmelik ile bürokratik bir sürece dönüşmesi eksik kalmış bir uygulamadır. 1997 yılı itibari ile Yerel Gündem 21 uygula-

ması ile katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir kent yönetimleri oluşturmak için Kent Konseyleri'nin oluşumu ve demokratik katılımı sağlayan süreçlerde yönetmelik sonrası sıkıntılar oluşmuştur. Ancak kısa süre içerisinde gelen itirazları temel alarak oluşturulan ikinci Kent Konseyleri Yönetmeliği'nin çıkarılması ile sorunlar giderilmiştir ve Yerel Gündem 21'in demokratik yönetim ruhuna uygun bir çerçeve ortaya çıkmıştır. Ancak uygulamadaki bu aksaklık özellikle merkezi yönetim ve yerel kamu otoritelerinin demokratik katılım yöntemlerine yaklaşımı konusunda halen sıkıntılar yaşandığını göstermektedir. Bunun yanı sıra muhtarlık gibi yerel demokratik katılım açısından Avrupa ölçeğinde örnek bir uygulama olarak sunulabilecek kurumsal yapılara rağmen muhtarların yerel ölçekte etkin katılımı ve mahallenin temsili konusunda halen eksiklikler bulunmaktadır.

İkinci konu, yerel yönetimlerin kaynaklarına ilişkindir. Yeni yasalarla yerel yönetimlerin görev alanları genişletilmiş bulunmaktadır. Ancak, bu görevleri yerine getirebilmelerini sağlayacak kaynakların yerel yönetimlere aktarılmasında belirsizlikler bulunmaktadır. Bu çerçevede temel eksiklik görevlerle sağlanacak kaynakların eşleştirilmemiş olmasıdır.

Üçüncü olarak da denetim konusu öne çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin nasıl denetleneceğinin net olarak belirlenmemiş olması hem kamu kaynaklarının etkin kullanımını önlemekte hem de yolsuzluk söylentilerinin yayılmasına ve yerel özerkliğe güvenin azalmasına neden olmaktadır.

Son olarak ise bölgesel kalkınmayı sağlamak üzere bölgesel yapılar ve metropoliten alanlar ortaya yeni idari yapılanma modelleri çıkarmaktadır. Bu anlamda bu kitapta sunulan örneklerde birçok ülkede metropoliten alan özelliği taşıyan öncü bölgelere özel statüler sağlandığı görülmektedir. Bu bağlamda İstanbul gibi metropoliten bölge özelliği taşıyan alanların özel bir yönetim sistemine ihtiyaç duyacağı düşünülebilir. Türkiye'de Avrupa Birliği bütünleşme sürecinde Türkiye'nin kentleşmesinin artması ile metropoliten alanlar öne çıkmaktadır. Kalkınma Ajansları ile Cazibe Merkezi gibi bölgesel gelişme odaklı uygulamalar kapsamında metropoliten alan yaklaşımının kısmen bulunması orta ve uzun vadede bu uygulamaların önemini arttıracaktır. Ancak bu çalışmalarda daha kapsamlı metropoliten alan yaklaşımlarına ihtiyaç vardır.

## **TÜRKİYE ULUSAL RAPORLARI'NDA YEREL YÖNETİMLER**

Türkiye'nin 2001, 2003 ve 2008 yıllarında hazırlanmış olduğu Ulusal Raporlar AB Üyelik Müzakereleri ile birlikte önem kazanmaya başlamıştır. Özellikle 2008 yılında hazırlanan ulusal rapor stratejik bir program olarak öne çıkmaktadır. Bu programda Avrupa Birliği'nin bölgesel fonlarının kullanımı, metropoliten kent yaklaşımı gibi konular ele alınmıştır. 2008 Ulusal Programı'nın 22. Fasal başlığı altında "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" yer almaktadır.



Bu kapsamda Avrupa Birliği'nin Katılım Öncesi Mali Yardım aracı olan IPA fonlarından yararlanılabilmesi için Türkiye'de kurumların kapasitesinin dönüştürülmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda birçok bakanlıkta özel birimlerin kurulması, personel istihdamı, personelin kapasite gelişimi ön görülmüştür. Bu kapsamdaki bazı örnekler şunlardır:

- İller Bankası'nın kapasitesinin geliştirilmesi,
- İller Bankası altında Çevre Altyapı Projelerine destek olmak üzere bir yapı kurulması,
- Kalkınma Ajansları'nın kuruluşu,
- Uygulanacak IPA projelerinin takibi için yazılımların oluşturulması,
- İl Planlama Kurulları'nın güçlendirilmesi,
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı içinde Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı'nın hazırlanması.

Türkiye'de özellikle 2001 ve 2003 Ulusal Programları temelinde özelleştirme, kiralama, yap-işlet-devret ile düzenleyici kurumların kurulması (Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu, Enerji Piyasası Kurulu, vs.) gibi yöntemler hızlanırken yerel yönetimlerin hizmet sunma kapsamındaki yetkileri de arttırılmıştır.

Ayrıca düzenleyici etki analizi, bölgesel/yerel kalkınma ajansları kurulması, orta vadeli harcama programı, kent konseyleri, yerel yönetimlerin faaliyetlerine gönüllü katılım, belediye birliklerinin ortak hizmet üretebilmesi, yerel yönetimlerin yeniden ölçeklendirilmesi, AB NUTS (istatistikî bölge sistemi) sisteminin oluşturulması, merkezi yönetimin taşra teşkilatlarının kaldırılması, Kamu İhale Kanunu, stratejik plan hazırlama zorunluluğu ve yerel yönetimlere yetki devri 2003 yılından itibaren Türkiye'nin Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde yaşadığı önemli değişimler olmuştur.

## **AB UYUMU VE REFORM UYGULAMALARI**

Avrupa Birliği uyum ve müzakere sürecinde yerel yönetimlere yönelik yapılan reform çalışmalarının etkisi önemli olmuştur. Bu çerçevede hem yerel yönetimlere yetki devri sağlanması hem de şeffaflık ve hesap verebilirlik temelinde idari teşkilatın dönüştürülmesi planlanmıştır. Bu süreçte Kamu Yönetimi Reformu'nun yapılamaması ise eksik bir temel aşama olarak kalmıştır ve halen yapılamamış olması Avrupa Birliği üyelik sürecinde önemli bir eksiklik teşkil etmektedir. Bu kapsamda özellikle Avrupa Birliği'nin kendi içinde bölgesel kalkınma ve yerel yönetimler açısından geldiği noktanın bir yansıması Türkiye ile üyelik müzakerelerinde ortaya çıkmaktadır. Yukarıda sunulan reformlar temelinde Türkiye'ye Avrupa Birliği tarafından sağlanan fonların içeriğinden çok bunların Türkiye'nin kamu yönetimi ve kurumsal yönetim çerçevesinde nasıl bir etki yarattığı, yönetim kültürünün nasıl bir

deneyim ve dönüşüm yaşadığını anlayabilmek önemli bir süreçtir. Bu açıdan Avrupa Birliği tarafından sunulan yerel yönetim politika önerileri ve fonları etkili birer araç olarak öne çıkmaktadır.

Bu anlamda Avrupa Birliği'nin Türkiye ile müzakereler kapsamında sağladığı fonların Türkiye'de yerel yönetimler üzerindeki etkisi önemlidir. Gelecek yıllarda özellikle IPA fonları yerel yönetimlere çok önemli katkılar sağlayacaktır. Bu etkinin ekonomik boyutunun yanında fonlar ile gelen yönetim kültürünün, proje bazlı ve katılımcı anlayış ile yönetim kültürü oluşması Türkiye'nin Avrupa Birliği ile kalkınması bakımından önemli bir değişime işaret etmektedir.

Yerel yönetimlerin kullandığı bu fonlar aracılığı ile kurumsal kapasite ihtiyacı, yerel ölçekte ortaklık anlayışının eksikliği, kamu yönetiminin yerel ölçekte değişim gereksinimlerine yetki devri ile destek sağlayamaması, Avrupa'nın uyguladığı bölgesel ve yapısal uyum fonları için önemli bir soruna işaret etmektedir. Bu sorunlar, sağlanacak fonların yönetimi konusunda yerel ölçekte ve merkezi yönetim ölçeğinde ortaya çıkan adaptasyon eksikliğini de göstermektedir.

AB katılım sürecinde hem yapısal fonların kullanılabilmesi hem de diğer üye ülkelerle idari eşgüdüm sağlanabilmesi için kurulan istatistikî bölgeleri var olan idari yapıya yeni bir ekleme olarak düşünülmemiştir. Bölgesel politika geliştirmenin daha çok merkezi karar alma mekanizması dışında bağımsız politikalar geliştirebilmek; yerelin ekonomik ve sosyal kimliği ve potansiyelinden yararlanan bir yerel girişim kurgulayabilmek ile ilgili olduğu savunulabilir. Bu yaklaşım mevcut kurumların yerele daha çok söz hakkı tanıyacak şekilde yeniden yapılandırılması ile olabileceği gibi yeni idari birimler oluşturarak da olabilir. Ancak önemli olan yerele söz hakkı tanınması, yerelin sesinin dinlenmesi ve merkezi-yerel yönetim işbirliğine olumlu bakılmasıdır. Bu, orta kademedeki kurumların rollerini değiştirerek de gerçekleştirilebilir. Nitekim il özel idarelerini, büyükşehir belediyelerini güçlendirmek bu stratejilerin içine girmektedir. Kurulan Bölgesel/Yerel Kalkınma Ajansları da bu yerel potansiyeli dinleyebildiği ve harekete geçirebildiği ölçüde etkili olacaktır.

5449 nolu yasayla kurulan Kalkınma Ajansları'nda merkezi hükümetin başını çektiği bir yönetim yapısı oluşturulmuştur. Vali idari kurulun başı olmakla beraber T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı kullanılacak fonların dağılımına, yıllık çalışma planlarına, Genel Sekreter'in atanmasının onaylanmasına, plan ve programların prensiplerinin belirlenmesine ve personel politikasına karar vermektedir. Eğer açık ve net bir yerel kalkınma vizyonu oluşturulup İÖİ ve belediye daha fazla yetki ile donatılabilirse ajansların başarısının ve Avrupa Birliği entegrasyonun artacağı öngörülebilir. Yoksa merkezi bir şekilde planlanan bir Kalkınma Ajansı'nın ulusal kalkınma modellerinin uğradığı başarısızlığı yaşaması olasıdır.

Avrupa Birliği fonlarının Türkiye'de etkin yönetim için Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin kurularak Avrupa Birliği'ne karşı tek bir yetkili kurumun ortaya konması

da önemli bir açılım olmuştur. Bunun yanı sıra Avrupa Birliği bölgesel istatistikî sistemi temelinde Türkiye’de NUTS bölgeleri oluşturulmuş ve bu bölgeler temelinde de 26 adet yerel kalkınma ajansı kurulması öngörülmüştür. Bu yapı da özellikle merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkileri açısından incelendiğinde ulusal kalkınmadan yerel kalkınmaya geçişin önemli bir göstergesidir.

Bu kapsamda 2009 yılı itibari ile Adana, İzmir, İstanbul, Van, Mevlana (Konya-Karaman), Şanlıurfa’da kalkınma ajansları kurularak özellikle Avrupa Birliği fonlarının yönetimi ve Avrupa Birliği’nin bölge yönetimi anlayışı temelinde kalkınma yaklaşımı hayata geçirilmeye başlanmıştır. 2009 yılı sonuna kadar tüm Kalkınma Ajansları’nın kuruluşu ve yapılması tamamlanacaktır.

Bu yaklaşım temelinde merkez-yerel yönetim arasındaki dikey ilişkinin halen devam etmesi, bölgesel planlama ve mekânsal planlama alanındaki eksikler, bölgesel idare sisteminin ve politika üretim araçlarının eksikliği Avrupa Birliği’nin bölgesel gelişim politikaları temelinde birer eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak kısa sürede sağlanan bu gelişmeler ileride Avrupa Birliği temelinde yaşanan bölgesel kalkınma yaklaşımı için önemli birer açılım sağlayacaktır.

Son olarak, Avrupa Birliği kapsamında Türkiye’nin bölgesel eşitsizleri gidermeye ve bölgesel gelişmeyi sağlamaya yönelik çalışmalarında “Cazibe Merkezleri” çalışması önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye’nin önceki yıllarda Avrupa’da yaygın olarak uygulanan büyüme kutupları strateji temelinde oluşturduğu bu yaklaşımı Türkiye’ye uyarlayarak mevcut Avrupa Birliği mevzuatı yanında özgün bir çalışma yapması Avrupa ölçeğinde bir bölgesel gelişme sağlama açısından ilgi çekicidir.

Cazibe Merkezleri ile amaçlanan, farklı bölgesel odaklar geliştirmek ve böylece birkaç bölgenin hatta kentin üzerindeki kalkınma yükünü, (İstanbul, İzmir, Ankara gibi göç baskısı, sosyal uyum sorunları, altyapı sorunları, düzensiz kentleşme, yeni yoksulluk sorunu yaşayan kentler) daha fazla sayıdaki ve mekânsal olarak farklı noktalarda konumlanmış odaklara yönlendirmektir. Böylece İstanbul, Ankara ve İzmir’e göre daha az ilerleme kaydetmiş kentlerin canlanması sağlanabilecektir. Cazibe Merkezi yapılması planlanan bu kentlerin ortak özelliği, yüksek işsizlik oranı, kişi başına düşen gelirin düşüklüğü, ortalamanın altında insan sermayesi gelişimi ve kamu hizmetinin yetersizliği olarak öne çıkmaktadır. Diğer amaçlarla yakından ilişkili olmakla beraber daha iktisadi diğer bir kullanım alanı ise, gelişme potansiyeline sahip olmayan bölgelerin refah düzeyinin arttırılması ile ilgilidir.

Cazibe Merkezleri ve bölgesel kalkınmaya duyulan ihtiyacın bir önemli nedeni de Türkiye’de bölgelerarası eşitsizliğin günümüzde ölçülebilir düzeyde hissedilir hale gelmesidir. Bölgesel eşitsizlikler, bölgenin içsel dinamiklerini harekete geçirecek bütüncül kamu yatırımları, insani sermaye, iş ağları, altyapı, mali kaynaklar, özel sektör, yabancı yatırım gibi olanaklara sahip olmamasından kaynaklanır. Bu an-

lamda Cazibe Merkezleri bu tür bölgelerde kapasite geliştirme ve istihdam yaratma amacıyla da kullanılmıştır ki Türkiye uzun yıllardır yaşadığı yüksek işsizlik sorununu bölgesel temelde geliştireceği kalkınma stratejileri ile azaltabilir.

Bu nedenle aşamalı göç olgusunun tetiklenmesi gibi bir unsur da göz önünde tutulmalıdır. Buna göre bu merkezlerin belirlenmesinde şehrin kendi bölgesinde en yüksek sosyo-ekonomik gelişmişlik endeks değerine sahip olması, kendi bölgesinde en yüksek nüfusa sahip olması, şehirde üniversite kampüsünün bulunması, havaalanının bulunması, hizmet sektöründeki istihdam oranının yüzde 35 veya daha üstü olması kriterleri temel alınmıştır.

Bu çerçevede Cazibe Merkezleri ve yerel kalkınma ajansları ile oluşturulacak bölgesel gelişim odağı Türkiye'nin ileride Avrupa Birliği uyum süreci ile birlikte bölgesel politikaya yöneleceğinin ve bunun gerektireceği mekânsal ve idari planlama ile politika süreçlerine yöneleceğini göstermektedir. Bu anlamda Metropolitan Alan ve Bölge temelinde bir oluşumun tartışılması orta ve uzun vadede faydalı olacaktır.

## Bölüm 2

# Yerel Yönetim Reformu

Bu kitabın birinci bölümünde Türkiye’deki Yerel Yönetim Reformu’nun oluşmasını sağlayan nedenler ayrıntılı biçimde açıklanmıştır. Türkiye’deki iç ve dış dinamiklerin yerel yönetimlerimizi nasıl şekillendirdiğini aktardıktan sonra belediyeçilik hareketimizin geçmişi konusunda kısa bir bilgi vermek yararlı olacaktır.

Türkiye’nin yüz elli yılı aşan bir yerel yönetim geleneği vardır. Özellikle kentlerde belediyelerin 19. yy’ın ikinci yarısında kurulmaya başladığını görmekteyiz. Cumhuriyet’in kuruluşuyla birlikte 1924 Anayasası’yla bir yandan devlet yeniden kurulurken, köylerden başlayarak yerel yönetimler de yeniden oluşturulmaya başlanmıştır. Belediyelere ilişkin köklü değişiklik ise Avrupa’daki gelişmeleri de göz önüne alarak 1930 yılında yapılmıştır.

1930’da çıkarılan Belediye Yasası ile yerel demokrasinin kurulması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bunların başlıcaları kadınların seçme ve seçilme hakkına kavuşması, yerel halkın yönetime katılma hakkı, demokratik temsil ve hesap verebilirliktir. Belediyelerin demokratik bir organ olarak oluşturulmalarının yanında görev alanları da çok genişletilmiştir. Böylece, merkeziyetçiliğe karşı bir adım da atılmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimler açısından 20. yy’a baktığımızda belediyeçilik hareketinde önemli dönüşümlere yol açan gelişmeleri görmekteyiz. Belediyeçilik hareketindeki önemli değişim hiç kuşkusuz Türkiye’nin çok partili siyasi yaşama girdiği 1945’den sonra yaşanmıştır. 1946 seçimleriyle birlikte muhalif partiden seçilenlerin çoğunlukta olduğu belediye yönetimleri de ortaya çıkmıştır. 1961 Anayasası’yla ise belediye başkanlığı seçiminde önemli bir değişiklik yapılmıştır. 1930’dan bu yana belediye başkanını belediye meclislerinin kendi üyeleri arasından seçme yönteminin halkın doğrudan belediye başkanını seçme yöntemine geçilmiştir. Bu değişim, yerelde de güçlü politikacıların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Batı demokrasilerinde de ülke politikasına geçişin ilk adımını yerel yönetimler oluşturmaktadır. Türkiye’de halkın doğrudan belediye başkanını seçmesiyle birlikte bu yönde Türkiye’de de bir gelenek başlamıştır. Bugün Başbakan Recep Tayyip Erdoğan bu gelişmenin en önemli örneğidir.

Belediye tarihi bakımından ikinci bir gelişme 1973 yerel seçimlerinde yaşanmıştır. Bu seçimlerde ilk kez muhalefet partisi İstanbul başta olmak üzere neredeyse bütün büyükşehirlerde belediye başkanlığını kazanmıştır. Bu durum yerelde iktidar-muhalefet çatışmasını başlatmıştır. Bu çatışma belediyeçilik hareketi için olumlu

sonuçlar doğurmuştur: Yerel özerklik, yerel kaynak yaratma, birlik kurma ve evre sorunlarıyla uğraşma gibi...

Belediyecilik tarihi bakımından önemli bir başka gelişme de büyükşehirlerin oluşturulmasıdır. 1984 yılında büyükşehirler kurulurken bu belediyelere kamu gelirinden daha çok pay verilmiş ve imar konusunda merkezietçi yapıdan tamamen vazgeçilmiştir. Dünyadaki küreselleşmenin kendini gösterdiği 1980'lerin başında atılan bu adım, İstanbul başta olmak üzere büyükşehirlerde kümelenen sorunların çözümü konusunda etkili olmuştur. Belediyelere imar yetkisinin devredilmesi olumlu gelişmelerin yanında pek çok da olumsuz gelişmeye yol açmıştır. Belediyelerin imar yetkisini demokratik biçimde denetleyecek bir mekânizma kurulmadan getirilen bu yenilik, sonuçta 1999 depreminde binlerce insanın ölümüne, evsiz kalmalarına yol açmıştır.

1996'da İstanbul'da toplanan HABITAT II Konferansı küreselleşme tartışmalarını Türkiye gündemine taşımıştır. Bir yandan küreselleşmenin ortaya çıkardığı sorunlar ve çözümleri diğer bir yandan ise demokratik yönetim kavramının içeriği tartışılmıştır. HABITAT II Konferansı sivil toplum, katılım, saydamlık, hesap verebilirlik, iyi yönetim gibi kavramlarla tanışmamızı sağlamıştır.

21. yy'a girdiğimiz bu dönemde Türkiye'de yerel yönetim yapısı tarihi sürecinden dersler alarak köklü bir değişime uğramıştır. Bu bölümde iç ve dış dinamiklerin Türkiye'de yerel yönetim sistemini hangi yönde ve nasıl etkilediğini tartışacağız. Bu tartışmadan sonra da Avrupa'da seçilmiş bazı ülkelerden örnekler vereceğiz. Böylece, yerel yönetimlerle ilgilenen herkese Türkiye'yle Avrupa ülkeleri arasında kıyaslama yapma ve de günümüzdeki sorunları daha iyi anlama olanağı verebileceğimizi umuyoruz.

## DEVLETİN İŞLEVLERİNDEKİ DEĞİŞİM

Kitabın birinci bölümünde ayrıntılı olarak anlattığımız nedenlerle 21. yy'ın gerektirdiğı bir kamu yönetimi kurulması zorunlu olmuştur. Yargı ve yasama dışında tüm kamu yönetimini düzenleyen bir yasa tasarısı hazırlanmış, ancak bu tasarının yasalaşması gerçekleştirilememiştir. Türkiye tümenden bir reform yapma yerine zamana yayılmış bir reform süreci içindedir. Bu anlayış içinde kısım kısım Anayasa'da değişikliğe gidilmekte, ilgili yasalar da değiştirilmektedir.

Küreselleşme ve Avrupa Birliği'ne uyum süreci ve iç dinamikler devletin ana işlevlerinde bazı değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir. Son zamanlarda "ulusal devlet" en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Ulusal devlet bir yandan bazı yetkilerini ve işlevlerini uluslararası kuruluşlarla paylaşırken bir yandan da merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru kayan bir süreci yaşamaktadır. Merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin yerele devrini gerektiren bu süreçten yalnız yürütme or-

ganı etkilenmemektedir. Ulusal devletin yürütme yanındaki önemli kuvvetlerinden olan yasama ve yargı da bu değişimden payını almaktadır. Bu aşamada küresel değişimin hangi çapta olduğunu göstermek amacıyla yasama ve yargıda gözlemlenen değişikliklerden söz etmek yararlı olacaktır. Daha sonra da yürütme erkinin merkezi yönetim ayağı üzerinde kısaca durularak yerel yönetimlerdeki değişim ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

## YASAMA

Türkiye’de yasama sürecine baktığımızda ulusal egemenliğin kullanımında bazı kısıtlar olduğunu görmekteyiz. TBMM, Türkiye dışında oluşturulan uluslararası kuruluşların kabul ettiği normları yasalaştırma gibi bir durumla karşılaşmaktadır. Birleşmiş Milletler başta olmak üzere AB ve öteki uluslararası kuruluşların kararlarının oluşmasında parlamentonun bir görevi olmamaktadır. Tüm ülkeleri bağlayan bu kurallar teknokratlar ve uluslararası uzmanlar eliyle oluşturulmakta, hükümetlerin bile pek az etkisi olmaktadır. Hatta son yıllarda olumlu bir gelişme olarak bu kararlarda sivil toplum kuruluşlarının da etkisi artmaktadır. Sonuçta, parlamentoların işlevi kendi dışlarında oluşturulan bu kuralların iç hukuk kuralı haline getirilmesinden ibaret olmaktadır. Parlamento açısından ortaya çıkan bu durumun “demokratik açık” yarattığı ortadadır.

TBMM de dünyadaki demokratikleşme hareketinden etkilenmiş durumdadır. Son yıllarda, TBMM’nin bu etki altında Kadın-Erkek eşitliği ve İnsan Hakları gibi komisyonlar kurduğunu görmekteyiz. Bunun yanında, yasama sürecinde parlamentonun yalnızca halktan aldığı temsili yetkiye dayanmayarak sivil toplumla ilişkiye geçme çabaları da sözünü ettiğimiz demokratikleşme rüzgârının bir sonucudur.

TBMM yürütmenin yanında AB ülkeleri başta olmak üzere dünyanın önde gelen ülkeleri için özel komisyonlar kurarak yürütme görevlerine yardımcı olmaktadır. Bu tür komisyonların sayısında önemli bir artış gözlemlenmektedir.

## YARGI

Yasama organı yanında yargı da ulusal egemenliğin kısıtlanması sonucunda ortaya çıkan duruma uyum göstermektedir. Örneğin Türk halkı adına karar verirken yalnız iç hukuku değil, uluslararası hukuku da göz önüne almaktadır. Bazı durumlarda ulusal yargı nihai kararı verememektedir; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi. Ulusal yargı yetkisini sınırlayan başka bir yöntem de uluslararası tahkime gidilmesidir. Yabancı sermayeyle ilişkilerde uluslararası tahkim sıkça başvurulan bir yoldur.

İnsanlık aleyhine işlenen suçlarda iç yargı yoluna gidilememesi durumlarında Lahey’deki Uluslararası Ceza Mahkemesi de küresel bir yaklaşım göstermektedir.

## YÜRÜTME

Geleneksel olarak yürütme merkezi ve yerel yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu ayrımın yanında bazı konumlarda yürütme işlevini üstlenmiş YÖK gibi özerk kurumlar da oluşturulmaktadır. Kitabın birinci bölümünde belirtilen nedenlerle yürütmenin geleneksel yapılanması ve işlevlerinde de önemli değişiklikler olmuştur. Küreselleşmenin ortaya çıkardığı ekonomik sorunlarla baş edebilmek için bağımsız bir Merkez Bankası oluşturulmuştur. Bunun yanında merkezi yönetimin doğrudan karar verme, denetleme ve yönlendirme işlevleri düzenleyici kuruluşlara aktarılmıştır. Bu düzenleyici kuruluşlar özerk yapılar olarak oluşturulmuştur. Serbest rekabetin tam uygulanabilmesi, küçük tasarruf sahiplerinin korunması gibi gerekçelerle yürütmenin doğrudan müdahalesi sınırlandırılmıştır. Bu nedenle, bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de pek çok alanda düzenleyici kuruluş ortaya çıkmıştır.

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de merkezi yönetimin üstlendiği birçok görev yerele bırakılmıştır. Bu görev paylaşımına paralel olarak da kaynakların paylaşımında yerel yönetimler lehine bir gelişme söz konusudur. Bu konu üzerinde Türkiye’deki yerel yönetim sistemini anlatırken ayrıntılı olarak durulacaktır.

Merkezi yönetimin yapısı ve işlevlerinde görülen değişimi hükümet işlerinin işleyişinde de görmekteyiz. Temel konularda karar verme sürecinde merkezi hükümet ve yönetim yanında Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi bazı kurullar da oluşturulmuştur. Bakanlıkların da giderek katılımcı yöntemler kullandığı görülmektedir. Yürütmenin işleyişinde yalnızca katılım araçlarından yararlanılmamaktadır. Saydamlık ve hesap verebilirliği artırmak için yeni yöntemler uygulanmaktadır.

Örneğin, Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’na göre bakanlıklar faaliyet raporları yayımlamakta, devletin gelir ve giderleri ayrıntılı biçimde internet üzerinden paylaşılmaktadır. Bilgi edinme hakkı, iyi yönetim ilkelerini desteklemek üzere yasalaştırılmıştır. Her kamu kurumunun internet sitesinde bilgi edinmeyle ilgili özel bir pencere bulunmaktadır. Bazı durumlarda yurttaşlar yazılı başvuru yerine interneti kullanabilmektedir. Yürütmenin büyük yatırımlarında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) yapması; yasaların hazırlanması sırasında düzenleyici etki analizinin yapılması zorunluluğu; sosyal etki analizleri demokratik yönetim anlayışının sonuçlarıdır.

Yürütmenin işlevleri ve işleyişindeki değişiklikler yanında hükümetin ekonomiye doğrudan müdahalesi de hemen hemen ortadan kalkmış durumdadır, kitlerin özelleştirilmesi gibi.



## YEREL YÖNETİMLER

Yürütmenin merkezi yönetime ilişkin yetki ve görevleri değişime uğrarken diğer bir değişimi yerel yönetimlerde gözlemlemek olasıdır. Küreselleşmenin iyice belirginleştiği 1980'lerin başlarından bu yana tüm dünyada desantralizasyon, sürdürülebilirlik, sivil toplum, iyi yönetim, dezavantajlı gruplar gibi konularda büyük tartışmalar yaşanmakta ve buna paralel olarak da yerel yönetimlerde yeni düzenlemeler yapılmaktadır. 1992'de yapılan Rio Konferansı, bunu izleyen öteki uluslararası konferanslar ve özellikle 1996'da İstanbul'da toplanan HABİTAT II Konferansı bu tartışmaların ve değişimin en önemli göstergeleridir.

Avrupa'da merkezîyetçi bir ülke olarak tanınan Fransa başta olmak üzere pek çok ülke yürütmenin görevlerini gözden geçirerek merkezi yönetimin rolünü azaltmış ve yerel yönetimlerin konumunu güçlendirmiştir. Türkiye de kitabın başında anlatılan nedenlerden dolayı bu değişim hareketi içinde yer almıştır. 1982 Anayasası'ndan bu yana Türkiye yerel yönetim sistemini güçlendirmek üzere altı defa yasa tasarısı hazırlamış; bunların bazıları mecliste tartışılmış; ancak bir türlü desantralizasyonu sağlayacak yasal adım atılamamıştır. Bu adımlar Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 2002'de iktidara gelmesiyle atılmıştır. Gerçekleştirilen Yerel Yönetim Reformu'yla köyler hariç olmak üzere yerel yönetim yasaları tümünden değiştirilmiştir. Bu değişiklikleri şöyle açıklayabiliriz:

Ülkemizde üç düzeyde yerel yönetim bulunmaktadır: İl özel idaresi, belediye ve köy. Günümüzde tamamlanmaya çalışılan Yerel Yönetim Reformu bu yönetimlerden il özel idaresi ve belediyeyi kapsamaktadır. Köy yönetimi kapsam dışı bırakılmıştır. Ancak, Türkiye'deki yaklaşık 80 bin yerleşim yerini kapsayan 35 bin köy muhtarlığının Türkiye coğrafyasındaki dağılımının ve birbirinden kopukluğunun ortaya çıkardığı sorunlar il özel idaresi, büyükşehir ve yerel yönetim birlikleri yasalarıyla çözümlenmeye çalışılmıştır.

Hükümet, kapsamlı bir kamu yönetimi reformu programıyla iddialı bir çıkış yapmıştır. Bu program, merkezi yönetimin küçültülmesi ve eğitimden sağlığa kadar pek çok kamu hizmetinin yerelleştirilmesini öngörmekteydi. Bu çıkış, anayasal engeller yanında, hem politik hem de sosyal bir dirençle karşılaştı. Sonuçta, bir yandan Cumhurbaşkanlığı vetosu, öte yandan Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı, bu iddialı ve kapsamlı girişimin bir anda gerçekleşemeyeceğini ortaya koydu.

Yerel Yönetim Reformu kapsamında eski yasaların iyileştirilmesi yerine tümü iptal edilip, İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyesi ve Belediye kanunları ile belediye birlikleri için yeni kanunlar düzenlenmesiyle köktenci bir yöntem tercih edilmiştir. Reformun tamamlanması için, yerel yönetimlerin kaynaklarını arttıran ve yeniden düzenleyen bir yasanın da çıkarılması gerekmektedir. Bu konudaki hazırlıklar Bakanlar Kurulu gündemine kadar gelmiştir. Hükümetin Yerel Yönetim Reformu girişimi

bölgeler için ayrı bir yönetim kurulmasını içermemiştir. Son zamanlarda, bölgesel kalkınmayı sağlamak için kalkınma ajansı kurulmasına olanak veren yeni bir yasa çıkarılmıştır. Bu yasanın taslağında kalkınma ajansı ifadesinden önce “bölgesel” kelimesi yer almaktaydı, ancak sonradan bu terim bile kullanılmamıştır.

Yerel Yönetim Reformu’nun getirdiği yenilikleri dört başlık altında inceleyebiliriz:

- 1) Demokratik Yönetişim
- 2) Yeni Görev Paylaşımı
- 3) Yeni Yönetmelik Araçlar
- 4) Kaynak Paylaşımı

## DEMOKRATİK YÖNETİŞİM

Reform öncesi, gerek belediyelerde gerekse il özel idarelerinde bürokratik ve hiyerarşik yetkilerle donatılmış bir başkanlık sistemi bulunmaktaydı. Bu nedenle, karar alma sürecinde ve uygulamada belediye ve il özel idarelerinin seçilmiş organları yönetimin başını sorgulayamıyordu. Ayrıca, bu yönetimler üzerinde merkezi idarenin ağır bir idari vesayeti mevcuttu. Halka hesap verme yerine, idari makamlara ve müfettişlere hesap veren bir yerel yönetim anlayışı yürürlükteydi. Bunun sonucu olarak sivil toplumun etkin biçimde yönetime katılımından söz etmek de mümkün değildi.

Reform, il özel idareleri ile belediyelerde demokratik bir yönetim anlayışını egeyen kılacak yenilikler getirmiştir. Bu yenilikleri şöyle özetleyebiliriz:

- Reform öncesi, belediyeler kendilerini ilgilendiren en önemsiz konularda bile başkanlıklar ve merkezi idare ile doğrudan yazışma yapamıyordu. Meclis kararları mülki idare amirinin onayına tabiydi. Belediyelerin hesapları ve mali işlemleri İçişleri Bakanlığı müfettişlerinin denetimi altındaydı. Reformla birlikte, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki kısıtlayıcı vesayet yetkisi azaltılmış bulunmaktadır.
- Eski düzende sınırlı zamanlarda toplanabilen meclis, reformdan sonra ayda bir olmak üzere tüm yıl boyunca toplanabilmektedir.
- Meclisin denetim yetkisi arttırılmıştır. Bunu sağlamak için meclis, belediye hesaplarını kontrol üzere denetim komisyonu kurabilmektedir. Ayrıca, meclis, bilgi edinme ve denetim yolları açısından TBMM’ye benzer yetkilerle donatılmıştır.
- Meclis içinden seçilen komisyonlarda, siyasi partilerin güçlerine göre temsili esası getirilmiştir. Böylece, muhalefet belediye içinde olan işler konusunda daha yakından bilgi alabilmekte ve bunları denetleyebilmektedir.

- Belediye meclisi içindeki ihtisas komisyonlarına sivil toplum ve kamu kurumları ile üniversite temsilcileri ve muhtarlar katılabilmektedir.
- Mahalle muhtarlıklarının belediye sistemi içine alınması, katılım hakkının genişletilmesi açısından çok önemlidir. Mahalle muhtarlıkları, belediye meclisi dışında da kendi mahallelerini ilgilendiren işlerde belediye kararlarını etkileme gücüne sahip hale gelmişlerdir.
- Kent konseyinin kurulması ile kenti ilgilendiren konularda sivil toplum başta olmak üzere kamu kurumları ve üniversite temsilcilerinin görüş oluşturması, belediye etkinliklerini etkilemesi ve denetlemesi olanağı ortaya çıkmış bulunmaktadır.
- Yerel yönetim hizmetlerine gönüllü katılımı sağlayan ve böylece demokratik ortamı güçlendiren yeni bir yaklaşım yasalarda yer almaktadır.

### BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN YENİ KONUMU

1984'ten beri belediye sisteminin bir parçası olan büyükşehir belediyeleri ile büyükşehire bağlı belediyeler arasında tam anlamıyla bir işbirliği ve eşgüdüm sağlanamamaktaydı. Özellikle, imar uygulamaları konusunda büyükşehir ile belediyeler arasında yaşanan çekişmeler, kamu hizmetlerinin sunumunu geciktirmekteydi. Ayrıca, büyükşehir sınırları, metropoliten alanın içinde ve yakın etkisinde olan yerlere hizmet götürülmesini kısıtlamaktaydı. Yeni büyükşehir yasasıyla, yukarıda sayılan sakıncalar giderilmiş bulunmaktadır.

### YENİ GÖREV PAYLAŞIMI

İl özel idareleri ile belediyelerin görevleri eski kanunlarda liste usulüne uygun olarak ayrıntılı olarak madde madde gösterilmekteydi. Yeni düzenlemede her ne kadar genel bir yetki tanımı yapılamamışsa da, görevler birkaç cümle içinde özetlenmiştir.

Yerel yönetimlerin yeni görev alanları saptanırken dünyadaki gelişmelerin göz önüne alındığı anlaşılmaktadır. Bilindiği gibi günümüzde, kalkınma yaklaşımında önemli değişiklikler olmaktadır. Küreselleşmenin etkisiyle kendi kendine yeterli bir ekonomiye dayalı ulusal kalkınma yöntemi yerine, dış dünya ile etkileşim içinde olan ve kent odaklı bir ekonomik gelişmeyi temel alan (yerel kalkınma modeli) dünyaya hakim olmaktadır. Bu durum, il özel idareleri ile belediyelerin yeni görevlerinin saptanmasında etkili olmuştur.

Bugün, yerel yönetimlerin eski görevlerine eklenen yeni alanlar şöyle sıralanabilir:

### BELEDİYELER

- Kentleri ekonominin motoru haline getirmek amacıyla ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi görevi, belediyeye verilmiş olan görevlerin başında gelmektedir. Bu

görevin yerine getirilmesi için belediyeler, tıpkı merkezi idare gibi, turizm, sağlık, sanayi, ticaret ve eğitim alanlarındaki yatırımlara teşvik verme olanağı ile donatılmıştır.

- Her türlü okul binasının yapım, onarım ve bakım yükümlülüğü getirilmiştir.
- Belediyelere, gecekondu alanları ile kent içindeki çöküntü alanlarını ekonomi için bir fırsat olarak değerlendirmeye olanak tanıyan kentsel dönüşüm yetkisi verilmiş bulunmaktadır.
- Belediyelerin arsa ve konut üretimlerini kolaylaştıran yeni yetkiler getirilmiştir.
- Kentteki doğal ve kültürel mirasın korunması ve ekonomiye kazandırılması da belediyelerin yeni görevleri arasındadır.
- Belediyelere, amatör sporun geliştirilmesini amaçlayan yeni yetkiler verilmiştir.
- Büyük belediyelerde, kadın ve çocuğa karşı şiddeti azaltmak ve bu duyarlı grupları korumak üzere belediyelerin sığınma evleri açmaları öngörülmektedir.

## İL ÖZEL İDARELERİ

- İl özel idarelerine ilişkin eski yasadaki görevler, yeni yasa da aynen korunmaktadır. Ancak, ekonomik ve toplumsal kalkınmayı sağlayan ve çevre sorunlarına çözüm getiren yeni yetkilerin daha açık biçimde ifade edildiğini görmekteyiz.
- İl özel idarelerine verilen yeni görevler arasındaki önemli alanlardan birisi de yoksullara mikro kredi sağlanması konusudur.
- Köy birlikleri ile ilişkiler:
  - Yerel yönetim birliklerine ilişkin yeni yasa kapsamında köy birlikleri de yeniden düzenlenmiştir. Köy birliklerinin İhale Kanunu kapsamı dışında bırakılması, birliklerin hızla gelişmesine olanak vermiştir. Bu sayede, il özel idarelerinin köylere götürmekle yükümlü oldukları hizmetlerin sunumunda bu birlikler etkin bir konuma gelmiştir.
  - Ayrıca, hükümetin iki yıldır uygulamaya koyduğu KÖYDES (Köylerin Altyapısını Destekleme) Projesi, köylerin içme suyu, kanalizasyon ve yol gibi temel altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesini hızlandırmıştır. Bu amaçla, Maliye Bakanlığı bütçesine konulan ödenek, İçişleri Bakanlığı'nın eşgüdümünde il özel idarelerine aktarılmaktadır. Bu proje, bölgelerarası dengesizliğin giderilmesinde ve hizmetler açısından köyle kent arasındaki uçurumun azaltılmasında önemli rol oynamaktadır.

İl özel idaresi ile belediye yasalarında görev alanları genişletilmekle kalmamış hizmet sunumunda çağdaş gelişmeleri göz önüne alan düzenlemeler de yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi, özürü, yaşlı ve düşük kesimlere hizmet sunumunda özel

yöntemlerin geliştirilmesi zorunluluğudur. Bunun yanında, merkezi idare, yerel yönetimler ve sivil toplumla eşgüdüm ve ilişkiyi güçlendirme gibi yeni yetkilerin yerel yönetimlere verildiğini görmekteyiz. Ayrıca, doğal afetlerde yerel yönetimlerin daha etkin hale getirilmesini sağlayan acil durum planlaması konusu da yeni bir sorumluluk olarak yerel yönetimlere verilmiştir.

## YENİ YÖNETSEL ARAÇLAR

Yerel yönetimlerde hem etkinliği arttırmak hem de iyi yönetim ilkelerini yerleştirmek amacıyla, il özel idareleri ve belediyelerde mali yönetim tümüyle değiştirilmiş bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin mali kaynakları ile harcamalarında saydamlık ve hesap vermeyi sağlamak yeni mali düzenin başlıca amaçlarındandır. Etkinliğin artırılmasını da amaçlayan yeni mali düzenin öngördüğü yönetsel araçları kısaca sıralamak gerekirse:

- Yerel yönetimlerde gereğinden fazla personel istihdamını önlemek ve yerel yönetimlerin büyüklüklerine göre kadrolarını standardize etmek amacıyla norm kadro sistemi getirilmiş bulunmaktadır.
- Yerel yönetimlerde kişisel ve keyfi yönetim yerine, hizmetleri ve yatırımları önceden planlayan; maliyet-fayda analizi yapan bir anlayışı yerleştirmek için stratejik plan yapılması zorunluluğu getirilmiştir.
- Yerel yönetim bütçelerinde verimliliği ölçmek ve karşılaştırma yapmayı olanaklı kılmak için bütçe ve yatırım planlaması tamamıyla değiştirilmiştir. Analitik bütçe ve çok yıllık yatırım planlaması gibi teknikler uygulamaya konmuştur. Buna uygun olarak muhasebe sistemi de değiştirilmiş bulunmaktadır.
- Kamu harcamalarında israfı önlemek ve etkinliği sağlamak üzere yeni iç denetim ve dış denetim mekânizmaları geliştirilmiştir.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu TBMM'nin tüm kamu harcamalarını denetleyip izleyebilmesini sağlamak üzere, kamu tanımını genişletmiştir. Bu yeni düzende, merkezi yönetim ile birlikte, yerel yönetim bütçeleri de konsolide edilerek TBMM'nin bilgisine sunulmaktadır.

## SON GELİŞMELER

İl Özel İdaresi, Büyükşehir, Belediye ve Belediye Birlikleri kanunlarının çıkarılmasından sonra merkezi yönetimin sorumluluğunda olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılarak bu birimin tüm yetki, görev ve olanakları il özel idarelerine devredilmiş bulunmaktadır. Bu yeni düzenlemenin sonuçları konusunda bir değerlendirme yapmak için henüz yeterli süre geçmiş değildir. Ancak, illerde yapılan gözlemler, bu Genel Müdürlüğün sunduğu hizmetlerin il özel idareleri tarafından daha etkin biçimde yerine getirildiğini göstermektedir.

Yerel Yönetim Reformu'nun tamamlanması amacıyla yerel yönetime ilişkin temel kanunların yanında başka yasa tasarıları üzerinde de çalışılmaktadır. Örneğin, yerel yönetim gelirlerini yeniden düzenleyen yasa tasarısı Bakanlar Kurulu gündemindedir. Merkezi yönetim tarafından yürütülen sosyal hizmetlerle kültür hizmetlerinin yerel yönetimlere devrine ilişkin yasa tasarıları hazırlanmış ve TBMM'ye gönderilmiştir.

## KAYNAK PAYLAŞIMI

Merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki en kritik sorun kaynakları paylaşma sırasında ortaya çıkmaktadır. Kural olarak görev paylaşımı yapıldığı zaman yerel yönetimlere devredilen görevlerle orantılı kaynak paylaşımı da yapılması gerekmektedir. Bu kural Anayasa'da da yer almaktadır. Ancak, uygulamaya bakıldığında kaynak paylaşımında bu kurala uyulmadığı görülmektedir. Yerel Yönetim Reformu'nu tamamlama savındaki 2008 tarihli kaynak paylaşımı düzenlemesi de yerel yönetimlere gereken kaynağı sağlayamamıştır.

Kaynak paylaşımına ilişkin son on yıllık verilere bakıldığında yerel yönetim gelirlerinin oluşumunda bir değişim yaşanmadığı gözlemlenmektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık %50'si merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerden yapılan transferlerden sağlanmaktadır. Kendi öz gelirlerinde de bu yıllarda bir artış olmadığı görülmektedir.

Yerel yönetim gelirlerinin kamu gelirleri içindeki payı (sosyal güvenlik hariç) %17 dolayındadır. Yerel yönetimlerin kamu harcamalarındaki payı ise (sosyal güvenlik harcamaları hariç) %19.5'e yaklaşmaktadır. Bu açıklamalar da göstermektedir ki, kaynak paylaşımında büyük sorun bulunmaktadır. Yerel yönetim yatırım harcamalarının kamu yatırım harcamaları içindeki payı %23.4'dür. Bu rakam da göstermektedir ki, sosyal güvenlik sistemi dışarıda bırakıldığı zaman, Türkiye'de merkezi yönetimin ulusal kalkınmadaki rolü azalmıştır. AB de benzer bir eğilim göstermektedir. Aşağıdaki tabloda bu eğilim açıkça görülmektedir.

Karşılaştırmalı Yerel Yatırım Harcamaları	
	Kamu Harcamaları İçinde Yerel Yatırım Harcamalarının Payı
İtalya	mevcut değil
Fransa	%69.5
İspanya	%29.6
Polonya	%62.0
Çek Cumhuriyeti	%47.1
Türkiye	%23.4

## Bölüm 3

# Ülke Uygulamaları / Yerel Yönetimlerin Yapısı

Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu üzerine yapılan tartışmalarda merak edilen konulardan birisi Türkiye’deki yeni yerel yönetim düzeninin Avrupa Birliği ülkelerindeki yerel yönetim sistemleriyle farklarının neler olduğudur. Başlarda da anlatıldığı gibi Avrupa Birliği ülkeleri yerel yönetim sistemlerinde bir birlik yoktur. Ülkeler kendi özel koşullarına göre yerel yönetimlerini oluşturmuşlardır. Yerel yönetimlerin yapısı, işleyişi, kurulması gibi konularda Avrupa Birliği tarafından kabul edilen standart Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’dır.

Avrupa Birliği’nin beklentisi, üye ve aday ülkelerin sözü edilen Şart’a uymasıdır. Ancak bunun yanında, Avrupa Birliği gerek Anayasa Taslağı’nda gerekse Lizbon Sözleşmesi’nde ve bölgesel politika belgelerinde ek koşullar öne sürmektedir.

Bu bölümde Türkiye’deki yerel yönetim sistemini Avrupa Birliği ülkelerindeki uygulamalarla karşılaştırmak adına beş Avrupa Birliği ülkesinin mevcut durumu incelenmiştir. Bu ülkelerin seçiminde Türkiye’ye örnek olabilecek nitelikler aranmıştır. Bu amaçla, üniter devlet yapısı, coğrafi büyüklük ve yenilikçi anlayışı yansıtacak ölçütler göz önüne alınmıştır. Sonuçta, şu ülkeler seçilmiştir: Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti.

Bu bölümde verilen bilgiler esas itibarıyla Avrupa Konseyi tarafından *Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Yapısı ve İşleyişi* başlığı altında yayınlanan monografilere dayanmaktadır. Bazı durumlarda, kitabın sonunda verdiğimiz kaynakçada gösterilen kaynaklardan yararlanılmıştır.

Karşılaştırmalı çalışmaya geçmeden önce okumayı kolaylaştırmak üzere seçilmiş Avrupa ülkeleri için kullanılan formata uygun biçimde Türkiye yerel yönetim değerlendirilmesi bu bölümün başında verilmiştir.

## A. TÜRKİYE YEREL YÖNETİM YAPISI

### YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

Türkiye’de Yerel Yönetim Birimleri üç kategoriye ayrılır. Bunlar belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir. Mahalle, belediye seviyesinde yerel yönetimin en küçük birimi olarak kabul edilmektedir.

### İSTATİSTİKSEL BİLGİ

Türkiye’de 2.947 adet belediye ve 81 il özel idaresi bulunmaktadır. Aşağıda belediyelerin nüfus ve statülerine göre dağılımı görülmektedir.

	Toplam	Büyükşehir	İl Merkezi	Büyükşehir İlçe	İlçe Merkezi	Belde
NÜFUS ARALIĞI	2947	16	65	143	749	1974
0-1999	913				47	866
2000-4999	1121				215	906
5000-9999	349			4	181	164
10000-24999	229		2	13	181	33
25000-49999	94		7	19	63	5
50000-99999	93		22	19	52	
100000-249999	65		25	30	10	
250000-499999	52	1	9	42		
500000-999999	24	8		16		
1000000 dan Büyük olanlar	7	7				

### ANAYASAL VE YASAL ÇERÇEVE

Türkiye’de yerel yönetimler Anayasa’nın 123. ve 127. Maddesi ile düzenlenmiştir. 123. Madde ile idarenin bütünlüğü ilkesi vurgulanmakta, idarenin hem merkezden yönetim hem de yerinden yönetim esaslarına dayandığı ifade edilmektedir.

127. Madde ise direk yerel yönetimlerle ilgili kanundur. Bu madde ile yerel yönetimlerin kuruluş esasları, seçimler, idari vesayetin hangi hallerde kullanılacağı anlatılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin kademeleri, seçim usulleri, İçişleri Bakanlığı’nca denetimi, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun hareket etmesi ve sorumluluklarıyla doğru orantılı gelir sağlanması ilkeleri açıklanmaktadır..



Yerel Yönetimleri Düzenleyen Yasalar ise şu şekilde sıralanabilir:

- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

## YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

Türkiye’de yerel yönetimler, belediyeler ve il özel idareleri olarak örgütlenir. Köyler en küçük yerel yönetim birimi olmakla beraber, köylerin ihtiyaçları çoğunlukla merkezi hükümet ya da il özel idarelerince karşılanmaktadır.

Belediyeler illerde, ilçelerde ve beldelerde örgütlenmektedir. Belediyeler, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İl Özel İdareleri, her ilde, il sınırları içinde belediyelerin sorumlu olmadığı alanlardan sorumludur. Bu da demektir ki, il özel idaresi en çok kırsal alanların ihtiyaçlarının karşılanmasında rol almaktadır.

## BELEDİYELELER

Türkiye’de belediyeler statü olarak değişik kategorilerde yer alır. En önemli ayırım büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler arasındadır. Bunun dışındaki farklılıklar daha çok idari statüden ileri gelir. İl merkezi belediyeleri, ilçe merkezi belediyeleri ve belde belediyeleri gibi farklılıklar buna örnektir. Büyükşehir Belediyesi statüsü ise boyuttan ileri gelmektedir.

## BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELELERİ

Büyükşehir Belediyesi Kanunu ilk defa 1984 yılında artan göçle gelen hızlı kentleşme sorunuyla daha başarılı bir şekilde mücadele edebilmek için getirilmiştir. Bu kanun 2004 yılında yeniden yazılarak, değişen şartlara uyarlanmıştır.

Kanuna göre Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

Büyükşehir belediyesi en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsar. İlçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini; ilk kademe belediyesi büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade eder. Büyükşehir belediyesi büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşur.

## ORGANLAR

### BELEDİYELELER

#### Başkan

Belediye başkanı her beş yılda bir seçimle başa geçer. Belediyeyi temsil eden en yüksek kademeli yetkilidir. Büyükşehir belediye başkanlarının büyükşehir ilçe belediye başkanlarının aldığı kararları veto etme hakkı vardır. Belediye meclisi ve belediye encümenine belediye başkanı başkanlık eder.

Başkanın mevkisini seçimlerden önce kaybetmesine sebep olabilecek tek şey, belediye meclisinin başkanın yıllık aktivite raporunu yetersiz bulması sonucu İçişleri Bakanlığı'nın isteği ve Danıştay'ın kararı ile görevinden alınmasıdır.

#### Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Üyeleri her beş yılda bir seçilir. Belediye meclisi üyeleri belediyenin sınırları içindeki nüfusa göre beş ile elli beş arasında değişen bir sayıya sahiptir. Büyükşehir belediyeleri için bu rakam daha da büyük olabilir.

Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir. İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur.

#### Belediye Encümeni

Belediye encümeni belediyenin yürütme organıdır. Belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

## İL ÖZEL İDARESİ

### Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek; il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak ile görevlidir.

İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek; il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak; bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek; bunlarla ilgili raporları meclise sunmak ile görevlidir.

### İl Genel Meclisi

İl Genel Meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.

### İl Encümeni

İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. İl özel idaresinin yürütme organıdır.

Görev Dağılımı Tablosu

Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi			Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Orta Kademeli Yönetim	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Dolaylı	İsteğe bağlı	Başka bir yönetim birimi adına
Genel Yönetim											
Güvenlik, polis	x			x		x		x		x	
İtfaiye			x	x		x		x		x	
Sivil koruma	x			x		x		x		x	
Adalet	x			x		x		x		x	
Resmi kayıt işleri	x			x		x		x		x	
İstatistik kayıtları	x			x		x		x		x	
Seçim kayıtları	x			x		x		x		x	

## Görev Dağılımı Tablosu

Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi			Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Orta Kademe Yönetim	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Dolaylı	İsteğe bağlı	Başka bir yönetim birimi adına
<b>Eğitim</b>											
Okul öncesi eğitim	x			x		x		x		x	
İlköğretim	x			x		x		x		x	
Ortaöğretim	x			x		x		x		x	
Mesleki ve teknik eğitim	x			x		x		x		x	
Yüksek öğrenim	x			x		x		x		x	
Yetişkin eğitimi	x			x		x		x		x	
<b>Diğer</b>											
<b>Kamu Sağlığı</b>											
Hastaneler	x		x		x	x		x		x	
Sağlık koruması	x			x		x		x		x	
<b>Sosyal Refah</b>											
Yuvalar ve çocuk bakımevleri	x			x			x	x		x	
Sosyal hizmet	x			x		x		x		x	
Yardım evleri	x		x		x		x			x	
Sosyal güvenlik	x			x		x		x		x	
<b>Diğer</b>											
<b>Konut ve Şehir Planlama</b>											
Konut	x		x		x		x	x		x	
Şehir planlama			x	x		x			x	x	
Bölgesel/mekansal planlama	x		x		x	x		x		x	
<b>Çevre ve Halk Sağlığı</b>											
Su ve atık su			x	x		x		x		x	
Çöp toplama			x	x		x		x		x	
Mezarlıklar			x	x		x		x		x	
Mezbaa			x	x		x		x		x	
Çevre koruma	x		x		x	x		x		x	
Tüketici hakları	x		x		x	x		x		x	

## Görev Dağılımı Tablosu

Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi			Yetki Türü				Yetki Kullanımı			Başka bir yönetim birimi adına
	Devlet	Orta Kademe Yönetim	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Dolaylı	İsteğe bağlı	
<b>Kültür, Boş Zaman Faaliyetleri ve Spor</b>											
Tiyatrolar ve konserler	x		x		x		x		x	x	
Müzeler ve kütüphaneler	x		x		x		x	x		x	
Parklar ve açık alanlar			x	x		x		x		x	
Spor ve boş zaman	x		x		x		x	x		x	
İbadethaneler	x			x		x		x		x	
Diğer kültürel faaliyetler	x		x		x	x	x				
<b>Trafik, Ulaşım</b>											
Yollar	x		x	x	x	x		x		x	
Ulaşım	x		x		x	x		x		x	
Şehir kara ulaşımı			x	x		x		x		x	
Şehir raylı sistemleri			x	x		x		x		x	
Limanlar	x			x		x		x		x	
Hava alanları	x			x		x		x		x	
Diğer	x		x		x	x		x		x	
<b>Ekonomik Hizmetler</b>											
Isınma	x		x		x	x		x		x	
Şehir ısıtma sistemleri			x	x			x	x		x	
Su			x	x		x		x		x	
Tarım, ormancılık, balıkçılık	x			x		x		x		x	
Elektrik	x			x		x		x		x	
Ekonomik teşvikler	x			x		x		x		x	
Ticaret ve endüstri	x			x		x		x		x	
Turizm	x		x		x	x	x	x		x	
Diğer											
<b>Diğer fonksiyonlar</b>											

## YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

5779 sayılı il özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi ile ilgili kanuna göre genel bütçe vergi gelirlerinin yüzde 2,85'i büyükşehir alanları dışında kalan belediyelere, yüzde 2,5'i büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ise büyükşehir alanında toplanan vergilerin yüzde 5'ini almaktadır.

Yeni mali paylaşım sisteminde belediyeler öncelikle büyükşehir sınırları dahilindeki ilçe belediyeleri ve diğer belediyeler olarak ayrılmıştır. Diğer belediyelerde vergi paylarının yüzde 80'i eski pay dağıtım sisteminde olduğu gibi kişi başına eşit dağıtım esasına göre, geri kalan yüzde 20 ise DPT tarafından tespit edilen gelişmişlik sıralaması esas alınarak dağıtılmaktadır. Burada amaçlanan, bölgesel gelişme farklılığı sonucu ortaya çıkan gelir dengesizliklerini gidermektedir.

Büyükşehir sınırları dahilindeki ilçe belediyelerinde ise nüfusa göre kişi başına eşit dağıtım kriterinin uygulanmasına devam edilmektedir. Ancak, büyükşehir ilçe belediyelerinin vergi paylarından bağlı oldukları büyükşehir belediyelerine aktarılan payın oranı yüzde 35'den yüzde 30'a indirilmiştir. İl özel idarelerine dağıtılan kaynakta nüfusun payı yüzde 50, illerin yüzölçümü yüzde 10, köy sayısı yüzde 10, kırsal alan nüfusu yüzde 15 ve gelişmişlik endeksi yüzde 15 olmaktadır.

5779 sayılı Kanun'la getirilen diğer bir yeni uygulama ise denkleştirme ödeneğidir. Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının binde biri denkleştirme ödeneği olarak bütçeye konularak; bu ödeneğin yüzde 60'ı nüfusu 5.000'e kadar olan belediyeler, yüzde 40'ı ise nüfusu 5.001-9.999 arası olan belediyeler arasında eşit olarak dağıtılacaktır. Bu düzenlemeye paralel olarak, mahalli idarelere yardım amacıyla bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine ödenek konulamayacağı hükmü getirilmiştir.

## DENETİM

### BELEDİYELER

Belediyelerde iç ve dış denetimi yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de aynı esaslara göre denetlenir.

### İL ÖZEL İDARESİ

İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, il özel idaresinin

malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendirileceği personel tarafından da denetlenir. İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin, ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından, belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanlığı hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini; hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ve o ilin valisinden ister.

### YENİ İÇ DENETİM SİSTEMİ

5018 sayılı kanunla gelen yeni düzenlemeye göre, belediyelerde belediye başkanı, il özel idarelerinde de valiler yapılan tüm harcamalardan sorumlu mercilerdir. Kendi meclislerine, harcamacı tüm dairelerin yaptığı harcamalar için hesap verme yükümlülüğündedirler. Harcamalara yetki veren daire genelde belediyelerde harcama birimi olmaktadır. Mevzuatın izin verdiği durumlarda, bu belediye başkanının kendisi de olabilmektedir.

Valilerin ve belediye başkanlarının finansal sorumluluğu ve meclislerin görevi yeni mevzuat ile artırılmıştır. Bu, yerel meclislerde denetim komiteleri kurulması ile gerçekleştirilmiştir. Tüm il genel meclisleri, nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerin meclisleri il merkezi olan belediyeler ve ilçe belediyeleri her senenin başında meclis üyelerinden oluşturulan ve 3-5 üye arasında değişen üye sayısı ile bir denetim komisyonu kurmakla yükümlüdür. Bu, yürütme ile meclis arasındaki dengeyi kurmak bakımından çok önemli gözükmektedir.

Dış denetim halen Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesidir. Denetimler sonucunda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar.

### YEREL DEMOKRASİ

Türkiye'de yerel yönetim seviyesinde yönetime sivil toplumun katılımı birkaç mekânizma ile gerçekleşebilir. Birincisi, yerel yönetimin kurumlarında sivil toplumun görüşlerini ifade etmelerine izin veren mekânizmaların kullanılması şeklinde olur. İkinci olarak Kent Konseyi aracılığıyla, üçüncü olarak da mahalle seviyesinde muhtarlar aracılığı ile sivil toplumun yerel yönetime katılabileceğini söyleyebiliriz.

## BELEDİYE MECLİSLERİ VE İHTİSAS KOMİSYONLARINA KATILIM

Belediye Meclislerinin toplantıları halka açıktır. Aynı şekilde Belediyelerin İhtisas Komisyonlarının toplantılarına da, mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın katılabilir ve görüş bildirebilir. Aynı şekilde, Belediye Kanunu'nda stratejik planların hazırlanışında yereldeki sivil toplumun fikrinin alınması gerektiği vurgulanmaktadır.

## KENT KONSEYLERİ

Kent konseyi, kent yaşamında 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 geçirmek için kurulmuş yapılardır. Sivil toplumun yerel yönetimlere katılımını kolaylaştırmak için kurulmuş konseyler HABİTAT II Zirvesi sonrası kurulan Yerel Gündem 21 sayesinde hayata geçirilmiştir.

Kent Konseylerinde, yereldeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, üniversiteler, sivil toplum örgütleri ve mahalle muhtarları temsilcileri bulunur. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.

## MAHALLE MUHTARLIĞI

Mahalle belediyelerin en küçük birimidir. Muhtar, mahalleyi temsil etmek üzere yerel seçimlerle seçilir. Muhtar, hiçbir parti ile bağlantısının olmaması ve doğrudan mahalle sakinlerini temsil etmesi sebebiyle, tabandan demokratik hareketin en güzel örneğini oluşturmaktadır. Muhtarlık kurumunu güçlendirmek, Türkiye'de tabandan demokrasinin ve sivil toplumun güçlendirilmesi anlamına gelir. Belediye Kanunu'nda muhtarlık yetkilerini artıran birçok hüküm vardır.

Belediye Kanunu'na göre mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir demektir. Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Ayrıca, mahalle muhtarları İhtisas Komisyonlarına ve meclis toplantılarına katılıp görüş bildirmek hakkına sahiptir.

Muhtarlık yasa ile birçok yetki ile donatılmış olmasına rağmen bugün muhtarlar yerel ve merkezi yönetim yetkililerinden fazla bir destek görmemekte ve birçok durumda şevk kırıcı uygulamalarla karşılaşmaktadırlar. Bu sebeple, Türkiye'de muhtarlık kurumunu güçlendirecek bir hareket, tabandan demokrasinin gelişmesi anlamında büyük bir hizmet yapmış olacaktır.



## B. FRANSA YEREL YÖNETİM YAPISI

### YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

Fransa'da dört yerel yönetim birimi bulunmaktadır: komünler(belediyeler), iller (*départments*), bölgeler ve kamu işbirliği kuruluşları.

### İSTATİSTİKSEL BİLGİ

Sayılarla Yerel Yönetimler	
<b>Belediyeler (communes)</b>	<b>36.787</b>
Metropolitan* Fransa	36.570
DAT (denizaşırı topraklar)	217
<b>İller (départments)</b>	<b>100</b>
Metropolitan Fransa	96
DAT	4
<b>Bölgeler</b>	<b>26</b>
Metropolitan Fransa	22
DAT	4

Fransa'da Nüfusa Bağlı Olarak Belediyelerin Sınıflandırılması (2006 Nüfus Verileri/Fransa İstatistik Kurumu Verilerine göre)	
Nüfus	Belediye Sayısı Oranı
1.000 altı	27.189
1.000 - 4.999	7.764
5.000 - 9.999	1.071
10.000 - 49.999	849
50.000 - 99.999	97
100.000 üzeri	47

### ANAYASAL HÜKÜMLER

Fransa üniter yapıya sahip bir devlettir. Ancak, 1982 yılından sonra yaşanan değişimler ile yerinden yönetim(desantralizasyon) anlayışı anayasal düzende etkili olmuştur. Bu değişimde, valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin kaldırılması temel mihenk taşı olmuştur. Ayrıca, 2003 yılında Anayasa'nın 1. mad-desinde üniter

devlet yapısına eklenen desantralizasyon tanımı ile bu sürecin yasal dayanağı da sağlanmıştır. Bunun yanı sıra tüm siyasi, kamu ve özel sektör çalışma pozisyonları için kadın ve erkeklere eşit fırsatlar yaratılması Anayasa'ya 2008 yılında eklenmiştir.

1982 ve 2003 yılları arasında yapılan yerel yönetim reformları Fransa'daki güçlü merkezi yönetime dayalı üniter devlet yapısını yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı çerçevesinde dönüştürmüştür.

Anayasanın 72. maddesine göre Fransa Cumhuriyeti'nin yerel yönetim yapısı komünler (belediyeler), iller (vilayetler - département) ve denizaşırı topraklardan oluşmaktadır. Bunlar dışında kurulacak yeni yönetim yapıları kanunla oluşturulabilir. Bu yönetimler, yasanın belirttiği şartlara bağlı kalarak seçilen yerel meclisler tarafından kendilerini özgürce idare eder. Örneğin, Fransız yerel yönetimlerinde önemli bir yer tutan "bölgeler" bu çerçevede daha sonradan yasa ile kurulmuştur.

Fransa Anayasası'nın 74. maddesinin belirttiği üzere Cumhuriyet'in denizaşırı toprakları Cumhuriyet'in çıkarları içinde ve kendi çıkarlarını gözeterek şekilde özel düzenlere tabi tutulabilir. Anayasa'nın 34. maddesine uygun olarak yerel yönetim meclislerinin seçimine ilişkin yöntemler kanun yoluyla belirlenir. Kanun aynı zamanda yerel yönetimler tarafından serbest idarenin temel prensiplerini de belirler.

## YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ YASAL ÇERÇEVE

Komünleri (belediyeleri) yöneten yasama hükümleri Belediyeler Kanunu ile düzenlenmiştir. 1884'den itibaren farklı zamanlarda yürürlüğe girmiş olan hükümlerden oluşan Belediyeler Kanunu belediyeler arası işbirliğini artırmak için geliştirilen 6 Şubat 1992 tarihli kanunla değişikliğe uğramıştır.

İlleri yöneten yasama hükümleri, genel haliyle 10 Ağustos 1871 Kanunu, 2 Mart 1982 Kanunu ve yetki paylaşımı ile ilgili geliştirilen kanunlardan gelmektedir. Bölgeler için ise asıl referanslar 5 Temmuz 1972 Kanunu, 2 Mart 1982 Kanunu ve yetki paylaşımı ile ilgili kanunlardır.

## İDARİ YAPI

### BELEDİYE (KOMÜN)

Fransa'da en küçük yerel yönetim birimini kırsal ve kentsel alan fark etmeksizin belediyeler (komünler) oluşturmaktadır. Bu açıdan, Fransa'da daha çok kırsal alanlara özgü köy-kasaba gibi örgütlenme ve yönetim birimleri bulunmadığı için en alt kademe yönetim birimi olarak belediyeler kabul edilir. Bu nedenle, Fransa'da nüfusu 50 kişi olan belediyeler bulunabilmektedir. Fransa'da bulunan 36.556 belediyenin 28.000'den fazlasının nüfusu 1.000 kişinin altındadır.

### **Belediye Hizmet Birlikleri:**

Bu yapılardan “syndicates” -belediye işbirlikleri, konsorsiyumları olarak çevrilebilir ve Türkiye’deki belediye birlikleri ile özdeşleştirilebilir- komünlerin (belediyelerin) daha sık başvurduğu bir yöntemdir.

Su, kanalizasyon ve çöp toplama hizmeti gibi farklı birçok hizmeti sunmak amacıyla kurulan “syndicates” Fransa’da 15.000 tek amaçlı, 3.000 çok amaçlı kurulmuştur. Bu da komünler arasındaki hizmet odaklı işbirliklerinin fazlalığını göstermektedir.

Belediyelerin bu yapısı 1960’lardan beri ölçek açısından değerlendirilmekte ve komünler birleşmeleri için teşvik edilmektedir.

Bu kapsamda “*communautés urbaines*” ve “*syndicates*” adları ile iki farklı yapıda komünlerin birleşmelerine olanak sağlanmıştır. Komünlerin isteği ve yerel meclislerin kararları ile kurulabilecek bu yapılar bir ve birden fazla komünün farklı hizmetleri ortak sunmasına ve yönetmesine olanak sağlamaktadır.

### **İL (DÉPARTEMENT)**

Fransa’nın temel yönetim birimlerinden biri de ildir. İller, merkezîyetçi yönetim geleneğinden gelen Fransız kamu yönetimi sisteminin halen önemli bir parçasıdır. İl Özel İdaresi olarak hizmet sunan bu yerel yönetim yapısı altında Fransa Anakarası’nda 96 il bulunmaktadır. Fransa’nın denizaşırı topraklarında ise 4 tane il bulunmaktadır. Böylece toplamda 100 Fransız ili bulunmaktadır.

İl örgütlenmesi Fransa’da altı yılda bir yapılan seçimlerle göreve gelen ve “İl Genel Meclisi” adı verilen organ ile düzenlenir. 1982 yılında yapılan Fransız Yerel Yönetim Reformu ile birlikte iller İl Genel Meclisi içinden seçilen bir başkan tarafından yönetilir. Bu görev daha önce “*prefect*” adı verilen ve merkez tarafından atanan valiler tarafından görülüyordu. Valiler halen merkez adına, başbakanın temsilcisi konumundadır ve kaymakamlarla birlikte ağırlıklı olarak denetim hizmetlerinin yapılmasını sağlamaktadır.

### **BÖLGE**

Yukarıda aktarılan il örgütlenmesi temelinde Fransız Anakarası’nda yirmi iki, Fransa’nın deniz aşırı topraklarında ise dört bölge bulunmaktadır. Fransız kamu yönetiminde bölge yönetimleri, komün ve il yönetimlerine göre daha yeni idari birimlerdir.

Fransa’da bölge yönetimi, özellikle merkezi yönetimin ekonomi ve alan planlamalarını daha etkin yapabilmek ve bazı hizmetlerin daha bütüncül biçimde sunulmasını sağlamak amacıyla 1964’te çıkarılan bir kanunla kurulmuştur. Daha sonra 1972–73 yıllarında reforma tabi olan bölge yönetimleri danışma organı olmaktan çıkarak bir kamu kurumu niteliği kazanmıştır.

Güçlü bir üniter devlet yapısına sahip Fransa’da bölge yönetimi anlayışına geçiş kolay olmamıştır. Bölge yönetimleri atanan bölge valileri eli ile bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınmasından sorumlu kurum haline getirilmiştir. İlk kurulduğu dönemlerde bölge yönetimi parlamentodaki milletvekilleri, bölgedeki illerden atanan belediye meclis üyeleri ve önemli komünlerin temsilcilerinden oluşmaktaydı.

Ancak 1982’de başlatılan reform çalışmaları ile birlikte Bölge Yönetimleri daha da önemli birer yerel yönetim organı haline gelmiştir. Ancak sınırlı finansal destek ve yetki devri olmaması nedeniyle çok büyük çaplı bölge yönetimleri oluşamamıştır. Bunun üzerine Bölge Meclisi de iller temelinde doğrudan seçilen meclis üyelerinden oluşmaya başladı. Böylece, bölge yönetimlerinin meşruiyeti ve bölgesel ölçekte karar alma süreçleri güçlendirildi.

Bunun yanı sıra kendi içinden bir başkan seçerek bölge ölçeğinde güçlü bir temsil sağlanmaya da çalışılmıştır. Bu çerçevede bölge yönetimleri özellikle komün ve il yönetimleri ile merkezi yönetim arasında uzlaştırıcı bir role sahiptir. Burada yerel yönetimin bölge ölçeğinde güçlü bir temsili olması, bölge yönetimlerinin önemini arttırmıştır. Bu, bölge yönetimlerinin etkin bir rol üstlenmesini de sağlamaktadır.

## BAŞKENTİN DURUMU

### İle-de-France

İle-de-France başkent Paris’in de içinde olduğu ve Fransa’da bulunan 26 Bölge Yönetimi’nden biridir. İle-de-France Bölge Yönetimi yetki alanı içerisinde 8 il ve 1.281 komün yer almaktadır. Bölge Yönetimi dâhilindeki iller şunlardır: Paris, Essone, Seine-et-Marne, Val-de-Marne, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-d’Oise

İle-de-France bölge yönetiminin encümeni, başkan ve 15 yardımcısından oluşmaktadır. Şu anki başkan Sosyalist Grup’tan Jean Paul Huchon’dur ve en son 2004 yılında altı yıllık bir süre için seçilmiştir.

Bölge Yönetimi’nin çalışmaları profesyoneller tarafından yönetilen beş birim altında bölge yönetim ofisinde (binasında) sunulmaktadır. Bu birimler Avrupa

ve Uluslararası İlişkiler, Sürdürülebilir Kalkınma, Kalkınma, Liseler, Toplum Birimleri'dir. Bu birimlere destek birimi olarak insan kaynakları, iç denetim, kurumsal iletişim, hukuk gibi bölümler destek vermektedir.

Bu birimler altında liselerin yapımı, yenilenmesi ve malzemelerinin alımı; yetişkin eğitimi ve mesleki eğitim; toplu taşıma ve yollar; bölgesel kalkınma ve planlama (büyük altyapı projeleri ve kırsal kalkınma); ekonomik kalkınma; konut edinme ve sosyal yardım; yüksek öğrenim ve araştırma; spor, turizm ve kültür alanlarında çalışmalar yürütülmektedir.

Fransa'da bölge yönetimlerinin önemli görevlerinden biri de bölge kalkınma planlarının hazırlanmasıdır. Bu bağlamda iki plan hazırlanmaktadır. Birincisi "Sdrif" adı verilen Bölgesel Kalkınma Planı Taslağı; ikincisi ise Merkezi Yönetim-Bölgesel Yönetim Müşterek Bölgesel Plan Sözleşmesi'dir.

Sdrif, konut, iş yaşamı, hava kalitesi, mücavir alan, kırsal alanlar, ulaşım ve hizmetler gibi bölgedeki günlük yaşama dair birçok konuda gelecek planlamasını sunar. İle-de-France'ın son Sdrif'i 2007 yılında hazırlanmıştır. Bu amaçla 2030 yılına kadar süren bir planlama yapılmıştır ve sunulan bazı temel hedefler şunlardır: Yılda 60.000 yeni konut yapılması, ormanların ve çiftlik alanlarının korunması, toplu taşıma hizmetlerinin geliştirilmesi.

Merkezi Yönetim-Bölgesel Yönetim Müşterek Bölgesel Plan Sözleşmesi ise altı yıllık bir süre için hazırlanır. Bu kapsamda özellikle Avrupa Birliği kapsamında yapılması ön görülen uygulama planları hayata geçirilir. İle-de-France'ın son Müşterek Bölgesel Planı Mart 2007 tarihinde bölgesel konsey başkanı ve bölge valisi arasında imzalanmıştır. 2007 – 2013 yıllarını kapsayan bu planın bütçesi 5.466 milyar €'dur. Bu bütçenin %62,7'si bölge yönetiminden, %37,3'ü ise merkezi yönetimden gelmektedir. Planın Avrupa Birliği önceliklerini de taşıyan üç temel hedefi ise toplu taşıma, yüksek öğrenim ve araştırma ile metropoliten bölge kalkınmasıdır.

Fransa'da bölge yönetimleri bölge demokrasisi başlığı ile bölge düzeyinde sivil katılımı da teşvik etmektedir. Bu kapsamda sivil toplum kuruluşlarına çeşitli fon olanakları sağlanırken, bir yandan da danışma meclisleri oluşturulmaktadır. İle-de-France 2004 yılında bir gençlik meclisi kurulmasını sağlamıştır. Daha sonra bir engelliler meclisi ve ayrımcılık danışma kurulu seçilmiştir. Ayrıca "Kadın – Erkek Eşitliği Misyonu" başlığı ile İle-de-France Bölge Yönetimi bir çalışma başlatmıştır. Burada bölge yönetimi içerisinde kadın – erkek eşitliğinin nasıl sağlandığı ve yapılması istenenler raporlanmaktadır.

Fransız kamu yönetiminde özel statülü yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi de aynı zamanda başkent olan Paris'tir. Paris tarihsel süreçte Fransa için her zaman özel statülü bir yönetime sahip olmuştur. Bu özel statü kapsamında Paris, hem il hem komün statülerine sahiptir. Paris'in yanı sıra Korsika ve Fransa'nın denizaşırı toprakları da özel statülü yönetimlere sahiptir.

### **Paris'in Özel Statüsü**

Paris özel statülü bir başkent yönetimi olarak hem belediye meclisi hem de il genel meclisi özelliğine sahiptir. Paris'in özel statülü olmasını sağlayan en önemli unsurlardan biri Kolluk-Emniyet Valisi'nin Paris Meclisi'nde devletin temsilcisi olarak yer almasıdır. Paris Belediye Başkanı'na emniyeti sağlama görevleri sınırlı ölçülerde 1982 sonrasında yapılan düzenlemelerle sağlanmıştır. Ancak bunlar Paris'te bulunan ve merkezi temsil eden Emniyet Valisi'nin yetkilerini azaltacak ölçüde değildir.

Paris, başkent ve özel yönetime sahip bir yerel yönetim birimi olarak ilçelere ayrılmıştır. 20 adet ilçenin bulunduğu Paris'te ilçeler diğer illerde, Marsilya ve Lyon hariç, olduğu gibi birer belediye tüzel kişiliğine sahip değildir. Bu yirmi ilçe Paris'in idari birimleri gibi yönetilmektedir. Bu ilçeler idari birim olmasına rağmen seçimle gelen ilçe meclisleri tarafından yönetilirler. Ancak rolleri daha çok danışmanlıktır. Üyelerinin bir bölümü Paris Meclisi'ne seçilir ve esas karar verme gücüne buradan katılırlar.

## GÖREV DAĞILIMI TABLOSU

Yukarıda sayıları ve yapısı verilen Fransız yerel yönetim yapılanmasının sunduğu hizmetler kapsamında oluşan görev dağılımı ile ilgili detaylar aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Görev Dağılımı Tablosu											
Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi			Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Orta Kademeli Yönetim	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Doğrudan	İsteğe bağlı	Başka bir yönetim birimi adına
<b>Genel Yönetim</b>											
Güvenlik, polis			x	x		x				x	x
İtfaiye			x	x		x				x	
Sivil koruma	x					x		x		x	x
Adalet	x		x		x	x		x	x	x	
Resmi kayıt işleri	x			x				x			
İstatistik kayıtları	x			x				x			
Seçim kayıtları			x	x		x		x			
<b>Eğitim</b>											
Okul öncesi eğitim	x		x		x	x		x			
İlköğretim	x		x		x	x		x			
Ortaöğretim	x	bölge			x	x		x			
Mesleki ve teknik eğitim	x	bölge				x					
Yüksek öğrenim	x			x		x		x			
Yetişkin eğitimi		bölge				x					
<b>Diğer</b>											
<b>Kamu Sağlığı</b>											
Hastaneler	x				x				x		
Sağlık koruması	x	il (département)	x		x			x			
<b>Sosyal Refah</b>											
Yuvalar ve çocuk bakımevleri			x	x				x			
Sosyal hizmet		il (département)			x	x		x			
Yardım evleri	x	il (département)			x				x	x	
Sosyal güvenlik	x			x				x			
Diğer		il (département)									
<b>Konut ve Şehir Planlama</b>											
Konut	x			x	x			x			
Şehir planlama			x		x	x				x	
Bölgesel/mekansal planlama	x	il (département)	x		x	x			x	x	

## Görev Dağılımı Tablosu

Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi			Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Orta Kademeli Yönetim	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Doğrudan	İsteğe bağlı	Başka bir yönetim birimi adına
<b>Çevre ve Halk Sağlığı</b>											
Su ve atık su	x		x		x	x		x			
Çöp toplama			x	x		x		x			
Mezarlıklar			x	x		x		x			
Mezbaha											
Çevre koruma	x		x		x	x		x			
Tüketici hakları	x			x		x		x			
<b>Kültür, Boş Zaman Faaliyetleri ve Spor</b>											
Tiyatrolar ve konserler	x	il (département)	x	x							
Müzeler ve kütüphaneler	x	il (département)	x		x						
Parklar ve açık alanlar			x	x				x			
Spor ve boş zaman	x		x				x				
İbadethaneler											
<b>Diğer kültürel faaliyetler</b>											
<b>Trafik, Ulaşım</b>											
Yollar	x		x		x			x			
Ulaşım	x	il (département)	x		x			x			
Şehir kara ulaşımı			x		x			x			
Şehir raylı sistemleri		bölge					x				
Limanlar	x	il (département)	x								
Hava alanları	x			x			x	x			
<b>Diğer</b>											
<b>Ekonomik Hizmetler</b>											
Isınma			x	x				x			
Şehir ısıtma sistemleri			x	x				x			
Su			x	x							
<b>Tarım, ormancılık, balıkçılık</b>											
Elektrik	x	x			x				x		
Ekonomik teşvikler	x		x		x					x	
<b>Ticaret ve endüstri</b>											
Turizm	x		x		x					x	
<b>Diğer</b>											
<b>Diğer fonksiyonlar</b>											



## ORGANLAR

Fransa'da yerel yönetimler Komün (Belediye), İl (Department) ve Bölge düzeyinde mutlaka bir **“başkan”**, **“yerel meclis”** ve başkanın uygun göreceği durumlarda ise yürütme görevini yerine getiren bir **“encümen”**den oluşur.

Bunun yanında üç yerel yönetim yapısı için de geçerli olan “Yerel Meclisler” karar ve onay makamı, “encümen” ise yürütme organı olarak görev yapar. Encümen, başkanın uygun göreceği görev alanlarında, çalışmaların etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla yerel meclis içerisinde ve başkan yardımcılarını sıfatıyla oluştururlar.

### Belediye Başkanlarının Maaşı:

Önceleri gönüllü ve siyasi bir hizmet olan belediye başkanlığı özellikle 1982 sonrası yaşanan reform süreçleri ile rolü ve sunduğu hizmetlerle artan bir görev haline gelmiştir. Bu nedenle belediye başkanları görevlerine göre cüzi de olsa bir maaş almaktadırlar.

Örneğin 40.000 nüfuslu bir komünün belediye başkanı yıllık kazancı 27.000 €'dur. Bu miktar Paris, Marsilya ve Lyon gibi Büyükşehirler için iki katına çıkmaktadır. Bunun yanında belediye başkanlarının büyük bir çoğunluğu ulusal parlamentoda milletvekili de olduğu için milletvekili maaşından da ayrıca yararlanabilmektedir.

Bu yapılanmada belirleyici olan yerel seçimlerde bir belediye meclisinin seçilmesidir. Bu seçimler Fransa'da altı yılda bir yapılır ve siyasi partiler seçimlere bir liste ile katılırlar. Seçilen liste çoğunluk yönetimine sahip olarak etkin bir belediye yönetim sürecine sahip olur. Seçilen belediye meclisi içerisinde ise bir başkan seçilir. Başkanlık makamı siyasi idarenin en güçlü organı olarak görev yapar. Bu kapsamda üç yerel yönetim birimindeki başkanlık makamlarının rolü aşağıda aktarılmıştır.

## BAŞKAN

### Komün Başkanı

Belediye (komün) Meclisi'nin en yetkili idari organı belediye başkanlığı makamıdır. Belediye başkanı komünün seçilmiş başkanıdır. Belediye Meclisi'nin çoğunluk oyu ile seçilerek gelmesi sebebiyle belediye başkanı politik olarak önemli bir güce sahiptir.

Belediye başkanı aynı zamanda merkezi hükümetin de vekili konumundadır.

### **Belediye Başkanının Görevleri**

- Adli kayıt hizmetleri;
- Polis ve emniyet hizmetleri;
- Seçimlerin hazırlanması ve düzenlenmesi hizmetleri;
- Merkez adına yasal evrakların çıkarılması hizmetleri (kimlik kartı, pasaport, yabancılar için belgeler, oturma izni, vs.);
- Askere alım verilerinin hazırlanması hizmetleri,
- Zorunlu eğitime tabi olanların belirlenmesi hizmetleri.

Belediye başkanı, komün idaresinin başındaki en önemli politik figür olarak belediye meclisinin kararlarını uygulamakla sorumludur. Bunun yanı sıra başkan, belediye bütçesini hazırlar ve meclisin onayına sunar; ilgili masrafları onaylar. Başkan, kamu ortak mallarını korumak ve yönetmekle, geliri işletmekle de sorumludur. Komüne ait kamu kuruluşlarının ve hesaplarının kontrol edilmesi de başkanın görevleri arasındadır.

Belediye Meclisi'nden aldığı yetkiyle resmi işlerde komünü temsil eden başkan, satış, kazanç, değişim, paylaşım, hediye ve bağış kabulü gibi belediye meclisi tarafından onaylanmış anlaşmaları uygular; mülklerin kira kontratını hazırlar, belediye işleri için sözleşme teklifi verir.

### **İl Başkanı**

İl Genel Meclisi Başkanlığı ilin temel idari organıdır. Başkan, İl Genel Meclisi kararlarını hazırlamak ve uygulamakla yükümlüdür. İl Genel Meclisi Başkanı politik güce sahip en önemli figür olarak yönetimdeki yasal sorumluluğa sahip kişidir.

En başta belirtildiği üzere 2 Mart 1982 tarihli kanuna göre iller ve bölgelerin daha önce vali tarafından yürütülen idari sorumlulukları "İl Genel Meclisi Başkanı"na devredilmiştir. Kanun gereğince başkanın pozisyonu ildeki devlet temsilcisi olmasıyla daha da güçlenmiş oldu. Buna göre, komündeki belediye başkanı gibi İl Genel Meclisi'nden çoğunluk oylarıyla gelen başkan da artık önemli bir rol oynamaktadır. İl Genel Meclisi Başkanı bütçeyi hazırlar ve sunar. Masrafları onaylamakla beraber ilin gelirlerini de belirler. Bunun yanında başbakan ve bakanlıkların yürütmeye dair görevlerinin de yasal temsilcisidir.

Başkan il hizmetlerinin başındaki politik güç olarak kendi sorumluluk ve kontrolü dâhilinde bu hizmetlerin başkanı olma yetkisini bir başkasına devredebilir. İlin kamu mallarını yönetmekle beraber, bunlar üzerindeki polis kontrolünü düzenler. İl Genel Meclisi için yerel işleri yürütür.

İl adına tüm anlaşmaları genel konseyin belirlediği şartlar doğrultusunda sonuca bağlayan kişi yine başkandır. Ayrıca il işlerini yönetir ve müzakere/karar toplantılarına sunulması gereken işlerin başlangıç denetlemesinden sorumludur. Her sene başkan, İl Genel Meclisi'ni ilin durumundan, farklı hizmetlerin faaliyet ve finansmanından ve ilgili gelişmelerden haberdar eder. Ayrıca, devletin idari birimlerine İl Genel Meclisi kararlarını, ilin finansal durumunu bildirir.

### **Bölge Başkanı**

Bölge Meclisi Başkanlığı makamı bölgenin en yüksek idari organıdır. İl Genel Meclisi başkanı ve belediye başkanı gibi bölge meclisinin çoğunluk oyları ile seçilen Bölge Meclisi Başkanı bölgeye dair kararların alınması, uygulanması ve yönlendirilmesinde hayati rol oynar. Bölge Meclisi Başkanı bölge düzeyindeki harcamalarını onaylamakla beraber gelirlerini de belirler.

Bölge hizmetleri başkanı olarak kendi kontrolü ve sorumluluğu dâhilinde, herhangi bir işi farklı hizmet sorumluluklarına ayırabilir. Ayrıca, bölgenin kamu mallarını yönetmekle beraber sözleşmelerin sonuçlarını bölge adına takip eder, bölge adına bölge meclisi kararlarına sadık kalarak yasal yaptırımları yerine getirir. Aynı zamanda genel meclise sunulması gereken konuların başlangıç tahlillerinden sorumludur.

Her sene başkan, bölge meclisini bölgenin durumundan, faaliyetlerden, bölgenin farklı hizmet finansmanından, ona bağlı diğer organlardan haberdar eder. Bu rapor, bölge meclisinin kararlarının idari durumuna dair detaylar verir.

### **MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ**

1983'den itibaren Fransa'da yürürlükte olan yetki transferiyle ilgili kanunlar şu prensibe dayanmaktadır: Merkezi yönetim sorumluluğundaki yetkilerle komünlere, illere ve bölgelere devredilmiş yetkilerin birbirinden kesin çizgilerle ayrılığı ilkesi.

Bu ilke çerçevesinde her yetki alanı ve buna tekabül eden kaynaklar, ya merkezi yönetime ya da komünlere, illere ve bölgelere devredilir. Yine de, yetki paketinin bir erke bırakılmasıyla ilgili bu prensipte birçok istisna bulunmaktadır.

Fransız Anayasası'nda yer alan bu prensibe göre yerel yönetimler tarafından uygulanan yetkilerin tanımı yasamanın işidir. Ancak, Fransa'nın yasama organı olan Fransız Parlamentosu ve Senatosu'nda yerel güçlerin temsilcileri de seçtikleri takdirde milletvekili olarak bulunabilmektedirler. Örneğin belediye başkanı rolüne sahip bir kişi aynı zamanda milletvekili olabilmektedir. Böylece hem yerel yönetimlerde, hem de parlamentoda karar alma süreçlerinde belirleyici olabilmektedir. Bu sayede yerel güçler yasamada da söz sahibi olabilmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlere ait bazı yetki ve görev paylaşımları aşağıda listelenmiştir:

1. 1996'dan beri **komünler** ilkokulların ve sınıfların kuruluşu, inşası ve korunmasından sorumludur.
2. **İller**, ortaokulların kuruluşu, inşa ve korunmasından sorumluken, liselerin kuruluşu bölgesel sorumluluk alanına girmektedir.
3. **Merkezi yönetim** müfredatın oluşturulmasından, personel ödemelerinden, eğitimin düzenlenmesinden, üniversite imkânlarının dağıtılmasından ve diğer düzenlemelerden sorumludur.
4. 1993'den itibaren **bölgeler** hizmet içi ve stajyerlik eğitim faaliyetlerinden sorumludur. Bununla beraber, devlet bu alanda yer alan aktivitelere de karar verebilir.
5. 1994'den beri **komünler** finansal olarak illerin sağlık alanındaki harcamalarına katkıda bulunuyor. **İller** sağlık ziyaretlerinden, tüberküloz ve kanserle savaş konularından sorumludur. Akıl sağlığı **merkezi yönetimin** görevidir. Halk sağlığı **illerin, komünlerin ve bölgelerin** sorumluluğudur.
6. **İllerin** sorumlulukları çocuk bakımı, anne ve çocuk hizmetleri, aileler için sosyal destek ve engelli kişilere yardımı kapsamaktadır.
7. **İller** aynı zamanda yaşlılara destekten de sorumludur.
8. **Merkezi yönetim** ulusal dayanışma prensibine atıfla finansal destek sağlamakta; minimum geçim parasına izin vermektedir.
9. 1984'den beri **komünler** illerin sosyal refah alanındaki masraflarına katkıda bulunuyor; aynı zamanda çeşitli acil durum hizmetleri de sunuyor. **İller**, bazı sosyal refah kurumlarından da sorumludur.
10. 1983-84'den beri **komünler, iller ve bölgeler** strateji ve toprak kullanımı planları düzenliyor. Devlet bu alanda denetim sunmakla beraber mimari mirasın ve milli parkların korunmasından da sorumludur. **Bölgeler** bölgesel doğa parkları yönetiyor. Ekonomik planlama ve kalkınma bağlamında 1983'den beri **komünler** iç komünal gelişme bildirelerinden; **iller** altyapı destek programlarından; **bölgeler** ve **merkezi yönetim** bölgesel planlamadan sorumlular.
11. 1986'dan beri **komünler, iller ve bölgeler** kültürel aktiviteleri geliştirme, kütüphaneleri ve müzeleri de kapsayarak kültürel hizmetleri sağlama konularından sorumlular. Yine de, merkezi yönetim bu alanda denetimini devam ettirmektedir.
12. 1984'den beri şehirde okul ulaşımı **komünler**, bu alanlar dışında ise **iller** tarafından finanse edilmektedir.
13. Son olarak, 1984'den beri **komünler** yelkenli liman yönetiminden; **iller** ticari limanların yönetiminden sorumludur. **Bölgeler** ise nehir limanlarının geliştirilmesi ve korunmasından sorumludur. **Merkezi yönetim** ise ulusal öneme sahip limanlardan sorumludur.

## YEREL DEMOKRASİ

### KATILIM

Fransa’da halkın karar alma mekânizmalarına katılımı sınırlı bir ölçüde gerçekleşebilmektedir. Bu anlamda yasal çerçevede halkın komisyon görüşmelerine katılma hakkı vardır. Bunun yanında yasal olarak halkın alınan kararları mahkemeye götürme hakkı bulunmaktadır.

Ayrıca tek taraflı olarak belediyeler referanduma gitme hakkını kullanarak halka danışma yolunu seçebilir. Ancak burada altı çizilen nokta halkın kararları sorgulama ve müdahale yetkisinin sınırlı olmasıdır.

Son olarak ise 2001 yılında ulusal parlamentoda kabul edilen kanun ile nüfusu 80.000 üzerindeki tüm yerel yönetimlerde “Semt Meclisleri”nin kurulması zorunluluk haline getirilmiştir. Bu sayede halkın belli ölçülerde karar alma mekânizmalarına gönüllü katılımına imkân sağlanmıştır.

### REFERANDUM

Referandum yerel demokrasi açısından önemli bir katılım aracıdır. Ancak, Fransa’da yerel yönetimlerin referandum yapması sadece danışma amaçlı olabilmektedir. Bunun dışında örneğin bir belediye meclisinin aldığı kararlar referanduma götürülebilmektedir. Bir belediye ancak özel durumlarda karar vermeden önce halkın görüşlerini ve eğilimini öğrenmek üzere bir referanduma gidebilir; ancak bu referandumun sonucu nihai kararı oluşturmaz.

### MECLİS ÜYELERİNİN DURUMU

Fransa’da nüfusu ortalama 1.600 olan belediye sayısı 10.000’dir. Bu sayı, nüfusu az olan komünler aracılığı ile halkın yerel siyasete katıldığını ve yerel katılımın Fransa’da teşvik edildiğini gösterir. Nüfusu daha büyük olan yerleşimlerde ise “Semt Meclis”leri aracılığı ile sivil-aktif yurttaş katılımının teşvik edildiği görülmektedir.

Bu açıdan meclis üyelerinin rolü Fransa’da oldukça önemlidir. Bunun yanında birçok belediye meclis üyesi, hem il ölçeğinde “il genel meclisi”nde hem de “ulusal parlamento”da milletvekili olarak hizmet verebilmektedir. Böylece az nüfuslu bir komünün meclis üyesi ulusal ölçekteki kararlarda da söz sahibi olabilmektedir.

### KADIN – ERKEK EŞİTLİĞİ

Fransa’da kadınların seçme ve seçilme hakkı 1944 yılında verilmiştir. Bu, birçok gelişmiş ülke ile karşılaştırıldığında çok geç verilmiş bir hak olarak kabul edilmektedir. Dünya Yerel Yönetimler Birliği (UCLG) verilerine göre dünyada bulunan yerel yönetimlerin meclis üyelerinin %20’si kadındır. Ancak kadın belediye başkanlarının oranı ise %9 olarak kalmıştır. Fransa’da ise bu oranlar uzun yıllar düşük düzeyde olduktan sonra aşağıda sunulan pozitif ayrımcılık kanunu ile kadınların yerel yönetimlerde temsil oranı artmıştır. UCLG verilerine göre Fransa’da Belediye Başkanları’nın %10.9 ve yerel meclis üyelerinin %33’ü kadındır.

## Fransa'da Pozitif Ayrımcılık

Fransa Anayasa'sının birinci maddesinde ister seçimle gelinen pozisyonlar olsun, ister kamu ve özel sektörde olsun kadın ve erkeklere her düzey eşit fırsatların tanınması gerekir. Bunun için özel bir çaba sarf edilir diyerek kadın – erkek eşitliği anayasal güvence altına alınmıştır.

Bunun temel uygulaması ise 1999 yılında getirilen bir kanunla genel, yerel ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde tüm partilerin listelerinin %50'sini kadınların oluşturması şartı getirilmesi ile sağlanmıştır. İlk yerel seçimlerde birçok aşırı sağ parti bu kotayı dolduramadığı için seçimlere katılamamıştır. Bu bağlamda bu şartı yerine getiremeyen partilere seçimlere katılamama ve maddi cezaları kapsayan bir dizi yaptırım getirilmektedir.

## YEREL YÖNETİMLER ARASI GÖREV PAYLAŞIMI

Fransa'da merkezi yönetimin taşra teşkilatı ve özerk yerel yönetimler olmak üzere iki tür yerel yönetim birimi bulunur. Merkezin taşra teşkilatı bölgeler, iller ve ilçeler biçiminde örgütlenir. Buralarda, bölge ve ilden sorumlu vali bulunur; ilçede ise kaymakam bulunur. Özerk yerel yönetimler ise bölge, il ve komün (belediye) olarak üçe ayrılır.

Fransa'da merkezi yönetim ile yerel yönetim ve yerel yönetimler arası görev paylaşımı yapılması konusunda benimsenen ilke belli bir hizmetin sunumunu bölmek yerine ilgili hizmeti bütçe, yetki ve donanımı ile bölmeden ilgili birime bırakmak ve etkin bir hizmet sunumu sağlamaktır.

## YEREL YÖNETİMLER ARASI İŞBİRLİĞİ

### YURT İÇİ

Yurt içinde yerel yönetimler arası işbirliği yaygın olarak hizmet amaçlı kurulan birlikler aracılığı ile yürütülmektedir. Fransa'da yerel yönetimlerin idari yapısının aktarıldığı 3. Bölümde sunulan "*communautés urbaines*" ve "*syndicates*" bu alanda kurulan birliklerden en yaygın ikisidir. Sayıları 3.000'in üzerinde olan "*syndicates*" daha çok başvurulan bir yöntemdir.

Bu hizmet birliklerinin yurt içinde kurulmasının temel nedeni hizmetin faydasının yayıldığı alan ve ölçek ekonomileridir. Bu çerçevede temizlik, sağlık, su, ulaşım, çöp toplama gibi birçok hizmet alanında bu işbirlikleri yerel yönetimlerin özerk kararları ile hayata geçirilmektedir.

## YURT DIŞI

1992 yılında çıkan bir kanunla Fransa'da tüm yerel yönetimlerin diğer ülke yerel yönetimleri ile işbirliği geliştirmek üzerine anlaşmalar yapmasına izin verilmiştir. Bu kanun ile yapılan anlaşmaların Fransa'nın ülke çıkarlarına uygun bir içerikte olması şartı getirilmiştir.

Farklı ülkeler ile geliştirilecek işbirlikleri Cities Unies France - CUF (Fransa Kentler Birliği) aracılığı ile yürütölmektedir. CUF, Fransız yerel yönetimlerinin diğer ülke yerel yönetimleri, Fransa Dışışleri Bakanlığı, Fransa'da bulunan sivil toplum örgütleri ve uluslararası işbirliği üzerine çalışan birçok kalkınma kuruluşu ile ilişkilerini düzenlemektedir.

## YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

Yukarıda sunulan farklı hizmet sorumlulukları kapsamında Fransa'da yerel yönetimlerin farklı hizmet alanlarında harcama sorumlulukları bulunmaktadır. Bunları yaparken illerin ve komünlerin belirlenen sınırlar içinde vergi oranlarını belirleme yetkisi de bulunmaktadır. Fransa'da Yerel Yönetimlerin 2002 yılı itibari ile toplam harcamaları 179 Milyar \$ olarak gerçekleşmiştir. Fransız İçişleri Bakanlığı'nın 2006 yılında yayınladığı bu verilere göre bu harcamalar içinde sırasıyla en fazla yeri maaş ödemeleri, hizmet ve transfer ile yatırımlar tutmaktadır. Borçların faiz ödemeleri ise tüm harcamalar içinde makul ve yönetilebilir bir düzeydedir. Harcamaların yanı sıra aşağıdaki tabloda belediyelerin vergileri de sunulmuştur. Buna göre belediyelerin vergi gelirleri ile merkezden gelen transferlerin de dâhil olduğu diğer gelirleri eşit düzeydedir.

Fransız Yerel Yönetimlerin Harcama ve Gelirleri (2002)		
Merkezi Yönetim	Milyon \$	GSYHİ'ye Oranı
Toplam Harcama	1.144.199	%53,9
Toplam Yatırım Harcamaları	68.985	%3.2
Yerel Yönetimler	Milyon \$	GSYHİ'ye Oranı
Yerel Yönetim Harcamaları	233.233	%11
Yerel Yönetim Yatırım Harcamaları	47.931	% 2.3

Belediyelerin genel harcama ve gelirlerinin yanı sıra bu harcamaların hangi düzeydeki yerel yönetim birimlerince yapıldığı da önemlidir. Bu amaçla yine Fransa İçişleri Bakanlığı verilerine göre 2003 yılında gerçekleşen yerel yönetim harcamaları Komünler, İller ve Bölgeler olmak üzere aşağıda sunulmuştur. Buna göre yerel yönetim harcamalarının büyük çoğunluğu, %66.5 oranı ile komünler tarafından gerçekleştirilmektedir. Daha sonra sırasıyla iller ve bölgeler gelmektedir. Bölgelerin, özellikle 2003 yılında yapılan reform çalışmaları ile görevleri arttığı ve

sunduğu hizmetler çeşitlendiği için harcamalar içindeki payının da arttığı gözlenmektedir.

Komünlerin, İllerin ve Bölgelerin Harcamaları (2003)	
Yerel Yönetim Düzeyi	Oranı (%)
Komünler(Belediyeler)	66.5
İller (Departements)	24.9
Bölgeler (Regions)	8.6
<b>Toplam</b>	<b>100.0</b>

Bu bilgiler ışığında Fransa’da yerel yönetimlerin hangi hizmet alanlarında harcama yapabilecekleri aşağıda sunulmuştur.

#### A. REFAH

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferler Fransa’da refah transferleri olarak kullanılmaktadır. Bu transferler ağırlıklı olarak illerin yönetimindedir. Ancak bu transferlerin oranı ve ihtiyaç alanlarının belirlenmesi merkezi yönetimin yetkisindedir. Bu açıdan iller ihtiyaçları doğrultusunda bir transfer sistemi oluşmasını olumsuz bir gelişme olarak görmektedir.

#### Yerel Özerklik Şartı

Bu kapsamda temel açıklamalardan biri de 2003 yılında yapılan kanun değişikliği ile getirilen yerel yönetimlerin finansal özerkliğidir.

Bu bağlamda herhangi bir yerel yönetim birimine hizmet veya yetki devri yapıldığında bunun finansal karşılığının da sağlanması şartı getirilmiştir.

#### B. EĞİTİM

Fransa’da tüm ilgili merkezi ve yerel yönetim birimlerinin eğitim hizmetleri konusunda rolleri vardır. Ancak eğitim alanında merkez ve yerel sorumluluklar olmak üzere temel olarak ikili bir görev paylaşımı vardır. Merkezi yönetim, müfredat gelişimi ve öğretmenlerin seçimi, gelişimi, denetimi ve maaşlarının ödenmesinden sorumluyken yerel yönetimler ağırlıklı olarak okul binalarının ve ilgili teknik donanımın yönetiminden sorumludur. Bu çerçevede yerel yönetimler harcamalarını bina yönetimi ve donanımlar ölçeğinde oluştururlar. Komünler ilkokullardan, iller ortaokullardan ve bölgeler liselerden sorumludur. Bunun yanı sıra Fransa’da farklı bir uygulama olarak mesleki okullara dair tüm yetkiler ve sorumluluklar sadece bölge yönetimleri tarafından yerine getirilmektedir.



### C. ULAŖIM

UlaŖım da eğitim gibi her düzeydeki yerel yönetim yapılarının dâhil olduğu bir hizmet alanıdır. Yerel yönetimler, harcamalarını da bir eŖgdm kapsamında yönlendirir. Bu çerçevede merkezi yönetim ağırlıklı olarak ulusal yollar (iller arası bağlantılar), raylı ulaŖım sistemlerinin sübvansede edilmesi, kanallar ve limanların oluŖturulmasından sorumludur. Son yıllardaki en önemli geliŖmelerden biri ise bölge yönetimlerinin raylı sistemlerin yapımında çeŖitli roller stlenmiŖ olmasıdır.

İller ise il içindeki yolların yapımından ve ile ait otobüs ağlarının yönetimi ve organizasyonunda sorumludur. Buna okul otobüslerinin yönetimi de dhildir. Komünler ise toplu taŖıma ve sokaklara ait yolların yapım, tamir, bakım ve onarımından sorumludur. Ancak komünler Metropolitan alanlarda yer aldığı için ve toplu taŖıma büyük bir operasyon ve harcama gerektirdiği için birçok metropoliten alanda komünler bir araya gelerek toplu taŖıma için hizmet birlikleri kurmaktadırlar (syndicates).

### D. EKONOMİK KALKINMA

Tüm düzeydeki yerel yönetimler yatırım teŖvikleri ve ekonomik giriŖimleri desteklemek amacıyla kendi hizmet alanlarına yönelik alıŖmalar ve harcamalar yapabilmektedirler.

### E. KENT PLANLAMASI

Komünler ilgili master planların ve alan kullanım planlarının hazırlanmasından sorumludur.

### F. SU, HİJYEN, P TOPLAMA

Hijyen ve çöp toplama hizmetlerinin sunumu komünlerin sorumluluğundadır. UlaŖım alanında olduğu gibi bu alanlarda da komünler bir araya gelerek hizmet birlikleri kurabilmektedir. Ancak genellikle bu hizmetler özel sektöre devredilmektedir.

### G. KÜLTÜR, SPOR VE BOŖ ZAMANLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Spor ve parkların düzenlenmesi konularında komünler yetkili iken tiyatro, müze, orkestra oluŖturulması, konser salonlarının yönetimi gibi konularda tüm yerel yönetim birimleri sorumludur.

### H. GÜVENLİK

Polis ve güvenlik alanındaki genel sorumluluk merkezi yönetime aittir. Ayrıca komünler kamu güvenliği alanlarında silahsız kolluk gleri oluŖturabilmektedir. Komünler yollardaki trafik denetimlerinden de sorumludur. İtfaiye hizmetleri illerin sorumluluğundadır. Ancak orman yangınları ve heyelan gibi konularda merkezi yönetim yetkilidir.

Yukarıdaki çerçevede harcama sorumlulukları bulunan hizmet alanlarının daha görünür hale gelmesinde hangi yerel yönetim biriminin hangi hizmet alanında ne miktarda harcama yaptığı önemli bir gösterge aracı olarak kullanılabilir. Bu çerçevede incelendiğinde Fransa’da sunulan hizmetler temelinde en çok harcamayı komünlerin yaptığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca komünlerin halkın spor, kültür ve boş vakitlerini değerlendirmeleri için sunduğu hizmetlerin oranının yüksek olduğu görülmektedir. Bölgelerin ise özellikle ulaşım alanında etkili olduğu son yıllarda raylı ulaşım hizmetlerinin sunulmasında üstlendiği rollerin harcamaya da yansıdığı görülmektedir. İller ise merkezden gelen refah sübvansiyonlarının dağıtımında önemli bir role sahiptir.

Sunulan Hizmetlere ve Düzeyine Göre Yerel Yönetim Harcamaları			
Harcama Türü	Komün (%)	İl (%)	Bölge (%)
Eğitim	11,9	7,6	21,3
Mesleki Eğitim	n/a	n/a	15,09
Refah	9,1	38,4	n/a
Ulaşım	n/a	12,4	27,6
Ekonomik Kalkınma	2,03	8,7	6,3
Kültür, Spor, Boş Zamanların Değerlendirilmesi	17,9	n/a	n/a
Diğer	58,9	32,8	29,5

## YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

Fransa’da yerel yönetimlerin denetimi konusunda idari ve mali olmak üzere iki tür denetim sistemi bulunmaktadır.

### İDARİ DENETİM

Fransa’da 1982 yılında yapılan yerel yönetimler reformu sonucunda idari denetim sadece yasallık – hukuka uygunluk bağlamında yapılmaya başlanmıştır. Yerel Yönetimler tüm kararlarını özerk bir biçimde çıkarmasına rağmen alınan kararların resmi olarak yayınlanması ve bazı kritik kararların vali onayıyla yürürlüğe girmesi gerekmektedir. Bu yapı Fransız idari denetim sisteminin halen önemli bir parçasıdır.

### MALİ DENETİM

#### Bölgesel Denetim Kurulları-Yerel Sayıştay

1982 yerel yönetimler reformu ile birlikte yerel yönetimlerin mali denetimi de yerinden yönetim yaklaşımı çerçevesinde dönüştü. “Chambres régionales des Comptes” adı ile bilinen “Bölgesel Denetim Kurulları” Fransız Sayıştay’ının idari vesayeti altında kurulmuştur.

Bağımsız denetim organları olarak görev yapan Bölgesel Denetim Kurulları, ilgili yerel yönetimlerin finansal, idari ve yönetsel faaliyetlerini yasallık ve mali etkinlik açısından inceler. Uygulamalara dair finansal ve yönetsel uygunsuzluklar bulunduğu durumlarda ilgili birimlere yaptırım getirilmesini ya da maddi cezalar uygulanmasını sağlar.

Bunun yanında Bölgesel Denetim Kurulları'nın en önemli işlevi yerel yönetimler reformu sonrası vatandaş, yerel yönetim ve merkezi yönetim arasında yerinden yönetimin şeffaf bir biçimde dönüşümünün izlenebilmesini sağlamaktır. Bölgesel Denetim Kurulları'nın hazırladığı denetim raporları şeffaf bir biçimde yayınlanarak tüm vatandaşların ve kamu görevlilerinin erişimine açılmaktadır. Böylece hem kurumların hem de vatandaşların etkin denetime katılımı için önemli bilgilere erişimleri sağlanmaktadır.

Bölgesel Denetim Kurulları yerel yönetim birimlerinin denetiminden sorumlu olmakla birlikte bunların Fransa'da sayıları 3.000 üzerinde olan hizmet birlikleri veya kamu hizmetlerinin devredildiği özel sektör şirketlerini de denetleme yetkisi vardır. Bu bağlamda kamu çıkarlarını ilgilendiren tüm hizmet sözleşmeleri ve harcamaları Bölgesel Denetim Kurulları'nın sorumluluk alanına girmektedir.

### Sayıştay

2007 yılında kuruluşunun 200. yılını kutlayan “Cour des Comptes” adı ile bilinen Fransız Sayıştay yerel yönetimlerin denetiminden de sorumludur. Parlamente'ye bağlı olarak görev yapan “Cour des Comptes” yerel yönetimlere yönelik denetimini yukarıda aktarılan Bölgesel Denetim Kurulları aracılığı ile yerine getirir. Sayıştay yedi ana komite altında fonksiyonlarını yerine getirmektedir. Bu komiteler konu bazlı oluşturulmuştur (sağlık, eğitim, ulaştırma v.b.) ve her birinin başında bir başkan bulunmaktadır.

### Ombudsman

1973 yılından beri Fransa'da “Fransız Cumhuriyeti'nin Ombudsmanı” (médiateur de la République) bulunmaktadır. Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısına da katkı sağlamış olan Ombudsmanlık ile Fransa'da vatandaşlar ile kamu kurumları ve kamu hizmetleri sunmakta yetkili kurumlar arasındaki sorunların mahkemelere intikal etmeden çözümü sağlanmaktadır. Bu sorunları çözmenin yanı sıra, Ombudsman, ortaya çıkan uyuşmazlıklar sonucu kamu hizmetlerinde gözlenen etkin olmayan yöntemler konusunda değişiklik getirilmesine dair tavsiyeler ve öneriler getirebilir. Ombudsman doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından altı yıllığına atanmaktadır. Hiçbir kurumun veya kişinin vesayetinde olmayan Ombudsman'ın kararları denetime tabi değildir.

## C. İSPANYA YEREL YÖNETİM YAPISI

### YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

İspanya üniter devlet yapısına sahiptir. Ancak bu üniter yapı içerisinde geniş bir yerinden yönetim (desantralizasyon) sistemi uygulanmaktadır. İspanya'da üç kademeli bir yerel yönetim sistemi bulunmaktadır:

- Bölgesel Yönetim
- İl Yönetimi
- Belediyeler

Bu ana birimler yanında belediye birlikleri, metropoliten yönetim ve ilçeler (*comarcas*) de yer almaktadır.

### İSTATİSTİKSEL BİLGİ

Sayılarla Yerel Yönetimler		
Yönetim	1950	1996
Özerk Birlikler	0	17
İller	50	50
Belediyeler	9 214	8 097
Köy birlikleri	2 223	3 722
Büyükşehir belediyeleri	0	2*
<i>comarcas</i>	0	45
Belediye birlikleri	50	815

\* Valensiya ve Barselona

İspanya'da Nüfusa Bağlı Olarak Belediyelerin Sınıflandırılması	
Nüfus	Belediye Sayısı
1.000 altı	4 886
1.000 - 5.000	2 065
5.000 - 10.000	524
10.000 - 50.000	506
50.000 - 100.000	61
100.000 - 500.000	49
500.000 üstü	6
Toplam	8 097

## ANAYASAL ÇERÇEVE

İspanyol Anayasası yerel yönetimlerle ilgili çok ayrıntılı hükümler taşımaktadır. Anayasa'daki altı madde ile geçici dört madde yerel yönetimleri ayrıntılı biçimde tanımlamakta ve sınırlamaktadır. Anayasanın ikinci maddesinin başlığı şöyledir: **Ulusal birlik ve milletler ile bölgelere yetki devri**. Bu madde içinde üniter devlet ve ülkenin bölünmezliği vurgulanırken, aynı zamanda bölgelerin ve çeşitli ulusların özerk yapısı garanti edilmektedir.

Anayasa ülkeyi belediyeler, iller ve özerk topluluklar (bölgesel yönetim) olarak üçe ayırmaktadır. Anayasada yer alan belediyelere ilişkin özel düzenlemeler belediyele- rin, seçilmiş meclis üyeleri ve başkanlarından oluşan belediye meclisleri tarafından yönetileceğini belirtmektedir. Ayrıca, belediyelerin tüm yurttaşlara açık bir meclis sistemiyle yönetilmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

## YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

İspanya'da yerel yönetimlerin kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarıyla mali hak- larına ilişkin pek çok yasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, tek bir bölge yöneti- mi yasası çıkarmak yerine her bölge için ayrı yasalar çıkarılmıştır. Bunun yanı sıra İspanya'da yerel yönetim birimleri oluşturulurken ülkenin tarihsel geçmişi ile kül- türel, ekonomik ve sosyal farklılıklar göz önüne alınmıştır. Bu nedenle, dağınık ama ayrıntılı bir yasal düzenleme göze çarpmaktadır.

## BELEDİYELER

İspanya'da belediyeler çeşitlilik göstermektedir. Normal belediyeler yanında özel statülü belediyeler ve büyükşehir belediyeleri bulunmaktadır.

### Özel statülü belediyeler

İspanya'da Ceuta ve Melilla kentlerine özerk bir statü verilmiştir. Bu özel statülü kentler belediye işlevleri görmektedir. Bu belediyelerde meclis, başkan ve yönetim kurulu bulunmaktadır. Bu kentlerdeki belediyeler için özel kanunla yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı sağlanmıştır.

### Büyükşehir belediyeleri

Madrid ve Barselona için ayrı ayrı büyükşehir yasaları çıkarılmıştır. Yasayla kurulmuş büyükşehirlerin dışında bölgesel yönetimler de metropoliten alanlarda belediye kurabilir. Bölgesel yönetimler merkezi yönetim ve o bölgede bulunan belediyelerle illerin görüşünü alarak metropoliten alanlar için özel düzenleme yapabilir.

### Köy birlikleri

İspanya'da bölgesel yönetimler içinde kalan belediye kuramayacak kadar küçük nüfusu olan köy, mezra ve mahalleler için belediyeye benzer özel bir yönetim birimi olarak köy birlikleri kurulabilmektedir.

## İLLER

İspanya Anayasası'na göre ikinci kademe yerel yönetim birimi olarak iller oluşturulmuştur. İspanya'da 50 il bulunmaktadır. Bunlardan 3 tanesine yasa ile özel statü verilmiştir. Ayrıca, Madrid, Navara gibi tek ilden oluşan bölgesel yönetimler de bulunmaktadır.

## İlçe Yönetimleri (*comarcas*)

Bölgesel yönetimler belli coğrafi alanlarda toplumun çıkarını gözeterek çeşitli belediyeleri bir araya getiren ayrı bir yönetim biçimi kurabilir. Bunlara *comarcas* denmektedir. *Comarcas* kurulması için demokratik yöntemler kullanılması zorunludur. *Comarcas* kurulması, ilçe sınırları içinde kalan belediyelerin sağlamak zorunda oldukları asgari hizmetlerin o belediyelerce yerine getirilmesini önlemez. Bu biçimde kurulmuş kırk beş *comarcas* bulunmaktadır.

## BÖLGESEL YÖNETİMLER (ÖZERK TOPLULUKLAR)

Bölgesel yönetim Anayasa'nın 144. maddesine göre özel kanunla kurulabilmektedir. Her bölge yönetimi için ayrı bir yasa ile özerk yönetimin yetki, sorumluluk, idari yapı ve mali hakları düzenlenmiş bulunmaktadır. İspanya Anayasası'nın 145. maddesi bölgesel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarını yasaklamaktadır.

## YEREL VE BÖLGESEL DÜZEYLERDE MERKEZİ YÖNETİM BİRİMLERİ

Bölgesel düzeyde merkezi yönetimin bir temsilcisi bulunmaktadır. Bu temsilci, merkezi hükümet hizmetlerinin yerine getirmek gerektiğinde bölgesel yönetimle işbirliği sağlamakla yükümlüdür. Hükümet temsilcisi bakanlar kurulu tarafından atanır ve başbakana bağlıdır. Bunun yanında, birden fazla ilden oluşan bölgelerde bölgeye bağlı her ilde bir hükümet temsilcisi yardımcısı bulunmaktadır.

## Görev Dağılımı Tablosu

Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi			Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Orta Kademeli Yönetim	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Doğrudan	İsteğe bağlı	Başka bir yönetim birimi adına
<b>Genel Yönetim</b>											
Güvenlik, polis	x	Bölgesel Yönetim	x		B, Böl. Y.	B	B, Böl. Y.	x		x	
İtfaiye		İl Yönetimi	x	Belediye	İl Y.	B	B, Böl. Y.	x		x	
Sivil koruma	x	Bölgesel Yönetim	x		x	x	B	x		x	
Adalet	x		x	x		x		x			B
Resmi kayıt işleri	x		x	x		x		x		x	
İstatistik kayıtları	x	Bölgesel ve İl Yönetimi	x	x		B, Böl. Y.	x	x		x	
Seçim kayıtları	x			x		x		x		x	
<b>Eğitim</b>											
Okul öncesi eğitim	x	Bölgesel Yönetim	x		x	x		x		x	
İlköğretim	x	Bölgesel Yönetim	x	x		x		x	Böl. Y.	x	
Ortaöğretim	x	Bölgesel Yönetim	x	Böl. Y.	B	Böl. Y.	İl, Böl. Y.	Böl. Y.	Böl. Y.	Böl. Y.	
Mesleki ve teknik eğitim	x	Bölgesel Yönetim	x	Böl. Y.	B	Böl. Y.	İl, Böl. Y.	Böl. Y.	Böl. Y.	Böl. Y.	
Yüksek öğrenim	x	Bölgesel Yönetim	x	Böl. Y.	B	Böl. Y.	B	Böl. Y.	Böl. Y.	Böl. Y.	
Yetişkin eğitimi	x	Bölgesel Yönetim	x	Böl. Y.	B		B, Böl. Y.	Böl. Y.	Böl. Y.	Böl. Y.	
Diğer	x	Bölgesel Yönetim	x	Böl. Y.	B	B	Böl. Y.	Böl. Y.	Böl. Y.	Böl. Y.	
<b>Kamu Sağlığı</b>											
Hastaneler	x	Bölgesel ve İl Yönetimi	x	Böl. Y.	B, İl Y.	x		x	Böl. Y.	x	B, İl Y.
Sağlık koruması	x	Bölgesel Yönetim	x	Böl. Y.	B, Böl. Y.	B, Böl. Y.		x	Böl. Y.	x	
<b>Sosyal Refah</b>											
Yuvalar ve çocuk bakımevleri		Bölgesel ve İl Yönetimi	x	Böl. Y.	B, İl Y.	B, Böl. Y.	İl Y.	x	x	x	B, İl Y.
Sosyal hizmet		Bölgesel ve İl Yönetimi	x	Böl. Y.	B, İl Y.	B, Böl. Y.	İl Y.	x	x	x	B, İl Y.
Yardım evleri	x	Bölgesel ve İl Yönetimi	x		x	B, Böl. Y.	İl Y.	x	x	x	B, İl Y.
Sosyal güvenlik	x	Bölgesel Yönetim		x		x		x		x	
Diğer	x	Bölgesel ve İl Yönetimi	x		x		x	x	x	B, Böl. Y.	B, İl Y.

## Görev Dağılımı Tablosu

Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi			Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Orta Kademeli Yönetim	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Doğrudan	İsteğe bağlı	Başka bir yönetim birimi adına
<b>Konut ve Şehir Planlama</b>											
Konut		Bölgesel ve İl Yönetimi	x		x	x		x	x	x	B, İl Y.
Şehir planlama		Bölgesel ve İl Yönetimi	x		x	x		x	x	x	B, İl Y.
Bölgesel/mekansal planlama	x	Bölgesel Yönetim		x		Böl.Y.		x		x	
<b>Çevre ve Halk Sağlığı</b>											
Su ve atık su			x	x		x		x	x	x	x
Çöp toplama			x	x		x	x	x	x	x	x
Mezarlıklar			x	x		x	x	x	x	x	
Mezbaa			x	x			x		x	x	
Çevre koruma	x	Bölgesel Yönetim	x		x	B, Böl.Y.	B	x		x	
Tüketici hakları	x	Bölgesel Yönetim	x		x	x		x		x	
<b>Kültür, Boş Zaman Faaliyetleri ve Spor</b>											
Tiyatrolar ve konserler	x	Bölgesel ve İl Yönetimi	x		x		x	x	x	x	B, İl Y.
Müzeler ve kütüphaneler	x	Bölgesel ve İl Yönetimi	x		x	x	B	x		x	
Parklar ve açık alanlar		Bölgesel Yönetim	x		x	B	x	x		x	
Spor ve boş zaman		Bölgesel ve İl Yönetimi	x		x	B, İl Y.	x	x	x	x	
İbadethaneler	x			x							
Diğer kültürel faaliyetler	x	Bölgesel ve İl Yönetimi	x		x		x	x	x	x	
<b>Trafik, Ulaşım</b>											
Yollar	x	Bölgesel ve İl Yönetimi	x	x		x		x	Böl.Y.	x	
Ulaşım	x	Bölgesel Yönetim		x		x		x		x	
Şehir kara ulaşımı			x	x		x		x	x	x	x
Şehir raylı sistemleri			x	x			x		B	B	
Limanlar	x	Bölgesel Yönetim		x		x		x		x	
Hava alanları	x	Bölgesel Yönetim		x		x		x		x	
Diğer	x	Bölgesel Yönetim		x		Böl.Y.		Böl.Y.	Böl.Y.	Böl.Y.	Böl.Y.



## Görev Dağılımı Tablosu

Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi			Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Orta Kademeli Yönetim	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Doğrudan	İsteğe bağlı	Başka bir yönetim birimi adına
Ekonomik Hizmetler											
Isınma			x	x	x		x	x	x	x	x
Şehir ısıtma sistemleri			x	x	x		x	x	x	x	x
Su	x	Bölgesel Yönetim	x	x		B		B	B	B	B
Tarım, ormancılık, balıkçılık	x	Bölgesel Yönetim		x	x	x		x		x	
Elektrik	x	Bölgesel Yönetim	x	Böl.Y.	x	x		Böl.Y.	Böl.Y.	Böl.Y.	
Ekonomik teşvikler	x	Bölgesel ve İl Yönetimi	x	Böl.Y.	İl	Böl.Y.	B, Böl.Y.	Böl.Y.	x	Böl.Y.	B, İl Y.
Ticaret ve endüstri	x	Bölgesel Yönetim	x		x	x		x		x	
Turizm	x	Bölgesel Yönetim	x		x	x		x		x	
Diğer	x	Bölgesel Yönetim	x		x	B	B	x	x	x	B
Diğer fonksiyonlar											
Tasarruf bankaları	x	Bölgesel ve İl Yönetimi	x		x	x			x	x	

## ORGANLAR

### Consejo Abierto

İspanya'nın kuzeyinde bulunan kırsal bazı bölgelerde doğrudan demokrasi ile yönetilen ve Consejo Abierto adı verilen Açık Meclisli Yönetim Birimleri vardır. Buralardaki yönetim biçimi Antik Yunan'daki doğrudan yönetim biçimine benzer. Bu kapsamda tüm yurttaşlar önemli konularda karar vermek üzere Agora'da toplanırlardı.

Aynı biçimde Consejo Abierto'ya sahip yerleşimlerde tüm yurttaşların çanlarla davet edilerek mecliste toplanması ve temel konularda ortak karar vermesi sağlanır. Bu tür karar alma süreçleri ve doğrudan demokrasi deneyimi ancak 100 ve altında nüfusa sahip yerleşimlerde görülebilmektedir.

## BELEDİYE

Belediyenin organları; meclis, belediye başkanı ve yardımcılılarıyla encümeden oluşmaktadır. Ancak, nüfusu beş binin altındaki belediyelerde encümen kurmak mecburi değildir.

### Meclis

Belediye meclislerinde üye sayısı belediyelerin nüfusuna göre değişmektedir. Meclislerin üye sayısı beş ile yirmi beş arasında değişmektedir. Seçimler de dört yılda bir yapılmaktadır.

### Köylerde Doğrudan Demokrasi

İspanya'da nüfusu 100 kişinin altındaki yerleşim birimlerinde (bu yerleşim birimleri tarihi olarak kuzey İspanya'da yer almaktadır) kararlar eski Yunan'daki doğrudan demokrasiye benzer bir yöntemle alınmaktadır. Köyü ilgilendiren konularda köy meydanında tüm yetişkinlerin katılımıyla toplantı yapılmaktadır.

Buna benzer bir yapı Türkiye'deki köy sisteminde de bulunmaktadır. Her köyde seçmen olma yaşındaki kadın ve erkeklerden oluşan bir köy derneği bulunmaktadır. Köyün önemli işlerine köy derneği karar verir.

İspanya Anayasası küçük yerleşim yerlerindeki bu geleneği bu yerlere özgü olmak üzere bir anayasal hak olarak düzenlemiş bulunmaktadır.

### Başkan

Belediye başkanı seçiminde nüfusa göre üç ayrı yöntem uygulanmaktadır. Nüfusu yüzün altındaki yerleşim yerlerinde belediye başkanı halk tarafından çoğunluk usulüne göre seçilmektedir. Nüfusu yüz ile iki yüz arasındaki belediyelerde başkan meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Nüfusu 250'nin üzerindeki belediyelerde ise belediye başkanı meclis tarafından, seçime giren siyasi partilerin liste başında yer alan isimleri arasından seçilmektedir.

### Encümen

Encümen başkan tarafından atanmaktadır. Encümene seçilecek olanların atamaları başkan yardımcılıklarını arasından yapılmaktadır.

## İLLER

İspanya elli ile bölünmüş bulunmaktadır. Özerk bölgelerin kurulmasından sonra önemleri azalmış olsa da varlıklarını sürdürmektedir. İllerde ikili bir yapı bulun-

maktadır. Buna göre iller hem yerel hem de merkezi yönetime ilişkin bazı görevleri yönetmekle yükümlüdür. İller meclis, başkan, başkan yardımcıları ve encümenen oluşur.

### **Meclis**

İspanya’da il meclisleri doğrudan halk tarafından seçilmez. Meclisin oluşumu Türkiye’deki büyükşehir meclislerinin yapılanmasına benzemektedir. İl içindeki belediye meclis üyeleri kendi üyeleri arasından il meclisini seçmektedir. İl meclisinin üye sayısı nüfusa göre belirlenir. Meclis en az yirmi beş üyeden oluşur.

### **Başkan**

İl başkanı ve yardımcıları il meclisi tarafından kendi üyeleri içinden seçilir.

### **Encümen**

İlde seçilmiş bir encümen yoktur. İl yönetim başkanı, encümeni istediği gibi oluşturabilir. Ancak, encümen üyelerinin başkan yardımcıları arasından seçilmesi gereklidir.

## **BÖLGESEL YÖNETİM**

İspanya Anayasası İspanya’yı bir üniter devlet olarak tanımlamış olsa da özerk bölge yönetimleriyle federal bir sisteme benzemektedir. Tarihi, kültürel ve sosyal koşulların oluşturduğu bölgeler özerk olarak konumlanmıştır. On yedi özerk bölge bulunmaktadır. Özerk bölgelerin örgütlenmesi, organları, yetkileri ve görevlerini gösteren statüler demokratik biçimde oluşturulmuştur. Bu statülerin yasalaşma sürecinde yerel temsilcilerin görüşü alınmıştır.

### **Meclis (assembly/parliament)**

Meclis üye sayısı özerk bölgenin yüzölçümüne ve nüfusuna göre saptanmaktadır. Meclis halk tarafından tek dereceli olarak seçilmektedir. Seçimde nisbi seçim sistemi kullanılmaktadır. Üyeler dört yıllık süre için seçilmektedir. Bu çerçevede her il bir seçim bölgesidir.

### **Başkan**

Başkan, özerk bölgenin meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Başkan icra organının başıdır. Özerk bölgeyi başkan temsil eder.

### **Yönetim Kurulu**

Yönetim kurulu özerk bölge başkanının başkanlığında meclis üyelerinden seçilmiş temsilcilerden oluşur. Yönetim kurulunun sayısı onu geçemez. Meclis üyelerinin yönetim kuruluna seçimi başkan tarafından yapılmaktadır. Özerk bölge başkanı istediği üyeyi yönetim kuruluna alabilir veya yönetim kurulundan çıkarabilir.

## YEREL YÖNETİMLERİN İŞLEYİŞİ

Yerel yönetimlerin işleyişinde meclis, başkan ve icra organının görevleri ile bu organların birbirleriyle ilişkileri üzerinde durulacaktır.

### BELEDİYE

#### Meclis

Belediyenin en üst karar organı meclistir. Bütçenin yapımından denetimine, belediye çalışanlarının atanmasının onaylanmasına, belediye içinde alt birimlerin kurulmasına, belediye yönetmeliklerinin kabulüne, belediyenin başka organlarla ilişki kurmasına, imar planlarının onaylanmasına kadar pek çok iş belediye görevleri arasındadır. Belediye başkanının seçimi ve görevine son verilmesi meclisin yetkileri içindedir.

#### Başkan

Başkan bütün idari hizmetlerin başıdır. Belediyeyi temsil eder. Meclisi toplantılara çağırır ve başkanlık yapar. Belediye encümeninin ve ilgili belediye organlarının başıdır. Belediye hizmetlerini ve işleyişini denetler ve öncülük eder. Başkanlık emirleri çıkarabilir, başkan belediyedeki memurların başıdır. Belediye polisini atar ve onların silah taşımalarına izin verebilir. Belediye başkan yardımcılarını atayabilir, ve tüm kararlarda meclise karşı sorumludur.

#### Encümen

Encümenin görevi belediye başkanının işlerinde ona yardımcı olmaktır. Bunun yanında belediye meclisinin ve başkanın verdiği işleri yapar. Ayrıca, yasayla sayılan görevleri yerine getirir. Encümen, başkana karşı sorumludur.

### İLLER

İllerdeki meclis, encümen ve başkanın görev ve yetkileri aşağıda sunulmuştur.

#### Meclis

İl meclisi, belediye meclisinin yetkilerine benzer yetkilerle donatılmıştır. Meclis, ilin örgütlenmesinden bütçenin kabulü ve denetimi, il düzeyindeki planların onanması, tüm belediye organların denetimi ve gözetimi, il yönetimine atanacak memurların atanma sınavı ve maaş ödemelerine ilişkin kararların alınmasına kadar pek çok alanda yetkilidir. Başkanın atanması ve görevine son verilmesi meclisin görevleri arasındadır.

#### Başkan

Başkan illerin icra organıdır. İli temsil eder, il meclisine, il encümenine ve öteki ilgili komisyona başkanlık yapar. Tüm işleri koordine eder ve denetler. Özerk bölge

yönetimi tarafından illere verilen hizmetleri yönetir ve denetler. Meclis kararlarını ilan eder ve yerine getirir. Başkan, başkan yardımcılarını ve encümen üyelerini seçer, işlerine son verir. Bütçe harcamalarında itaa amiridir.

### **Encümen**

Encümen, başkanın görevlerini yerine getirmede ona yardımcı olur. Başkan veya il meclisi tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getirir. Bunların yanında, yasayla verilen görevleri yapar.

### **BÖLGESEL MECLİS**

Bölgesel meclis bir parlamento gibi belli alanlarda yasama yetkisine sahiptir. Bütçeyi kabul eder ve bölgesel yönetimin ek faaliyetlerini denetler. Bölgesel meclisin önemli görevlerini şöyle sıralayabiliriz:

- Vergi koyma veya vergilere ek yapma;
- Bölgesel yönetimin anlaşmalarını onaylama;
- Bölgesel yönetimi temsil eden senatörleri seçme;
- Bölgesel meclis başkanını seçme veya görevine son verme;
- Anayasa mahkemesine başvurma;
- Ulusal hükümete ve ulusal meclise yasa teklifinde bulunma;
- Bölgesel yönetimin statüsünü değiştirme girişiminde bulunma.

Son olarak ise özerk bölge meclisi başkanı seçer ve görevine son verir.

### **Başkan**

Başkan özerk bölgenin en yüksek idari başı ve siyasi temsilcisidir. Bölge yönetimine ilişkin tüm etkinlikleri yönetir ve koordine eder. Başkan yardımcılarını ve encümen üyelerini seçer veya görevlerine son verir. Özel önem taşıyan konularda güvenoyu isteyebilir. Bölgesel yönetimin statüsünün değiştirilmesine ilişkin işlemleri başlatır.

### **Yönetim Kurulu**

Yönetim kurulu özerk bölgenin işlevlerinin yerine getirilmesini sağlar, bölgesel planı hazırlar, Anayasa Mahkemesi'ne başvuruya ilgili dilekçeyi hazırlar. Bölgesel yönetime bağlı polisin çalışmasını denetler, bölgesel yönetimin bütçesini hazırlar ve yönetir. Bölgesel yönetimin statüsüne ilişkin hazırlık işlemlerini yapar.

## YEREL DEMOKRASİ

### KATILIM

#### Referandum

Belediye düzeyinde halkı ilgilendiren bazı konularda halk oylaması yapılabilir. Belediye düzeyinde halk oyuna gitmek oldukça ayrıntılı koşullara bağlanmıştır. Finansmanla ilgili herhangi bir referanduma gidilemez. Halkın referanduma gidebilmesi için ulusal hükümetin izin vermesi ve belediye meclisinin salt çoğunlukla bunu kabul etmesi, ayrıca belediye başkanın da uygun bulması gerekmektedir. Belediyelerde gönüllü katılım mümkün olmaktadır. Ancak bu katılım görüş alışverişinde bulunmakla sınırlıdır.

Bölgesel yönetimlerde ilçe kurulması sırasında yerel derneklerin ilçe meclislerine katılımına yetki verilebilir. Bunun yanında belli konular için komiteler kurularak derneklerin buralarda temsili sağlanabilir. Bütün durumlarda belediye hizmetlerinde karar verme meclislerin görevidir, diğer mekânizmalar danışma organı gibi işlev görmektedir.

### YEREL YÖNETİMLERDE MECLİS ÜYELERİNİN KONUMU

Belediye meclislerine bazı istisnalarla herkes aday olabilir. Bu istisnalar daha çok devlet bürokrasisinde üst derecede görev alanlarla ilgilidir. Bunun yanında, karşılıklı olmak koşuluyla tüm yabancılar da oy kullanabilir, aday olabilir. Avrupa Birliği yurttaşları için belirlenmiş koşullar bulunmaktadır. İspanya'da Avrupa Birliği yurttaşlarının nüfusa oranı %10 düzeyindedir. Bu nedenle, çok sayıda Avrupa yurttaşı belediye meclisi üyeliği ve başkanlık görevleri yapmaktadır.

Yerel yönetim seçimlerinde adaylara seçimin finansmanı konusunda devlet yardımı verilmektedir. Bu yardım iki türlü yapılmaktadır: Birincisi adaylık başına belli bir ödenek olarak verilen yardım, ikincisi ise alınan oy başına ödenen yardımdan oluşmaktadır. Ayrıca, meclis üyelerine oturum başına ücret verilmektedir. Bunun yanında, tam zamanlı çalışmayı gerektiren durumlarda üyelere sosyal güvenlik sigortası dâhil olmak üzere bir ücret de ödenmektedir.

Yerel yönetim meclisleri üyelerine adaylık sürecinde resmi bir eğitim verilmemektedir. Ancak her partinin eğitim programı bulunmaktadır. Seçilmiş olan üyeler için ise özerk bölge tarafından yürütülen idari enstitülerde belli eğitim programları uygulanmaktadır.

### KADIN - ERKEK EŞİTLİĞİ

İspanya'da yerel yönetimlerde kadınların temsili açısından yasal pozitif ayrımcılık yoktur. Bununla beraber, siyasi partiler genel olarak adayların 1/4 ile 1/3 arasında

değişen oranda kadın aday göstermektedir. Yapılan hesaplamalara göre yerel yönetimlerde seçilmiş meclis üyelerinin %30'u kadındır.

### YEREL YÖNETİMLER ARASI GÖREV PAYLAŞIMI

Yerel yönetimler arasında görev paylaşımı, kaynağını Anayasa'dan almaktadır. Görev paylaşımında uygulanan temel ilke "çıkarcın" büyüklüğüne göre iktidarın yerel yönetimler arasında paylaşılmasıdır. Eğer bir konuda yerel çıkar bölgesel çıkar dan önemliyse bu alan yerel yönetime bırakılmaktadır. Bu görev paylaşımında ölçü görevin tamamıyla o yönetime bırakılması veya sorumluluğun paylaşılması biçiminde yapılmaktadır.

Görev paylaşımında özerk bölgelere verilen yetkiler listeyle sayılmış bulunmaktadır. İllerde ve belediyelerde ise bu yönetimlere bırakılan görevler yasayla tanımlanmıştır. Ancak bu hizmetlerin yürütülmesinde diğer kamu yönetimleriyle sürekli bir eşgüdüm zorunluluğu bulunmaktadır. Yerel yönetimler kendilerine bırakılmış görev alanlarında özerk olarak çalışırlar.

### PLANLAMA

İspanya Anayasası'na göre ülkenin bütünüyle ilgili planlama yapma yetkisi merkezi yönetime aittir. Ancak, bu planlama özerk bölgelerin önerileriyle oluşturulur. Bölgeye ilişkin mekânsal planlamada özerk bölgenin mutlak yetkisi bulunmaktadır. Kent planlamasında merkezi yönetim tarafından yapılan ulusal plana uymak koşuluyla özerk bölge yönetiminin kabul ettiği kılavuzlar geçerlidir.

### MERKEZİ YÖNETİM ADINA YÜRÜTÜLEN İŞLER

Merkezi Yönetim kendi yetkisindeki bazı işlerin yürütülmesini özerk bölgelere bırakabilir. Bunun yanında, özerk bölge yönetimiyle merkezi yönetime ait bazı görevler daha geniş bir halk katılımını sağlamak için yerel yarar olan işlerde belediyelere bırakılabilir. İspanya'da geleneksel olarak merkezi hükümet tarafından yerine getirilen bazı görevler belediyeler tarafından yürütülmektedir. Örneğin, askere alma işleri, hapishanesi bulunmayan fakat mahkemesi bulunan belediyelerde suçluların geçici olarak belediye tarafından işletilen tutuklu evlerinde alı konulması gibi.

### YEREL YÖNETİMLER ARASI İŞBİRLİĞİ

#### BELEDİYE BİRLİKLERİ

##### Yurt içi

Belediyeler, gönüllülük ilkesine dayalı olarak bazı hizmetleri yürütmek üzere tek veya çok amaçlı birlik kurabilirler. Özerk bölge yönetimi tarafından belirlenen yönetime uygun olarak hazırlanmış tüzüklerde birliğin alanı, adı, amacı, organları, gelirleri, giderleri ve süresi belirtilir. Belediye birlikleri, diğer kamu kurumları ya da kamu

yararı gözetken, kar amacı gütmeyen kuruluşlarla da konsorsiyumlar oluşturabilir. Ayrıca, bölge çapında veya ülke çapında belediye birlikleri kurulabilir. Birliklerin çalışma alanları katı atık toplama ve imhası, içme suyu sağlanması, itfaiye, çevre, kentsel toplu ulaşım, yolların bakım ve onarımı gibi konularda kurulmaktadır.

## Yurt dışı

İspanya Anayasası'na göre merkezi hükümetin dış ilişkilerde mutlak yetkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte, *de facto* olarak özerk bölge yönetimleri Avrupa Bölgeler Komitesi'nin üyesidir. Ayrıca, Avrupa Birliği'ndeki İspanya delegasyonu içinde özerk bölgelerin birer temsilcisi bulunmaktadır.

Belediyeler için ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki koşullar geçerlidir.

## YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

Özerk bölgelerle yerel yönetimlerin kendi gelirleri olduğu gibi kamu gelirinden de pay almaktadırlar. Özerk bölgelerin kendi vergileri bulunmaktadır. Bu vergiler emlak vergileri, mirasa ilişkin vergiler, KDV, kumardan alınan vergiler olarak sayılabilir. Yerel yönetimlerin gelirleri, gelirler ve kurumlar vergisinin %24,5'iyle KDV'den elde edilen gelirlerin merkezi yönetimle paylaşılmasından elde edilmektedir. Bazı durumlarda da yerel yönetimlerin kendi özel sistemleri bulunmaktadır. Örneğin, Madrid ve Barselona için özel bir statü söz konusudur.

## DEVLET YARDIMLARI

Özerk bölgelere yatırım ve sağlık hizmetleri başta olmak üzere belli alanlarda devlet yardımları yapılmaktadır. Bu yardımın %34'ü yatırımlar, %66'sı sağlık ve diğer hizmetler için sağlanmaktadır. Bölgesel yönetimler de bu yardımların bir kısmını ilgili belediye ve il yönetimine transfer etmektedir. Yerel yönetimler ayrıca kendi bazı giderleri için devletten de yardımlar almaktadır. Merkezi hükümet belediyelerin personel ve işletme giderlerine yardım yapmaktadır. Bu yardım yerel yönetim giderlerinin %2,5'ini oluşturmaktadır. Yatırımlar için yardımlar ise bu gelirlerin %1,6'sına eşittir. Özerk bölgelerde yerel yönetimlere yapılan yardımlar ise yerel yönetim gelirlerinin %3,2'sini karşılamaktadır.

## MALİ EŞİTLEME

İspanya'da yerel yönetimler için tam bir eşitleme sistemi bulunmamaktadır. Devlet gelirlerinin paylaşılması eşitleme anlamında alınabilir. Bununla beraber, temel hizmetlerde minimum düzeyde bir kalitede hizmetlerin sunulabilmesi için bir fon bulunmaktadır.



## BORÇLANMA

Yerel yönetimlerin borçlanma yetkileri bulunmaktadır. Ancak, borçlanmada genel ilke olarak maliye bakanlığının izni gerekmektedir. Maliye bakanlığından izin almadan bazı alt sınırlar bulunmaktadır. Ancak yatırımlar için uzun dönemli borç alınabilir. Yerel yönetimin yıllık gelirlerinin %25'ini geçmeyen kısa dönemli borçlanmalar için yetki almaya gerek yoktur. Dış borç alınması durumunda alınan kredinin belli bir kısmının Merkez Bankası'nda tutulması ise mecburidir.

## MALİ DENETİM

Yerel yönetimler üzerinde iki türlü denetim bulunmaktadır: iç denetim, dış denetim.

## DIŞ DENETİM

Bölgesel yönetim ve yerel yönetimler üzerinde dış denetim devlet Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Yasalara uygunluk denetiminde, özerk bölgelere göre değişen bir denetim biçimi bulunmaktadır. Bölgesel yönetimlerin kararlarına karşı başbakan Anayasa Mahkemesi'ne gidebilir. Belediyeler ve iller üzerinde denetim, merkezi yönetim veya özerk bölge yönetimi tarafından yapılmaktadır. Belediyeler ve iller, karar ve işlemleri konusunda bir hafta içinde merkezi yönetim veya özerk bölgeye bilgi vermek zorundadır.

Bölgesel yönetim ve yerel yönetimlerin genel kamu çıkarını tehlikeye düşürecek karar ve eylemleri karşısında merkezi yönetimin bu karar ve işlemi durdurma ve yerine geçerek işlem yapma hakkı bulunmaktadır. Fakat aynı zamanda, bu kararın iptali için altı gün içinde de idari mahkemeye gitmek zorundadır.

Merkezi yönetimin özerk bölge ve yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisine karşı da bu yönetimlerin itiraz hakları bulunmaktadır. Merkezi yönetimin kararları üzerine özerk yönetimler Anayasa Mahkemesi'ne gidebilirler. Yerel yönetimlerin merkezi hükümetin yukarıda sözü edilen idari işlemi durdurma kararına karşı itiraz hakkı bulunmaktadır.

## İÇ DENETİM

Belediyeler ve iller devletin muhasebe sistemine uymak zorundadır. Merkezi yönetim denetimi yanında özerk bölgelerin de yerel yönetimler üzerinde mali denetimi söz konusudur. Ayrıca, her yerel yönetimde özel bir denetleme komitesi kurulur. Bu kurul, ilgili yerel yönetimin hesaplarını kontrol eder ve durumu belediye meclisine sunar. İspanya Anayasası'na göre yurttaşların da birey olarak özerk bölge ve yerel yönetim kararlarına karşı itiraz hakkı bulunmaktadır.

## D. İTALYA YEREL YÖNETİM YAPISI

### YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

İtalya, 1948 Anayasası'yla yerel yönetimleri üç kademeli olarak tanımlamıştı. Bunlar bölge, il ve belediyelerdi. Ancak 1990'da Anayasa'da yapılan bir değişiklikle metropoliten kentler de yerel yönetim kademesine eklenmiştir.

İtalya'da yerel yönetimler dört kademelidir:

- belediyeler
- iller
- metropoliten kentler
- bölgeler

İtalya'da metropoliten kentlerin oluşumuna izin veren yasa 1990'da kabul edilmiştir. Bu yasaya göre Roma ve Milano başta olmak üzere dokuz kentin metropoliten kent olarak oluşmasına izin verilmiştir. Bu oluşum sırasında bu büyük belediyelerin mahallelerle birleşerek güçlü bir kentsel, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması öngörülmüştür.

Bu oluşum sırasında metropoliten kentlerin illerin yerine geçeceği düşünülmüştü. Ancak, bölgesel yönetimler metropoliten kentlere sıcak bakmadığı için bir türlü metropoliten kentler kurulamamıştır. Bunu sağlamak üzere de 1999'da metropoliten kentin oluşturulmasına ilişkin yöntemin değiştirilmesini sağlayan bir madde Anayasa'ya eklenmiştir. Bu da, pratikte bir sonuç getirmemiştir. Bir tek Roma'ya ilişkin olarak bir değişiklik yapılmış; ancak o da henüz yürürlüğe girmemiştir.

### İSTATİSTİKSEL BİLGİ

Sayılarla Yerel Yönetimler	
Bölgeler	20
İller	103
Belediyeler	8.088

## İtalya'da Nüfusa Bağlı Olarak Belediyelerin Sınıflandırılması

0 - 1 000	1.935
1 000 - 5 000	3.964
5 000 - 10 000	1.166
10 000 - 50 000	898
50 000 - 100 000	951
100 000 üstü	441

### ANAYASAL ÇERÇEVE

İtalyan Anayasası'na göre; devlet tek ve bölünmez olarak tanımlanmakla beraber yerel özerklikleri kabul eder ve bu özerkliklerin gerçekleşmesine yardım eder. Ayrıca, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerinden yönetim ilkelerinin en geniş biçimde uygulanmasını gerekli görür. Anayasa'nın devlet yapısını anlatan bölümünde bölgeler, iller ve belediyelerle ilgili on üç maddede çok ayrıntılı hükümler bulunmaktadır.

### YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

İtalya geniş bir desantralizasyon içinde kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünün belediyeler, iller ve bölgeler tarafından yürütülmesini öngörmüştür. Bununla beraber, merkezi hükümetin de il ve bölge düzeyinde temsilcileri bulunmaktadır. Bu merkezi hükümet temsilcilerine vali denmektedir.

### BELEDİYELELER

Belediyeler, idari görevlerin farklı özel kamu kurumlarına verilmesi nedeniyle İtalyan idari sisteminde önemli görev ve yetkilere sahip olamamıştır. Özel kamu kurumlarına karşı demokratik yönetime ilişkin çözüm önerileri hazırlandığından, bu kurumların önemli bir yeri bulunmaktadır. Her ne kadar özel kamu kurumlarının tam sayısı bilinmese de, yaklaşık olarak 60.000 civarında oldukları tahmin edilmektedir.

Bu özel kamu kurumları ve merkezi yönetimin bir arada çalışması nedeniyle çok az sayıda belediye özel kamu kurumlarının görevlerini taklit etmeden hareket edebilir. Çoğu durumda merkez karşıtı partilerce yönetilen belediyelerde belediyelere danışılmadan özel kamu kurumunun karar almadığı gözlenmiştir. 1977 yılında yeni yasayla beraber, özel organların yetkileri bölgelere ya da belediyelere devredilmiştir. Karar sonucunda belediyelerin sahip oldukları yetki ve görevler Batı Avrupa'daki diğer belediyelerle benzerlik göstermeye başlamıştır.

İtalya'da belediyelerin görevleri üç kategoride özetlenebilir: sosyal hizmetler, ekonomik kalkınma hizmetleri ve düzenleme hizmetleri. Sosyal hizmetler; sağlık, kişisel bakım hizmetleri, konutla birlikte sınırlı eğitim hizmetlerinden oluşmaktadır.

## **Mahalle Meclisleri**

İtalya’da nüfusun büyük kentlerde yoğunlaşmasından sonra karar alma mekanizmasının demokratikleştirilmesi için mahalle meclislerinin kurulmasına gidilmiştir (1976). Büyük kentlerde yönetimi sıradan yurttaşa yaklaştırmak ve böylece katılımı arttırmak için mahalleler kurulmaya başlanmıştır.

Mahalle meclisleri, ya halkın seçimiyle ya da belediye meclisinin yetki devretmesiyle oluşturulmaktadır. Mahalle meclislerinin görevi daha çok danışma organı olma biçimindedir. Büyük kentlerde bütçe yapımı, büyük yatırımlar sırasında mahalle meclislerinden görüş alma zorunluluğu vardır. Son zamanlarda, kültür ve eğitim işleri, sosyal hizmetler, sağlık, spor alanlarında mahalle meclislerinden görüş istenmektedir.

Her ne kadar adına mahalle dense de, bu birimler bilinen anlamda mahalle olmaktan uzaktır. Örneğin Roma’da yirmi mahalle vardır ve nüfusları yüz elli bin dolayındadır. Bu mahalle girişimi halkın tam olarak karar alma mekanizmasına katılımından uzak kalmıştır.

Ekonomik kalkınma hizmetlerinde ticari faaliyetlerin denetimi, turizm ve tarımın geliştirilmesi gibi konulardan söz edebiliriz. Düzenleme hizmetleri içinde de kent planlaması, bayındırlık hizmetleri, kirlilik denetimi ve ulaşım sayılabilir.

## **Ayrılkçı Partinin Etkisi**

1990’ın ortalarında İtalya’nın kuzeyinde Lega Nord adıyla güçlü bir ayrılkçı siyasi parti ortaya çıkmıştır. Bu parti, Güney İtalya’nın Kuzey İtalya’nın zenginliğinden haksız biçimde pay aldığını söyleyerek kurulu düzene karşı çıkmıştır. Bu hareketin sonucu olarak İtalyan Anayasası ve yerel yönetimlere ilişkin yasalarda önemli değişiklikler yapılmıştır.

Bu çerçevede “Cumhuriyet belediyeler, iller, metropoliten kentler, bölgeler ve merkezi hükümetten oluşur” denilerek Anayasa’nın 114. maddesine göre Cumhuriyet yeniden tanımlanmıştır: Böylece, belediyelerden başlayarak tüm yerel yönetimler merkezi yönetimle aynı düzeyde ve eşit sayılmıştır.

Ayrıca 2003 yılında İtalyan Anayasa Mahkemesi, merkezi yönetim yanında tüm yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olarak kendi statülerini kendilerinin belirleyebileceğine karar vermiştir.

## Görev Dağılımı Tablosu

HİZMETLER	Belediyeler	İller	Metropolitan Kentler	Bölgeler
<b>I. EĞİTİM</b>				
İlköğretim		x		
Ortaöğretim		x		
Mesleki ve teknik eğitim		x		x
Diğer				
<b>II. SOSYAL REFAH</b>				
Çocuk bakımevleri	x			
Yuvalar	x			
Sosyal yardım				x
Engelli ve yaşlılar için hizmetler	x			
Özel hizmetler (evsizler)	x			
Sosyal konutlandırma	x			
<b>III. SAĞLIK HİZMETLERİ</b>				
Sağlık korunması				
Hastaneler				x
Halk sağlığı		x		x
<b>IV. KÜLTÜR, BOŞ ZAMAN FAALİYETLERİ VE SPOR</b>				
Tiyatrolar				
Müzeler				x
Kütüphaneler				x
Parklar		x		
Spor ve Boş zaman				
Kültürel faaliyetler için bina tahsisi				
<b>V. KAMU HİZMETLERİ</b>				
Su şebekesi			x	
Kanalizasyon				
Elektrik			x	
Gaz			x	

## Görev Dağılımı Tablosu

HİZMETLER	Belediyeler	İller	Metropolitan Kentler	Bölgeler
<b>VI. ÇEVRE, UMUMİ TEMİZLİK</b>				
Çöp toplama		x		
Çöp imha		x		
Sokak temizliği				
Mezarlıklar				
Çevre koruma	x	x	x	x
<b>VII. TRAFİK, ULAŞIM</b>				
Yollar		x		x
Işıklandırma				
Ulaşım	x	x	x	x
<b>VIII. KENTSEL GELİŞİM</b>				
Şehir Planlaması	x	x		x
Bölgesel Planlama	x		x	
Yerel Ekonomik Kalkınma				x
Turizm				x
<b>IX. GENEL İDARE</b>				
İdari görevler (izin belgeleri, vs.)	x	x		
Diğer Devlet İdari Görevleri (seçim kaydı, vs.)	x	x		
Yerel polis	x			x
İtfaiye				
Sivil savunma				
Tüketicinin korunması				

## ORGANLAR

Belediyelerin gerek alanları gerekse nüfusları büyük bir farklılık göstermektedir; ancak hepsi tek bir kanunla düzenlenmiştir.

### BELEDİYE MECLİSİ

Belediye Meclisi halk tarafından beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Belediyelerin büyüklüklerine göre meclisin üye sayısı değişmektedir. Bu sayı en büyük belediye için sekseni geçemez. En küçük belediyede ise meclis en az on beş üyeden oluşur.

Meclis seçimleri iki türlü yapılmaktadır: Nüfusu beş binin üzerindeki belediyelerde nisbi temsil sistemi uygulanmaktadır. Ayrıca, seçmenler partilerin listelerinde istedikleri aday için tercih oyu kullanabilmektedir. Nüfusu 5.000'inin altındaki belediyelerde meclis üye sayısının 4/5'i için çoğunluk sistemi uygulanmaktadır.

### BAŞKAN

Başkan halk tarafından beş yıl için seçilmektedir.

### ENCÜMEN

Belediyelerde daire başkanlığından oluşan bir encümen bulunmaktadır. Bu daire başkanları arasından kimin encümene seçileceğine meclis karar vermektedir.

## METROPOLİTEN KENTLER

### İLLER

İtalya'da iller belediye ve bölgelerin giderek güçlenmesi karşısında önemini yitirmiştir. Ancak, siyasi patronaj sistemi içindeki rolünü devam ettirmektedir. İller idari olarak işlevlerini yitirmelerine karşın sayıları giderek artmaktadır. Örneğin 1997'de sayıları 101 olan il sayısı 2006'da 110'a ulaşmıştır.

### MECLİS

Meclis, il içindeki seçmenler tarafından beş yıl için seçilmektedir.

### BAŞKAN

Yerel yönetimin başına başkan denilmektedir. Başkan da halk tarafından beş yıl için seçilmektedir.

### ENCÜMEN

Encümen başkan tarafından atanan görevlilerden oluşmaktadır.

## BÖLGELER

İtalya'da merkezi devlet 1861'de oluşturulmuştur. Bu oluşumda bölgelerin önemli rolü vardır. İtalya'daki bölgelerin tarihsel geçmişleri bölgeler için özerk bir yapı oluşturmasına neden olmuştur. İtalya'da yirmi tane bölge bulunmaktadır.

### Bölgelerin Gelişimi

İtalya'da yerel yönetimlerin tarihi 12. yy'a kadar gitmektedir. Ancak İtalya'da merkezi yönetimle yerel yönetimi belirleyen olgu 1802'den 1814'e kadar süren Napolyon egemenliği döneminde kurulan Bonapartist idari yapılanmadır. Fransızlar İtalya'da güçlü bir merkezi yönetim kurmuşlardır. Bu yapı genel özellikleriyle İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar sürmüştür. Öyle ki, İtalya'nın birleştirilerek tek bir devletin ortaya çıktığı 1861'den sonra da bu merkezîyetçilik değiştirilememiştir.

1948 Anayasası'yla ise beş tane özel statülü bölge, on beş tane de normal bölge yaratılmıştır ve yerinden yönetime yönelim sağlanmıştır. Ancak, bu on beş normal bölgenin oluşturulması ancak 1970'lerden sonra mümkün olmuştur. 1977'ye kadar komünizmin bölgelerde iktidarı ele geçirmesini önlemek amacıyla, Anayasa'ya rağmen bir bölgesel otonomiye gidilememiştir.

Şimdiki bölge sistemi ise üniter devlet yapısından bir sapma olduğunu göstermektedir. Ancak, hala bölgeler finansman açısından merkeze bağlıdır. Ayrıca, merkezi hükümetin bölgedeki temsilcisinin bölge kararlarına karşı veto hakkı bulunmaktadır.

## BÖLGE MECLİSİ

Bölge meclisi halk tarafından seçilen, bölgenin nüfusuyla orantılı olarak sayıları 30'la 80 meclis üyesinden oluşur. Meclisin oluşumunda nisbi seçim sistemi kullanılmaktadır; ancak çoğunluğa ek güç getiren bir düzenleme de bulunmaktadır. Üyelerin 4/5'ü nisbi yöntemle seçilmektedir. Geri kalan 1/5'lik bölüm seçimde çoğunluğu alan listeye katılmaktadır.

## BAŞKAN

Bölgenin halk tarafından seçilen bir başkanı bulunmaktadır. Başkanın halk tarafından seçilmesini kabul etmemiş bölgelerde ise başkan bölge meclisi tarafından seçilir.

## ENCÜMEN

Encümen başkanın başkanlığında bölgelerin statülerinde belirtilen sayıda üyelerden oluşmaktadır. Başkanın halk tarafından doğrudan seçildiği bölgelerde başkan



encümen üyelerini serbestçe atar. Encümen üyesi olmak için meclis üyesi olmak şart değildir.

## YEREL YÖNETİMLERİN İŞLEYİŞİ

### BÖLGELER

İtalya’da bölge yönetimlerinin oldukça geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkilerin en önemlilerinden birisi yasama yetkisidir. Bu yasama yetkisi Anayasa, Avrupa Birliği kurallarıyla ve de uluslararası yükümlülüklerle sınırlıdır.

Bölge meclisleri İtalya Parlamentosu tarafından çıkarılan yasaların temel ilkeleri içerisinde ulusal çıkarlar ile öteki bölgelerin çıkarlarını çığnememek koşuluyla yasama etkinliğinde bulunabilirler.

Bölgeler kendi statülerini belirleyebilir ve değiştirebilirler. Ulusal parlamento ya yasa yapılması konusunda başvurur. Bölgelerin İtalya Cumhurbaşkanı’nın seçiminde de görevi bulunmaktadır. Her bölge meclisinden seçilmiş üç kişi parlamentoya birlikte cumhurbaşkanı seçiminde oy kullanır. Bölgeler kendi bütçeleri üzerinde mutlak yetkiye sahiptir. Belediye birlikleriyle belediyelerin kurdukları konsorsiyumlar bölge tarafından denetlenir.

## YEREL DEMOKRASİ

### KATILIM

#### Referandum

Bölgede yaşayan yurttaşların bölgeye ilişkin yasalarla idari kararlar konusunda referanduma gitme ve referandumu başlatma hakları bulunmaktadır. Bu hakların nasıl kullanılacağı bölge yönetimi statüsünde belirlenmiştir. Bölge yönetiminin statüsü de referanduma götürülebilir. O bölgedeki seçmenlerle bölgesel meclis üyelerinin başvurusu üzerine bölgesel statüde değişiklik yapılması için başvurulabilir. Bir bölgeye bağlı belediyelerle illerin başka bir bölgeye başlamalarını istemeleri durumunda da referanduma gidilmesi zorunludur. Yeni belediye kurulması, isminin değiştirilmesi veya sınırlarının değiştirilmesi de referandumla yapılır.

## MECLİS ÜYELERİNİN DURUMU

İtalya’da 18 yaşına gelmiş her yurttaş oy verebilir. 18 yaş ayrıca herhangi bir yerel yönetim birimi için aday olma sınırıdır. Bölge meclisine polis, silahlı kuvvetler, yargı organı, kilise mensupları ve devlet memurları dışında herkes aday olabilir. Adaylık ancak tek kamu yönetimi için geçerlidir. Seçimle gelinen yerlerden ancak birisi için adaylık söz konusudur. Adayların seçim kampanyalarının finansmanı ancak siyasi partiler veya hareketler üzerinden mümkündür. Bu finansman millet meclisi bütçesinden sağlanır.

Bölge meclisi seçimleri beş yılda bir yapılır. Meclis üyeliğine seçilen kişi seçimden hemen sonra bir mal varlığı bildiriminde bulunmak zorundadır. Bu bildirimler bölgesel resmi gazetede yayımlanır. Bölgesel meclis üyelerinin görevleriyle ilgili konularda yaptıkları konuşmalar ve verdikleri görüşler için dokunulmazlıkları vardır. Bölge meclisi üyelerinin maaşı bölgesel meclis tarafından düzenlenir.

## **YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV PAYLAŞIMI**

### **DAİMİ KONFERANS**

1970’lerde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında katı bir görev ayrımı vardı. Daha sonra bu değiştirilmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından desteklenen görüşe göre etkin bir işbirliği yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Merkezi hükümetle bölgeler arasındaki işbirliğinin en somut örneği “Daimi Konferans”tır.

İtalya’da başbakan veya bölgesel işler bakanının başkanlığında ilgili bakanlarla bölgesel yönetim başkanlarının katıldığı bir daimi konferans bulunmaktadır. Bu konferansın toplantılarına öteki yerel yönetim birimleriyle kamu yönetimlerinin temsilcileri davet edilebilir. Bu konferans bölgesel yönetimleri ilgilendiren konularda görüş verir ve öneride bulunur. Bu konferansın son aldığı kararlardan birisi Teknik Yenilik Daimi Komitesi’nin kurulmasıdır.

### **MERKEZİ YÖNETİM, KENTLER VE YEREL YÖNETİMLER KONFERANSI**

Hükümetle yerel yönetimler arasında karar alma mekânizmasına yardımcı olmak üzere danışma organı niteliğinde 1996’da bir konferans kurulmuştur. Bu konferans başbakan ya da onun görevlendirdiği İçişleri veya Bölgesel İşler başkanlığı tarafından toplanmaktadır. Çeşitli bakanlıklar bu konferansa katılmaktadır. Bu konferans İtalya Belediyeler - İller Birliği başkanları, altı ilin başkanı ve on dört belediye başkanından oluşmaktadır.

### **BİRLEŞTİRİLMİŞ KONFERANS**

Bu konferansların yanına 1997’de bir yenisi eklenmiştir. Merkezi hükümet yanında tüm bölgesel ve yerel yönetimleri içeren Birleşik Konferans kurulmuştur. Bu konferansta başbakanın başkanlığında ya da onun görevlendireceği bakanın başkanlığında toplanılır. Bu konferansa bağlı olarak 2006 yılında Teknik İnovasyon Komitesi kurulmuştur.

### **BÖLGELERLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ İŞBİRLİĞİ**

İtalyan Anayasası’na göre bölge yönetimlerinin yerel yönetim meclislerinin oluşumunu düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Her bölge kendi görüşlerine göre belediye meclisini kurmakta ve görevlerini tayin etmektedir. Belediyeye bölgesel yönetim arasında yerel yönetimlere ilişkin karar almadan önce görüş alışverişinde bulunulması zorunludur.

## YURT İÇİ

Yerel yönetimler kendi aralarında belli amaçlar doğrultusunda birlikler kurabilirler. 1985 yılında kurulan ve en önemli bölgesel birlik olarak adlandırılan CINSEDO çeşitli araştırma ve seminer faaliyetlerinin yanı sıra, birkaç ilin özerkliğiyle ilgili konferansa teknik, lojistik destek sağlamaktadır. Merkez aynı zamanda düzenli olarak bölgelerin siyasi, idari ve yasal faaliyetlerine ilişkin bilgi yayımlamaktadır.

## YURT DIŞI

Bölgelerin sınır ötesi işbirliği anlaşmalarını imzalama yetkileri vardır. Ancak bu tür faaliyetler yönetimin onayına tabi tutulmaktadır. Bölgeler yabancı ülkelerle imzaladıkları anlaşmalar sayesinde bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel genişlemesine katkıda bulunmaktadırlar.

## YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

İtalya'da yerel yönetimlerin finansmanı ile ilgili olarak mali otonomiden söz edilebilir. 2001'de yapılan Anayasa değişikliğine göre yerel yönetim gelirleri için, onlara verilen görevleri yerine getirmelerini sağlayacak bir finansman sistemi kurulması zorunludur. Mali özerkliği sağlayan Anayasa'nın 119. maddesi bölgesel ve yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin üç ilke koymuştur:

1. Yerel yönetimler yasayla öngörülen kamu finansmanı ilkelerine uygun biçimde ve bu çerçevede vergi ve harç koyabilirler.
2. Bir yönetimin coğrafi alanında toplanan ulusal vergilerden pay alması mümkündür.
3. Mali gücü olmayan, geri kalmış bölgelerdeki yerel yönetimler için bir dengeleme fonu oluşturulmuştur. Bu fondan bu bölgelerdeki yerel yönetimlere kaynak aktarılır.

Özerk bölgeler ancak kanunun yetki verdiği alanlarda vergi koyabilir. Bölgeler sağlık sektörünün finansmanında o bölgede toplanan KDV'den pay alabilirler. Belediyelerin kendi vergi sistemini kurabilmeleri sınırlandırılmıştır. Böyle bir yetkiyi kullanabilmeleri için ulusal yasa veya bölgesel düzenlemeyle vergi alınacak alanın açıkça tanımlanmış olması gerekir. Bu yetki daha çok ulusal vergilere kesir eklemek suretiyle olmaktadır. Örneğin, elektrikten alınan vergiye ya da belediye emlak vergisine ekleme yapmak gibi.

## MERKEZ-YEREL YÖNETİM ARASI İLİŞKİLER

Günümüzde merkezle yerel yönetimler arasındaki ilişkideki en önemli sorun yasama alanında ortaya çıkmaktadır. 2001 reformundan önce durum çok açıktı: Devlet yasa koyma konusunda tek yetkili kurumdu. Bu dönemde tüm İtalya'da yerel yönetimler

için tek tip bir yönetim biçimi vardı. Bu reformla birlikte devletin yasama gücü, seçim işleri belediyeler, iller ve metropoliten kentlerin temel işlevleri ile sınırlanmıştır. Yeni durumda belediyeler, iller ve metropoliten kentler kendilerine verilen işlevleri yerine getirmede ve örgütlemeye düzenleme yetkisine sahiptir. Böylece, yerel yönetimlerin de kural koyma yetkisi genişletilmiş bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak yerel yönetimlerle bölge ve devlet arasındaki hiyerarşik ilişki ortadan kalkmıştır. Bu durum karışıklık yaratmaktadır.

Bu Anayasal reformun bir sonucu da denetim mekânizmasının değiştirilmiş olmasıdır. Bundan önce, devletin, bölgelerin idari ve yasama eylemlerini kontrol yetkisi bulunmaktadır. Bölgelerin de aynı biçimde yerel yönetimlerin idari eylemlerini denetleme hakkı bulunmaktaydı. Bu boşluğu doldurmak üzere Sayıştay'ın bölgesel birimlerinin yetkileri arttırılmıştır. Sayıştay'ın bu kontrolü yapılan işlemi ortadan kaldırmaz. Sayıştay raporu meclislere gönderilir; ancak meclisler kendileri bu konuda işlem yapabilir.

Bu günlerde üzerinde en çok durulan konu “reformların reforme edilmesidir”. Anayasa Mahkemesi kısmen bu karışıklığı gidermek üzere çözüm üretmiş bulunmaktadır. Merkez, bölge ve diğer yerel yönetimler arasında uyum sağlamak konusunda Anayasa'daki katı kuralı yumuşatmaya çalışmıştır.

## E. POLONYA YEREL YÖNETİM YAPISI

### YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

Polonya’da üç tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır: Belediyeler, poyyatlar ve voyvodalıklar.

### İSTATİSTİKSEL BİLGİ

Sayılarla Yerel Yönetimler:	
Belediyeler (65 bağımsız kentle birlikte)	2.489
Poyyatlar	308
Voyvodalıklar	16

Polonya’da 1950 yılında hiçbir yerel yönetim birimi mevcut değildi.

Polonya’da Nüfusa Bağlı Olarak Belediyelerin Sınıflandırılması	
Nüfus	Belediye Sayısı
1.000 - 4.999	579
5.000 - 9.999	1.074
10.000 - 49.999	736
50.000 - 99.999	55
100.00 - 500.000	40
500.000 üstü	5

### ANAYASAL ÇERÇEVE

Polonya Anayasa’sında yerel yönetimleri ilgilendiren pek çok madde bulunmaktadır. Anayasa’da yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun biçimde yapılmıştır.

İlk olarak Anayasa’nın 15. maddesinde yerinden yönetim (desantralizasyon) tanımlanmaktadır. Buna göre, mülki idare; sosyal, ekonomik ve kültürel bağlar dikkate alınarak ve yerel yönetimlerin kamu görevi yürütebilme yeteneklerine göre şekillendirilmektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımının ancak yasayla yapılabileceği öngörülmüştür. Bu görev ayrımı içinde belediyeler temel yerel yönetim birimi olarak ele alınmaktadır. Belediyelerin, yasalarla başka bir merkezi veya yerel yönetim birimine verilmeyen her türlü yerel konuda yetkili olduğu kabul edilmiştir.

Yerel seçimler, mülkiyet hakları gibi konular da Anayasa’da yer almaktadır. Halka, yerel konularda, belediye meclislerinin görevine son verilmesini de içerecek biçimde referanduma gitme hakkı verilmiştir. Yerel yönetimlerin yurt içinde ve dışında birlik kurabilecekleri de Anayasa’da yer almaktadır.

## YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

Polonya, AB üyelik süreci içinde geniş çaplı bir desentralizasyon uygulamıştır. Merkezi yönetimin taşradaki başlıca idari birimi voyvodalıklardır. Demokratik yönetime geçilirken voyvodalık sayısı azaltılmış ve yetkilerin büyük bir bölümü de bölgesel yönetimlere devredilmiştir. Günümüzde, merkezi yönetimin temsilcisi olarak on altı voyvodalık bulunmaktadır. Voyvodalıkların yanında merkezi hükümete bağlı bazı özel yönetim birimleri vardır.

Polonya’daki yerel yönetimler de üç düzeyde görev yapmaktadır. Bu yerel yönetim birimleri şunlardır: Belediyeler, poyvatlar ve voyvodalıklar.

## BELEDİYELER

Polonya’daki belediyeler tek bir yönetim yapısı içinde değildir. Üç tür belediyeden söz edilebilir. Bunlardan birincisi belediyelerin çoğunluğunu oluşturan düz belediyelerdir (gminalar). İkincisi ise, daha çok büyükçe kentler için getirilmiş bulunan Bağlantısız Kent Belediyeleri’dir. Üçüncüsü ise Varşova’nın özel yönetim biçimidir.

## BAĞLANTISIZ KENT BELEDİYESİ (UNATTACHED CITY)

Voyvodalık merkezi olan kentlerden nüfusu 100.000 üstünde olanlara Bağlantısız Kent statüsü verilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulu nüfusu 100.000 altındaki kentlere de, o yerin belediye meclisinin isteği üzerine Bağlantısız Kent statüsü verebilir. Bu kentlerdeki belediyeler, poyvatların sahip olduğu tüm yetkilere sahiptir.

## VARŞOVA KENTİ YÖNETİMİ

Varşova için özel bir yönetim biçimi öngörülmüştür. Buna göre, Varşova merkezi ile ona bağlı on bir belediye arasında zorunlu bir birlik oluşturulmuştur. Bu birlik içinde üye belediyelerin bazı görevleri Varşova Belediyeler Birliği’ne devredilmiştir.

Varşova Belediyeler Birliği Meclisi’nin üyeleri (68 meclis üyesi) doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Meclis de kendi içinden bir Başkan ve üç yardımcı seçer. Başkan belediye başkanlığını yürütür.

## Görev Dağılımı Tablosu

Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi				Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Voyvodalık	Povyat	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Doğrudan	İsteğe bağlı	Başka bir yönetim birimi adına
<b>Genel Yönetim</b>												
Güvenlik, polis	x	x	x	x		x	x		x	x	x	x
İtfaiye	x	x	x	x		x	x		x	x	x	
Sivil koruma	x	x	x	x		x	x				x	
Adalet	x				x		x		x		x	
Resmi kayıt işleri	x			x		x	x			x		x
İstatistik kayıtları	x				x		x		x		x	
Seçim kayıtları	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	
<b>Eğitim</b>												
Okul öncesi eğitim				x	x		x		x		x	
İlköğretim				x	x		x		x		x	
Ortaöğretim		x			x		x		x		x	
Mesleki ve teknik eğitim		x			x		x		x		x	
Yüksek öğrenim	x		x			x	x		x		x	
Yetişkin eğitimi	x	x	x			x	x	x	x		x	
Özel eğitim		x			x		x		x		x	
<b>Kamu Sağlığı</b>												
Hastaneler	x	x	x	x		x	x	x	x		x	
Sağlık koruması	x	x	x	x		x	x		x		x	
Sosyal Refah												
Yuvalar ve çocuk bakımevleri				x	x		x		x		x	
Sosyal hizmet		x		x		x	x		x		x	
Yardım evleri	x	x	x	x		x	x		x		x	
Sosyal güvenlik	x						x		x		x	
Diğer												

## Görev Dağılımı Tablosu

Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi				Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Voyvodalık	Povyyat	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Doğrudan	İsteğe bağlı	Başka bir yönetim birimi adına
<b>Konut ve Şehir Planlama</b>												
Konut				x	x		x		x		x	
Şehir planlama	x		x	x		x	x		x		x	
Bölgesel/mekansal planlama	x	x	x	x		x	x		x		x	
<b>Çevre ve Halk Sağlığı</b>												
Su ve atık su				x	x		x		x		x	
Çöp toplama				x	x		x		x		x	
Mezarlıklar				x	x		x		x		x	
Mezbaa				x	x		x		x		x	
Çevre koruma	x	x	x	x		x	x		x		x	
Tüketici hakları	x	x	x	x			x					
<b>Kültür, Boş Zaman Faaliyetleri ve Spor</b>												
Tiyatrolar ve konserler	x	x	x	x		x	x	x	x		x	
Müzeler ve kütüphaneler	x	x	x	x		x	x	x	x		x	
Parklar ve açık alanlar	x	x	x	x		x	x		x		x	
Spor ve boş zaman		x	x	x		x	x	x	x		x	
İbadethaneler												
Diğer kültürel faaliyetler												
<b>Trafik, Ulaşım</b>												
Yollar	x	x	x	x		x	x		x		x	
Ulaşım	x	x	x	x		x	x		x		x	
Şehir kara ulaşımı				x	x		x		x		x	
Şehir raylı sistemleri				x	x		x		x		x	
Limanlar	x	x	x	x		x	x		x	x	x	x
Hava alanları	x			x		x	x		x	x	x	x
Diğer												



## Görev Dağılımı Tablosu

Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi				Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Voyvodalık	Poviyat	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Doğrudan	İsteğe bağlı	Başka bir yönetim birimi adına
Ekonomik Hizmetler												
Isınma				x	x		x			x		x
Şehir ısıtma sistemleri				x	x		x			x		x
Su												
Tarım, ormancılık, balıkçılık	x	x	x	x		x	x			x	x	x
Elektrik				x	x		x			x		x
Ekonomik teşvikler	x	x	x	x		x	x	x		x		x
Ticaret ve endüstri	x	x	x	x		x	x	x		x	x	x
Turizm	x	x	x	x		x	x	x		x		x
Diğer												
Diğer fonksiyonlar												

## ORGANLAR

### BELEDİYE

#### Meclis

Belediye meclislerinin üye sayıları, belediyelerin nüfuslarına göre değişmektedir. Meclis üye sayısı en az on beş, en çok da yüz olabilir. Meclis üyeleri, her kentte oluşturulmuş seçim bölgelerine göre seçilir. Nüfusu 20.000'in altındaki kentlerde; seçim bölgesinin nüfus büyüklüğüne göre seçilecek meclis üyesi sayısı 1 – 5 arasında değişmektedir. Nüfusu 20.000 üstündeki kentlerde ise her seçim bölgesindeki aday sayısı beşten az olamaz. Bu sayı meclis üye sayısının iki katını da aşamaz.

#### Belediye Meclisi Üyeliği Herkese Açık

Polonya'da belediye meclisine siyasi partilerin yanında dernekler, platformlar ve kişiler de aday gösterilebiliyor. Meclis üyeliği adaylığı için sivil toplum örgütleri koalisyon oluşturabiliyor. 20.000'e kadar nüfusu olan kentlerde 25 kişi, bundan büyük kentlerde de en az 150 kişinin imzasıyla aday gösterilebilmektedir. Böylece belediyelerin karar organlarında başka düşüncelerin de seslendirilebilmesi mümkün olmaktadır.

Belediye Meclisi kendi arasından bir başkan ve 1-3 arasında başkan yardımcısı seçmektedir. Başkanlığa seçilen kişi belediyedeki yürütme organının başıdır. Belediye başkanlığı meclis tarafından seçilen başkan tarafından yürütülmektedir. Meclis kendi içinden bir Denetim Komisyonu da seçer. Belediye hesapları ve işlemleri bu komisyon tarafından denetlenir.

### **Başkan**

Polonya’da demokratik düzene geçildikten sonra başkan, meclis tarafından seçiliyordu. 2002 yılında yapılan bir değişiklikle başkanın halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Belediye başkanı adaylarından birisi seçimde oy verenlerin mutlak çoğunluğu ile seçilemezse ikinci tur yapılmaktadır. İkinci turda çoğunluğu alan aday belediye başkanı olmaktadır.

### **Encümen**

Belediyenin yürütmedeki karar organı encümandır. Encümen belediye başkanının veya başkan yardımcılarının başkanlığında toplanır. Encümen, kentin nüfusuna göre beş veya yedi üyeden oluşur. Encümen üyeleri, başkanın önerisi üzerine meclis tarafından seçilir. Encümen üyesi olmak için meclis üyesi olmak gerekmez. Seçilmiş kişiler de encümen üyesi olabilir.

### **POVYAT**

Povyatlar, öteki belediyelere (gmina) göre daha büyük ölçekli kentlerdeki yönetime verilen bir statüdür. Yetkileri bakımından gminaların sahip oldukları tüm haklara sahiptir. Ek olarak yerel standartlar koyma yetkisi bulunmaktadır.

### **Meclis**

Povyat meclisleri, nüfusu 40.000’e kadar olan kentlerde on iki kişiden oluşmakta, bu nüfusun üstündeki kentlerde ise meclis üye sayısı artabilmektedir. Ancak bu sayı hiçbir şekilde altmış üyeyi geçemez.

Povyat meclisi kendi arasından bir başkan (Strosa) ve iki başkan yardımcısı seçer. Meclis kendi üyeleri arasından bir Denetim Komisyonu kurar. Bu komisyon povyatın işlerini ve hesaplarını denetler. Meclis ayrıca povyatın yetki alanlarına giren konularda komisyonlar kurabilir.

### **Başkan**

Povyat başkanı 2002 yılına kadar povyat meclisi tarafından seçiliyordu. 2002’de yapılan bir değişiklikle başkanlar halk tarafından seçilmektedir. Başkan yürütme organının başıdır. Aynı zamanda Povyat Encümenine de başkanlık yapar.

## Encümen

Povyatın yürütme organı başkanla birlikte encümandır. Encümende başkan ve yardımcısı ile sayısı 2-4 arasında değişen üye vardır. Bu üyeler Meclis tarafından seçilir.

## VOYVODALIK

Voyvodalık bir bölgesel yönetim birimidir. Voyvodalık iki işlevlidir: Hem merkezi yönetim birimi hem de yerel yönetim kademesi olarak görülebilir.

## Meclis (Diet)

Voyvoda seçimlerinde genel olarak öbür yerel yönetim birimlerinde uygulanan yöntemler uygulanır. Seçimlerde nisbi seçim sistemi kullanılmaktadır.

## Başkan (Marşal)

Bölgesel yönetimin başkanı meclis tarafından seçilmektedir. Başkanın atanmasında salt çoğunluk yeterlidir. Meclis, beşte üç çoğunlukla başkanı görevden düşürebilir. Başkan, bölge yönetiminin idari işlerinin başkanı ve yasal temsilcisidir.

## Encümen

Encümen başkanın başkanlığında toplanır. Encümen, başkanla birlikte beş kişiden oluşur. Encümen üyeleri de meclis tarafından seçilir.

## YEREL YÖNETİMLERİN İŞLEYİŞİ

### BELEDİYELER

Belediyeler, kendi bütçelerini kendileri hazırlar ve bütçe uygulamasıyla ilgili tüm işlemleri yerine getirirler. İmar planı oluşturmak, ekonomik program yapmak, belediyeyle bağlı köy ve bölge birimlerinin görev ve yetkilerini tanımlamak belediye görevleri içindedir. Belediyeler, yasal sınırlar içerisinde vergi ve harçlar üzerinde oranları belirleyebilir.

Belediyeler, şirketlere ve kooperatiflere üye olabilir. Belediyeler para piyasalarından borçlanabilir; bono çıkarabilir; hisse senedi satın alabilir. Belediyeler belli amaçlarla birlik kurabilir ve bu birliklere amaca uygun kaynak tahsis edebilir.

### POVYAT

Povyatlar belediyelerin kullandığı tüm yetkileri kullanırlar. Povyatlar kendi işleyiş tüzükleriyle beraber standart koyabilir ve kaldırabilirler.

### VOYVODALIK

Voyvoda yönetimi de belediyelerin kullandığı yetkilerin tümünü kullanma hakkına sahiptir. Bölge yönetimleri diğer yerel yönetim birimlerine bağış verebilir. Voyvodalıklar da bölgesel birliklere katılabilir.

## YEREL DEMOKRASİ

### KATILIM

#### Referandum

Referandum yerel yönetimlerin en önemli katılım aracıdır. Belediyeler, poyyatlar ve voyvodalıklar için referanduma gidilebilir. İki amaçla referandum yapılır: Bunlardan birincisi seçilmiş organların görevden uzaklaştırılmasıyla ilgilidir. İkincisi ise yerel yönetimlerin bazı alanlarını kendi görevleri içine almalarını sağlayacak bir mekânizma olarak kullanmaktır.

Belediyelerde yeni vergi konulması ancak referandumla mümkündür. Belediye meclisleri gerekli gördüğü durumlarda da referandum yapılmasını kararlaştırabilir. Halk girişimi ile referanduma gidilebilmesi için o yerde yaşayanların en az onda birinin böyle bir isteği imzalamış olması gerekmektedir. Referandumun geçerli olabilmesi için de seçmenlerin en az %30'unun referandumda oy kullanması yeterlidir.

### ZORUNLU DANIŞMA

Belediyeler yasaların gerektirdiği konularda halkın görüşünü almak zorundadır. Buna ek olarak, meclis kararıyla belediyeler için önemli olan konularda halkın görüşünün alınması zorunlu hale getirilebilir.

Kişiler ve sivil toplum örgütleri yerel kalkınma ve yeni projeler için belediye meclislerine öneride bulunabilir. Belediye meclisi stratejik plan yapmadan önce halkın görüşlerini almak zorundadır. Seçmenler, belediye meclisleriyle belediye konyey toplantılarına katılabilir.

Benzer zorunlu danışma mekânizmaları poyyat ve voyvodalıklar için de geçerlidir.

### MECLİS ÜYELERİNİN DURUMU

Meclis üyeleri yerel ve merkezi yönetimlerde ücretli olarak çalıştırılmaz. Meclis üyeleri, kendi yönetimlerinin çıkarlarıyla ilgili mali işler yapamaz. Meclis üyeleri belediye şirketlerinde görev alamaz. Meclis üyeleri etik kurallara uymak zorundadır. Seçmenleriyle sürekli görüş alışverişinde bulunur.

Belediye meclisine üye olmak isteyen adaylara özel kurumlar tarafından eğitim programları uygulanmaktadır. Meclis üyelerine yönelik eğitim programları sağlayan çeşitli merkezi ve yerel birimler bulunmaktadır. Yerel yönetimlere seçilmiş kişilere işverenler, bu görevlerini yürütebilmeleri için izin vermek zorundadır. Meclis üyeleri izinli sayıldıkları süre için işverenden bir ödeme alamazlar.

Meclis üyelerine günlük oturum ücreti verilir. Ayrıca, meclis kararıyla üyelere bu işlerle ilgili giderler karşılığında ödeme yapılabilir. Meclis üyeleri katılmak zorunda

oldukları toplantılara ancak geçerli bir özür göstererek katılmayabilir. Meclis üyelerine sağlık sigortası ve emeklilik ödeneği verilmez.

### KADIN - ERKEK EŞİTLİĞİ

Kadın ve erkeklerin eşit temsili konusunda Polonya’da yasal bir düzenleme yoktur. Bu konuda da şimdilik bir gelişme gözlenmemektedir. Ancak, kadınların yerel yönetimlerde temsil oranları en son seçimlere göre aşağıdaki gibidir.

Belediyeler	%21,3
Povyatlar	%16
Voyvodalıklar	%17

Kadınların seçilmiş başkanlara oranı ise daha düşüktür. Örneğin, belediye başkanlarının ancak %7,9’u kadındır.

### YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV PAYLAŞIMI

Anayasaya göre görev paylaşımı ancak yasayla mümkündür. Görevler ikiye ayrılır: zorunlu görevler ve seçimli görevler. Seçimli görevler ilgili yerel yönetim biriminin meclis kararıyla zorunlu görev haline getirilebilir.

Yerel yönetimler arasında görev dağılımında aynı görevin birden fazla birimin görev alanı içine girdiğini görmekteyiz. Bu tür görevlerde genel kural, her görevin ilgili yerel yönetim biriminin ölçeğiyle uyumlu olmasıdır.

Belediyeler, başka bir yerel veya merkezi yönetime bırakılmamış görevleri meclis kararıyla kendi görevleri içine alabilir. Yerel yönetimlerin özerkliği yasalarla korunur.

### YEREL YÖNETİMLER ARASI İŞBİRLİĞİ

#### Yurt içi

Belediyeler, povyatlar ve bölgesel yönetimler kendi aralarında ve birbirleriyle belli amaçlar için birlik kurabilirler. Bu birliklerin tüzükleri ilgili yerel yönetim meclisleri tarafından kabul edilmek zorundadır. Belli amaçlar için kurulan birliklere, ilgili yerel yönetim biriminin bütçesinden pay ayrılır.

#### Yurt dışı

Yerel yönetimlerin yurt dışı yerel yönetimlerle birlik kurması izne bağlı değildir. Ancak, bölgesel yönetimlerin yurt dışı bölgelerle birlik kurması Dışişleri Bakanlığı’nın iznine bağlıdır.

## YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

Polonya Anayasası'na göre yerel yönetimlerin gelirleri; öz gelirler, gelir paylaşımı ve devlet bütçesinden yapılan yardımlardan oluşmaktadır. Yerel yönetimler belli sınırlar içinde vergilerin oranlarını azaltabilir veya çoğaltabilir. Ayrıca, yerel halkın referandumla kabul ettiği belli hizmetler için meclisler bu hizmete özgü olmak üzere vergi koyabilmektedir. Polonya'da belediyelerin gelirlerinin yapısına bakıldığında öz kaynaklardan sağlanan gelirlerin toplam belediye gelirleri içindeki payının %40 dolayında olduğunu görüyoruz. Geriye kalan gelirler içinde önemli bir pay gelir paylaşımından sağlanmaktadır. Bunlara ek olarak da merkezi hükümetin sağladığı genel ve özel amaçlı fonlardan sağlanan kaynaklardan oluşmaktadır. Povyat ve voyvodalıklar için de benzer bir gelir yapısı gözlemlenmektedir. Belediyelerin öz gelirleri içinde emlak vergisi başta olmak üzere bazı gelirler üzerinden alınan vergilerle harçları bulunmaktadır. Devlet bütçesinden belediyelere sağlanan bağışların belediyeler arasında dağılımında çeşitli ölçütler kullanılmaktadır ama en büyük pay belediye nüfuslarına göre dağıtılan bağıştan sağlanmaktadır.

Ayrıca, belediyeler arasında gelir paylaşımında bir denkleştirme sistemi de uygulanmaktadır. Özel amaçlı fonlara gelince, bunun en büyük miktarını eğitim için yerel yönetimlere sağlanan kaynak oluşturmaktadır. Eğitim hizmetleri için yerel yönetimlere toplam devlet bütçe gelirlerinin %12,8'i aktarılmaktadır. Yerel yönetimlerin görev alanlarına göre aldığı başka paylar da bulunmaktadır. Örneğin povyatlarla kara yolları için akaryakıttan alınan verginin %30'u dağıtılmaktadır. Merkezi yönetim bütçesinden belediyelere dağıtılan başka bir kaynak da yerel yönetimlere yapılan refah desteğidir. Örneğin, düşük gelir grupları için kira yardımı gibi. Yerel yönetimlerin borçlanması da sıkı kurallara bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin borçlanma yapabilmeleri için bölgesel denetim kurulundan izin almaları gerekmektedir.

## YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

Yerel yönetimlerin denetiminde iki türlü denetimden söz edilebilir. Bunlardan birincisi iç denetim, ikincisi de dış denetimdir.

### DIŞ DENETİM

Yerel yönetimlerin etkinlik ve mali işlemleri Anayasa'ya göre başbakan, bölge valisi ve bölgesel denetim kurulları tarafından yapılabilir. Bu denetim yasalık denetimidir. Bölge valileri yerel yönetimlerin kararlarına karşı İdari Mahkeme'ye başvurabilir. Yerel yönetim meclislerinin görevlerini yerine getirmemesi ya da yasalara aykırı davranması durumunda başbakan parlamentodan ilgili meclisin feshini isteyebilir. Meclisin feshi durumunda yeni seçimlere kadar başbakan meclis yerine görev yapacak bir kişiyi görevlendirebilir. Buna ek olarak, yerel yönetim organlarının görevlerini etkin biçimde yerine getirmemesi durumunda başbakan bu organların çalışmalarını durdurabilir ve bu görevlerin bir merkezi hükümet görevlisi tarafından yapılmasını isteyebilir. Bu durum yerel seçimlere kadar devam eder.

## İÇ DENETİM

İç denetimde başlıca yetkili yerel yönetim meclisleridir. Bunun yanında her yerel yönetim biriminde meclis tarafından oluşturulmuş denetim komisyonunun da iç denetim yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu komitede başkan veya başkan yardımcılarını üye olarak görev yapamaz.

## MALİ DENETİM

### Bölgesel Denetim Kurulu

Bölgesel Denetim Kurulu başbakanın gözetimi altındadır. Bölgesel Denetim Kurulu başkanı, başbakan tarafından atanır ya da görevine son verilebilir. Bölgesel Denetim Kurulu'nun yarısı başbakan, diğer yarısı da o bölgedeki voyvoda meclisi tarafından tayin edilir. Yerel yönetimlerin bütün mali denetimi Bölgesel Denetim Kurulu yetkisi içindedir. Yerel yönetimler başta olmak üzere yerel yönetimlerce kurulan birlikler ve yerel yönetim şirketleri ile yerel yönetim bütçesinden para alan tüm kuruluşlar Bölgesel Sayıştay'ın denetimine tabidir. Bu denetim en az dört yılda bir yapılır. Bölgesel Denetim Kurulu yerel yönetimlerin bütçelerinin ve etkinliklerinin üç aylık raporlarını inceler. Yerel yönetimler süresi içinde bütçesini yapamazsa Bölgesel Denetim Kurulu o yerel yönetim birimi adına bütçe hazırlar. Bölgesel Denetim Kurulu yerel yönetimlerin borç alma durumlarında mali analiz yapar ve bunun sonucunu kredi veren kuruma bildirir.

### Sayıştay

Parlamentoya bağlı olarak bir ulusal Sayıştay kurulmuştur. Sayıştay merkezi yönetim yanında yerel yönetimleri de denetler. Özellikle mali, ekonomik, yönetsel ve örgütsel etkinliklerin yasalara uygun olup olmadığına karar verir. Yerel yönetimlerin denetimi; yasallık, etkin ekonomik yönetim ve güvenilirlik açılarından denetlenmektedir.

Sayıştay'ın denetimi iki türlü olmaktadır. Bunlardan birincisi belli bir zaman tablosuna göre olağan olarak yapılan denetlemelerdir. İkincisi ise cumhurbaşkanı, başbakan veya ulusal Sayıştay'ın kendi isteği üzerine yapılan denetimdir. Sayıştay yerel yönetimlere ilişkin olarak yaptığı denetimin sonucunu bir raporla duruma göre parlamento, cumhurbaşkanı veya başbakana gönderir. Bu durum ilgili yerel yönetim birimlerine de duyurulur.

## YEREL YÖNETİM KARARLARINA KARŞI KİŞİLERİN BAŞVURU HAKKI

Yerel yönetimlerin aldıkları bir karar dolayısıyla kişilerin meşru çıkarlarına zarar verilmesi durumunda kişiler tek başlarına veya grup olarak İdari Mahkeme'ye başvurabilir. Bunun yanında yerel yönetimlerin mahkeme kararı veya yasayla yükümlü oldukları işleri yapmamaları durumunda bundan zarar gören kişilerin idari yargıya başvuru hakkı da vardır.

## F. ÇEK CUMHURİYETİ YEREL YÖNETİM YAPISI

### YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

Çek Cumhuriyeti egemen bir üniter devlettir ve 1993 yılında Slovak Federal Cumhuriyeti'nden ayrılarak kurulmuştur. Çek Cumhuriyeti 10,3 milyonluk nüfusu olan ve bu nüfusun %75'inin kentsel alanlarda yaşadığı bir ülkedir. Çek Cumhuriyeti'nde 14 Bölge, 76 İl ve 6.249 belediye bulunmaktadır.

### İSTATİSTİKSEL BİLGİ

Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlere dair en önemli değişim 1998 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın imzalanması ile gerçekleşmiştir. Bunun sonrasında gerçekleşen reform çalışmaları kapsamında 2000 yılında ülke 13 bölge (kraje) ve Başkent Prag olmak üzere yeni idari birimlere ayrılmıştır. Okresy adı verilen eski 76 il ise idari olarak var olmak ile birlikte sadece merkezi yönetim ve seçim bölgeleri olarak varlığını sürdürmektedir.

Sayılarla Yerel Yönetimler	
Belediyeler	6.249
İller	76
Bölgeler	14

Nüfusa Bağlı Olarak Belediyelerin Sınıflandırılması			
Bölge	Nüfus	İl Sayısı	Belediye Sayısı
Praha(Prag)	1.183.600	10	1
Stredocesky	1.166.500	12	1.146
Jihocesky	628.800	7	623
Plzensky	552.900	7	501
Karlovarsky	304.600	3	132
Ustecky	823.200	7	354
İberecky	429.800	4	216
Kralovehradecky	549.100	5	448
Pardubicky	506.800	4	452
Vysocina	511.100	5	729
Jihomoravsky	1.130.900	7	647
Olomoucky	639.400	5	394
Zlinsky	589.900	4	304
Moravskoslezsky	1.249.900	6	302



## ANAYASAL HÜKÜMLER

Çek Cumhuriyeti’nde Üst Bölge Özerk Birimler’in kurulması ile ilgili 347/1997 Coll. sayılı kanun, 1/1993 sayılı Çek Cumhuriyeti Meclisi’nin anayasa değişikliğini takiben kabul edilerek 14 bölge birimi kurulmuştur. Bu 14 bölge biriminden birisi ise başkent Prag’dır.

Şu anda Çek Cumhuriyeti’nde 6.248 belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerin yaklaşık %80’inin nüfusu 1.000’den azdır.

“Belediye onayıyla Belediyelerin Kurulması” ve “Yetkileri Genişletilmiş Belediyeler” ile ilgili 314/2002 Coll. sayılı kanunla yeni tür belediyeler tarif edildi.

31 Aralık 2002’de müdürlüklerin feshedilmesiyle bölge müdürlüklerinin çoğunun hak ve görevleri, yetkileri genişletilmiş belediyelere devredildi. Ocak 2003’de yetkileri genişletilmiş 205 belediyenin tümü 76 il müdürlüğünün yerini aldı. Yetkileri genişletilmiş belediyelerin seçimi için asıl prensip seçim bölgelerinin asgari hacmiyle -15.000 kişi- beraber belediyenin merkeze erişimi idi. Çek Cumhuriyeti’ndeki birçok belediye İçişleri Bakanlığı’nın düzenlemesinde belirtildiği gibi yetkisi genişletilmiş bölgelerdeki idari seçim bölgelerinin kuruluşunda pay sahibi oldu.

## ANAYASAL ÇERÇEVE

Çek Cumhuriyeti’nde yerel yönetimlerle ilgili anayasal çerçeve 1867 Avusturya – Macaristan İmparatorluğu Özerk Belediye’ler Kanunu, 1918- 1919 Belediyelerin Özerkliği düzenlemeleri, 1938 – 45 belediyelerin merkezi yönetimin temsilcisi olması, 1945 sonrası Komünist Rejim, 1989 sonrası demokrasiye geçiş ve yerel özerklik reformları temelinde oluşmuştur.

Bu kapsamda ilk 1990 Belediyeler Kanunu (2000 yılında revize edilmiştir) ile belediye en temel yerel yönetim organı olarak belirlenmiştir. 1997 yılında ise bölge yönetim modeline geçişi sağlayan 1997/347 nolu kanun çıkarılmıştır. Bu kanun, 2000 yılında çıkarılan 2000/149 kodlu Bölge Yönetim Kanunu ile son halini almış ve Çek Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetim Reformu süreci tamamlanmıştır.

Bu süreçte Çek Cumhuriyeti’nin 2004 yılında üyesi olduğu Avrupa Birliği ile yürüttüğü üyelik müzakereleri oldukça etkili olmuştur. Bu bağlamda NUTS İstatistikî Bölge Sistemi temel alınarak reform çalışmalarına da yön verilmiştir.

## YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI

Çek Cumhuriyeti’nde yerel yönetimler bölgeler, iller ve belediyeler temelinde örgütlenmiştir. Ancak Çek Cumhuriyeti’nde yerel yönetimlerin gelişimi zaman içinde özellikle geçirdiği tarihi değişimlere paralel olarak farklılıklara tabi olmuştur.

Ancak bu politik dönüşümler Çek Cumhuriyeti’nde 1867 Avusturya – Macaristan İmparatorluğu altındayken sağlanan özerk belediye sisteminde sadece merkez-

yerel arasındaki güç dengesinde farklılıklar sağlamıştır. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin II. Dünya Savaşı sonrası etki ve yönetim alanına dahil olduğu Doğu Bloğu ve Komünist Rejim'in önemli etkileri olduğu da söylenebilir. Bu çerçevede de yerel yönetimlerin güç kaybettiği söylenebilir.

### **Bölgesel Kalkınma Bakanlığı**

Yerel yönetim birimleri Çek Cumhuriyeti'nde 1996 yılında kurulan Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'na bağlı olarak çalışmalarını yürütür. Bu bakanlık bölgesel planlama, konut planlaması ve yapımı, imar planlaması, planlama, yatırım politikaları, bayındırlık işleri ve turizm ile ilgili görev ve hizmetleri yerine getirir.

Çek Cumhuriyeti'nde sonradan oluşturulan 14 Bölge Yönetimi'nin eşgüdüm içinde yönetiminin kolaylaştırılması için kurulan bu bakanlık aracılığı ile yerel kalkınma ve bölgesel planlama çalışmaları yürütülmektedir. Bakanlık bölgesel yönetimi tamamlayıcı bir unsur olarak önemli bir role sahiptir.

Bakanlığın diğer önemli bir rolü ise Avrupa Birliği'ne uyum politikalarının ve bölgesel ölçekte uygulanacak Avrupa Birliği uygulamalarının hayata geçirilmesinden sorumlu bakanlık olmasıdır.

## **BELEDİYELELER**

Çek Cumhuriyeti'nde toplam 6.249 adet belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerin 5.602'sinin nüfusu 2.000 kişinin altındadır. Ayrıca 6.249 belediyenin 388'i özel yasalara uygun olarak belli bölgelerde devlet idaresini uygulamaktadır. Bu anlamda da merkezi yönetimin vesayeti altındadır. Devlet idaresinde temel fonksiyonları icra eden bu belediyelerin gerekli sayıda personeli ve fonu da bulunmaktadır. Kendi bölgeleri içinde devlet idaresini doğum, ölüm ve evlilik kaydı gibi işlerde yürütürler.

Belediye, özerk yönetimin ilk toprak birimidir. Her belediye kanunla düzenlenmiş işlerde devlet idaresini icra eder. Farklı tip belediyeler için sorumluluk alanı da farklıdır. Bazı belediyeler, onlara teslim edilmiş basit yetkilerini işleme koyarken; diğer belediyeler de doğum, ölüm, evlilik kayıtları ve inşaat prosedürlerinden sorumludurlar. Ayrıca, belli bir idari mahalle içindeki üçüncü grup belediyelere yeterli personel ve teçhizata sahip olmayan küçük belediyelerin yerine görevleri icra edebilmek için ek yetki verilmiştir.

Mahalle yönetim yetkilerinin önemli bir kısmını aktarıldığı yetkileri genişletilmiş belediyeler en geniş devlet idaresinin görevlerini yerine getirmektedir. Adı geçen farklılık göz önünde bulundurulmadan temel olarak belediyelerin aynı haklara erişimi olmakla beraber iç düzenleri Belediyeler Kanunu tarafından düzenlenmiş ilkelere meydana gelmektedir.

## İLLER

76 farklı ilin bulunduğu Çek Cumhuriyeti'nde iller 2000 sonrasında merkez teşkilatında bulunan ve idari vesayet altındaki kurumlar ile bölgesel merkezleri bulunan merkez kuruluşlarına ev sahipliği yapar. Bunun yanında bazı bağımsız kamu kuruluşları da iller bazında yapılanmıştır. Ancak iller, bölgeler kurulana kadar sahip oldukları yetkilerin bölgelere devredilmesi ile zayıflamıştır.

Bazı illerin, belediye fonksiyonuna sahip olarak, Belediyeler Kanunu'yla tanımlanmış özel statüleri bulunmaktadır. İller, kent idaresinin şartlarına göre düzenledikleri kendi anayasalarını uygularlar. Toprakları kent mahallelerine ya da şehir alanlarına bölünmüş olabilir. Yasal iller şunlardır: Kladno, Ceske Budejovice, Plzen, Karlovy Vary, Usti nad Labem, Liberec, Hradec Kralove, Pardubice, Jihlava, Bmo, Zlin, Olomouc, Ostrava, Opava, Havirov, Most, Teplice, Karvina ve Mlada Boleslav.

Prag şehrinin idari ve yapısal bölümlenmesi Başkent Prag Şehri ile ilgili yasayla belirlenmiştir.

## BÖLGELER

Yüksek Bölgesel Özerk Birimlerin Kurulması ile ilgili 347/1997 Coll. sayılı kanunla birlikte 14 birim – bölge Çek Cumhuriyeti üzerinde kuruldu. Bölge daha üst bölgesel özerk birimdir. Bu 14 bölgeden biri başkent Prag'dır ve özel bir yönetime sahiptir.

Her bölge *krajské zastupitelstvo* verilen Bölge Meclisleri tarafından seçilen bir belediye başkanı (hetman) tarafından yönetilir. Bölgelerin altında iller ve illerin altında da belediyeler bulunur. Bu kapsamda Prag özel bir yönetim modeline sahip olarak içinde on ilin bulunduğu ve tek belediyenin olduğu tek bölgedir.

## BAŞKENTİN DURUMU – PRAG

Prag başkent olarak özel bir statüye sahiptir. Çek Cumhuriyeti'nin nüfus bakımından da en kalabalık kenti olan Prag aynı zamanda ülkenin birçok alanda öncü kenti konumundadır. Prag'ın yönetimi 1990 tarihli 448 numaralı kanun çerçevesinde yönetilmektedir. Bu kapsamda Prag il, belediye ve bölgeyi içine alacak biçimde tek bir yönetime sahiptir.

Bunun yanı sıra Prag 57 farklı alana bölünmüştür. Bu alanlar daha önce farklı küçük belediyeler statüsündeyken tek bir Prag bölgesi içinde birleşmişlerdir. Bu alana bütün olarak bakıldığında tek bir belediye bulunmaktadır.

Diğer alt birimler ise halen küçük ilçe belediyeleri biçiminde bazı belediye hizmetleri yerine getirmeye devam etmektedirler. Prag'da bulunan bu birimler özerk yerel yönetim statüsüne sahipken aynı zamanda merkezi yönetimin de kent ölçeğindeki sorumluluklarını yerine getirirler.

Prag şehrinin yetkileri belli olmakla beraber ayrı bir yasayla düzenlenmiştir. Bu kollar bölgelerin kendi yetkileri içinden çıkmıştır. Bunlar:

- Eğer yasal dzenlemenin kanuna karşı olduğuna inanılırsa Anayasa Mahkemesi'ne yasal dzenlemenin iptal edilmesine dair öneri metnini sunma;
- Bölgesel düzenlemeleri yürürlüğe sokma;
- Bölge toprak gelişimini yönetme, bölge toprak gelişimi için programları onaylama, programları uygulama ve denetleme;
- Bölge toprağı için planlamayı onaylama;
- Bölge meclislerine bölge temsilcilerini seçme;
- Bölgenin temel ulaşım hizmetlerine karar verme;
- Sübvans edilmiş kuruluşları kurma ya da iptal etme, bu amaçtaki örgütlerin kuruluş amaçlarını onaylama;
- Yasal kuruluşların kurulmasını onaylama.

### GÖREV DAĞILIMI TABLOSU

Yukarıda sayıları ve yapısı verilen Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetim yapılanmasının sunduğu hizmetler kapsamında oluşan görev dağılımı ile ilgili detaylar aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

HİZMETLER	Belediyeler	İller	Bölgeler
<b>I. EĞİTİM</b>			
İlköğretim	x	x	x
Ortaöğretim		x	x
Mesleki ve teknik eğitim		x	x
Diğer		x	x
<b>II. SOSYAL REFAH</b>			
Çocuk bakımevleri	x	x	x
Yuvalar	x	x	x
Sosyal yardım evleri	x	x	
Engelli ve yaşlılar için hizmetler	x		
Özel hizmetler (evsizler)	x		
Sosyal konutlandırma	x		
<b>III. SAĞLIK HİZMETLERİ</b>			
Sağlık korunması			x
Hastaneler	x	x	
Halk sağlığı		x	x

HİZMETLER	Belediyeler	İller	Bölgeler
<b>IV. KÜLTÜR, BOŞ ZAMAN FAALİYETLERİ VE SPOR</b>			
Tiyatrolar	x	x	
Müzeler	x	x	
Kütüphaneler	x	x	
Parklar	x		
Spor ve Boş zaman	x		
Kültürel faaliyetler için bina tahsisi	x	x	
<b>V. KAMU HİZMETLERİ</b>			
Su şebekesi	x		
Kanalizasyon	x		
Elektrik	x		
Gaz	x		
<b>VI. ÇEVRE, UMUMİ TEMİZLİK</b>			
Çöp toplama	x		
Çöp imha	x		
Sokak temizliği	x		
Mezarlıklar	x		
Çevre koruma	x	x	x
<b>VII. TRAFİK, ULAŞIM</b>			
Yollar	x	x	
Işıklandırma	x		
Ulaşım	x	x	
<b>VIII. KENTSEL GELİŞİM</b>			
Şehir Planlaması	x	x	
Bölgesel Planlama		x	
Yerel Ekonomik Kalkınma	x		
Turizm	x		
<b>IX. GENEL İDARE</b>			
İdari görevler (izin belgeleri, vs.)	x	x	
Diğer Devlet İdari Görevleri (seçim kaydı, vs.)	x		x
Yerel polis	x		x
İtfaiye	x	x	
Sivil savunma		x	
Tüketicinin korunması			x

## ORGANLAR

### BELEDİYE MECLİSİ

Belediye/Şehir Meclisi belediyenin temel organıdır. Belediye vatandaşları, nisbi temsil ile meclis üyelerini seçer. Meclis üyeleri kendi arasından belediye idaresini, belediye başkanını, belediye başkan yardımcılarını seçer. Belediye Meclis Üyeleri'nin sayısını belirlemede meclis, bölge nüfusunu ve büyüklüğünü göz önünde bulundurur. Üye sayısı beşten elli beşe kadar olmakla beraber belediye meclisi seçimlerinden 85 gün önce net sayı belirlenmelidir.

Belediye meclisi üyeleri dört yıllık görev dönemi için seçilirler. Seçmenler adayları siyasi partiler ya da bağımsız aday listelerinden seçebilirler. Belediye Meclisi seçimleri 491/2001 sayılı yeni düzenlenmiş kanuna göre gerçekleştirilmektedir.

Çek Cumhuriyeti'nde sürekli oturma izni bulunan ve 18 yaşını geçmiş tüm vatandaşların oy kullanma hakkı vardır. Oy kullanma hakkı aynı zamanda oturma iznine sahip yabancılara da tanınmaktadır.

İçişleri Bakanlığı belediye meclisini, belediye meclisinin altı ay süresince yeterli çoğunluğu karşılamadığı gerekçesiyle feshedebilir. Belediye, bakanlığın kararına yasal yollara başvurarak karşı çıkabilir.

### BÖLGE MECLİSİ

Bölge meclisi üye sayısı bölge nüfusunun büyüklüğüne bağlı olmakla beraber 45–65 arasında üyeden meydana gelmektedir. Bölge meclisinin başkanı, vekilleri ya da diğer meclis üyeleri bölge meclisinin açılış toplantısında seçilir.

Bölgesel meclis seçimleri 130/2000 sayılı bölge meclis seçimleri ile ilgili kanunla yürütülür. Bölge meclisleri dört senede bir seçilir.

### BELEDİYE BAŞKANI

Belediye başkanı belediyenin asıl temsilcisidir. Başkan, belediyeyi özellikle dış ilişkilerde temsil eder. Belediye meclisi, belediye başkan ve başkan vekillerini üyeleri arasından seçer. Başkan ve başkan vekilinin Çek Cumhuriyeti vatandaşı olmaları gerekmektedir. Belediye başkanı belediye meclisinin onayını isteyen yasaları uygulayabilir. Belediye Başkanı, Belediye İdari işlerini yöneten genel müdürü/yöneticiyi Bölge İdari İşler başkanının onayıyla atayabilir ya da görevden alabilir.

Belediye başkanı yıllık finansman yönetiminin zaman denetimini düzenlemek, belediye faaliyetlerinden halkı haberdar etmekle sorumludur. Genel müdürün olmadığı durumlarda belediye başkanı belediyelere verilmiş yetkilerin uygulanmasını ayarlar.

Başkan yardımcısı belediye başkanının vekilidir. Belediye meclisi birden fazla başkan yardımcısı seçebilir, her birine belli görevleri atayabilir.

Belediye başkanı genellikle belediye meclisinin toplantılarına katılır ve başkanlık eder. Belediye başkanı, başkan vekili ve diğer encümen üyeleriyle beraber belediyenin yasal düzenlemelerini ve belediye meclisi kararlarını imzalar. Başkan, belediye meclis kararlarının uygulanmasını kararın doğru olmadığına inandığı gerekçesiyle askıya alabilir. Başkan durumu belediye meclisinin gelecek toplantısına taşır. Görevli başkan belediye meclis seçimlerini takip eden dönemde belediyenin işleyişini ilk belediye meclisi toplantısına kadar takip etmeye devam eder.

### BÖLGE MECLİSİ BAŞKANI

Bölgesel meclisin başkanı bölgenin temsilcisidir. Bölge adına bölgeyi temsil eder. Bölge meclisi, bölge meclis başkanını ve vekilleri seçer. Bölge meclisinin başkanı ve vekilleri Çek Cumhuriyeti vatandaşı olmalıdır. Bölge meclisi meclis başkanına yalnızca faaliyet alanı içinde görevler verebilir.

Bölgesel meclis ya da meclis onayını öngören işler ilk onay sonrasında meclis başkanı tarafından icra edilir. Bölge meclis başkanı başkan vekiliyle beraber bölgenin yasal düzenlemesini imzalar. İçişleri Bakanlığı'ndan alınan ilk onay sonrasında Bölge Ofisi'nin İdari Müdürü'nü göreve atayabilir ya da görevden alabilir. Yasanın öngördüğü üzere bölge meclis başkanı verilmiş yetkilerin işleyişi için özel organlar kurabilir.

Bölge meclis başkanı meclis kararının uygulanmasının yanlış olduğuna inandığı gerekçesiyle kararı askıya alabilir. Bölge meclis başkanı, durumu gelecek bölge meclis toplantısına taşır. Bölge meclisi genel seçimlerinden sonra ve ilk bölge meclis toplantısına kadar görevdeki belediye başkanı onaylanmış bütçeyle uyumlu olacak şekilde bölgenin finansal yönetimini güvence altına alır.

Bölge meclis başkan vekili bölge meclis başkanının rolünü oynar. Bölge Meclisi birden çok başkan vekili seçebilir; her birine farklı görevler verebilir. Prag şehri meclisinin onayını gerektiren kararlar ilk onay sonrasında belediye başkanı tarafından uygulanabilir. Belediye başkanı vekille beraber Prag şehrinin yasal düzenlemesini imzalar. Belediye başkanı şehir yönetimin kararının uygulanmasının yanlış olduğuna inandığı gerekçesiyle kararı askıya alabilir. Başkan durumu Prag Şehri meclisinin gelecek toplantısına taşır.

Prag şehri belediye başkanı, Prag Şehri Meclisi ve Prag Şehri yönetimi toplantılarına katılır ve başkanlık eder. Belediye başkanı yeni başkan seçilene kadar görevde kalır. Prag şehri meclisi, belediye başkanını ve başkan vekilini seçer ya da onları görevden alır.

## BELEDİYE ENCÜMENİ

Belediye Encümeni kendi yetkileri dâhilinde belediyenin idari organı olmakla beraber yetkisinin uygulanması konusunda belediye meclisine karşı sorumludur. Belediye yönetimi kendisine devredilmiş yetkileri altında kanunun izin verdiği ölçüde mahalli müşterek konuları ilgilendiren kararları alabilir.

Belediye Encümen'i belediye başkanı, belediye başkan vekili ve encümene seçilen diğer üyelerden oluşur. Belediye Encümeni beşten az, on birden fazla olmayacak şekilde üye sayısına sahip olur. Üyelik belediye meclisi üyeliğinin 1/3'ünü geçmemelidir. Belediye Encümeni belediye meclisinin on beşten az üyeye sahip olduğu durumlarda seçilmez.

## BÖLGE YÖNETİMİ ENCÜMENİ

Bölgesel Yönetim Encümeni, yetkileri dâhilinde bölgenin idari organı olmakla beraber bölge meclisine karşı sorumludur. Kendisine verilen yetkileri doğrultusunda meclis yasalar çerçevesinde karar alabilir.

Encümen, bölge meclisi başkanı, başkan vekili ve meclis üyeleri arasından seçilen üyelerden oluşur. Meclis üye sayısı bölgenin nüfus büyüklüğüne göre dokuz ile on bir arasında değişir.

Prag Başkent Encümeni kendi yetkileri dâhilinde Prag şehrinin idari organı olmakla beraber Prag Şehir/Bölge Meclisi'ne karşı sorumludur (Prag tek bir bölge ve il statüsüne sahip özel bir yönetim birimidir). Prag Şehir/Bölge Encümeni, Şehir Meclisi tarafından tartışılacak önerilerin taslağını çıkarmakla beraber şehir meclisi tarafından uygulanan çözümlerin uygun olduğunu güvence altına alır. Encümen meclis üyeleri tarafından üyeler arasından seçilir. Yönetimin on bir üyesi olmakla beraber Prag belediye başkanı, vekillerinden ve yönetimin diğer üyelerinden oluşur. Yönetim üyelerinin Çek Cumhuriyeti vatandaşı olması temel şarttır.

## MERKEZİ YÖNETİM – YEREL YÖNETİM ARASI İLİŞKİLER

Çek Cumhuriyeti'nde merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkileri özerk yerel yönetimlerle merkezden belediyelere devredilen yetkiler temelinde yürütülür. Bu kapsamda 383 belediyeye alan, kapsam ve kapasite temelinde merkezi yönetimin yerine getirmesi beklenen hizmetleri sunması için özel yetkiler verilmiştir. Bu hizmetler, 383 “yetkileri arttırılmış belediye” olarak anılan yerel yönetim birimlerince sunulur. Bunun yanı sıra Prag, Ostrava, Brno gibi nüfusu 100.000 üzerindeki belediyeler de merkez tarafından bazı özel yetki transferleri ile donatılmıştır.

Bir bölge kendini yönetme hakkına sahip vatandaşların oluşturduğu bölgesel topluluktur. Devlet organları kendi yetkileri dahilinde yönetime müdahale edebilir. Kanun yetki alanını sınırlandırmalıdır.



Kendi yetki ve bölge alanında yerel şartlara ve geleneklere uygun olarak belediye, sosyal bakımı geliştirmek, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için zorunlu şartları güvence altına almaktadır. Belediye özellikle barınma, sağlık gelişimi ve güvenesi, ulaşım, iletişim, bilgilendirme, eğitim, genel kültür gelişimi ve kamu düzeninin korunması konuların önem vermektedir.

## YEREL DEMOKRASİ

### REFERANDUM

Çek Cumhuriyeti'nde yerel referandum halkın yerel kararlara doğrudan katılımı için tek yol olarak kabul edilmektedir. 1998 yılında çıkarılan 298 sayılı kanunla uygulanan yerel referandumlar için belediyenin alması gereken kararlara göre sahasına denk gelen konularda vatandaşlar yerel referandumlarda karar verebilirler. Belediyelerin birleşmesi, belediye bölünmesi, belediye isim değişikliği, vs. bir referandumun gerçekleşmesi için en sık rastlanan nedenlerdir.

Referandumlar belediye bütçesi, belediye ücretleri, belediye meclisi tarafından seçilen organların ve belediye başkanının görev ataması ya da görevden alınması gibi konularla ilgili olarak gerçekleştirilmez.

Eğer aynı konu üzerinde bir referandum son 24 ay içinde gerçekleştirilmişse bir referandum daha olmaz.128/2000 sayılı Belediyeler Kanunu'na uygun olarak belediye meclisi referandumun gerçekleşip gerçekleşmeyeceğine karar veren organ olarak belirlenmiştir.

### DİĞER DOĞRUDAN KATILIM ŞEKİLLERİ

Yerel referandum vatandaşların belediye işlerinin yönetimine katılımı için tek yol değildir. Halkı farklı konu, kamu projeleri, örgüt faaliyetleri üzerine gerçekleşen toplantılar ve tartışmalarla bilgilendirmek mümkündür. Bunun yanı sıra komşuluk örgütleri ve komiteleri kurma, dilekçe hakkı tanıma, bazı belediye işlerinin idaresinde vatandaşları dâhil etme başvurulması gereken bazı yollardır.

Özellikle 1990 sonrası yaşanan liberalleşme sürecinde Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerde halkın katılımı çok önemli bir yer tutmuştur. Bunun yanı sıra 2000 yılında çıkarılan Bilgi Edinme Hakkı ile birlikte bu katılımın niteliği daha kaliteli ve bilgi temelli bir biçimde yürütülmeye başlanmıştır.

### YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

Yerel Yönetimlerin mali yapısı temel olarak merkezden yapılan transferler ile sağlanmaktadır. Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin koyduğu ve topladığı yerel vergiler bulunmamaktadır. Vergiler merkezi olarak toplanmakta ve yerel yönetimlere düşen paylar dağıtılmaktadır. Yerel yönetimler sunduğu hizmetler için bazı durumlarda kullanıcı ücretleri talep edebilmektedir.

1993'te yapılan köklü Yerel Yönetim Reformu ile birlikte vergi reformu da gerçekleşmiştir. Ancak, bu kapsamda yerel yönetim vergileri ve gelirleri konusundaki değişiklikler reforma göre sınırlı bir düzeyde kalmıştır. Ancak 2001 yılında gerçekleştirilen ve bölgesel yönetimlerin kurulmasını sağlayan reform çalışması ile önemli bir açılım gerçekleşmiştir.

Yerel yönetimler gelir vergisi ile kurumlar vergisinden pay alırken kendi sınırları içerisindeki emlak vergisinin ise tümüne sahip olmaktadır. Ancak Çek Cumhuriyeti'nde birçok yerel hizmete yönelik harcamalar için bütçe merkezden gelmektedir. Gelen bu bütçe yerel yönetimlerin kullanım inisiyatifinde değildir ve ağırlıklı olarak sunulacak olan hizmet temelinde tahsis edilmektedir (Örn: Eğitim harcamaları için çocuk başına düşen harcama miktarı temelinde ödeme yapılması).

Yerel Yönetimlerin ve Bölgesel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri				
CZK Million	2004	2005	2006	2007
Toplam Gelir	308.866	334.706	359.506	371.484
Vergi Geliri	128.706	168.519	172.939	187.430
Vergidışı Gelir	26.012	25.128	25.906	27.349
Sermaye Geliri	11.464	13.832	16.373	13.083
Transferler	142.878	127.161	144.304	143.628
Gelir Düzenlemesi	-194	66	-17	-6
Toplam Harcamalar	317.805	326.907	363.428	362.069
Güncel Harcama	230.972	246.083	266.717	273.078
Sermaye Harcamaları	86.833	80.824	96.712	88.991

## YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

### SAYIŞTAY

Çek Cumhuriyeti 1989 yılı itibari ile yaşadığı demokratikleşme süreci sonrası parlamenter demokrasiye geçmiştir. Bu çerçevede Çek Cumhuriyeti'nde 1993 Anayasası ile oluşturulan önemli kurumlardan biri de Sayıştay olmuştur. Yüksek Denetim Organı görevini yürüten Sayıştay kamu harcamalarının denetimini sağlamaktadır. Bağımsız bir kurum olarak görev yapan Sayıştay hazırladığı raporları ilgili bakanlıklara ve parlamentoya gönderir.

Sayıştay yerel yönetimlerin ve ilgili yerel kamu kurumlarının denetimini ise bölgesel ölçekte bulunan 9 Bölge Denetim Kurulu aracılığı ile uygular. Sayıştay'ın organizasyon yapısında bölge ofisleri başkan yardımcısı düzeyinde temsil edilmektedir.

Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin kaynaklarının önemli bir kısmı merkezden gelen transferle sağlandığı için yerel yönetimlerin denetimi de bütçe denetimi ile uyumlu biçimde yapılmaktadır. Bu kapsamda harcamaların denetimini yapan bölgesel Sayıştay birimleri de uygunsuzluk tespit edilen durumlarda ilgili birim ve kişilere cezalar getirebilir.

## Bölüm 4

# Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye Yerel Yönetim Reformu'yla Avrupa Birliği normlarına yaklaşmış durumdadır. Daha önceki bölümlerde Avrupa'dan seçilmiş ülkelerdeki yerel yönetim sistemleri konusunda bilgiler verilmiştir. Türkiye'deki mevcut durumu bu ülkelerle karşılaştırdığımızda ortaya çıkan sorun alanlarını şöyle özetleyebiliriz:

### BÖLGE SORUNU

Avrupa Birliği'nin en önemli politikalarından birisi bölgelerin ekonomik ve sosyal uyuşmasını sağlamaktır. Bu amaçla, Avrupa Birliği'nin bütçesinden çok büyük fonlar ayrılmaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri bu fonlardan yararlanmak için kendi yönetim sistemlerinde değişiklik yapmışlardır. Örneğin, Avrupa Birliği'nin en küçük ülkelerinden biri olan Slovenya'da bile bölgesel yönetim sistemi kurulmuştur.

Avrupa'da İspanya, İtalya ve Almanya gibi ülkelerde geleneksel olarak bölgesel yönetimler bulunmaktadır. Bu bölgesel yönetimlerden bazıları Almanya'da olduğu gibi federal yapı içinde, geri kalanları da üniter devlet yapısı içinde özerk yapılar biçiminde şekillendirilmiştir.

İngiltere gibi ülkelerde de bölgesel birimler kurmak yerine bölgeler arasında uyumu sağlamak üzere bölgesel kalkınma ajansları gibi işlevsel örgütlenmelere gidilmiştir.

Türkiye'de Tanzimat'la başlayan merkezileşme eğilimi Cumhuriyet'le iller çapında örgütlenen bir merkezi yapılanmayla sona ermiştir. Bu nedenle, Türkiye'nin Cumhuriyet Dönemi'nde bölgesel yönetim konusundaki deneyimi merkezi yönetimin bölgeler bazında oluşturduğu bölge müdürlükleri ile sınırlı kalmıştır. Bölge müdürlükleriyle bölgesel kalkınma sorunlarını çözmeye çalışan Türkiye'de "bölgesel kalkınma sorunsalı" son elli yıldır tartışılmaktadır. Bu gelişmelerin sonucunda ülkemizde istatistikî bölgeler (NUTS) kurulmuş ve bu bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmalarını sağlamak üzere de kalkınma ajansları bazı bölgelerde çalışmaya başlamıştır.

Kalkınma ajanslarının yönetim biçimi demokratik yönetişim ilkelerine dayanmaktadır. Başka bir ifadeyle kalkınma ajanslarının yönetsel yapısında merkezi ve yerel yönetim temsilcileri yanında sivil toplum ve üniversite temsilcilerinin de yer almaları sağlanmıştır. Tüm bu çabalara karşı kalkınma ajanslarının önündeki en önemli sorunun demokratik temsile dayalı bir demokratik hesap verebilirlik olmamasından kaynaklanacağını düşünüyoruz.

Türkiye’de mevcut kademelenmenin yanına bir de bölge eklendiği zaman, kaynakları beş ayrı düzeyde dağıtma sorunu ortaya çıkacaktır. Bu durumda, kaynak sorunu yanında yönetsel sorunlar da gündeme gelecektir. Bölge yönetimi kurulmasına gidildiği zaman köy kurumu üzerinde de durulmalıdır. Köylerin ortadan kaldırılarak en yakın belediyeyle birleştirilmesi bir çözüm olarak düşünülebilir.

Bölge yönetimi kurulması durumunda ortaya çıkacak bir başka sorun da illerin konumundan kaynaklanacaktır. TBMM’nin il bazında yapılan seçimlere göre oluşması, bölgeyle merkezi yönetim arasında ve bölgeyle iller arasında yeni sorunların ortaya çıkmasına yol açacaktır.

Türkiye’de bugüne kadar yaşanan gelişmelere baktığımızda yakın bir gelecekte bölge yönetimlerinin kurulmasına doğru gidileceğini öngörmek yanlış olmayacaktır. Üniter devlet içinde bölgesel bir yönetime giderken nelere dikkat etmemiz gerektiği konusunda Avrupa deneyiminden yararlanabiliriz. Bu nedenle, bu kitapta konu edilen Avrupa Birliği ülkelerindeki bölge yönetimlerine baktığımızda ortaya çıkan bazı tartışmalardan Türkiye için bazı dersler çıkarmak olasıdır.

Bu çalışmada yer alan örnekler arasında İtalya’daki bölge yönetimi özerklik açısından en uçta yer almaktadır. İtalya’da merkezi hükümet ile bölgeler ve belediyelerin eşitlikleri söz konusudur. Aralarında dikey bir ilişkiden çok yatay ve demokratik ilişkiler söz konusudur. İtalya’daki özerkliğin en geniş ölçüde tanımlanmasında kuzey İtalya’da ortaya çıkan *Lega Nord* siyasi hareketi çok etkili olmuştur. Gelişmiş Kuzey İtalya yarattığı kaynaklardan Güney İtalya’nın yararlanmasına karşıdır. Bu nedenle, son yıllarda Anayasa’da yapılan değişikliklerle her bölgenin daha özerk olmasına yol açan adımlar atılmıştır. Kuzey ile güney arasındaki bu ayrışım pek çok tartışmaya yol açmıştır. İspanya’da da tartışmalı bir alan sağlık hizmetlerinin desantralizasyonunda yaşanmaktadır. Hastanelerin tümüyle bölgelere devri bölge yönetimlerini mali ve yönetim açısından büyük sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Hastanelerin tekrar merkezi yönetime devredilmesi konusunda talepler bulunmaktadır.

Bölge yönetiminde ortaya çıkan bir başka sorun alanı da mali denetimin nasıl yapılacağından kaynaklanmaktadır. Örneğin İtalya’da Bölgesel Sayıştay yalnız denetim fonksiyonuyla vardır, yargılama yetkisi bulunmamaktadır. Bölgesel Sayıştay’ın bölgeler ve yerel yönetimler üzerinde yaptığı denetim sonuçları ilgili meclislere gönderilmektedir. Bundan sonrası meclislerin yetkisi içinde görülmektedir.

## **MERKEZLE YEREL YÖNETİM ARASINDAKİ İLİŞKİLER**

Türkiye’de merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde merkezi yönetim yerel yönetimleri kendisinin bir alt birimi gibi görmektedir. Oysa ki, Anayasa’nın 123. Maddesi idarenin kuruluşu ile ilgili olarak şöyle demektedir: “İdarenin kuruluşu ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” Anayasa’nın

bu tanımı iki yönetim arasında bir hiyerarşik bağ olmadığını ifade etmektedir. Ancak, uygulamada merkezi hükümet yerel yönetimi yasalarda kendisine verilen açık yetkiler olmasa bile denetleme ve hatta zaman zaman cezalandırma eğilimindedir.

Merkezi yönetimin bu tavrı il özel idareleri ile belediyelerde muhalefet partilerinin ağırlıkta olduğu durumlarda daha da sertleşmektedir. Bunun sonucu olarak da belediye ile valilik arasında eşgüdüm sağlanamamakta, işbirliği olasılıkları ise tamamen ortadan kalkmaktadır. Seçim atmosferinde ise iktidar partisinin muhalif yerel yönetimlere karşı tavrı tehdide ve şantajla dönüşmektedir.

Merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki ilişkinin demokratikleşmeye ve eşitler arasındaki ilişkiye dönüşmesi gerekmektedir. Avrupa ülkelerinde de zaman zaman benzer durumlarla karşılaşmaktadır. Bu duruma en kesin çözümü İtalya'nın bulunduğu anlaşılmaktadır. İtalyan Anayasası'na göre merkezi yönetimle bölgesel yönetim ve yerel yönetimler birbirlerine karşı eşittir. Ayrıca, Avrupa Birliği Lizbon Sözleşmesi'yle merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerle ilişkilerini eşitler arası ilişki olarak tanımlamaktadır.

## **MERKEZLE YEREL YÖNETİMLER ARASI GÖREV AYRIMI**

Kitabın daha önceki bölümlerinde iç ve dış dinamiklerin Türkiye'yi yerinden yönetime dayalı bir yönetim sistemine gitmeyi zorunlu kıldığını ifade etmiştik. Bu gerekliliğin sonucu olarak da 2005 yılında yerel yönetim düzeyinde bir reform yapılmıştır. Bu reformla yerel yönetimlerin görev alanları genişletilmiştir. Ancak, merkezi yönetimle yerel yönetim arasında net ve açık bir görev ayrımı yapılmadığı için Yerel Yönetim Reformu sonrası çıkarılan bazı kanunlarla yerel yönetimlerin görev alanlarına müdahale edilmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı yerel yönetimlerle merkez arasındaki görev ayrımını kesin ifadelerle belirtmiştir. Bu kanun tasarısının veto edilmesinden sonra hükümet kültür, turizm, gençlik ve spor, sosyal hizmetler, bayındırlık hizmetleri gibi alanlarda merkezi hükümetin yetkilerini azaltan ve bu hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesini öngören yasa tasarıları hazırlamış, bazılarını da TBMM'ye sevk etmiştir. Ancak bunların hiçbiri yasalaşamamıştır.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin görev alanlarını Avrupa ülkelerinin yerel yönetim görev alanlarıyla karşılaştırdığımız zaman yerinden yönetimin yeterince sağlanmadığı görülmektedir. Örneğin, ilköğretim ve ortaöğretim binalarının yapım, bakım ve işletilmesi Avrupa örneklerinde yerel yönetimler tarafından üstlenilmiştir. Türkiye'de belediyeler okul yapabilirler. Ancak, ilköğretim okulu yapımı belediyeler için zorunlu kılınmadığından dolayı tüm büyükşehirlerde ikili öğretimle karşı karşıya kalmaktayız. Belediyeler arsalarını okul yapımı yerine rant getirecek alanlara tahsis etmektedir.

## KAYNAK PAYLAŞIMI

Merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev paylaşımına orantılı olarak bu yönetimlere kaynak sağlanması gereklidir. Türkiye’de yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki kaynak paylaşımı görev ayrımı gereklerine değil, merkezi hükümetin isteğine göre yapılmaktadır. Merkezi hükümet her zaman makro ekonomik dengeleri göz önüne aldığı için görev ayrımına dayalı kaynak paylaşımı arka plana itilmektedir. Yeni Yerel Yönetim Reformu’na göre gerek il özel idarelerinin gerekse belediyelerin görevlerinde önemli artışlar olmuştur. Buna karşın, kaynakların transferinde yeterli artış olmamıştır. Bu durum için en somut örnek il özel idarelerine devredilen köy hizmetlerinde görülmektedir. Merkezi hükümet tarafından yürütülen köy hizmetleri özel bir yasayla tümüyle il özel idarelerine devredilmiştir. Ancak bu hizmetleri karşılayacak mali kaynak transferi yapılamamıştır. Ayrıca, 2008 yılı Temmuz ayında yapılan gelir paylaşımıyla ilgili yasada il özel idaresi gelirleri arttırılmamıştır. Bu hizmetlere karşılık Maliye Bakanlığı’ndan ödenek aktarımı yaptırılmaktadır. Yukarıda merkezle yerel yönetimler arasındaki ilişkide de değinildiği gibi bir takım siyasi etkilerle köy hizmetlerine ilişkin illere gönderilen ödeneklerde farklılıklar yaşanabilir. Bu durum, hali hazırda büyük sorun yaratan bölgeler arası dengesizliği daha da derinleştirebilir.

Mevcut kaynak paylaşımı düzeninde başlıca ölçüt il ve belediyelerin nüfusudur. Nüfusa göre yapılan dağılım ilk bakışta eşitlikçi bir anlayışı yansıtır gibi görünebilir. Ama bu görünüm, bölgeler arasındaki eşitsizliği örtmeye yeterli değildir. Bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesi için nüfusa göre yapılan dağılımın yanında gelişmişlik farkını giderecek bir kat sayıyla az gelişmiş bölgeler lehine bir pozitif ayrımcılık yapılması gerekir.

Belediyeler arasında öz kaynak yaratmada farklılıklar vardır. Gelişmiş bölgelerde ve büyük kentlerde belediyelerin öz kaynak yaratma kapasiteleri bulunmaktadır. Bu bölgelerde belediyeler giderlerinin yarısından fazlasını kendi öz kaynaklarından karşılayabilmektedir. Gelişmemiş bölgelerle küçük belediyelerde öz kaynaklar belediye giderlerinin %25’inden azını karşılayabilmektedir. Bu da yerel yönetimler arasında bir denkleştirme sisteminin kurulmasını gerektirmektedir. Yukarıda sözünü ettiğimiz 2008 yasasıyla bir denkleştirme ödeneği tahsis edilmiş bulunmaktadır. Bu yasanın etkileri önümüzdeki yıllarda görülecektir.

Buraya kadar yapılan açıklamalar mevcut sistemin aynı korunacağı tahmini üzerine yapılmıştır. Bilindiği gibi Türkiye’de günümüzde üç kademeli yerel yönetim bulunmaktadır: il özel idaresi, belediye ve köyler. Mevcut mali kaynakların merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki dağıtımında karşılaşılan sorunlar bölge yönetimi kurulması ihtimali hesaba alındığında daha da büyüyecektir. Bölge yönetimiyle birlikte köylerin korunduğu durumda beş kademeli bir yönetim yapısı ile karşılaşacağız. Bunun getireceği yükleri de düşünmek zorundayız.

İncelediğimiz beş ülkede de dört düzeyli bir kamu yönetimi söz konusudur. Merkezi hükümet, bölge, il ve belediye gibi bir kademelenme, kaynakların bu dört kademe arasında dağıtımını zorunlu kılmaktadır. Bu ülkelerde de görev paylaşımı yanında, kademelenme de kaynak paylaşımını zorlaştıran öğelerden biridir.

## DEMOKRATİK YÖNETİŞİM

Yerel Yönetim Reformu'yla yerel yönetimlerde katılımı sağlayacak yeni mekânizmalar kurulmuş olmasına rağmen katılımın istenen düzeyde olmadığı gözlemlenmektedir. Bunun birinci nedeni belediyelerde gerek seçimle gerekse atamayla oluşan yönetimlerin eski alışkanlıklarından vazgeçmemesidir. Bilgi edinme hakkı ile vatandaşların yerel yönetimleri denetlemesinin yolu açılmıştır. Ancak, geleneksel demokrasi kültürü sorgulayan ve haklarını arayan bireyin ortaya çıkmasını engellemektedir. Bu eksikliklerin giderilmesi ve gerçek bir katılımın sağlanması için zorunlu danışma yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir. Bunu sağlamak üzere "İdari Usul Yasası" tasarısı hazırlanmışsa da henüz yasama süreci başlatılmamıştır.

Tüm dünyada demokratik yönetim ilkelerinin yönetime yansımaları katılım ve hesap verebilirlik alanında yeni yaklaşımları zorunlu kılmakta ve ister istemez bazı sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Avrupa'da inceleme konusu olan ülkelerde bölge ve yerel yönetimlerin kullandığı kaynakların önemli bir bölümü o yerde yaşayanların doğrudan ödediği vergilerden oluşmaktadır. Bu durum, yurttaşların yerelde ilgili yönetimleri sorgulamasını ve denetlemesini sağlamaktadır. Türkiye'de bugünkü durumda yerel yönetimlere toplu olarak bakıldığında kaynakların yarısının yerelde elde edildiği görülmektedir. Ancak bu durum gerçekleri tam yansıtmamaktadır. Geri kalmış bölgelerle küçük yerleşim yerlerinde yerel kaynaklar yerel yönetim gelirlerinin en çok dörtte birini karşılamaktadır. Bazı durumlarda, bu oran %10'un altına bile düşmektedir.

Türkiye'de temizlik için yerelde vergi alınması ve bu verginin belediyelere devri çok olumlu sonuçlar vermiştir. Bu vergi sonrası yurttaşlar çöp toplanması hizmetleri konusunda belediyelerden talepte bulunmaya başlamışlardır. Bu hesap sormayla birlikte belediyelerin temizlik hizmetlerinin etkinliği artmış ve kentlerimiz daha temiz hale gelmiştir. Avrupa'daki yerel yönetimlerde de referandum, Ombudsman gibi araçlarla bölgesel ve yerel yönetimlerde katılım ve hesap verebilirlik artırılmıştır.

Türkiye'de 1930'da Belediye Kanunu çıkarıldığı zaman belediye başkanının, meclis üyeleri arasından belediye meclisi tarafından seçilmesi ilkesi kabul edildi. Bu düzenleme içinde belediye başkanı kendisine ve kendisini seçen belediye meclisine karşı sorumlu hissetmekteydi. Belediye meclisi de kendi seçtiği başkanı daha yakından izlemekte ve denetlemekteydi. Bu yapı, halkın katılımı olmasa bile kendi içinde demokratik bir hesap verebilirlik mekânizmasını yaşatmaktaydı. Başkanın belediye meclisi tarafından seçilmesi parlamenter sistemin belediye ölçeğinde bir yansımasıdır. Bu durum, 1961 Anayasasıyla bütünüyle değiştirildi.



1963'ten itibaren belediye başkanları halk tarafından doğrudan seçilmeye başladı. Bu geçiş sırasında başkanlık sisteminin gereği olan meclislerin denetleme ve dengeleme işlevini sağlayacak değişiklikler yapılamadığı için, belediye meclislerinin rolü belediye yönetiminde ikinci dereceye düşürülmüştür. Güçlü belediye başkanı dönemi meclisin etkin bir denetleme işlevinin olmadığı bir sistemde “yerel derebeyleri” yaratmıştır. Belediye başkanları bir seçimden ötekine sadece halka hesap verir hale gelince yolsuzluk ve görevi kötüye kullanma iddialarında büyük artış olmuştur.

Yerel Yönetim Reformu'nda bu durum düzeltilmeye çalışılmış, belediye meclislerinin yetkileri artırılmıştır. Meclis içinde kurulan denetim komisyonları, belediye meclisi üyelerinin soru sorma hakları önemli gelişmelerdir. Ancak, belediye meclisinin başkan karşısında bağımsız olma niteliği sağlanamamıştır. Belediye meclisleri başkanın belirlediği gündem içersinde ve onun başkanlığında toplanabilmekte ve konuları tartışabilmektedir. Bu, demokratik hesap verebilirliği kısıtlamaktadır. Belediye meclislerine sürekli toplanma işlevi kazandırılmamıştır. Belediye meclisleri ayda belirli günlerde toplanabilmektedir. Bu durum, meclislerin yerel bir parlamentoya dönüşmesini engellemektedir.

## VALİNİN KONUSU

Türkiye'de il özel idarelerinin meclis başkanları meclis tarafından seçilmektedir. Bu yeni düzenlemeyle valinin meclis başkanı olması önlenmiştir. Ancak, vali yürütmenin başı olma niteliğini korumaktadır. Bu durum, il özel idarelerinde iki başlı bir yönetimin oluşmasına neden olmuştur. Valiyle il genel meclisinin çatışması demokratik hesap verebilirlik ve yönetimde etkinlik açısından sorunlar yaratmaktadır. Bu çalışmanın kapsamındaki ülkelerde il düzeyinde demokratik bir yönetim oluştuğu gözlenmektedir.

## DENETİM

Yerel yönetimlerin denetimi konusu baştan beri tartışmalıdır. Yerel Yönetim Reformu'nda, iç denetim konusunda bazı adımlar atılmıştır. Meclis denetim komisyonlarıyla iç denetçiliğin kurulması önemli gelişmelerdir. Yerel yönetimlerin mali denetimi konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır. Sayıştay Yasası değiştirilemediği için belediyelerin denetiminde bir boşluk oluşmuştur.

## KADIN - ERKEK EŞİTLİĞİ

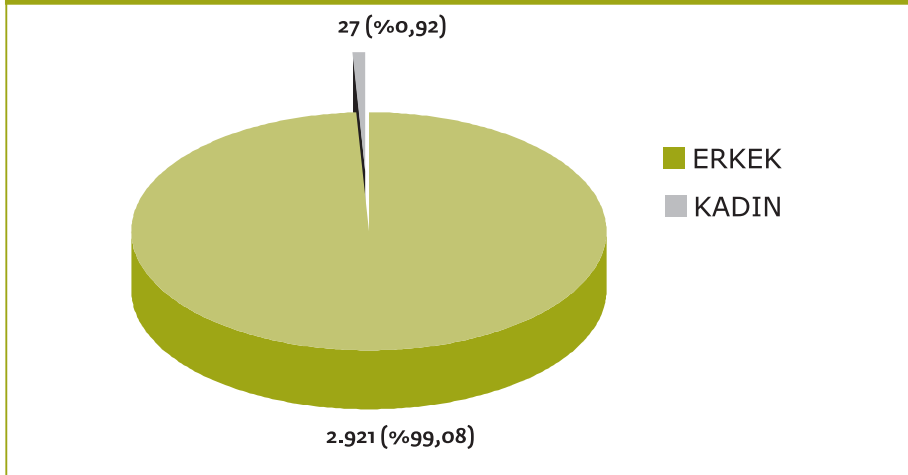
Avrupa'da bölgesel ve yerel yönetimlerde kadın ve erkeklerin karar organlarında temsili konusunda önemli gelişmeler olmuştur. Bu konuda öncü ülke Fransa'dır. Fransa'da seçimle iş başına gelen yönetimlerde, kadın ve erkeklerin eşit biçimde temsili ilkesi getirilmiştir.

Türkiye’de kadınların yerel yönetimlerde temsil edilme oranı çok düşüktür. 2004 yerel seçimlerine göre belediye başkanlarının %0.56’sı, belediye meclislerinin %2.37’si ve il genel meclisi üyelerinin %1.78’i kadındır. 2009 belediye başkanlığı seçimleri sonucunda belediye başkanlarının %0.92’si, belediye meclislerinin 4,2’si, il genel meclislerinin ise 3,2’si kadındır. Bu istatistiklere göre kadınların katılım oranı artmış olmakla birlikte bunda son ölçek yasası ile birlikte önemli ölçüde sayıları azalan yerel yönetim birimlerinin etkisi fazladır. Bu nedenle Türkiye’de kadınların katılımı ve eşit temsili halen yeterli düzeyde değildir. Bu açıdan da önemli bir demokratik boşluk bulunmaktadır.

### Mahalli İdareler Cinsiyete Göre Seçim Sonuçları Tablosu

	ERKEK	KADIN	TOPLAM
BELEDİYE BAŞKANI SAYISI	2.921	27	2.948
BELEDİYE MECLİS ÜYE SAYISI	30.450	1.340	31.790
İL GENEL MECLİS ÜYE SAYISI	3.269	110	3.379
KÖY MUHTAR SAYISI	34.210	65	34.275
KÖY İHTİYAR MECLİS ÜYESİ SAYISI	137.848	329	138.177
MAHALLE MUHTAR SAYISI	18.178	429	18.607
MAHALLE İHTİYAR HEYETİ ÜYE SAYISI	71.174	1.409	72.583
<b>TOPLAM</b>	<b>298.050</b>	<b>3.709</b>	<b>301.759</b>

### Belediye Başkanlarının Cinsiyetlerine Göre Dağılımı



Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

## ÖNERİLER

### 1. BÖLGE Mİ, İL Mİ?

Türkiye’de bölgesel kalkınmada başarı sağlanamaması, bölgesel eşitsizliklerin giderek artması ve etnik farklılıkların daha belirgin biçimde ortaya çıkması “bölge yönetimi” kurulmasını gündeme getirmiş bulunmaktadır. Bu sorunu çözecek kolay bir yol gözükmemektedir. Konunun üniter devlet, mali etkinlik, coğrafi tutarlılık, demokratik yapılanma gibi çeşitli yönleri bulunmaktadır. Bu sorunu çözmeye Avrupa’daki uygulamalardan da yararlanarak zamana yayılmış bir strateji izlenebilir.

Türkiye’nin kabul ettiği NUTS istatistiki bölge ayırımına göre ortaya çıkan bölgelerden birkaç tanesinde pilot uygulamaya geçilebilir. Örneğin, tek ilden oluşan İzmir ve İstanbul’da bölge yönetimi denenebilir. İzmir ve İstanbul’da il özel idarelerini kaldırarak tek meclisli, tek başkanlı bir yönetim uygulanabilir. Bu durumda, kalkınma ajansları da bu yönetimin içinde yer alır. Tek ilde bölgesel yönetim kurularak il bazında milletvekili seçilmesinin yaratacağı sorunlar da ortadan kaldırılabilir. Bunun yanında Güneydoğu Anadolu’da Diyarbakır ile Batman illeri birleştirilerek İstanbul’la İzmir’deki kurguya benzer bir yapı oluşturulabilir. NUTS sıralamasında Diyarbakır ile Urfa’yı eşleştiren bölgeleme gerçekçi değildir. Batman’ın Diyarbakır’a yakınlığı göz önüne alınarak Diyarbakır ile Batman eşleştirilmelidir. İki ilin birleşmesinden oluşacak bir yönetim modeli, bazı sakıncaları olmakla birlikte uygulanabilir nitelikte gözükmektedir. Bu uygulamaların ışığında Türkiye’de bölge-il karışımı bir model ortaya çıkarılabilir.

### 2. GÖREV AYRIMI

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ayrımı konusunda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın 6. ve 7. maddesinde sözü edilen tanımlamalar bugün için de geçerlidir. Bugün için merkezden yönetilmesi yararlı olmayan pek çok hizmet alanı; kültür, sanat, kütüphane, müzecilik, turizm, gençlik-spor, trafik hizmetleriyle bayındırlık il müdürlüklerinin yürüttüğü tüm görevler öncelikle yerel yönetimlere devredilebilir. Sağlık hizmetlerinin önleyici sağlık çalışmalarıyla birinci kademe sağlık birimleri de bu kapsama alınabilir. Hastanelerin devri konusunda daha ayrıntılı incelemelerin yapılması gerekir. Bu alanda yetki devri yapılacaksa öncelikle büyükşehirlerden başlanmalıdır. Eğitim hizmetleri alanında ise ilköğretim ve lise düzeyinde okul yapım, bakım ve onarım hizmetleri öncelikle ve hemen yerel yönetimlere devredilmelidir. Bu devirde de nüfusu elli binin üstündeki kentlerde bu hizmetler bütünüyle belediyelerce yapılmalıdır. Daha küçük nüfuslu belediyelerle köy yerleşimleri için eğitim hizmetleri il özel idaresine devredilmelidir.

### 3. KAYNAK PAYLAŞIMI

Kaynak paylaşımında bugün yaşanan bütün sorunları ortadan kaldıracak nesnel ölçütleri içeren bir paylaşım sistemi kurulmalıdır. Nüfus yanında konut sayısı, yerel yönetim birimlerinin alanı, kültür-sanat ve tarihi miras yönünden önemli görülecek yerleşim yerleri gibi Avrupa’da kullanılan çoklu ölçütleri içeren bir düzenleme gerekmektedir. Az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimlere gelişmişlik farkını kapatacak, bir ölçüde bir katsayı uygulanmalıdır. 1999 depreminden sonra deprem bölgesindeki belediyeler ve il özel idareleri için uygulanan ağırlıklı katsayı sistemi bu alanda yararlı olabilir.

Yerel hizmetler için vergi ödemeyen yurttaş, yerel yönetimlere karşı yurttaşlık görevlerini yerine getirmede duyarsız kalmaktadır. Bu da hesap verebilirlik ve katılımı sorunlu hale getirmektedir. Mevcut vergi düzeninde değişiklik yapılarak yerel meclislere KDV, gelir ve kurumlar vergisi gibi vergilere ek yaparak vergiyi arttırma yetkisi tanınabilir. Böylece, belli bir yerde yaşayan yurttaşlar fazla ödedikleri verginin hesabını sorabilir.

### 4. DEMOKRATİK YÖNETİŞİM

Türkiye’de de mahallenin bir yönetim birimi olarak belediye sistemine dâhil edilmesi, tabandan başlayan bir demokratikleşmeyi yerel düzeyde güçlendirmiştir. Yerleşmenin sağlanması ve özellikle yoksulların sesinin duyurulmasında mahalle önemli bir demokratik araç olarak kurgulanabilir. Mahallelerin güçlendirilmesi için seçimle iş başına gelen muhtarın yanında bir mahalle kurulu da oluşturulmalıdır.

Yerel Yönetim Reformu’yla bazı katılım mekânizmaları kurulmuştur. Yasadaki açık hükümlere rağmen, belediye meclisinde oluşturulan komisyon toplantılarına konuyla ilgili sivil toplum örgütleri ve muhtarlar çağrılmamaktadır. Özellikle imar planı uygulamalarında Belediye İmar Komisyonu ve belediye meclisine mahalle halkının, mimar ve şehir plancıları odaları temsilcilerinin katılmaması pek çok sakınca yaratmaktadır. Bu sakıncaları ortadan kaldırmak için katılımı gerçekleştirici başka önlemlere ihtiyaç vardır. Bunun için, zorunlu danışmayı getiren “Genel İdari Usül Yasası” bir an önce yürürlüğe sokulmalıdır.

Özellikle büyükşehirlerde, halkın yerel yönetimlerle olan ilişkilerinde yurttaşların dilek ve önerilerini dinleyip ilgili yerel yönetimle yurttaş arasında hakemlik yapacak Ombudsmanlık sistemine ihtiyaç vardır. Bunu sağlamak üzere, öncelikle büyükşehirlerden başlayan Ombudsmanlık kurumunun gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Belediyelerde başkanın halk tarafından doğrudan seçimiyle kabul edilen “başkanlık sistemi” gereği bu kurumu denetleyip dengeleyecek güçlü bir meclis yaratılması gerekmektedir. Bunu sağlamak üzere, nüfusu elli binin üstündeki kentlerde belediye

başkanının meclise başkanlık yapması kaldırılarak, yerine belediye meclisinin kendi içinden meclis başkanı seçmesi usulü getirilmelidir.

## 5. KADIN-ERKEK EŞİTLİĞİ

Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin Avrupa Birliği ülkeleriyle karşılaştırıldığında, en zayıf görünen yönü kadınların temsilindeki oransızlıktır. Yerel yönetimlerde kadınların temsil oranını yükseltmek için Anayasa'dan başlayarak değişiklik yapılması gerekir. Bu alanda ileri sürülebilecek her türlü gerekçeyi ortadan kaldırmak için Hindistan ve Pakistan'da uygulanan sistemi incelemek yararlı olacaktır.

Hindistan'da Anayasa değiştirilerek kadınların her türlü seçilmiş konum için 1/3 oranında temsil edilme koşulu getirilmiştir. Kadınların seçilebilmesi için okuma-yazma bilme şartı kaldırılmıştır. Hindistan gibi kastların bulunduğu ve kadınlar arasında okuma-yazma oranının çok düşük olduğu bir ülkede bu yasa başarıyla uygulanmaktadır. Hindistan'da üç milyon seçilmiş görev yerinden 1.330.000 kadınlara ayrılmıştır.

## 6. DENETİM

Türkiye'de yerel yönetim harcamaları giderek artmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin mali denetimi önem kazanmaktadır. Sayıştay'ın bir an önce yerel yönetimleri yeni Mali Kontrol ve Yönetim Kanunu çerçevesinde denetlemesinde büyük yararlar vardır. Sayıştay içinde yerel yönetimleri denetlemek üzere ayrı bir birim oluşturulmalıdır. Bu birimin bölge düzeyinde örgütlenmesinde de yarar vardır. Bölge düzeyinde kurulacak Sayıştay birimleri hem denetim hem de rehberlik etme yetkileriyle donatılmalıdır. Böylece, yerel yönetimlerde mali saydamlık ve hesap verilebilirlik gerçekleştirilmiş olacaktır.

## 7. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI'NIN REORGANİZASYONU

Türkiye'de bazı eksiklikleri olsa da Yerel Yönetim Reformu'nun gerçekleştirilmesi önemli bir adımdır. Reform paketi Başbakanlık tarafından hazırlanıp Meclis'e sunulmuştur. Reformun izlenmesi, irdelenmesi ve geliştirilmesi görevi İçişleri Bakanlığı'nın yetkisindedir. Ancak, İçişleri Bakanlığı'nın bu görevi yeterince yerine getiremediği gözlemlenmektedir. Türkiye'de terör ve güvenlik konularının önemi İçişleri Bakanlığı'nın tüm yoğunluğunu bu alanlara vermesini gerektirmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın mevcut yapısı içinde yerel yönetimler ikincil derecede ele alınmaktadır. Bu nedenle bakanlık, yerel yönetimleri geliştirme ve onlara rehberlik etme görevini reform öncesi alışkanlıklarıyla sürdürmektedir.

Yerel yönetimlerin geliştirilmesi için yenilikçi ve reformcu bir anlayışa ihtiyaç vardır. İçişleri Bakanlığı merkezîyetçi, bürokratik alışkanlıkları olan köklü bir kuruluştur.

Bu durum, yerel yönetim özerkliği ve kamu yerel yönetim eşitliği ilkelerini zedelemektedir. Bunun önüne geçilmesi için yerel yönetimle ilgili tüm kurumların tek çatı altında toplanması yararlı olacaktır. Fransa'da yerel yönetimi izleyen ayrı bir devlet bakanlığı bulunmaktadır. Türkiye'de de yerel yönetimler için Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İller Bankası, Bayındırlık Bakanlığı'ndaki yerel yönetim birimlerini içine alan ya ayrı bir bakanlık kurulmalı, ya da bu birimlerin tümü Başbakanlığa bağlanmalıdır.

## Kaynakça

- Antalovsky, Eugen; Dangschat, Jens S.; Parkinson, Michael. **“European Metropolitan Governance:Cities in Europe – Europe in the Cities Project Final Report”**. European Institute for Urban Affair: Vienna. 2005.
- Afonso, António and Scaglioni, Carla. **“Public Services Efficiency Provision in Italian Regions: a Non-Parametric Analysis”**. Department of Economics at the School of Economics and Management (ISEG), Technical University of Lisbon Working Paper:Lisbon. 2005.
- Akçakaya, M. **“Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Kara Alma Sürecine Katılımı”**, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı 1, 2003.
- Batley, Richard ve Larbi, George. **“The Changing Role of Government”**. MacMillan: London. 2004.
- Beaverstock, J. V., Smith, R. G., Taylor, P. J., Walker, D. R. F., & Lorimer, H. **“Globalisation and world cities: Some measurement methodologies”**. Applied Geography, 20(1), 43–63. 2000.
- Bird, Richard M. & Smart, Michael,. **“Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries,”** World Development, Elsevier, vol. 30(6), pages 899-912, 2002.
- Bönker, Frank. **“The Political Economy of Fiscal Reform in Central Eastern Europe”**. Edward Elgar Publishing, 2006.
- Canpolat, Dr.Hasan. **“Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu”**. T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörler Derneği: Yayın No 17:Ankara. 2002.
- Caulfield, J. **“Local Government Finance in OECD Countries”**. Paper presented to ‘Local Government at the Millennium’ International Seminar February 19th, 2000, University of New South Wales. 2000.
- Chatterjee S. B. **“Globalisation”**. Sarsuna Law College. 2007.
- Chandler, J.A. (Der.) **“Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey”**, Routledge, New York. 1993.
- Clarke, S. E. and Gaile, G. L. **“Local Politics in a Global Era: Thinking Locally, Acting Globally”**, Annals of the American Academy of Political and Social Science, 551, pp. 28-43. 1997.
- Council of Europe. **“Good Practices in intermunicipal cooperation in Europe:Situation in 2007”**. CoE Report of the European Committee on Local and Regional Democracy:Strasbourg. 2008.

- CoE. **“Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Czech Republic”**. CoE: Strazburg, 2004.
- CoE. **“Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Spain”**. CoE:Strazburg. 1997.
- CoE. **“Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Italy”**. Avrupa Konseyi, Strazburg, 2008.
- CoE. **“Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Poland”**. Avrupa Konseyi, Strazburg, 1997.
- Dieleman, F.M. and C. Hamnett. **“Globalisation, regulation and the Urban Systems.”** Urban Studies, 31: 357-364. 1994.
- DPT. **“Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu”**. DPT Yayın No:2245: Ankara. 1991.
- DPT. **“Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması vs Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı”**. DPT:Ankara, 56-57. 2000.
- Friedman, John, G. Wolff, **“World City Formation: An Agenda for Research and Action”**. International Journal of Urban and Regional Research, V. 6, N.3: 309-344, 1982.
- Fuchs, N. **“The Localization of Development in a Comparative Perspective”**. Economic Geography, 70:144-166. 1994.
- Güler, Birgül Ayman (Der). **“Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri”**. İmge Kitabevi: İstanbul. 2009.
- Gürgür, T. ve Shah, A. **“Localization and Corruption : Panacea or Pandora’s Box”**, World Bank, Washington, 2005. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206958/Localizati-onandcorruption.pdf>
- Horváth, T. (Der.) **“Decentralization: Experiments and Reforms”**, Açık Toplum Enstitüsü, Macaristan, 1999.
- Hobsbawm, Eric J. **“Sermaye Çağı”**. Dost Kitabevi:Ankara. 1995.
- İstanbul Bilgi Üniversitesi. **“Yerel Yönetim Reformu Tasarıları Üzerine Atölye Çalışması”**. Yerel Yönetimler Araştırma Birimi Yayınları No:1. 2004.
- İstanbul Politikalar Merkezi. **“Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Yönetişim”**. Pendik Belediyesi Kültür Yayınları(Der.Prof.Dr.Korel Göymen):İstanbul.2005.
- Karasu, Koray(Der.). **“Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri”**. İmge Kitabevi, Ankara, 2004.
- Kayıkcı, S. **“1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”**. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Temmuz 2003.
- Knee, P., Meyer, M. **“Global Innovation Environments”**. Report for HEFCE, February 2007.
- Knox, P. L. **“Globalization and Urban Economic Change”**. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 551, pp. 17-27. 1997.



Krueger, A. **“Central Bank of Turkey Conference: Macroeconomic Policies for EU Accession”**. Internet Kaynağı:Erişim, Haziran 2009. <http://www.imf.org/external/np/speeches/20-05/050605.htm>

Kuhlmann, Sabine. **“Local Governments Between The State and The Market: Assessing Impacts of Reforms in Western Europe”**. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hyatt Regency Chicago and the Sheraton Chicago Hotel and Towers, Chicago, IL.2007. [http://www.allacademic.com//meta/p.mla\\_apa\\_research\\_citation/2/1/1/3/7/pages211370/p211370-12.php](http://www.allacademic.com//meta/p.mla_apa_research_citation/2/1/1/3/7/pages211370/p211370-12.php)

Lux, Martin. **“Housing the Poor in the Czech Republic: Prague, Brno and Ostrava”**(Der: James Fearn).OSI/LGI Fellowship Series: Budapeşte. 2004

Marcou, Gerard. **“Local Administration Reform in Turkey: A Legal Appraisal Based on European Principles and Standards”**. Special Report. 2006.

Ministère de l’Intérieur France, Direction Générale des Collectivités Locales, 2006a, chapter 1. Calculations by Bernard-Henri Nicot, SIRIUS, Université de Paris XII.

Ministère de l’Intérieur France, For départements and regions, Direction Générale des Collectivités Locales, 2006a.

Nalbant, Atilla. **“Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye”**. Yapı Kredi Yayınları: İstanbul. 1997.

Oduwaye, L. **“Effects of Globalization on Cities in Developing Countries”**. J. Soc. Sci., 12(3): 199-205. 2006.

OECD. **“Regulatory Impact Analysis: Best Practices In OECD Countries”**. Paris. 1997

OECD. **“Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek”**, Paris. 2001.

OECD. **“Territorial Outlook, İstanbul”**. OECD Publications: Paris. 2008.

Parrado Díez, S. **“Czech Republic Policy Options for Central Governments to Promote Equal Access to Better Services at Local Level: Some European Approaches”**. UNED: Madrid. 2005.

Sakarya Üniversitesi, **“1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu El Kitabı”**. (der.) L. Özcan, F. Yurttaş, Ö. Köseoğlu, S. Güleler, Sakarya Üniversitesi: Adapazarı. 2008.

Sassen, S. **“The Global City: New York, London, Tokyo”**. Princeton, NJ: 22 Princeton University Press. 1991.

Sassen, S. **“Cities and City Regions in Today’s Global Age”**. Newspaper Essay Mumbai, November. 2007.

Sevilgen, B. **“Images of the globalised city: ‘forced uniformity’ or ‘competitive diversity’ – two antithetic theories”**, presentation at the ISP 2007-1 Yokohama. 2007.

Shabbir G., Rondinelli A. (Der.) **“Decentralizing Governance”**, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2007.

- Shah, Anwar. **“Public Service Delivery”**. World Bank: Public Sector Governance and Accountability Series: Washinton. 2005.
- Shah, A. (Der.) **“Local Governance in Industrial Countries”**, The World Bank, Washington D.C, 2006.
- Short, J. R. **“Global Metropolitan: Globalizing Cities in a Capitalist World”**. London: Routledge. 2004.
- Soja, E.W. **“Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions”**. Oxford: Basil Blackwell, 2000.
- Simmis, J. **“Innovative City”**. Taylor and Francis. 2001.
- Spahn, Paul Bernd. **“Local Taxation: Principles and Scope. Published in: Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization”**: pp. 221-232. 1995.
- Toksöz, Fikret. **“Draft Report on The Development of the Local Governance in Turkey”** Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi, Ankara. 2006.
- Toksöz, Fikret. **“Yerel Yönetimlerde Yeni Politikalar Oluşturma Üzerine Düşünceler”**. Özel Rapor. 2009.
- Toksöz, F. (Der.) **“İyi Yönetişim El Kitabı”**. TESEV, İstanbul, 2008
- Tsakamoto, T. and Vogel, R.K. **“Globalization and Urban Governance: A Comparative Analysis of Decentralization in World Cities”**. City Futures Conference, University of Illinois at Chicago, July 8-10. 2004
- Tykkyläinen, Markku (Der.) **“Development Issues and Strategies in the New Europe: Local, Regional, and Interregional Perspectives”**. 1992.
- UCLG, DEXIA. **“Public Finance Report: Country Profiles”**. İnternet Kaynağı. Haziran 2009’da ulaşıldı. [http://www.cities-localgovernments.org/gold/indicators\\_keys.asp?orgtype=&ion=&theme=&tipe=&L=fr](http://www.cities-localgovernments.org/gold/indicators_keys.asp?orgtype=&ion=&theme=&tipe=&L=fr)
- UCLG. **“Decentralization and Local Democracy in the World”**. UCLG: Barcelona. 2008
- UCLG-MEWA. **“Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve İşlevleri”**. UCLG-MEWA: İstanbul. 2005
- UNDP ve IULA-EMME. **“Kent Yönetimlerinin Demokratikleşme Sürecinde MAHALLE”**. IULA-EMME: İstanbul. 2000.
- WALD. **“Avrupa Birliği Sürecinde Yerel Yönetimler”**. Yerel – Net Proje Bülteni, Sayı 1. WALD: İstanbul. 2003
- World Bank Turkey. **“Public Expenditure and Institutional Review–Reforming Budgetary Institutions for Effective Government”**. Report No: 22530-TU, 20 August 2001, p. 134.

## ONLINE KAYNAKLAR (HAZİRAN 2009'DA ERİŞİM SAĞLANDI)

AB İlerleme Raporları 1998–2008 - [http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/key\\_documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/key_documents_en.htm)

EU White Paper on Governance - [http://ec.europa.eu/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm)

AB Ulusal Programı 2001-2008 - <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=194&l=1>

European Urban Audit Index – City Profiles - <http://www.urbanaudit.org/CityProfiles.aspx>

Avrupa Bölgeler Komitesi - <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>

AB Bölge Politikası(DG Regio) - [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)

Avrupa Kurumsal Reformu(Konvansiyon, Anayasa ve Lisbon Anlaşması süreçleri) - [http://europa.eu/institutional\\_reform/index\\_en.htm](http://europa.eu/institutional_reform/index_en.htm)

İle-de-France - <http://www.iledefrance.fr/>

Fransız Sayıştayı - <http://www.ccomptes.fr/fr/JF/Accueil.html>

Local Government Development in France - <http://journals.cambridge.org/action/display;jsessionid=3D4E5EA6C071E95AA87E2F27F1F9986A.tomcat1?fromPage=online&aid=109231>

Çek Cumhuriyeti İstatistik Ofisi - <http://www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/home>

Çek Cumhuriyeti Sayıştayı - <http://www.nku.cz/default-en.htm>

Local Government Reform in Poland – OSI/LGI

[http://www.frdl.org.pl/downloads/profRegulski.LG\\_Poland.pdf](http://www.frdl.org.pl/downloads/profRegulski.LG_Poland.pdf)

[www.polity.co.uk/global/](http://www.polity.co.uk/global/)

<http://www.globalisationguide.org/sbo2.html>

<http://globalization.kof.ethz.ch/>

[www.lboro.ac.uk/gawc/](http://www.lboro.ac.uk/gawc/)



Açık Toplum  
Enstitüsü

“Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu’yla başlayan değişim süreci bir yandan reformun uygulamaları üzerinde tartışma yaratırken, öte yandan da özerklik, yoksulluk, bölgesel yönetim ve kapsamlı bir desantralizasyon (yerinden yönetim) talebinin ortaya çıkması gibi yeni konuları gündeme taşımaktadır. Avrupa Birliği sürecinde Türkiye’nin AB ölçütlerine uyumu konusunda yasal değişikliklerin uygulanmasında karşılaşılan sorunlara çözüm ararken AB ülkelerindeki örneklerle bakmak yararlı olacaktır.

AB ülkelerinden bazıları federal, bazıları da üniter devlet yapısına sahiptir. Türkiye’deki yerel yönetim sistemini bütünüyle değerlendirmek için benzer devlet yapısına sahip AB ülkelerindeki gelişim ve değişimi izlemek Türkiye’deki tartışmaların belli bir mecraya oturmasına yardımcı olabilir. Bu amaçla Avrupa’dan beş ülke örnek olarak seçilmiştir: Fransa, İspanya, İtalya, Polonya ve Çek Cumhuriyeti. Bu ülkelerin seçiminde AB’ye yeni katılan ülkelerle eski üyelerden örnekler seçilmesinin uygun olacağı düşünülmüştür.

Bu kitap, Türkiye’deki karar vericiler ve uygulamacılar ile sivil toplum kuruluşları ve konuya ilgi duyan yurttaşlara yerel yönetimler alanında Avrupa’da yaşanan gelişmeleri kolayca izleyebilmeleri amacıyla hazırlanmıştır.”

ISBN No: 978-605-5832-22-3

