

176146

T.C.

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

**YENİ LİBERAL YAKLAŞIMLAR
VE
YEREL YÖNETİMLER
(DOKTORA TEZİ)**

DANIŞMAN : PROF. DR. BAKIR ÇAĞLAR

ARİF ERENÇİN

92/10151

İSTANBUL 1998

T.C.

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

YENİ LIBERAL YAKLAŞIMLAR

VE

YEREL YÖNETİMLER

(DOKTORA TEZİ)

T.C. İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ KÜTÜPHANESİ				
TEZİN TÜRÜ			NUMARASI	
YL	DOK.	SY	DİPLOMA	DEMİRBAŞ
	✓		1437	2692

DANIŞMAN : PROF. DR. BAKIR ÇAĞLAR

ARIF ERENÇİN

92/10151

İSTANBUL 1998

T.C. İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ KÜTÜPHANESİ				
TEZİN TÜRÜ			NUMARASI	
YL	DOK.	SY	DİPLOMA	DEMİRBAŞ

GİRİŞ	1
SORUNSAK VE YÖNTEMLER : BİLİMSSEL ÇERÇEVENİN KURULMASI	12
1. LIBERAL YAKLAŞIMLARDA YEREL DEMOKRASİ	18
1.1. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİM MODELLERİ	19
1.1.1. ÜNİTER DEVLETLERDE YEREL YÖNETİM MODELLERİ	21
1.1.1.1. <i>Üniter Yapılarda Yerel Yönetimlere Yetki Devri</i>	22
1.1.1.2. <i>Fransa'da Üniterizm ve İşlevsel Bölgecilik</i>	24
1.1.1.3. <i>İngiltere ve Farklı Bir Üniterizm</i>	30
1.1.1.4. <i>Avrupa'da Diğer Üniter Yapılarda Reform Arayışları</i>	33
1.1.2. BÖLGEKİ DEVLETLERDE YEREL YÖNETİM MODELLERİ	34
1.1.2.1. <i>Bölge Kavramı ve Bölgenin Değişen Anlamı</i>	34
1.1.2.2. <i>Bölgeki Devlet Yaklaşımı</i>	36
1.1.2.3. <i>İspanya'da Bölgeki Devlet Uygulaması</i>	37
1.1.2.4. <i>İtalya'da Bölgeki Devlet Uygulaması</i>	39
1.1.2.5. <i>Üniter Yapılarda Bölge Yönetimleri Uygulaması</i>	43
1.1.3. FEDERAL DEVLETLERDE YEREL YÖNETİM MODELLERİ	47
1.1.3.1. <i>Federalizm ve Beklentiler</i>	48
1.1.3.2. <i>ABD'de Yerel Yönetimler</i>	49
1.1.3.3. <i>Almanya'da Yerel Yönetimler</i>	51
1.1.3.4. <i>Avusturya ve İsviçre'de Yerel Yönetimler</i>	53
1.2. ULUSLARARASI BELGELERDE YEREL DEMOKRASİ	55
1.2.1. AVRUPA TOPLULUĞU VE YEREL DEMOKRASİ	56
1.2.1.1. <i>Avrupa Topluluğunun Bölge Politikası</i>	57
1.2.1.2. <i>Avrupa Topluluğu ve Subsidiarity İlkesi</i>	62
1.2.1.3. <i>Bölgeler Komitesi</i>	64
1.2.1.4. <i>Avrupa Vatandaşlığı</i>	65
1.2.2. AVRUPA KONSEYİ VE YEREL DEMOKRASİ	66
1.2.2.1. <i>Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı</i>	68
1.2.2.2. <i>Şart Sonrası Gelişmeler</i>	70

II

1.2.3. AVRUPA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI VE YEREL DEMOKRASİ.....	74
1.2.3.1. 1975-1990 Dönemi.....	75
1.2.3.2. 1990 ve Sonrası.....	77
2. YEREL YÖNETİM MODELLERİNE YENİ LİBERAL YAKLAŞIMLAR.....	82
2.1. YENİ LİBERAL YAKLAŞIMLAR VE YENİ LİBERAL YAKLAŞIMLARIN ELEŞTİRİSİ	82
2.1.1. YENİ LİBERAL YAKLAŞIMLAR VE YEREL DEMOKRASİ.....	82
2.1.2. YENİ LİBERAL YAKLAŞIMLARIN ELEŞTİRİSİ	88
2.2. TÜRKİYE'DE YEREL DEMOKRASİYE YENİ YAKLAŞIMLAR	92
2.2.1. 1982 ANAYASASI VE YEREL DEMOKRASİ	92
2.2.2. TÜRK ANAYASA MAHKEMESİ'NİN YEREL DEMOKRASİYE YAKLAŞIMI	100
2.2.3. KURUMSAL YAKLAŞIMLAR	108
2.2.3.1. Hükümet Programlarında Yeralan Yaklaşımlar.....	109
2.2.3.2. 1997 Yılı Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları.....	113
2.2.3.3. Siyasi Partilerin Yaklaşımları.....	118
2.2.3.4. Diğer Kurumların Yaklaşımları.....	125
2.2.4. KURAMSAL YAKLAŞIMLAR	130
SONUÇ	143

KISALTMALAR

- ABD : Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e. : adı geçen eser
AGİK : Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı
AGİT : Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
a.g.k.: adı geçen kaynak
a.g.m.: adı geçen makale
AT : Avrupa Topluluğu
A.Ü. : Ankara Üniversitesi
A.Ü.S.B.F. : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AYM : Anayasa Mahkemesi
AYMKD : Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
b.k.z. : bakınız
C. : Cilt
DİE : Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT: Devlet Planlama Teşkilatı
EC : European Communities
Ed(s) : Editör(ler)
Iss. : Sayı
İ.Ü. : İstanbul Üniversitesi
KHK : Kanun Hükmünde Karamame
m. : madde
No. : Sayı
NPQ : New Perspectives Quarterly
S.: Sayı
SSCB : Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TESAV : Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
TİD : Türk İdareciler Derneği
TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAE : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSIAD : Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
TÜSES : Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
UK : United Kingdom
US : United States
Vol. : Volume

IV

ÖZET

Tarihi gelişim içinde yerel yönetimler her zaman liberal demokrasinin temel unsurlarından biri olarak düşünülmüştür. Ulus-devlet yapısı ve temsili demokrasi üzerine kurulu klasik liberal yaklaşım içinde yerel yönetimler, yerel taleplerin ve hareketlerin merkezce denetlenmesi ve devlet bütünlüğü içinde çözülmesi için önemli bir araçtır.

Ancak 21. yüzyıla doğru, klasik liberal demokrasi anlayışı değişmektedir. Globalleşme ile yukarıdan, etnik mikro milliyetçilik hareketleri ile aşağıdan aşınan ulus-devlet anlayışı özellikle uluslararası ve uluslararası örgütlenmelerin etkinliklerinin artmasının etkisiyle zayıflamaktadır.

Bunun yanında, temsili demokrasiye ve merkeziyetçi devlet yapısına duyulan inanç azalırken, bireysel ve toplumsal hak ve özgürlükler ön plana geçmektedir. Yenilenen hukuk devleti anlayışı esas olarak hak ve özgürlükler temeli üzerine kurulmaktadır.

Etnik ve bölgesel talepler 20. yüzyılın son döneminde özellikle liberal demokrasi ile yönetilen devletlerde öne çıkmaktadır. Kıta Avrupası'nın merkeziyetçi modelleri yenilenen liberal demokrasiyi ve hukuk devleti anlayışını anayasalarına taşırlarken yerel talepleri karşılayacak çözümleri temel hak ve özgürlüklerle ilgili çözümlerle birlikte kurumsallaştırmışlardır.

Merkeziyetçi devlet yapısından uzaklaşma, özellikle bölge yönetimlerinin yaygınlaşması biçiminde ortaya çıkarken, bölgesel ve etnik taleplerin kendilerini ifade edecekleri bir kanalı da yaratmaktadır. Bölge hem yönetsel etkinlik hem de ayrılıkçı taleplerin yumuşatılması anlamında zayıflayan ulus-devletlerin önemli bir aracı haline gelmiştir.

Üniter yapılarda görülen yerinden yönetimci gelişmeler uluslarüstü kuruluşlar tarafından desteklenmekte, yerel özerklik özellikle Avrupa Birliği sürecinde önemli bir ilke olarak yerini almaktadır. Bu gelişime paralel olarak, Avrupa Güvenliği ve İşbirliği Süreci'nde bölgesel etnik taleplerin yeri giderek artmakta, azınlık hakları temel hareket alanlarında biri olmaktadır.

Liberal demokrasi kuramında ve uygulamada yaşanan bu gelişmelerin Türkiye üzerinde de etkili olduğu bir gerçektir. 1982 Anayasası'nın çizdiği çerçevede hukuk devleti anlayışının eksikliği kadar ağır merkeziyetçi ve bürokratik devlet yapısının yarattığı olumsuzlukların varlığı temsili demokrasiye ve politik sürece duyulan güvensizliği ciddi boyutlara çıkarmaktadır. Bu yapının, günümüzün yenilenen ve temel hak ve özgürlükler rejimi ile birlikte yerel hak ve özgürlükleri esas alan yeni liberalizm anlayışı ile değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yerel demokrasi yaklaşımının, yeni liberal anlayış ile birlikte yaşama geçirilmesi, Türkiye'nin karşı karşıya olduğu Kürt Sorunu için de bir çözüm yolu olarak ortaya çıkmaktadır. Yönetimsel etkinlik bağlamında olduğu kadar, yerel etnik taleplerin ayrılıkçı bir hareket haline gelmeden Cumhuriyet'in bütünlüğü içerisinde karşılanabilmesinde yerel demokrasi etkili bir araç olacaktır.

Bu yönde gerçekleştirilecek bir yeniden yapılanma, Türkiye'nin çağdaş liberal batılı bir devlet olma yönündeki tercihi ile de uyumlu olacaktır. Hukuk devleti anlayışını bütünleyen yerel demokrasi, temsili demokrasinin yarattığı güvensizliği ortadan kaldıracak katılımcı formülleri içermektedir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde Liberal Yaklaşımlarda Yerel Demokrasi; ikinci bölümde ise Yerel Yönetim Modellerine Yeni Liberal Yaklaşımlar konuları incelenmiştir.

GİRİŞ

Batılı demokratik liberal sistemlerde yerel yönetimler; yerel halkın seçtiği organlarca yönetilen ve yerel gereksinimleri karşılayan, tüzel kişiliğe sahip yönetsel kurumlar olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımın kavramsal çerçevesi ise, özgürlük, etkinlik ve demokrasi ilkeleri ile çizilmektedir.

Liberal yaklaşımın bu üç temel ilkesi yerel yönetimlerin yönetsel işlevlerine politik boyutu da eklemekte, yerel yönetimleri ele alan yaklaşımlarda; özgürlük, etkinlik ve demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki ilişki öncelikle incelenmektedir.

Liberal yerel yönetimler kuramının ilk temel ilkesi olan özgürlük öncelikle yerel topluluğun bir bütün olarak özgürlüğüdür¹. Bu anlamıyla özgürlük, devletin yerel yönetimlere sınırsız müdahalesini önlemekte ve yerel özerkliği doğurmaktadır. Bir başka açıdan, liberal düşüncenin piyasa ekonomisi sistematiğine paralel olarak, kamusal kararların alınmasında ve yerine getirilmesinde kişilerin özgür olduklarının kabulü anlamına gelir².

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında da gösterilen etkinlik ilkesi ise yerel birimin kamusal mal ve hizmetlerin yerel halka sunumunda daha rasyonel davranacağı varsayımına dayanır. Böylece yerel birimler, mali güçleri ile doğru orantılı olarak daha etkin bir üretim ve paylaşım sağlarlar.

Liberal yaklaşım yerel yönetimler konusunda en büyük önemi demokrasi ilkesine vermektedir. Demokrasi ilkesi yerel halkın yerel yönetim seçimlerine katılımı, karar almaya tabandan doğrudan katılma, bilgilendirme ve denetim ile yerel

¹ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem, İstanbul, 1992, s.36.

² İlhan Tekeli, *Belediyeçilik Yazıları (1976-1991)*, İULA, Kent, İstanbul, 1992, s.3.

halkın olabildiğince geniş bir bölümünün karar ve yürütme organlarında görev almalarını içermektedir³. Çoğu zaman bu içeriğe yerel yönetimlerin halkın siyasal eğitiminde bir demokrasi okulu olduğunun ve böylece devletin varlığını güvence altına alan bir araç olarak işlev gördüğünün kabulü de eklenmektedir.

Yerel yönetimin merkezden yönetimden farkını ortaya koyan yerinden yönetim kavramı da üzerinde durulması gereken konulardan biridir. Yerinden yönetim ilkesi ile ademimerkeziyet ilkesi Yönetim Hukuku ve Anayasa Hukuku literatüründe genellikle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Özellikle İdare Hukuku başlığı altında yayınlanmış eserlerde yerinden yönetim (ademimerkeziyet) ilkesine, merkezi yönetim adı verilen Devlet adına başkentte bulunan yöneticilerden ve onların taşradaki temsilcilerinden oluşan yönetsel yapıya dahil olmayan kamu tüzel kişilerinin icrai kararlar alarak bunları uygulamaları anlamı verilmektedir⁴. Ancak bu çerçeve genel olarak, yasama ve yargı gücünün merkezde toplanmış olduğu üniter devletlerde yerel yönetimler için geçerli olan yönetsel yerinden yönetimi kapsar. Yerinden yönetimin siyasal boyutu ise, federal devlet yapılarında birden fazla egemen merkezin bulunması halini ifade eden siyasal yerinden yönetimdir⁵. Yasama gücü merkezde bulunurken, yönetsel alanda ülkeden ülkeye değişen oranda farklılaşan yetkilere sahip olan kamusal organların kendi içlerinde iki farklı gruba ayrıldıkları görülmektedir. Bunlar sundukları hizmet bakımından yerinden yönetim sayılan özerk kuruluşlar ile yerel yönetimlerdir. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına işlevsel yerinden yönetim kuruluşları adı da verilmektedir. Merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer almayan ve yerine getirdikleri işlev nedeniyle yönetsel alanda farklılık taşıyan kurumlardır. Yerel yönetimler ya da yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları ise bir yerel topluluğun merkezi

³ Semih Eryıldız, *Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma*, TÜSES, İstanbul, 1992, s.7.

⁴ Bu eserlerden bazıları; Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt II, İsmail Akgün, İstanbul, 1966, s.609-611, Vakur Versan, *Kamu Yönetimi - Siyasi ve İdari Teşkilat*, Fakülteler, İstanbul, 1984, s.82, Lütfi Duran, *İdare Hukuku*, İ.Ü. Hukuk Fakültesi, Yayın No. 648, İstanbul, 1982, s.52, A. Şeref Gözübüyük ve Tekin Akıllıoğlu, *Yönetim Hukuku*, Turhan, Ankara, 1992, 34-39.

⁵ Ruşen Keleş, a.g.e., s.57.

yönetim tarafından sunulan hizmetler dışında kalan ve yerel olma niteliği ağır basan gereksinimlerini sunmak üzere seçtiği organlardan ve yönetsel yapıdan oluşan kuruluşlardır.

Tüm bu kavramsal çerçeve ve ayırımlar yerel yönetim kuruluşlarını ve onların işleyişini düzenleyen yönetsel yerinden yönetim ilkesini⁶ işlevsel boyutuyla değerlendiren ve üniter devlet yapısı içinde merkezden yönetim örgütlenmesi yanında yer alan tamamlayıcı bir unsur olarak kabul etmektedir.

Bu yapı içinde, Batı Avrupa'da kentleşme ve kentlerin giderek artan biçimde siyasal ve ekonomik güç merkezleri haline gelişi Ortaçağ tarihindeki en önemli olgulardan biridir. Özellikle Londra, Magna Carta'nın taraflarından biri olacak kadar, güçlü bir siyasal birim olmuştur⁷.

Yine İngiltere Westminster'daki güçlü parlamentosuyla, monarşik yapısını halk demokrasisine çevirme ve Kuzey İrlanda, İskoçya, Galler de dahil olmak üzere tüm yerel yönetimlerini Londra'ya sıkıca bağlı bir ulus-devlet haline getirme gücüne sahipken, bunun olmayışı⁸ yazılı bir anayasa ile değil, yazılı olmayan ve uzun gözlemlere dayanan temel yasalar, gelenek ve politik kültürle açıklanabilir.

Alman devlet yapısının özgür yönetim anlayışının temel dayanaklarından biri olarak kabul edilen yerel yönetimler⁹, Weimar sisteminin getirdiği iktidarın yerel

⁶ Bu konuda genellikle, "Merkezden yönetim ve yerinden yönetim bir sürekli değişkenin iki karşıt ucu şeklinde düşünülebilir; herhangi bir ülkede, bu iki uç yönetim şekline birinin uzunca bir süre uygulanmak istenmesi pratik bir çözüm şekli olmayacaktır. Mesele iki sistemden birinin kesin olarak tercihinden ziyade bir yön ve derece meselesidir" biçiminde (United Nations, *Decentralization for National and Local Development*, New York, 1962'den aktaran, Arif Payaslıoğlu, *Merkezî İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE, A.Ü., Ankara, 1966, s.13) yaklaşımlar egemen olmuştur.

⁷ Egon E. Begel bu konu ile ilgili olarak "Mağrur tüccarların kendilerini aristokratlarla denk görmesinin simgesi olarak 14. yüzyıldan beri Londra belediye başkanı Lord ünvanını taşır. Belediye başkanının siyasi ayrıcalıkları ortadan kalktığı, hatta siyasi gücü bile kalmadığı halde bu ünvanı hala geçerlidir" ifadesini kullanıyor. "Kentlerin Doğuşu", *Cogito*, S. 8, Yapı Kredi, Yaz 1996, s.13.

⁸ Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimensions of Politics Within, Among and Across Nations*, Westview, Boulder, 1986, s.72.

dağılımının Hitler yönetimi tarafından ihmal edilerek, Berlin'in sıkı kontrol altında tuttuğu yerel altbirimler oluşturulması¹⁰ kısa parantezi ve günümüze dek görülen konjonktürel merkezileşme eğilimleri dışında, devlet ve toplum arasında dengeleyici bir bağ olma özelliği taşımaktadır. Ancak yine de Alman federalizminde, yerel özgürlüklerin teminatının sağlanmasından çok, liberal demokrasinin düzenli işleyişine katkıda bulunma amacının öncelik kazandığı görülmektedir.

ABD'de eyalet-yerel yönetim ilişkilerinin bütün yönlerini yerel özerklik, merkezi kontrol ve ortaklık kavramları ile ifade etmek mümkün ise de, en yakın belirleyici ortaklık nitelemesi olmalıdır. Yerel özerklik Amerikan geleneksel değerlerinin kuvvetli desteğinden yararlanmaktadır. *Grassroots democracy*¹¹ ve yerinden yönetim anlayışı yolu ile yönetim gücünün bölünmesi Amerikan inancının Cumhuriyet'in kurucularından esinlenen unsurlarıdır.

Fransa'da ise yerel yönetimler, imparatorluklar döneminde Bourbon monarşisinin merkezîyetçilik politikasının kontrolü altında imparatorluğun temsilcilerinin çemberi içinde tutulan birimlerdir. Genel oy sisteminin kabul edildiği 3. Cumhuriyet dönemi ile birlikte kurulan il ve komün yönetimleri ile yerel birimlerini demokratikleştiren Fransa, uyguladığı katı merkezîyetçi sistemi ile üniter devlet yapılanmaları için dikkat çekici bir model oluşturmuştur. Ancak 1980'lerle birlikte, Fransa'da ademi merkezîyetçi bir tercih ile yerel yönetimlerin özerklikleri artırılmıştır.

Doğu Avrupa ülkeleri 2. Dünya Savaşı'ndan sonra, yerel yönetim sistemlerinin gelişimi bakımından, SSCB'deki yerel sovyet sistemini örnek almışlardır. Bunun sonucunda yüzyılların deneyimine sahip tarihsel yerel yönetim

⁹ Ruşen Keleş, a.g.ö., s.34.

¹⁰ Ivo D. Duchacek, a.g.ö., s.60.

¹¹ Grassroots, özellikle, yerel halk ve seçmenlere yakın anlamına gelmektedir.

yapıları bu bölgenin tümünde sona ermiştir¹². Yerel sovyet sistemi her yerde yerel düzeyde yönetsel yöntemlere ve aşırı merkezileşmeye ağırlık veren bir örgütlenme biçimi haline gelmiştir. Sistemdeki aşırı merkezileşme yerel bağımsızlığa olanak tanımamıştır.

Böylece yerel faaliyetlerin yönetiminden seçilmiş organlar değil, bir yönüyle devlet bürokrasisinin üst kademelerinin diğer yönüyle de merkezi olarak idare edilen devlet partisinin yönlendirmesi ve gözetimi altında bulunan sovyetlerin başkanları sorumlu bulunuyordu. Sovyetlerin yerel yönetim rolünün fiilen gerçekleşmesi yasaca öngörülmüş olmasına rağmen sadece siyasal bağımlılık engeliyle karşı karşıya değildi. Varılması gereken bağımsızlığın yasal ve ekonomik koşulları da yoktu.

Sovyetler Birliği'nden devraldığı sıkı merkeziyetçi yapıyı günümüz Rusya'sının devam ettirdiği gözlenmektedir. 1. Dünya Savaşı sonrası yıkılan Çarlık Rusyası'nın temel yerel yönetim birimi olan il (guberniya)'in yöneticisi merkezden Çar tarafından atanmaktaydı. Merkeziyetçi yapı Bolşevikler tarafından yeniden inşa edilip yönetsel anlamda merkeziyetçilik sürdürülürken, sovyetleri oluşturan alt kategorilerde etnik yapı üzerinde baskıcı bir sistem sözkonusu olmuştur¹³. Stalin dönemi sonrasında 1990'lara kadar yaşanan sürecin merkeziyetçi karakteri dağılmanın temel sebeplerinden biri olarak gösterilmektedir. 20. yüzyıl süresince Rus federalizmi tek parti otoriter rejimi içinde düşük yoğunluklu kültürel otonomi, marjinal ekonomik desantralisasyon, politika üretilmesinde ve uygulamada güçlü merkezi kontrol bileşiminden oluşuyordu. 1990'ların gerçek federalizm dönemecindeki Rusyası'nda yerel ekonomik inisiyatif kadar Rus olmayan etnik unsurların kültürel özerkliğine yer ayrılması kaçınılmaz gözükürken, Moskova'nın politik denetim eğiliminin sürdüğü de bir gerçektir. Gorbaçov döneminin sistematik

¹² Istvan György, "Doğu Avrupa'da Yerel Yönetim: Tarihsel Açından Son Gelişmeler", **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu**, Ankara, 1990, s. 272.

¹³ Robert Sharlett, "The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics", **Publius: The Journal of Federalism**, Vol.24, No.2, 1994, s.116.

kişiliğine yeni bir yapı getirilirken (m.13), yerel birimlerin özerklikleri de tanınmaktaydı (m. 11,16 ve 20). Türk Anayasa tarihinde yerel yönetimlere en fazla önem veren Anayasa olarak kabul edilen 1921 Anayasasının, uygulandığı kısa dönem içinde yerel yönetimler ile ilgili ilkelerinin yasalaşamadığı görülmektedir. Yeniden kurulan devlet sistemi için yerinden yönetim ilkesinin Anayasasının temel ilkeleri arasında öncelik kazanmasını sağlayabilecek olan düzenlemeler, I. Meclis Dönemi'nde taslak halinde kalmıştır¹⁷. Ancak, dönemin olağanüstü koşullarının etkisi ve yerel iktidar gruplarının etkinliğinin TBMM'ye yansıtılmak istenmesinin¹⁸ 1921 Anayasası'nda öngörülen özerklik kavramı üzerinde belirleyici olduğu da bir gerçektir.

1921'den farklı olarak, 1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça değinilmemiş, sadece bunların yerinden yönetim ilkesine göre yönetileceğine ve tüzel kişiliklerine işaret edilmekle yetinilmiştir (m.91).

1928 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Belediye Kanunu Tasarısı, TBMM'nce 1 Eylül 1930 tarihinde yürürlüğe girmek üzere kabul edilmiştir. Yasa tasarısında yer alan ilkeler belediyeler arası eşitlik, belediyelerin hizmet ve icraatlarında serbest bırakılması, belediyeler üzerinde güçlü bir denetim uygulanması, belediye yönetimi üzerinde halkın etkin denetiminin sağlanması ve belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesidir.

1948-1960 döneminde ise yerel yönetimlerce gerçekleştirilen faaliyetlerde merkezi yönetimin katkısının ve müdahalesinin etkili olduğu görülmektedir. Çok partili siyasal yapıya geçilmiş olmasına ve partilerin yerel yönetimlerin

17 Rıdvan Akın, "1920'ler Anadolu'sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahlı Kanunu Layihası", *Toplumsal Tarih*, Ağustos 1996, S. 32, İstanbul, s. 31.

18 **bkz.** Bu konuda önemli bir kaynak olarak 1918-1920 Türkiye'sinde etkin bir güç olarak öne çıkan yerel kongre iktidarlarının yapısını ve faaliyetlerini inceleyen; Bülent Tanör, *Türkiye'de Yerel Kongre İktidarları (1918-1920)*, AFA, İstanbul 1992.

anlaşmazlıklara düşerken, parti içi sorunların yerel gündeme taşınmasına aracılık etmişlerdir²².

Türkiye'de 1980'lere gelirken, yerel yönetimler geçmişten gelen temel sorunlarını tüm çabalarına rağmen çözememiş, yerel yönetimler yalnızca büyük kentlerde politik temelde ele alınan birimler olarak kalmıştır. Bu dönemde, 1961 Anayasası çerçevesinde anayasal güvencelere sahip olmakla birlikte, halkın yönetime katılımı ve yerel yönetimlerin yöreyi ilgilendiren konularda yasalar çerçevesinde bağımsız kararlar alabilmesi konularında herhangi bir gelişme görülmezken merkezin yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayet denetimi sürmüştür.

Bu gelişim çizgisinin ne ifade ettiğini anlayabilmek için karşılaştırmalı bir değerlendirmeye gerek vardır. Geçmişten bugüne Batı ve Doğu arasında varolan yönetsel farklılıkların temel gerekçelerinden biri ve belki de en önemlisi, Batının belirgin özelliğinin, başlangıcından itibaren yapısal ve teorik olarak toplumun devletten ayrılmış olduğu gerçeğidir²³. Tarihsel gelişim içinde Batıda kent sivil ve askeri yönetimin merkezi olduğu gibi, devlet tarafından kontrol edilen mal mübadelesinin de merkezidir. Kentlerin ve belediye yönetimlerinin ortaya çıkışında tüccar sınıfının talep ettiği güvence ve kişisel özgürlük etkili olmuştur. Ticaret ve sanayinin, toprak mülkiyetinin güvence altına alınması anlamında genişletilmiş siyasal özerklik ve yerel özyönetim talepleri, yerel yönetimlerin varlığını gerektiren temel neden olarak gösterilmektedir²⁴. Bu yapının yarattığı birikim, Batının yerel yönetim alanında kendine özgü bir gelişme ritmine sahip olmasını sağlamıştır.

²² İlhan Tekeli, **a.g.e**, s. 87.

²³ Jenö Szücs, "Avrupa'nın Üç Tarihsel Bölgesi", **Sivil Toplum ve Devlet**, (Ed. John Keane), Ayrıntı, İstanbul, 1993, s.319.

²⁴ Henri Pirenne, **Ortaçağ Kentleri, Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, Dost, İstanbul, 1982, s.123-124.

Yerel yönetimler gibi sivil toplum kavramı da yeni değerlendirmelerde kendisine farklı bir yer bulmakta, sivil toplum teorileri yenilenmektedir. Yenilenen sivil toplum ve yerel yönetim yaklaşımları aynı başlık altında birleştirilmektedirler. 21. yüzyıla doğru gidilirken, artık yerel yönetimlerden sivil toplum kuruluşları²⁶ olarak da bahsedilmektedir.

Gelişmelerin bir başka boyutu, üniter yapıli devletlerden federal yapıli devletlere doğru gidişin etkisidir. Avrupa'da bir yandan bölgele devlet modelleri ile üniter yapıdan federal yapıya doğru yaklaşan örnekler yaşanırken diğeryandan Doğu Bloku'nun demokratikleşme sürecindeki ülkelerinde yeni devlet yapılanması çabaları dikkat çekmektedir.

1992'de Maastricht'ten sonra Avrupa Birliği'nin siyasal boyutunda da federalleşmenin üst sınırı çizilmektedir. Avrupa Birliği'nin federalist çizgisinin ortak değerleri içinde siyasal yerinden yönetimin ve etkili yerel yönetimlerin önemli bir yer tuttuğu görölmektedir.

Avrupa Konseyi, kendi içinde yerel ve bölgesel yönetimlerin geliştirilmesi ve ortak kurallarla donatılması yönünde belgeler ve kurumlar üretmektedir. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı'nın, yerel ve bölgesel sorunların çözümü alanında ağırlığı ve önemi gittikçe artmaktadır.

Böylece yerel yönetimlere yönetsel alanda ve yerel kamusal hizmetlerin sunulmasıyla görevli bir kuruluş olmanın ötesinde değerler yüklenmektedir. Bu durumda, yerel yönetimlerin tanımına üstlendiği yeni değerlerin de aktarılması gerekecektir, ya da yerel yönetimler tanımı, üniter devlet modeli içinde, bundan sonra yönetsel unsurlar yanında politik unsurları da içerecektir.

²⁶ Selahattin Yıldırım, "Yerel Yönetim ve Demokrasi", Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu, Ankara, 1990, s.10-11.

sağlarken, merkezin belirlediği politikaların yerel alanda istenilen biçimde uygulanmasını kolaylaştıracaktır.

Bu temel aksiyonlara dayanan liberal yerel yönetim yaklaşımı bütünüyle ve reddedilemez biçimde uygulamayı belirlemiştir. Liberal çoğulcu devlet modelleri yerel yönetimlerini düzenlerken, geleneksel farklılıklarını koruyarak standartlar oluşturmuşlardır. Self-government geleneğine sahip ülkelerde yerel yönetim modelleri etkin birimler olarak gözlenirken, merkeziyetçi ülkelerde yerel yönetimlerin etkinliğinin dönem dönem artması konjonktürel gelişmelere ve özellikle sosyalist ya da sosyal demokrat programların iktidara gelmelerine bağlı olmuştur.

Devlet'in yönetsel yapılanması içinde yerel yönetimler, bir demokrasi okulu ve yöre halkının kendisi ile ilgili olana katılımını sağlayan bir kanal olarak sunulan, ancak genel politika üzerinde çok nadir durumlarda etkili olabilen bir yönetim tipi olarak karşımıza çıkmaktadır.

1980'lerde başlayan ve on yıl içinde yaşanan gelişmeler bir çok alanda genel kabullerin yerinden olmasına ve ciddi bir belirsizlik durumu yaşanmasına neden olmuştur. 1945'den bu yana devletin büyümesi ve özellikle son dönemde global ekonomik sistemin gelişimi nedeniyle ortaya çıkan büyük kriz, liberalizmin son duruma uyarlanma çabası ve sosyalist pratiğin liberalleşme ve global sisteme entegre olma tercihi ile sonuçlanmıştır.

Yine 1950'lerden bu yana etkisini artıran uluslararası ve uluslararası örgütlenmeler belirledikleri ortak standartlar ve bu standartların uygulanması yönünde artan kararlılıkları ile globalleşme argümanını destekleyen bir başka oluşumdur. Bu gelişimin en önemli örneği, Avrupa'nın liberal demokrasilerinin ekonomik ve politik bütünleşmesini hedefleyen ve yolunun önemli bir kısmını kateden Avrupa Birliği'dir.

Makro düzeyde ortaya çıkan bu gelişmeler özellikle merkeziyetçi üniter devletlerde ve Doğu Bloku'nun çok uluslu devletlerinde yapısal değişimlere neden olmuştur. Yeni liberalizm akımı içinde yönetsel yapılarda 1980'ler öncesine göre önemli değişimler yaşanmakta ve bu değişimler özellikle uluslararası ve uluslararası kuruluşlarca desteklenmektedir.

Bu gelişme içinde, kültürel kimlikler arasındaki farkların öne çıkışı ve bölgesel eşitsizliklerden kaynaklanan şikayetlerin artışı ile etnik ve ekonomik temelleri olan ciddi bir milliyetçilik akımı doğmuştur. Globalleşme ile mücadele eden ulus-devletler, içeride de yerel ve bölgesel talepler karşısında zayıf düşmüşlerdir. Gelişim sırayla tüm Batılı liberal devletleri etkilemektedir. Bu sorunun klasik liberal ulus-devlet yaklaşımı içinde çözümü de zor görünmektedir. Bir taraftan devlet cihazının küçültülmesi bağlamında refah devleti yaklaşımından uzaklaşılması, diğer taraftan artık toplumsal talepleri karşılayamayacağına inanılan temsili demokrasi karşısında sivil inisiyatiflerin etkinliğini artırması ile birleşen mikro milliyetçilik ve artan yerel taleplerle klasik liberal yaklaşım kendini yenilerken, merkeziyetçilikten yerelliğe doğru uzanan bir uzlaşma ortaya çıkmaktadır.

Merkeziyetçi yapılarda yerel yönetim reformları, bölge yönetimlerinin ortaya çıkışı, etnik yapıların tanınması ve Doğu Bloku'nun çok uluslu federasyonlarından ayrılma ile ortaya çıkan yeni devletlere gidiş, merkeziyetçilikten vazgeçişin temel göstergeleridir. Homojen etnik yapıya sahip olmayan hemen her devlet bu konuyu ya acil biçimde çözümlenmeye çalışmış ya da sorunlar içinden çıkılmaz bir hal almıştır.

Bu gelişim çizgisi içinde yerel demokrasi yaklaşımları ve yerel yönetimlerin kullandıkları yetki ve kaynakların artışı ile ulus-devletlerin yaşadıkları krizin hafifletilmesi yönünde ortak bir fikir birliği gözlenmektedir.

Liberal devlet kuramı yerel demokrasi kavramını artık kendi içinde oluşturduğu yeni demokrasi çerçevesinin önemli dayanaklarından biri haline getirmiştir. Uygulamada görülenler bu tespiti desteklemektedir.

Türkiye de bu gelişimin etkisi altındadır. Bir taraftan tarihsel geçmişinde merkeziyetçiliğin en katı tiplerinden birine sahip olan ve ağır aksak işleyen belediye kurumları dışında yerel alanda, modernizm bağlamında ele alınabilecek ve karşılaştırmalı analizlere konu olabilecek bir kuruma sahip olmayan Türkiye, diğer yandan çeşitli biçimlerde 1980'lerden itibaren bölgesel ve etnik taleplerle de karşılaşmıştır ve bu problem günümüze dek Türkiye'nin en önemli problemi haline gelmiştir.

Önce Güneydoğu sorunu daha sonra da Kürt sorunu olarak adlandırılan gelişim, bu isimlendirmelere bakıldığında hem yerel hem de kültürel bir içeriğe sahip gibi görünmektedir. Bölgelerarası eşitsizliğin ekonomik olduğu kadar hukuki olması ve bu olağanüstü hukuk yapısının yanında bölgeden önemli oranda göç hareketinin yaşanması, terörist eylemlerin askeri önlemlerle zaman zaman azalması ancak sona ermemesi, bölge halkına ve Türkiye'nin bütününe karamsarlık yüklemektedir. Türkiye'nin gündeminin ve ulusal gelirinin en önemli kısmını işgal eden problemin uluslararası bağlantıları da ihmal edilmemelidir. Bir taraftan çok kültürlü toplumlarda yaşanan kimlik ve tanınma taleplerinin etkisi diğer yandan globalleşmenin yarattığı ulus-devleti aşındırıcı etki Türkiye'yi de olumsuz yönde etkilemiştir. Ayrıca bölgede ayrılıkçı talepleri temsil ettiğini iddia eden Kürdistan İşçi Partisi (PKK)'nin Batılı devletlerin ve Türkiye'ye komşu ülkelerin desteğine sahip olduğu da bu konuda dikkate değer bir iddiadır.

Problemin bu kısmı yakın gelecekte çözülebilecek gibi görünmemektedir. Ancak ortaya atılan siyasi çözüm ve bundan farklı bir içeriğe sahip olarak demokratik çözüm gibi yaklaşımların artık daha kapsamlı ve uygulanabilir hale gelen içeriklere kavuşturulması gerekmektedir.

Problemin diğeri ve daha büyük kısmı hukuk devleti anlayışının eksikliğidir. Merkezîyetçi ve otoriter devletin bireysel ve kollektif hakların güvencesi olan bir devlet haline dönüşmesi ilk başta anayasal bir sorundur. 1982 Anayasası'nın zor değişebilir ve ayrıntılı hükümleri yanında siyasi iktidarların hukuk devletini gerçekleştirebilecek değişimler konusundaki isteksizliği de yapının otoriter ve merkezîyetçi kalmasına neden olmaktadır. Burada altı çizilmesi gereken bir başka konu siyasi iktidarlar tarafından Kürt sorununun, hukuk devleti ya da demokratikleşme talepleri karşısında gereken anayasal ve yasal düzenlemelerin yapılmamasını meşrulaştırıcı bir biçimde kullanılmasıdır. Ortaya konulan yaklaşım, bir tarafta ayrılıkçı bir tehlike varken demokratikleşme yönünde atılacak adımlar bu tehlikeyi artırıcı bir etki yapar biçimindedir. Böylece ertelenen hukuk devleti anlayışı sorunları azaltmamakta, gün geçtikçe arttırmakta ve yenilemektedir.

Tanzimat döneminden bu yana genel tercihini Batılı bir devlet olma yönünde kullanmış olan Türkiye'nin yaşadığı problem yalnızca bir iç problem de değildir. Onaylamış olduğu uluslararası anlaşmalar ve üyesi olduğu ya da olmayı hedeflediği uluslararası örgütlenmelerin ortak standartları da iç hukukuna aktaramamaktadır. Uluslararası ve uluslararası örgütlenmeler günümüzde her zaman olduğundan daha etkin mekanizmalara sahiptirler ve üyelerinin iç hukuk yapıları üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadırlar. Bu açıdan Türkiye Batılı liberal demokratik sistemlerin belirlenmiş ortak normlarına uyum sorunu yaşamaktadır.

Bütün bu tespitlerden sonra, yeni liberal yerel yönetim yaklaşımını çerçevesinde, kuramsal ve pratik çerçevenin ortaya konması ve bu çerçeveden Türkiye'ye dönük çözüm önerilerinin neler olabileceğinin belirlenmesi çalışmanın temel hedefidir.

Çalışmada esas olarak; klasik liberal yerel yönetim yaklaşımından yeni liberal yerel yönetim yaklaşımına geçişin ortaya çıkış noktaları olan; federalizm,

1. LİBERAL YAKLAŞIMLARDA YEREL DEMOKRASİ

Liberal demokratik çoğulcu devletlerin anayasalarında, bireyin hak ve özgürlükler alanının korunmasına yönelik düzenlemeler kadar, bireye yakın kurumların işlevleri de büyük önem taşımaktadır. Geleneksel olarak etkin bir biçimde çalışan yargı ile sivil toplum örgütlenmeleri ve diğer politik katılım kanalları hukuk devletinin varlığını garanti altına alan kurumlardır.

21. yüzyılın liberalizminde geçen yüzyıldan devralınan sorunlar, hukuk devletinin temel taşları yeniden düşünülerek çözülmeye çalışılırken yerel yönetimler ve daha etkin siyasal katılım temelinde yerel demokrasi öne çıkan bir tartışma alanı haline gelmektedir.

Ulusal planda anayasal güvencelere kavuşturulmuş olan ve hemen tüm Batılı liberal yönetimler için temel bir yönetim birimi olan yerel yönetimlerin daha etkin, daha verimli ve daha özerk hale getirilmesi yönünde reformlar planlanmakta ve gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin statüsünün anayasal güvencelere bağlanması ve üzerlerinde var olan denetimin yönetsel denetimden yargısal denetime doğru kayması, hukuk devleti anlayışı içerisinde düşünüldüğünde, hukuk devletinin yerel boyutunu oluşturmaktadır.

1980'lerden itibaren artan etnik ve bölgesel farklılıklardan kaynaklanan sorunların da özellikle Batılı liberal devletler için yerel demokrasiyi önem verilen bir kavram haline getirdiği görülmektedir. Devletin klasik örgütlenme biçimleri üzerinde değişiklikler yaparak ve bunları anayasal güvencelere kavuşturarak üniter merkezîyetçi ulus-devletlerden federalist yapılanmalara doğru bir gidiş söz konusudur. Hukuk devleti bağlamında, farklılıkların ulusal hukuk sistemi içinde ve

hoşgörü içinde dengelenmesinde federalist çözümlerin, büyük tartışmalar ve eleştirilerle, diğer çözüm yollarından daha rasyonel kabul edildiği bir gerçektir.

Bu açıdan, liberal demokratik sistemlerin dayanak noktalarından biri olan hukuk devleti anlayışı, artık merkezi anlamı yanında yerel bir anlam yüklenmiş ve demokrasi halka yakın düşünölmeye başlanmıştır.

1.1. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİM MODELLERİ

Batılı demokratik çoğulcu devletler arasında yerel yönetimler alanında yapılacak ayırımlar ve karşılaştırmalar çok büyük zorluklar içermektedir. Öncelikle devletlerin organizasyon teknikleri iki temel kategoriye ayrılmıştır; üniter ve federal devletler. Bu iki tip yapılanma da kendi içinde homojen değildir. Üniter ve federal devletler bir çok etmeden dolayı farklı yönetsel yapılanmalar kurmuşlardır. Yönetsel alanda her ülkenin kendi şartlarının yarattığı farklılıklar sözkonusudur.

Halkın kendisi ile ilgili karar alım sürecine etkin katılım olanakları ulus-devletin bütüncü niteliğini yumuşatmakta, yerel taleplerin ulusal politika yapım sürecine doğrudan katılımını sağlamaktadır.

Ayrıca tarihsel gelişimleri içinde, yerel yönetim sistemleri değişmektedir. Ülkeden ülkeye ortaya çıkan farklılıklar kadar bir ülkede tarihsel süreç içinde yerel yönetimlerin isimleri, yetkileri, büyüklükleri ve merkezi yönetimle ilişkileri değişmektedir. Yönetime hakim olan ideolojik yaklaşımların değişiminden tüm

olarak yönetsel yapı etkilendiği kadar, kimi zaman ondan fazla, yerel yönetsel yapı etkilenmektedir.

Ülkeler arasında ya da bir ülke içinde çok fazla şeyi açıklayabilen karşılaştırmalar yapılmak istendiğinde tüm bu unsurlar sınırlayıcı olmaktadır. Ancak değişenler içinde değişmeyenleri tespit etmek mümkündür. Değişmeyen, demokratikleşme çabalarının önemli bir boyutunun yerel alanda olduğu ve her türlü muhalefete rağmen, yerel demokrasinin güçlendirilmesi yönünde genel bir eğilimin varlığıdır.

21. yüzyıla doğru merkezîyetçi ulus-devletlerin etnik mikro milliyetçilik nedeniyle karşı karşıya olduğu sorunlar karşısında aradıkları çözüm yolları arasında temel bir yere sahip olması, yerel demokrasiye bakış konusunda bir uzlaşma ortaya çıkarmıştır. Yerel yönetimler etkin bir yönetim tekniği olduğu kadar devletin organizasyonel yapısında kriz çözücü bir araç özelliği de taşımaktadır.

Ancak burada gözardı edilmemesi gereken, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesinin tüm devlet yapısının ve ülke düzeyinde politik yapının demokratikleştirilmesinden ayrılamayacağı gerçeğidir. 1978 tarihli İspanyol Anayasası bunun bir örneğidir. Demokratikleşme ya da hukuk devletini amaçlayan makro düzeydeki düzenlemelerin bir parçası olarak yerel yönetimlerin yeniden yapılanması belirli bir çözümün üretilmesi anlamını taşıyacaktır. Bu bağlamda, liberal demokratik yapılarda ortaya çıkan yerel yönetim reformları aslında tüm yönetsel yapı üzerinde gerçekleştirilmesi hedeflenen reform çabalarının bir parçasını oluşturmaktadır.

Demokratik yerel yönetim modelleri başlığı altında önemli bir diğer nokta, demokratik yapının ortak standartlarının belirlenmesidir. Günümüzün temel tartışma konularından biri olan globalleşme ortak standartların belirlenmesinde etkili olmaktadır.

Globalleşen Avrupa'nın yapılanmasında gücü gittikçe artan uluslararası ve uluslararası kurumların yönetsel yapıların ve dolayısıyla yerel yönetimlerin standartlarının belirlemek yönünde çalışmaları, kararları ve bağlayıcı düzenlemeleri giderek artan bir biçimde belirleyici olmaktadır. Özellikle Avrupa Topluluğu birlik sürecinde tüm üyelerini ve üye olmayı hedefleyen ülkeleri bağlayıcı kuralları üretmektedir.

Avrupa Konseyi ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı yerel yönetimlerle ilgili standartlar belirleyen diğer önemli kurumlardır. Öncelikle Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile, yerel demokrasinin kuruluşu için gerekli ortak standartları ortaya koymuştur.

Uluslararası örgütlerin iç hukuk yapılarında belirleyiciliğinin artması, devletlerin yapacakları yeniden düzenlemelerde izleyecekleri yolu çizmektedir. Eğer bütünleşme yolunda gidilecekse, belirlenmiş ortak standartlar iç hukuk sistemine aktarılacak ve ortak Avrupa hukukunun tamamlayıcı bir unsur olarak yerel demokrasi gerçekleştirilecektir.

1.1.1. ÜNİTER DEVLETLERDE YEREL YÖNETİM MODELLERİ

Ulusal sorunların yerel bağlantıları yerel birimleri ve toplulukları etkilerken, yerel sorunların tümü de ulusal boyutta etkili olmaktadır. Bu nedenle, kamusal yetkilerin merkezi yönetim ile yerel ve işlevsel yerinden yönetim kuruluşları arasındaki paylaşımı siyasi iktidara zor bir görev yükler. Zorluk demokratik üniter devletler kadar totaliter ve otoriter yapıları devletler için de geçerlidir.

1.1.1.1. Üniter Yapılarda Yerel Yönetimlere Yetki Devri

Yerel yönetimlere yetki devrinin ve böylece yerel özerkliğin iki farklı yol izlenerek sağlandığı söylenebilir. Bunlardan birincisi, iktidarın belirli bir kısmının yukarıdan aşağıya doğru devredildiği, desantralizasyondur. İlk bakışta desantralizasyon, elinde tuttuğu iktidarın bir kısmını altbirimlere devretmeyi faydalı ve kaçınılmaz bulan bir merkezi iktidarın varlığını gerektirir. Böyle bir yapıda, merkezi inisiyatife ihtiyacın artması ya da yerel özerkliğin kaotik bir duruma yol açması hallerinde yetki devri geri alınabilir.

Yerel yönetimlerin özerkliği konusunda ikinci yol, birleşme'dir. Birleşmede, bağımsız yerel topluluklar belli bazı yetkileri ellerinde tutarak, ortak bir merkezi otorite oluştururlar. Yerel özerkliği düzenleyen kurallar bir anlaşma ya da anayasa ile belirlenir²⁷. Yerel toplulukların birliğinde, aşağıdan yukarıya oluşturulan yetki devrinin konusunu oluşturan ve geri alınabilir bir niteliğe sahip olarak merkezi yönetime devredilen iktidar, gerçekte zamanla kalıcı ve baskın hale gelebilir.

Yerel özerkliğin yukarıdan aşağıya ya da aşağıdan yukarıya iktidar devri ile oluşumu kimi örneklerde olduğu gibi birarada ortaya çıkabilir. Aşırı yüklü merkezin yerel özerklik yönündeki yaklaşımları ile yerel toplulukların farklı tarihi, coğrafi ve ideolojik yapıları yansıtan geçmişlerinin farkına varmasının aynı zaman ve mekan içinde karşılaşması iki yönlü olarak yaratılan yerel özerkliği ortaya çıkarır²⁸.

²⁷ Ancak belli durumlarda, örneğin İmparatorlukların yerel yapılarında, yerel toplulukların birliği rızadan çok merkezi zorlamadan kaynaklanabilir.

²⁸ Bu durum; ABD, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda'da "mother country" İngiltere'ye, Quebec'te Fransa'ya karşı gösterilen tutumla örneklenebilir; bkz. Ivo D. Duchacek, **The Territorial Dimensions of Politics Within, Among and Across Nations**, Westview, Boulder, 1986, s.63.

Üniter bir yapıyı belirginleştiren, merkezi iktidarın yerel birimlere az ya da çok yetki devredilmesi alanında anayasal ve politik bir güce sahip olmasıdır. Yine genel olarak, üniter bir sistemde yetki devri geri alınabilir ve değiştirilebilir niteliktedir. Bu kapsamda, yetki devrinin büyüklüğünün hesabında başvuru alan ölçütler; yerel taleplerin ve baskıların cevaplandırılması ve bu yolla merkezi iktidarın yönetsel ve politik esnekliğini artırma ihtiyacı, siyasi iktidarın desantralizasyon yönündeki vaatleri ve dış ülkelerde ortaya çıkan başarılı örneklerin etkisidir.

Böylece merkeziyetçi bir yapıda desantralizasyon, yerel özerkliği dışlamayan üniterlik üzerinde merkezi iktidarın temel bir fikir birliğini yansıtır.

Yerel yönetimlere yetki devrinde üniter modelin tercih edilmesinin temel nedenleri dört başlık altında toplanabilir. Bunlar; üniter sistemin siyasi iktidarın ulus-devleti kurma ya da ulus-devletin varlığını sürdürme temel hedefine daha uygun kabul edilmesi, siyasi iktidarın etnik yerel ayrılıkçılık karşısında duyduğu endişeler, ki bu etki daha çok ulusal birliğini gerçekleştirememiş ülkeler için söz konusudur, merkeziyetçi üniter bir sistemin siyasi iktidarı paylaşan otoriter eğilimli unsurları destekleyici niteliğe sahip olması ve siyasi iktidarın kullanıcıları tarafından üniter sistemin; refah devleti, teknolojik gelişim, global düzeyde bağımsızlık ve uzun dönemli ulusal planlama konularında tüm ulus düzeyinde daha etkin bir yönetim biçimi olarak kabul edilmesidir²⁹.

Üniter sistemlerde yerel yönetim tipleri gruplandırıldığında dört temel gruba karşılaşılar. Birincisi; merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi biçimidir. Bu grupta yerel kamu kurumları ve görevlileri merkezi idarece belirlenir ve atanır. Bu tip bir yerel yönetim biçimine yerel halkın kısmi katılımıyla oluşan ikinci grup ise tek parti totalitarizmlerinde görülen ve merkezce seçilen kurum ve görevlilerin seramonik bir

²⁹ Ivo D. Duchacek, a.g.e., s.64.

seçimle göreve başladıkları sistemdir. İlk iki gruba göre daha yaygın olarak uygulanan üçüncü grupta ise, yörede yaşayanlar tarafından seçim yoluyla oluşturulan meclislerle merkezi yönetimce atanan yöneticilerden oluşan formüller yer alır. Bu sistemde merkezce atanan yönetici merkezi yönetime, yerel meclisler ise yörede yaşayan seçmenlere karşı sorumludurlar. Fransa'da I. Napolyon Dönemi'nde kurulan bu yapı tarihsel gelişim içinde merkeziyetçi devletler tarafından benimsenmiştir. Dördüncü grupta yer alan üniter sistemler ise yerel özerkliğe her türlü merkezi ortaklığı reddederken, tüm yönetim kademelerinde seçimle gelen organların görev almasını tercih etmişlerdir. Bu konuda örnek olarak, 2. Dünya Savaşı ertesinde ABD'nin etkisi ve baskısı ile yerel yönetim biçimini değiştiren Japonya gösterilebilir³⁰. 1947 tarihli Japon Anayasası'nın 92. maddesine göre, yerel yönetimlerin örgütlenmesini ve çalışmasını ilgilendiren kurallar yerel özerklik ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenirken, 93. madde yerel yönetimlerin karar organlarını yasaların çizdiği çerçevede kendilerinin oluşturmalarını öngörmektedir. Buna göre, yerel yönetimlerin başkanları, meclislerinin üyeleri ve yasaların öngördüğü diğer görevlileri halk tarafından seçilir³¹.

1.1.1.2. Fransa'da Üniterizm ve İşlevsel Bölgecilik

Üniter devlet modelinin en bilinen örneği olan Fransa'nın yerel yönetim yapılanması, Kıt'a Avrupası demokrasileri için olduğu kadar, Türkiye için de etkili bir örnektir. Fransa'da, I. Napolyon döneminden bu yana tek yapılı devlet korunurken, yönetsel yapılanma da büyük ölçüde geleneksel şeklini sürdürmektedir. 1800 yılından bu yana, daha önce her ildeki valiler'e (*prefets*) dayanan idari yapı, seçim yolu ile iş başına gelen komün meclislerine ve il genel

³⁰ a.g.e., s. 71.

³¹ Ruşen Keleş, "Japonya'da Yerel Yönetimler", *Amme İdaresi*, C. 17, S. 3, Eylül 1984, s.104.

meclislerine ait olmuştur. Bu yetki geçişi ya valinin bazı görevlerinin devredilmesi ya da bir bakanlığın merkezi yetkilerinin devri şeklinde gerçekleşmiştir.

Fransa'da geleneksel yönetsel bölünme; il, ilçe ve komün'den oluşmaktadır. Bu yapılanmaya, 2 Haziran 1960 tarihli kararname ile kurulan 21 bölge de eklenmiştir. Bölgeler, program bölge niteliği taşıyan ve ekonomik kalkınmanın hızlandırılması amacıyla kurulmuş yönetsel örgütlenmeler olarak öngörülmüştür.

Program bölgeleri, İllerarası Kurul tarafından yönetilmekteydiler. İllerarası Kurul da, bölgedeki illerin valilerinden meydana gelmekteydi. Ayrıca ekonomi genel müfettişi kurula katılmakta ve koordinatör vali adı verilen bir vali de kurula başkanlık etmekteydi. İllerin ekonomik gelişme problemleri ile ilgili kişilerden oluşan Bölge Ekonomik Gelişme Komitesi ile İllerarası Kurul, her bölgenin ekonomik gelişmesi için bir bölge planı hazırlanması konusunda işbirliği yapmaktaydı.

Fransa'nın yerel yönetim yapısı, I.Napolyon tarafından kuruluşundan 1980'lere kadar önemli bir değişikliğe uğramamıştır. Sistem her düzeyde bir meclisin, bir yürütme komitesinin ve bir yöneticinin yanyana bulunması esasına dayanmaktadır. 1980'lere kadar iki tip yerel yönetim söz konusudur. Bunlar her ikisi de tüzel kişiliğe sahip olan komün ve ildir. Komün ve il meclisleri seçimle işbaşına gelir ve kendi içlerinden seçimle başkanlarını seçerler. İlde vali meclisin yürütme organı olduğu gibi, aynı zamanda devletin il'deki temsilcisidir. Vali yerel yönetimin bir organından daha çok merkezin bir memuru niteliğindedir ve idari ve siyasi anlamda önemli görevler yüklenmiştir.

Fransa'da yerel yönetimlerin hizmet yaptıkları alanları gösteren ayrıntılı bir düzenleme yoktur. 1871 tarihli genel meclislerle ilgili kanun ile komünlerle ilgili 1884 tarihli kanunlar yerel yönetimlerle ilgili görev alanlarının sadece genel bir tarifini yapmaktadırlar. Ancak ilke olarak, yerel yönetimler, ancak kamuya ait olan ve yerel nitelik taşıyan alanlarda faaliyet gösterebilirler.

1981-1983 yılları üniter merkeziyetçi Fransa'da desantralizasyon yönünde yönetsel reformların yapıldığı dönem olmuştur. 2. Dünya Savaşı'ndan beri süregelen reform tartışmaları Sosyalist hükümet döneminde önemli sayılabilecek değişikliklerle hayata geçirilmiştir. Reformun nedenleri yoğun nüfus hareketliliği ve bölgesel dengesizlikler, eski yapının verimsizliği nedeniyle yeni işlevsel yönetim birimlerine ihtiyaç duyulması, bölgesel taleplerin güçlenmesi ve diğer Batı Avrupa ülkelerinde aynı yönde yaşanan gelişmeler şeklinde sıralanabilir³².

1982 ilkbaharında yürürlüğe giren bir kanunla, komünler, iller ve bölgeler seçilmiş organlarıyla kendi kendilerini yönetirler hükmü yürürlüğe girmiş ve bu hükmün bir gereği olarak, valilik kaldırılıp yerine cumhuriyet komiserliği kurulmuş, ancak 1987'de merkezi yönetimin ildeki temsilcisinin adı çıkarılan bir yasa ile tekrar vali olmuştur. İl'in yürütme ile ilgili yetkileri yeniden il genel meclisine ve doğrudan halk tarafından seçilen il genel meclisi başkanına verilmiştir. 1986'dan itibaren Bölge Meclisi üyelerinin seçimi ile ilgili kurallar değiştirilerek, evrensel seçim ilkeleri uygulanmaya başlanmıştır. Ayrıca genel meclislerin vergi toplama ile ilgili yetkileri artırılarak yerel yönetimlerin mali özerklikleri güçlendirilmiştir.

İdari vesayet alanı da yeniden düzenlemeye konu olmuştur. Komün, il ve bölge meclislerinin kararları üzerinde merkezi yönetimin temsilcilerinin veto yetkisi kaldırılmıştır.

Reformlar sonucunda yerel yönetimlerin bütçelerinde önemli artışlar gerçekleşmesine rağmen, Fransa'da yerel yönetimlerin harcamalarının oranının diğer Batı Avrupa ülkelerinden daha az olduğu ifade edilmektedir³³. Ancak, artan yetkiler nedeniyle özellikle büyük şehirlerde belediye başkanlarının prestijlerinin arttığı görülmektedir.

³² William Safran, *The French Polity*, Z.B. Longman, New York, 1985, s.214.

³³ a.g.e., s.217.

Fransa'da 1981-1983 dönemi yerel yönetim reformu, *hükümeti halka yakınlaştıran gerekli bir adım*³⁴ olarak ifade edilirken, endüstriyel özyönetim ve etnik bölgesel farklılıkların tanınmasıyla desteklenmiştir.

Yerel yönetim reformunun en belirgin bölümünü bölge yönetimleri oluşturmaktadır. 1960 yılında ekonomik planlama ve dengeli bölüşüm amacı taşıyan ve merkezi hükümet temsilcilerinin etkin olduğu işlevsel bölgecilik anlayışı biçiminde oluşan bölgesel örgütlenme yerel yönetim reformuyla birlikte³⁵ Fransız yönetsel yapısı içinde yerini almıştır.

Fransa'da bölge yönetimlerinin kurulmasında, İspanyol deneyiminin koşulları kadar olmasa da, bölgesel milliyetçiliğin etkisi sözkonusudur. Bu etki ile ilgili olarak, Brötan milliyetçiliği önemli bir örnektir.

Brötanya (Bretagne) olarak adlandırılan bölgede, 1898 yılından bu yana kökeninde kültürel ve ekonomik farklılıklar yatan, bölgeci politik hareket varlığını sürdürmektedir³⁶. İlk önemli kolektif hareket, 1940'ların sonunda gemicilik sektöründe ortaya çıkan grev dalgasıdır. Yine 1960'ların ilk yıllarında tarımda çalışanların gösterileri bölgesel taleplerle bütünleşmiştir. Bu dönemde etnik milliyetçilik muhafazakar ve sosyalist örgütlerce bölgecilik ve kültürel canlanma biçiminde sınırlandırılmıştır. 1960'ların ortalarında yeni hareketçi kuşak giderek artan bir biçimde ekonomik, kültürel ve politik bağımsızlık yönünde taleplerle etkili

³⁴ a.g.e., s.215.

³⁵ 1980'de Fransa'da iktidara gelme hazırlığı yapan Sosyalist Parti, yayınladığı *1980'lerin Fransa'sı için Sosyalist Proje* adlı seçim programında; "...Sosyalistler için yerinden yönetim kapitalizmle mücadelede en güçlü dayanaktır. Bu dayanak sol tarafından ulusal gücün ele geçirilmesiyle başlayacak sosyal dönüşümün vatandaşlar tarafından paylaşılmasına imkan verecektir...Ulusal hükümet ve yerel yönetimler arasında farklı bir görev bölüşümü... sağlanacaktır. Planlama-Desantralizasyon-Özyönetim, bu projenin, belirlenmiş yetkilerin düzenlenmesi konusundaki ana temasının sac ayaklarıdır." ifadesiyle, yerel yönetim reformunun ilk işaretlerini vermiştir. Parti Socialiste, *Projet Socialiste: Pour La France des Annes 80*, Paris, Club Socialiste, 1981, s.256'dan aktaran, Ivo Duchacek, *The Territorial Dimensions of Politics Within, Among and Across Nations*, Westview, Boulder, 1986, s.77.

³⁶ Jack E. Reece, *The Bretons Against France*, University of North Carolina, Chapel Hill, 1977, s.23.

olmuştur. FLB (Front pour la Liberation de Bretagne) en radikal grup olarak antiemperyalist taleplerle ve 1966-1979 arasında terörist eylemleriyle öne çıkmıştır. 1980 yılında Finistère'de büyük bir nükleer reaktör kompleksi yapılması yönündeki hükümet planı üzerine ortaya çıkan ciddi gösteriler bir yönüyle çevreci nitelikler taşıırken diğer yönüyle de özerklik taleplerini içeriyordu³⁷.

Fransa'da bölgesel ekonomik gelişmeyi sağlamaya dönük merkezi hükümet politikaları 1940'lardan 1970'lere kadar yavaş ve düşük kaynaklarla gerçekleşirken, bu duruma paralel olarak Brötanya'da altyapı, sanayi ve modernizasyon yatırımları 1970'lerde hızlanmıştır. Aynı şekilde, 1975'de merkezi hükümetçe Brötan dilinin geliştirilmesi konusundaki taleplerin bir ölçüde çekingenlikle kabul edildiği görülmektedir.

1981'de Mitterand yönetimindeki merkezi hükümet, Fransa'da ademimerkeziyetçi bir politik yapılanmayı hedeflerken, "bölgesel dillerin ve kültürlerin çiçek açışı" başlıklı bir politika geliştirmiştir³⁸. Brötanya, 1982'de seçimle gelen bölge meclisleri yönetimi altında oluşturulan 22 bölgeden biridir. 1990'ların başında merkez ve Brötanya arasındaki ekonomik farklılık kapanırken Brötan milliyetçiliğinin talepleri de azalmıştır. Etnik milliyetçilerin faaliyetlerinin politik alana kaydığı ve siyasi partiler aracılığı ile bölgesel temsili gerçekleştirmeye başladıkları görülmektedir³⁹. Bu anlamda bölgesel temsili gerçekleştiren Union Démocratique Bretonne yerel seçimlerde başarı kazanmıştır.

Brötanya milliyetçiliği deneyimine bakıldığında, milliyetçi söylem ve terörist eylemlerin bölgesel taleplerin ifadesinden biraz daha fazla şeyi gösterdiği söylenebilir. Benzer söylem ve yöntemler Fransız Baskları tarafından 1970'lerde

³⁷ a.g.e., s.112.

³⁸ William Safran, "The Mitterand Regime and Its Policies of Ethnocultural Accomodation", **Comperative Politics**, Vol. 18, Iss. 1, October, 1985, s.43.

³⁹ Michael Keating, "The Rise and Decline of Micronationalism in Mainland France", **Political Studies**, Vol. 33, 1985, s.12.

kullanılmıştır. Fransız Bask Bölgesi de artırılan bölgesel özerklikten ve kültürel faaliyetler için gelen kamu fonlarından pay almışlardır. Aynı durum daha kararlı ve tedhişçi Korsika milliyetçileri için çok fazla etkili olmamıştır. Korsika adasında özerklik yönündeki eylemler bakımından Fransa için önemli bir sorun olmuştur. Ancak, 1982 Reformu'ndan sonra oluşturulan Korsika Ulusal Kongresi'nin otonomist adayları yüzde onbeş civarlarında oy almışlardır⁴⁰. Bu durum Korsika milliyetçilerinin, Fransa'daki diğer bölgesel milliyetçi gruplar gibi kitlesel destek sağlayamadıklarını ve özellikle terörist eylemler nedeniyle halkın tepkisini çektiklerini göstermektedir.

Fransa'da bölgesel özerklik talepleri ve yönetimin rasyonelleştirilmesi ihtiyacı ile oluşturulan bölge yönetimlerinin karar organı olan ve bölge halkının oylarıyla göreve gelen Bölge Meclisi, bölgesel kararlarda yetkili kılınırken, yasal düzenlemede bölgelerin özerkliği; cumhuriyetin birliği ve toprak bütünlüğünün korunması ile sınırlandırılmıştır. Fransa'da oluşan yeni yapı yönetsel federalizm olarak tanımlanmaktadır⁴¹.

Fransa'da sosyalist iktidarın 1981 yılından başlayarak 1983 yılında yasalaştığı yerel yönetimler reformu, desantralizasyon hedefine ulaşırken, önemli eleştiriler ve ciddi bir muhalefetle de karşılaşmıştır. Merkezi yönetimin gücünün azaltılarak yerel güç odaklarının oluşturulduğu iddiasından, Fransız yerel yönetim sisteminin hala evrensel ölçülerde yerel demokrasi ilkelerinden uzakta kaldığı iddialarına kadar geniş bir eleştiri yelpazesi mevcuttur⁴².

Desantralizasyon, Fransız yönetim geleneğinden çok keskin bir dönüş olarak düşünülebilirse de, federalist bir yapıya geçiş olarak adlandırılmaz. Yine de

40 a.g.m., s.14.

41 Ruşen Keleş, "Fransa'da Yerinden Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Amme İdaresi, C. 3, S. 1, Ocak 1994, Ankara, s. 18.

42 Ruşen Keleş, "Fransa'da Yerinden Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 3, S. 1, Ocak 1994, Amme İdaresi, Ankara, s.18.

farklı grupların gelişmeler karşısında tepkileri dikkat çekicidir. Özellikle Jakobin Sol, Komünistler ve Ortodoks Gaullistler tepkisel ayrılıkçılığın teşvik edildiği ve devlet otoritesinde zayıflamaya yol açılacağını ileri sürerek desantralizasyon yönündeki reformlara karşı çıkmışlardır⁴³. Yetkilerinin azalacağını fark eden valiler ve kendilerine rakip alt yerel politik güçler çıkacağından endişe eden bazı yerel politikacılarda reformların karşısında yer almışlardır. Güçlü bir muhalefete rağmen gerçekleştirilen reform daha etkin ve demokratik yapılı yerel ve bölgesel yönetimin kurulması anlamını taşımaktadır.

1.1.1.3. İngiltere ve Farklı Bir Üniterizm

İngiltere, anglo-sakson hukuk sistemi içinde üniter devlet modeli ve farklı yerel yönetim yapısı ile önemli bir örnektir. İngiltere'de 19. yüzyılda kurulan modern yerel yönetim örgütlenmesinin yapısı parlamentonun düzenlemelerine dayanır ve anayasal teoride yerel yönetimlerin yapılarının ve yetkilerinin düzenlenmesinde sınır konmamaktadır⁴⁴. Bu açıdan yerel ve ulusal politikanın ihtiyaçlarına göre, merkezi hükümetin yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeleri günün koşullarına uygun hale getirme konusunda geniş bir hareket alanı olduğu söylenebilir.

İngiltere'nin yönetsel yapısını Kıta Avrupası'nın üniter devletlerinden ayıran en belirgin özelliği, mülki idare kuruluşlarına sahip olmamasıdır. Üniter devletlerde Merkezi yönetimin taşra birimlerinin yerine getirdiği hizmetler de İngiltere'de yerel

⁴³ a.g.e., s.214.

⁴⁴ Robert G. Neumann, *European Government*, Mc Graw-Hill, New York, 1985, s.150-151.

yönetimlerce karşılanmaktadır. Bu anlamda, idarenin bütünlüğü ilkesinden de söz edilemez⁴⁵.

Genel olarak yerel yönetim yapısı, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda ile birlikte düşünüldüğünde, Londra yerel yönetimi hariç, tek bir model olarak belirlenebilir. Bu model de, il meclisleri (*county councils*) ve büyük şehir meclisleri (*county borough councils*)'den oluşur. İl meclisleri ayrıca üç tip ilçelere bölünürler; bunlar, *non-county borough councils*, *urban district councils* ve *rural district councils*'tir. İlçeler de, mahalle meclisleri olarak ifade edilebilecek *parish councils* biçiminde örgütlenmiştir. Ayrı bir örgütlenme modeline sahip olan Londra'da yerel yönetim yapısı, Londra İl Meclisi (*London County Council*), Londra Şehir Tüzel Kişiliği (*The Corporation of the City of London*) ve ilçe meclisleri (*Metropolitan Borough Councils*)'den oluşmaktadır⁴⁶.

Thatcher hükümeti döneminde, önceden metropolitan alan yönetimi biçiminde örgütlenmiş bulunan bütün yerel yönetimleri ile birlikte Londra Metropolitan yönetiminin de varlığına son verilmiştir. Bu değişikliğin kaynağında özellikle Londra şehir yönetiminin siyasal başarıları ve merkezi yönetime karşı önemli bir muhalefet unsuru olması yatmaktadır⁴⁷. 1980'ler bu açıdan bir çok Muhafazakar Parti'li yerel yöneticilerin Muhafazakar merkezi yönetim ile anlaşmazlık içinde bulunduğu bir dönem de olmuştur. Artan merkezîyetçilik karşısında yerel özerkliğin korunması önemli bir tartışma konusu haline gelmiştir. 1980'lerde yerel yönetimler politik muhalefetle özdeşleşmiş, merkezîyetçi hükümet tarafından ortaya konan önceliklere karşı çıkmıştır. Yerel özerklik ve topluluk

45 Tahsin B. Balta, *İdare Hukuku I- Genel Konular*, A.Ü.S.B.F., Ankara, 1970, s.94.

46 TODAİE, *Yerinden Yönetim ve Kalkınma*, Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, TODAİE, Ankara, 1967, s.269.

47 Tony Edison, "Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da Yerel Yönetim: Son Altmış Yılda Gelişmeler", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu*, Ankara, 1990, s. 249.

ihtiyaçları ile merkezi hükümetin kamu harcamalarını kısma ve kamu hizmetlerini daraltma isteği çatışmıştır⁴⁸.

İngiltere'de yerel yönetimler konusunda dikkat çekici bir başka nokta, bölgesel kurumların nispi olarak önemsiz olması ve karar organları halk tarafından seçilen bölge yönetimleri oluşturulması yönündeki isteksizliktir. 1921-1972 yılları arasında Kuzey İrlanda'da yerel yönetim birimine devredilen yetkilerle oluşturulan tek deneyim dışında⁴⁹, İngiltere bölge yönetimi konusunda tarihsel geleneğe sahip değildir⁵⁰. Güçlü bölge yönetimlerinin olmaması ulusal politik kurumların yerel yönetimlere göre daha öncelikli olduğunu göstermektedir. Bu konuda 1990'lı yıllarda işlevsel bakımdan tartışmalar ve talepler sürse de, merkezi yönetim ve parlamento bu tip bir yeniliğin politik etkileri konusunda şüpheli kalmaya devam etmekteydi. Ancak İşçi Partisi'nin iktidara gelmesinin ardından, 1997 yılı İskoçya ve Kuzey İrlanda'da özerk bölge yönetimleri kurulması yönünde adımların atıldığı bir dönem olmuştur.

Yine son dönemde İngiltere, yerel yönetimlerin alt yönetim birimlerine yetki ve sorumluluk aktarmaları ile yaşanan bir başka gelişmeye sahne olmaktadır. Yerel yönetimler kendi içinde desantralizasyon yoluna gitmekte ve alt yerel birimlerin hareket alanlarını genişletmektedirler. Bu gelişimden beklenen hizmetlerin geliştirilmesi, yerel kontrolün güçlendirilmesi, politik bilincin artırılması, uzmanlığın geliştirilmesi ve harcamaların daha yakından kontrolüdür. 1980'lerin yerel yönetimler alanındaki yansımaları olarak küçültülmüş ve desantralize edilmiş devlet

48 Hugh Butcher, **Local Government and Thatcherism**, Routledge, Londra, 1992, s.35.

49 Yerel özerklik bağlamında Kuzey İrlanda İngiltere için önemli bir sorun alanını da oluşturur. Tarihsel süreç içinde 12. yüzyıldan 1922'ye kadar İngiliz egemenliğinde kalan İrlanda, bu tarihte Ulster adı verilen Kuzey İrlanda'nın İngiliz egemenliği altında kalması şartıyla bağımsız bir cumhuriyet olabilmıştır. Eric J. Hobsbawm, bölgede 1848 devriminden önce de etkin olan ve kitle tabanına dayanan tek Batılı ulusal akım olarak nitelenen Irish Repeal'in amacının, İngiliz Whigleri ile yapılacak bir anlaşma ile ılımlı bir orta sınıf İrlanda'sı özerkliği olduğunu ifade etmektedir. Eric J. Hobsbawm, **Devrim Çağı 1789-1848**, V, Ankara, 1989, s.252-253. Bu açıdan, İngiliz hükümetleri ve parlamentosu için bölgesel özerklik alanına şüpheli yaklaşım kaçınılmaz bir tutum olarak tarihsel kökenlere sahiptir.

50 Council of Europe, **Decentralisation and Strengthening of Local Self-Government**, Reports and Conclusions of the Colloquy held in Cracow, 13/14 April 1992, Council of Europe, Strasbourg 1992, s.155.

ve müdahalenin en aza indirilmesi anlayışına uygun bir biçimde önümüzdeki dönemde bu gelişimin süreceğine dikkat çekilmektedir⁵¹.

1.1.1.4. Avrupa'da Diğer Üniter Yapılarda Reform Arayışları

Üniter yapıları Fransa'da 1980'li yıllarda yaşanan desantralizasyon yönündeki reformlar, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da yaşanan gelişmelerle paralellikler içermektedir. İspanya, Portekiz ve Yunanistan, 1970'lerin sonlarında demokratikleşme yönünde anayasal gelişmeler yaşarken 1980'lerde de Avrupa Topluluğu'na giriş süreci içinde yönetsel yapılarını da demokratikleştirmişlerdir⁵². İspanya ve İtalya'da reform sürecinin öne çıkan kısmı bölge yönetimlerinin hukuk devleti ve demokrasi ilkelerine uygun bir biçimde yeniden kurulması olurken, Yunanistan'da yerel yönetimlerin özerkliklerinin artırılmasını amaçlayan reformlar yapılmıştır.

Akdeniz ülkelerinin yanısıra İskandinav ülkelerinde de merkezîyetçi yapıdan yerinden yönetimi bir yönetsel yapıya doğru gidiş gözlenmektedir. Özellikle Özgür Yerel Yönetimler projelerinin İsveç, Norveç ve Danimarka'da pilot bölgelerden

⁵¹ Robin Hambleton, "Decentralization and Democracy in United Kingdom Local Government", **Public Money and Management**, Vol.12, Iss. 3, Jul-Sep. 1992, s.18.

⁵² Council of Europe, **The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practise and Critical Appraisal**, Colloquy organised by the Council of Europe, Linz, 5-6 November 1981, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No.28, Strasbourg, 1983.

başlanarak hayata geçirilmesi yerel demokrasiyi yönetsel yapılanmanın temel taşı haline gelmiştir⁵³.

Sonuç olarak, Avrupa'nın liberal demokratik sistemlerinde 1980'li yıllar, yerel demokrasinin öne çıktığı ve anayasal düzenlemelerle hukuk devleti anlayışının unsurlarından biri haline geldiği dönem olmuştur. Bu gelişimin 1990'larda da sürdüğü ve 21. yüzyılın demokrasisi için tüm Avrupa'ya hakim yaklaşımın, oluşan yeni devlet anlayışı içinde ve farklılıkları bir arada tutmanın bir aracı olarak, merkeziyetçilik yerine desantralizasyon olduğu görülmektedir.

1.1.2. BÖLGELİ DEVLETLERDE YEREL YÖNETİM MODELLERİ

1.1.2.1. Bölge Kavramı ve Bölgenin Değişen Anlamı

Çoğu zaman bütün ilüstü yapıları ifade eden bir kavram olan bölge, birim olarak bütünlük gösteren bir yeryüzü parçasının içinde yer alan kendine özgü coğrafi, sosyal, ekonomik veya siyasi nitelikleri olan ve küçük alt parçalara ayrılabilen alandır⁵⁴.

⁵³ İskandinav ülkelerinin deneyimi ile ilgili olarak, b.k.z., Council of Europe, **Decentralisation and Strengthening of Local Self-Government**, Reports and Conclusions of the Collogy held in Cracow, 13/14 April 1992, Council of Europe, Strasbourg 1992.

⁵⁴ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet- Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi, İstanbul, 1997, s.225.

Bölge kavramı, genel olarak, bir farklılığı ifade eder. Farklılık ülkenin tümünde, tarihi gelenekler, coğrafi durum, ekonomik faaliyetler gibi ortak ya da tamamlayıcı özelliklere sahip işlev ve bağlantılar yönünden ortaya çıkan bir durumdur. Bu anlamda bölge konuya, ölçüte ve zamana göre değişiklikler gösterse de, bölgesel ekonomik kalkınma çalışmaları yapanlarca üç farklı bölge türü olduğu ifade edilmektedir. Bunlar; homojen bölge, kutuplaşmış bölge ve program bölge'dir⁵⁵. Homojen bölge, bölgeyi oluşturan unsurların benzer özellikler taşıdığı devamlı bir birimdir. Bu benzerlikler, ekonomik, toplumsal, demografik, toprak kalitesi, bitki örtüsü gibi unsurlardan kaynaklanır. Kutuplaşmış bölge ise, çeşitli unsurları birbirini tamamlayan ve bu unsurların kendi aralarında ya da bölgesel merkezle diğer komşu birimlere göre daha çok alışverişte bulunan heterojen birim olarak tanımlanmaktadır. Program bölge de, tek bir karar alıcının yönetimi altında bulunan bir birimdir ve yerel ya da merkezi otoritenin yönetimi altında belli bir ekonomik ve toplumsal hedefe ulaşma amacına yönelir.

Bu klasik tanımlamanın ötesinde Bölge, 1980'li yıllardan itibaren üniter devlet tipi için yapısal bir değişimin habercisi olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Yapısal değişim de ilk başta Kıt'a Avrupası'nda bazı merkezlerde anayasal ve yasal değişikliklerle bölgenin eski anlamından farklı bir biçimde, politik boyutuyla, pratikleştirilmesiyle ortaya çıkmıştır.

Ekonomik nedenler kadar, güvenlik gereksinimine, kültürel yapıdan kaynaklanan uzlaşma arayışlarına ve siyasal nedenlere dayanan bölgeselleşme yönündeki gelişmeler üniter devleti farklılaştırmaktadır. Özellikle, siyasal yetkilere sahip, anayasa tarafından kurumsal olarak ve yetkileri itibariyle güvence altına alınmış bölgelerin kurulması şeklinde tanımlanan siyasal bölgeselleşme⁵⁶, üniter devleti bölgesel devlete dönüştürmektedir.

⁵⁵ Arif Payaslıoğlu, *Merkezî İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, TODAİE, A.Ü., Ankara, 1966, s.72-73.

1.1.2.2. Bölge Devlet Yaklaşımı

Devletin klasik organizasyon teknikleri üniter ve federal devletler biçiminde bir ayrımı ortaya koymaktadır. Federal devlette siyasi karar merkezi birden fazla iken, üniter devleti belirginleştiren siyasi karar merkezinin tekliğidir.

Ayrıca, Kıt'a Avrupası'nda yerel kurumlar Anayasa teorisi dışında tutulurken, Anglo Saksonlar'da siyasi kurumlar merkezi kurumlar sınırında kalmamış, yerel mekanizmalar inceleme konusu olmuşlardır. ABD'de federalizm uygulaması ile İngiltere'de self-government geleneği ve Fransa'da merkezîyetçilik dogması üzerine kurulu güçlü devlet, bu ikili ayrımın gerekçeleri olarak kullanılmıştır⁵⁷.

Bunun yanısıra 20. yüzyıl, ulus-devletlerin yapılanmasında tek yapılı ve merkezîyetçi formüllerin egemen olduğu bir dönem olurken, 21. yüzyıl ırk, dil ve din temelinde belirli halkların merkezîyetçi yapıya karşı mücadeleleri ile mevcut devlet yapılarının farklılaştığı bir yüzyıl olacak gibidir. Günümüzde etnik sorunların öne çıkışı, otoriter az gelişmiş ülkeler kadar, İspanya, Kanada, Belçika, İtalya, Fransa ve İrlanda gibi gelişmiş Avrupa ülkelerinde de gündemdedir. Çatışmalar esas olarak, siyasi gücün coğrafi sınırları belli alanlarda kim tarafından ve nasıl kullanılacağı sorunundan doğmaktadır⁵⁸.

Kıt'a Avrupası hukuk kültüründe görülen yerel ademi merkezîyetin yalnızca yönetsel anlam taşıması anlayışında, İtalya ve İspanya tecrübeleriyle ve Fransa ve

⁵⁶ Atilla Nalbant, a.g.e., s.256.

⁵⁷ Bakır Çağlar, *Anayasa Bilimi: Bir Çalışma Taslağı*, BFS, İstanbul, 1989, s. 246.

⁵⁸ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem, İstanbul, 1992, s. 59.

Belçika'da görülen gelişmelerle, yerel ademi merkeziyetin politikleşmesi biçiminde bir farklılaşma ortaya çıkmaktadır.

Üniter devlette değişmeler, İspanya ve İtalya'da bölgesel devlet formülünün uygulanması şeklinde görülmektedir⁵⁹.

1.1.2.3. İspanya'da Bölgesel Devlet Uygulaması

İspanya'da 1978 Anayasası demokratikleşme ve bazı bölgelerde⁶⁰ görülen ciddi problemleri çözme misyonunu taşımaktadır. 1930'larda İspanya Cumhuriyeti'nde kısa bir süre özerkliğe sahip olan Bask ve Katalonya Bölgeleri, 1939'dan 1975'te Franko'nun ölümüne kadar aşırı merkeziyetçi ve otoriter devlet tarafından baskı altında tutulmuştur. Bu dönemde Basklıların ve Katalanların politik ve kültürel kimlik talepleri inkar edilmiştir.

1978-1981 döneminde yeni İspanyol hükümeti, Anayasanın sağladığı uygun iklim ile, Bask ve Katalonya Bölgeleri ile diğer bölgelerin isteklerinin temsilini ve isteklerin özyönetim derecesine ulaşmasını sağlayan özerk bir topluluk sistemi kurmuştur. Bölgesel devlet formülü adı verilen bu sistem İspanya için ilk başta iki ya da üç bölgenin sorunlarının çözümü anlamına gelmektedir.

⁵⁹Bakır Çağlar, a.g.e., s.247-248.

⁶⁰ Özellikle Katalonya ve Bask bölgeleri, güçlü ekonomik yapıları ile milliyetçi hareketlerin merkezinde yer almaktadırlar, b.k.z. Atilla Nalbant, a.g.e., s.270.

Anayasanın metni tüm İspanya'nın özerk bölgelere bölünüp bölünemeyeceği konusunda açık değildir. Sonuç olarak İspanya coğrafi, tarihi ve dilsel kriterlere göre 17 bölgeye ayrılmıştır. 17 bölgeden biri olan Madrid ulusal hükümetin ağırlığının sınır bölgelerce özerklik için tehlikeli olarak kabul edilmesiyle, dışlanma ile, bölge haline getirilmiştir⁶¹. Böylece İspanya'da devlet, bölge ve yerel yönetimlerden oluşan üçlü bir yönetim kademelenmesi oluşmuştur. Bu sistem içinde yerel yönetimler özerktir ve özerklik anayasal teminat altına alınmıştır.

Siyasal özerklik, ulusal birlik ve dayanışma İspanyol bölgesel devletinin üç temel özelliğidir. Siyasal özerklik ilkesi İspanyol bölgelerinin siyasal yetkilerini belirlemekte, ulusal birlik merkezi devletin öğelerinden tamamen vazgeçilmediğini ortaya koymaktadır. Dayanışma ilkesi ise bölgeler arasında merkezi devletin eşgüdümü çerçevesinde dayanışmayı, yani bölgelerde elde edilen değerlerin merkezde toplanıp dayanışma ilişkisi çerçevesinde yeniden bölgelere dağıtıldığını ifade etmektedir⁶².

İspanya'da bu şekilde oluşan yapıya özerk topluluklardan oluşan devlet ya da birleşik devlet adı verilmekte, aynı zamanda İspanyol sistemi yarı federal bir sistem olarak da tanımlanmaktadır. Federal sistemlerle arasındaki farkın, öz değil derece farkı olduğu görüşü dile getirilmektedir⁶³.

Bask bağımsızlık hareketinin radikal partisi ETA (Euzkadi Ta Azkatasuna) tüm bu gelişime rağmen uzlaşmayı reddederek bağımsızlık için terörist mücadeleyi sürdürmektedir. Fransa'da 1992 İlkbaharında ETA liderlerinin tutuklanması ile birlikte İspanya içinde terörist eylemlerin sürmekte oluşu, Fransa

61 Jorge Castanyer, "İspanya'da Yerinden Yönetim Alanında Gelişmeler", **Yerel Yönetimin Statüsü Sempozyumu**, Toplu Konut İdaresi, 7.12.1992, İstanbul (teksir).

62 Luis L. Guerra, "Demokrasinin Anayasal Boyutu ve Yönetimsel Otoritenin Bölgelere Devri", TÜSES tarafından 11-12 Şubat 1994'de düzenlenen **Demokrasi ve Yerinden Yönetim** başlıklı konferansta sunulan tebliğden aktaran, Atilla Nalbant, a.g.e., s.275.

63 Ruşen Keleş, "İspanya'da Yerinden Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Amme İdaresi, C. 2, S. 4, Temmuz 1993, Ankara, s. 20.

ve İspanya'da hareketin hala büyük bir yeraltı bağlantısı şeklinde devam ettiği⁶⁴ ve gelecek için ciddi bir tedhiş potansiyeli taşıdığını göstermektedir. Ancak tüm bu olumsuzluklara rağmen, İspanya'da ETA'nın ayrılıkçı terörist eylemlerinin halk desteğine sahip olmaması ve tepki çekmesinde, sorunun anayasal demokratik ilkelerle çözülmeye çalışılmasının önemi büyüktür.

1.1.2.4. İtalya'da Bölge Devlet Uygulaması

İtalya'da 1948 Anayasası'nın öngördüğü bölge yönetimi ile ilgili yasal düzenleme 1990'da tamamlanmıştır. Ancak yerel özerklik yönündeki yaklaşımlarda Güney İtalya ekonomik ve toplumsal olarak gelişkin Kuzey'in ve Avrupa'nın dışında bırakılmak istenmekte, bölgelilik ve milli devletler içinde ayrımcılık görece az gelişmiş bölgelerden kurtulma anlamında da ele alınabilmektedir⁶⁵.

1860'larda modern İtalya ulus-devletinin kuruluşundan bu yana belirli dönemlerde bölgesel hareketler gözlenmektedir. 2. Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda Sicilya Kurtuluş Ordusu bölgesel özerkliği İtalyan politikasının konularından biri haline getirmiştir. Ayrıca Sardunya, Alto Adige ve Calabria'da da bölgesel talepler ortaya çıkmıştır. İlk şiddet hareketleri de Catanzaro'nun bölge merkezi olarak seçilmesi üzerine Calabria bölgesinde çıkmıştır⁶⁶. Yine Güney Tirol'de

64 ETA'nın durumunu 1992 yılında inceleyen William Drozdiak'ın Washington Post'ta çıkan "**Avowed Decapitation of Basque Group in Doubt as Olympics Near**" başlıklı yazısından aktaran T.Robert Gurr, **Minorities At Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts**, US Institute of Peace, Washington D.C., 1993, s.155-156.

65 Tanıl Bora, "Refah Şovenizmi ve Kültürel Ayrımcılık", **İktisat**, Eylül 1993, İstanbul, s.31-32.

66 Dwayne Woods, "The Crisis of Center-Periphery Integration in Italy and the Rise of Regional Populism: The Lombard League", **Comparative Politics**, January 1995, s. 199.

yaşayan ve Almanca konuşan azınlık grubu, bölgesel milliyetçi talepleri ile öne çıkan bir başka örnektir⁶⁷. Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun denetiminde olan bölge, 1. Dünya Savaşı'ndan sonra İtalya'ya terk edilmiştir. 1922'den sonra bölgede Faşist hükümet tarafından sistematik bir İtalyanlaştırma politikası izlenmiş, bu durum 1939'dan sonra asimilasyona direnen Güney Tirollülerin Nazi hükümeti tarafından kabul edilmesiyle teşvik edilmiştir.

2. Dünya Savaşı sonrasında görece olarak fakir ve kırsal bir alan olan Güney Tirol bölgesi, 1948 Anayasası ile Alman kültürel kimliğinin tanınması yönünde bir özerklik statüsü kazanmış, fakat politik ve ekonomik faaliyetler Trentino-Alto Adige bölgesindeki İtalyan çoğunluğa bırakılmıştır. Bu dönemde, Güney Tirol kentlerine artan oranda İtalyan göçü Almanca konuşan nüfusun tepkisine yol açmış, Alman topluluğun çıkarlarını aktif olarak dile getiren ve önemli bir destek sağlayan Güney Tirol Halk Partisi etkinliğini arttırmıştır. 1948 statüsü ile sağlanan sınırlı haklar konusunda tepkiler, 1950'lerde Güney Tirollülerin, İtalyan ve Alman hükümetlerine ve Birleşmiş Milletler'e daha çok özerklik talebi için başvurmasına neden olmuştur. 1969 yılında İtalyan hükümeti 1948 statüsünde önemli bir değişiklik yapmış ve talepleri büyük ölçüde yerine getirmiştir.

1972'de uygulanmaya başlanan yeni özerklik statüsü ile Alman azınlık Güney Tirol'de ilgili sektörlerde hükümet harcamalarının belirlenmiş bir yüzdesi ile finanse edilen kamu yönetimi, eğitim ve kültürel faaliyetler ve ekonomik gelişme alanlarında etkin bir kontrol sağlamıştır. Uygulanan kota sistemi Almanca konuşan azınlığa kamusal ve yarı kamusal sektörlerde harcamalar konusunda tercih hakkı vermiştir. Bu politikalar ve turizm alanında yaşanan gelişmeler Güney Tirol'ü en gelişmiş bölgelerden biri haline getirmiştir. Özerklik statüsünün tam olarak uygulanabilmesi için Almanca konuşan azınlıkla İtalyan hükümeti arasında görüşmeler devam etmiş ve 1988'de yeni bir özerklik anlaşması yapılmıştır⁶⁸.

67 T. Robert Gurr, a.g.e., s.157.

68 T. Robert Gurr, a.g.e., s.158.

Güney Tirol Bölgesi için diğer ciddi bir sorun, Almanca konuşan etnik azınlığa verilen tercih hakkının bölgedeki İtalyan vatandaşlarda tepkiye neden olması ve bu nedenle Neofaşist Parti'nin yerel seçimlerde desteğinin artmasıdır. Azınlıkların tanınmasından ve özerkliklerinin artırılmasından kaynaklanan bu tip tutucu tepkiler diğer Batı demokrasileri ile paralellikler taşımaktadır⁶⁹.

Bir örnek olarak önemli ipuçları içeren Güney Tirol Bölgesi yanında Val d'Aosta, Tretino-Alto Adige, Fiuli-Venezia Gulia, Sicilya ve Sardunya özel bölgeleri dışında kalan 15 bölge için gerekli yasal düzenlemeler, 1948 Anayasası'nın bölgesel otonomiye izin veren hükümlerine rağmen 1970'lere kadar yapılmamıştır. 1970 öncesinde, İtalya'nın merkezîyetçi yapıdan uzaklaşmasından endişe edenlerin iki temel korkusu dikkat çekicidir. Bunlardan birincisi İtalyan birliğinin federalleşme ve sonrasında bölünme tehlikesi ile karşı karşıya olduğu, ikincisi ise İtalyan Komünist Partisi'nin özerk bölgeleri "sovyet tipi özerk cumhuriyetler"⁷⁰ dönüştürmesi olasılığıdır. Ancak İtalya'da bölge yönetimlerinin kuruluşunun tamamlanması ve günümüze kadar yaşanan deneyim İtalya'nın bütünlüğü konusundaki endişelerin şimdilik haklı olmadığını göstermektedir⁷¹. Bölgesel düzenlemeler İtalya'yı federal bir devlet haline getirmediği gibi İtalyan bölgeleri de ABD ve Alman eyaletleri kadar güç ve prestije sahip olamamışlardır. Bunun yanında yerel inisiyatifin güçsüz kılındığı ve "bütün siyasi yolların Roma'ya çıktığı"⁷²

69 Bu konuda örnek olarak, 1960'larda İngiltere'de ırkçı politikaları savunan Avam Kamarası üyesi Enoch Powell ve 1980'lerde Fransa'da yabancı düşmanlığı politikası ile Ulusal Parti'nin kazandığı başarı gösterilebilir.

70 Bu olasılık, 2. Dünya Savaşı sonrasında, Fransa'da yerel yönetimlere gerçek anlamda yerel özerklik tanınması düşüncesi karşısında, savaş sırasında, yerel komünist gruplar tarafından yürütülen silahlı direniş hareketlerinin sovyet tipi örgütlenme modellerinin, De Gaulle Hükümeti için ciddi bir endişe kaynağı olmasında da görülür. b.k.z. Ivo D. Duchacek, **The Territorial Dimensions of Politics Within, Among and Across The Nations**, Westview, Boulder, 1986, s. 76.

71 Robert D. Puntham, "Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government", **American Political Science Review**, Vol.77, Iss.1, March 1983, s.61-66. Yine aynı konuda, Calogero Muscara, **The Inner Boundaries of Italy**, International Political Science Association, Paris, 1985 ve Filippo Sabetti, "The Making of Italy as an Experiment in Constitutional Choice", **Publius**, Vol.12, Iss. 3, Summer 1982.

72 Raphael Zariski, **Italy: The Politics of Uneven Development**, Vol. 3., Dryden, Hindsale, 1972, s. 136.

geçmişin katı merkezîyetçiliğinden kesin bir uzaklaşmanın gerçekleştiği de belirtilmelidir.

Yasal düzenlemelerin gerçekleşmesi ve 1970 yılında yapılan seçimler sonucunda diğer 15 bölge de meclislerini oluşturarak faaliyetlerine başlamıştır. Bu gelişimin tarihe dönük yorumu, bölgesel reformların bölgeler ve yerel topluluklar lehine yarattığı yeni düzenin, İtalya'da kültürel kimlik ve siyasi meşruiyetin kaynağının yerel seviyede kaldığını ve *risorgimento* (*yeniden doğuş* = *İtalyan Birliği*) sonrası ulus-devletin bunları hiç bir zaman ele geçiremediğini göstermektedir⁷³. 1970 reformunun günümüz İtalya'sı için ifade ettiği ise, yönetsel yetkilerin ve kaynakların partitokratik merkezîyetçi devletten farklı bir çevrede kullanılabileceğini göstermesidir. Ekonomik desantralizasyon, ekonomik merkez tipleri arasındaki farklılığı gösterirken, kurumsal yapının merkezîyetçilikten uzaklaşması her bölgenin farklılıklarını ve özelliklerini ortaya çıkarmıştır. Değişim taleplerini de içeren protesto hareketlerinin dinamiklerini ve devamlılığını biçimlendirdiği varsayılan yapısal unsurların analizinin yapıldığı bir çalışmada, yapısal değişimin bölgesel hareketler için bir potansiyel yarattığı, toplu hareketleri artırıcı bir bağlantı ve dayanışmayı geliştiremediği sonucuna varılmaktadır⁷⁴. Bu bakımdan politik arenada etkili olabilecek bölgecilik hareketlerinin ayrılıkçı boyutu, mevcut merkezîyetçi geleneksel parti perspektiflerinden farklı parti örgütlenmelerine ve faaliyetlerine daha yakından bağlı görünmektedir.

Bu gelişmeler ışığında, Kuzey Ligi ve Kuzey Ligi'nin önemli ortağı Lombardiya Ligi, Roma'nın ve bölgesel yönetimlerin yetki alanı içindeki her bölgenin katılımıyla federal bir sistem kurmayı amaçlamakta hatta bu yönde uygulamalara başvurmaktadır. Lig'in önde gelen isimleri Bossi ve Miglio, 1970 reformunun sorunların çözümünde başarılı olamadığını ifade ederek, İtalya'yı

⁷³ Dwayne Woods, a.g.m. , s.199.

⁷⁴ Sydney Tarrow, **Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy 1965-1975**, Clarendon, Oxford, 1989, s.21.

kuzey, merkez ve güney olarak üç makro bölgeye ayırarak daha akılcı ve ekonomik bir çözüme gidilebileceğini ileri sürmüşlerdir. Özellikle Lombardiya Ligi, federalist çözümün merkezi ulus-devletin homojenleştirme eğilimlerinden dolayı yaşanan krizlerin üstesinden gelebilmek için tek yol olduğunu ve federal yapının yalnızca yönetsel yetkilerin desantralizasyonu anlamına gelmediğini, bunun yanında İtalya'da demokrasinin kuruluşunu gerçekleştireceğini iddia etmektedir. Bossi, yerel yönetimlerin kurulacak olan makro bölgelerde otonominin ve yerel hakların büyük bölümünü ellerinde tutacaklarını ifade ederken, Lig'in amacının İtalya'da ulusal düzeyde varolan merkezîyetçilik sorunlarının özerk Kuzey bölgesi tarafından yeniden üretilmesi olmadığını altını çizmektedir⁷⁵.

1.1.2.5. Üniter Yapılarda Bölge Yönetimleri Uygulaması

Genel olarak bölgecilik hareketleri, sistematik merkezîyetçiliğin seçici uygulamalarına karşı farklı bir değerler sisteminin kurulması stratejisi içerirken⁷⁶, yerel ve bölgesel yapıları siyasi partiler tarafından aşırı bir baskı altında tutulan İtalya'da, modern ulus-devletin sıkıntıları diğer Batı Avrupa ülkelerinden daha güncel olarak kendini göstermektedir. Bunun yanında, etnik milliyetçi taleplerden kaynaklanan sorunların bölge yönetimlerine daha fazla kaynak ve özerklik aktararak önemli ölçüde çözüldüğü görülmektedir. 1980'lerde Fransa'da bölgeciliğin ve kültürel ifade taleplerinin kabulü, iki yüzyıl süren merkezîyetçilik ve kültürel hegemoni politikalarından vazgeçişini ifade ederken İspanya, İtalya ve İngiltere de aynı yolu izlemişlerdir.

⁷⁵ Dwayne Woods, a.g.m., s.200.

⁷⁶ Thomas O. Hueglin, "Regionalism in Western Europe: Conceptual Problems of a New Political Perspective", *Comparative Politics*, July 1986, s.440.

1970'lere kadar üniter bir devlet olan Belçika'da merkeziyetçi yapı, Fransızca konuşan topluluğun taleplerine karşı Flemenkçe bir mücadele şeklinde dramatize edilebilir. Bu mücadele Belçika'da 1970 ve 1980'lerde bikomünalizm⁷⁷ olarak adlandırılan anayasal reformlarla sonuçlanmıştır. Reformlar Brüksel ve Almanca konuşan topluluk için de yeni bir yapılanma getirdiğinden Belçika'nın dualizminin karmaşıklaştığı söylenebilir. Brüksel, Flander ve Valonya Belçika'nın üç bölgesini oluştururken; Flemenkçe, Fransızca ve Almanca üç dilsel topluluğu oluşturmuştur. Günümüz Belçika'sının yönetim yapısı bikomünal sistem olarak ifade edilirken, rejimini belli bir kategorinin içine koymak kolay gözükmemektedir. Ancak yine de, Belçika'daki gelişmeleri federalleşen bölgecilik olarak nitelemek yanlış olmayacaktır.

Bölgeci devlet formülü farklı uygulamalarda, refah şovenizmi ve kültürel ırkçılık bağlantılı bir tehlike de içermektedir. Avusturya'da Hürriyetçi Parti ve Belçika'da Flaman Bloku yeni ırkçı akımı parlamenter politikada dile getirirken, İtalya'da Ligler seçimlerde elde ettikleri başarılarla Kuzey İtalya'da refah şovenizmine dayalı ayrılıkçı tavrın bir başka örneğini oluşturmaktadırlar.

Bölgecilik yaklaşımının ilk bakışta, iktisadi ve yönetsel gereksinimlerin bir sonucu olarak değerlendirilebilmesi mümkünken, ulus-devlet'in politik kontrol gücünün etkisizleştiği uluslararası bir düzende kontrolü sağlamanın yolu olarak yeni bir politik araç biçiminde ortaya çıkmış olduğu⁷⁸ daha kavrayıcı bir tespittir. Bölge aynı zamanda etnik, kültürel ve tarihi bir birliktelik düşüncesine dayalı içe dönük bir hareketi de ifade eder. Çelişkili bir durum gibi gözükse de bölgecilik küreselleşmeyle kolkola gitmektedir ve iktisadi, kültürel ve politik boyutta 1990'lı yıllarda ortaya çıkan yeni gelişmelerin başlıca aktörlerinden biridir. Bu durumun en

⁷⁷ Jean Beaufays, "Belgium: A Dualistical Political System?", *Publius*, Vol.18, No.2, 1988, s.63.

⁷⁸ Asu Aksoy, "Küreselleşmenin Öbür Yüzü: Bölgecilik", *Ekonomik Forum*, TOBB, Ocak 1995, İstanbul, s.55.

önemli sonucu bölgeciliğin, ulus-devlet düşüncesini ve otoritesini aşan bir gerçeklik olmasıdır.

Özellikle Kıt'a Avrupasının merkezîyetçi ulus-devletlerinde ortaya çıkan ve uluslarüstü oluşumlarda kendine daha güvenli bir ortam bulmaya başlayan⁷⁹ bölgecilik hareketlerinin, tam olarak ne anlama geldiği sorgulandığında; gelişimin, "yeni bir siyasal perspektif mi, geçici bir fenomen mi, ya da sadece bir folklorik *Zeitgeist* ifadesi mi, yoksa yetersizliği ile mücadele etmekten zayıf düşmüş ulus-devletin bir sonucu ve bundan dolayı modernitenin yeni bir biçimi mi"⁸⁰ olduğu sorularına yanıt vermek gerekmektedir.

Tüm bu değerlendirmelerden sonra, bölgesel özerklik kavramının iç savaş ve ayrılma seçeneklerine göre daha az korkutucu ve daha az maliyetli olduğu söylenmelidir. Etnik milliyetçilerin federal ya da konfederal bir çerçevede bölgesel özerkliğin sağlanmasına açık oldukları da söylenebilir. Etnik milliyetçi mücadelelerde bölgesel özerklik antlaşmaları ile varılan çözümlere doğru bir gidiş, Avrupa'nın gelişmiş demokrasilerinde sıkça rastlanan bir olgu haline gelmiştir.

Böylece genel bir çerçevede içinde bölgesel özerklik statüsü ve etnik milliyetçi taleplerin karşılanması ile ortaya çıkabilecek yerel çıkarlarla devletin çıkarları tespit edilebilir.

Bölgesel özerklik çerçevesinde yerel gruba aktarılan hak ve yetkilerle konfederalizm, federalizm, bölgesel özerklik, bölgesel yönetsel desantralizasyon ve topluluk özerkliği gibi farklı statüler sağlanabilmektedir⁸¹. Bu statüler içinde yerel grubun çıkarları genel olarak yedi başlık altında toparlanabilir. Bunlar; kendi dilini

⁷⁹ Eric J. Hobsbawm, **Nations and Nationalism since 1970: Programme, Myth, Reality**, Cambridge University, London, 1991, s.185.

⁸⁰ Thomas O. Hueglin, **a.g.m.**, s.440.

⁸¹ Marvin M. Mikesell ve Alexander B. Murphy, "A Framework for Comparative Study of Minority-Group Aspirations", **Annals of the Association of American Geographers**, No. 4 - 81, 1991, s. 588.

öğrenme ve kullanma yönünde grup hakkı ve dilinin gereklerini yerine getirme, geleneksel değerlerini koruma şeklinde gerçekleşen kültürel özerklik, toprak, su ve diğer doğal kaynakların denetimi için grup garantileri, kaynakların ve ticaretin geliştirilmesi için grup onayı konusunda yetkili olma, eğitim, sağlık ve refah artırıcı yardımlar için merkezi hükümetten daha fazla kaynak aktarılması, iç güvenlik ve adalet hizmetleri konularında yerel kontrol, grubu etkileyen merkezi kararlara katılma hakkı ve gerekirse bu kararları veto ve değiştirme hakkı ve bölgesel sınırlarda yaşamayan yerel grup üyelerinin haklarının korunmasıdır⁸².

Merkezi yönetim açısından ise, yerel taleplerin kabulü, azınlıkların asimilasyonunu ve üniter ulus-devletin inşasını sağlayan uzun dönemli ideolojik ve politik uzlaşmalarla çelişir. Mikesell ve Murphy, üniterizmin ya da çoğulculuğun devletlerin esas hedefi olmadığını, bunların "devletin ülkesel bütünlüğünün belli bir güçle korunmasını devam ettiren ve yasal olarak bunu sağlayan" politikalar olduğunu belirtiyorlar⁸³. Bu anlamda, bölgesel kimlik taleplerinin günümüzün hukuk devleti anlayışı ve temel hak ve özgürlükler rejimi içinde, ulusal bütünlüğün korunması amacıyla çelişmeyecek biçimde politik karar alma sürecine halkın katılımını arttıracak formüllerle karşılanması örnek uygulamalar ışığında akılcı bir yol olarak gözükmektedir.

82 Hurst Hannum, **Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights**, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1990, s.124.

83 Marvin M. Mikesell ve Alexander B. Murphy, a.g.m., s.588.

1.1.3. FEDERAL DEVLETLERDE YEREL YÖNETİM MODELLERİ

Federal Devlet; yerel birimlerin (federe devletlerin) ilke olarak uluslararası yetkileri olmamasına rağmen, her birinin anayasa, yasama ve yargılama alanında özerkliğe sahip olmaları ve yetkilerin ortaklaşa paylaşıldığı bir çok başkaca devletten oluştuğu⁸⁴ şeklinde, özerklik ve katılım ilkelerinin biçimlendirdiği bir iktidar yapılanması⁸⁵ olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlama ışığında, federal devletin temel ilkeleri; siyasal iktidarın bölünmesi, federe birimlerin coğrafi bölge veya topluluk esasına göre örgütlenmesi ve federe birimlerin ulusal politikanın belirlenmesine katılmasıdır⁸⁶.

Başka bir ifadeyle federalizm, siyasal iktidarın yer ve topluluk esasına göre ayrılan çok sayıda iktidar merkezi arasında bölündüğü bir devlet modeli biçimidir⁸⁷.

Bir devletin federal devlet olduğunu gösteren unsurlar; iktidarın bölünmesine ilişkin anayasal düzenlemelerin genel veya bölgesel parlamentolar tarafından tek yanlı olarak değiştirilememesi, genel ve bölgesel birimlerin kendi yetki alanlarına giren faaliyetleri yürütecek ölçüde yeterli yönetim mekanizmalarına sahip olmaları, genel ve bölgesel yönetimlerin yeterli bağımsız kaynaklara sahip olmaları, devlet fonksiyonlarının yönetimlerin faaliyetleri birbirleriyle çatışmayacak ve birbirlerini

⁸⁴ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul, 1991, s.124.

⁸⁵ Bakır Çağlar, *a.g.e.*, s.248.

⁸⁶ Oktay Uygun, *Federalizm*, BDS, İstanbul 1996, s. 8.

⁸⁷ Oktay Uygun, *a.g.e.*, s.12.

geçersiz kılmayacak şekilde bölünmesi ve yetki bölüşümünü anlamsız kılacak derecede merkezizetçi bir parti sisteminin bulunmamasıdır⁸⁸.

1.1.3.1. Federalizm ve Beklentiler

Yeni Dünya Düzeni, bir yandan gelecek yüzyılın ulusal ekonomilerinin global bütünleşmeye doğru gittiği, öte yandan bu yüzyılın etnik talepler ve milliyetçilik çağı olduğu çelişkisiyle karşı karşıyadır. Bloklararası ideolojik düşmanlığın ortadan kalktığı fakat etnik milliyetçiliğin alevlendiği görülmektedir.

Bütünleşmenin talepleriyle milliyetlerin taleplerinin dengelenebileceği noktanın, yani çözümün, federalizm olacağı ileri sürülmektedir⁸⁹. Yasama, yürütme ve yargının ayrılarak birbirlerini karşılıklı denetim altında tuttukları güçlü bir ulusal hükümet, yani kuvvetler ayrılığı ve iktidarın federal dağılımı ile bölünme eğilimini kontrol etmeyi hedefleyen ilkelerin yeniden gündeme getirilmesi savunulmaktadır.

Federalizmin çoğulculuğa, insanlar ve gruplar arasındaki farklılıklara saygıyı temel olarak içermesi özgürlük kavramının federalizm altında herhangi bir üniter devletten daha öncelikli bir yere sahip olduğunun kanıtı olarak gösterilmektedir⁹⁰.

88 Oktay Uygun, **Federal Devlet**, Çınar, İstanbul, 1996, s.46.

89 Carlos Fuentes, "Latin Amerika'nın Alternatifi: İbero-Amerikan Federasyonu", **NPQ Türkiye**, C. 1 S. 2, Güz 1991, İstanbul, s.47.

90 Pierre Trudeau, "Milliyetçiliğe Karşı", **NPQ Türkiye**, C. 1, S. 2, Güz 1991, İstanbul, s. 45.

1.1.3.2. ABD'de Yerel Yönetimler

Federal anayasaların prototipi olan ABD Anayasası, Senato'nun federal politikada federe devletlerin eşitçi temsilini ve bu politikaya katılımını öngörürken, yerel çıkarların savunucusu olan örgütlenmelerin varlığını sağlayarak üniterleşmenin sınırlarını çizmekte, federalizmi ortak güdümlü bir siyasal süreç olarak belirginleştirmektedir⁹¹.

ABD yönetim yapısı içinde eyalet (state), il (county) ve belediye (city, borough, village ve town) yerel yönetim tipleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkez ve yerel yönetim ilişkilerine hakim olan temel, yerel yönetimler üzerinde belirleyiciliği olan yapının eyaletler olduğu yönündeki hukuki doktrindir. Bu nedenle bir yerel yönetim biriminin yeniden kurulması, sınırları, yetkileri, bu yetkilere konulacak sınırlamalar, eyaletle ilişkiler eyalet anayasasına ve yasalarına bağlıdır. Eyalet anayasası, yeterli olduklarını kanıtlayan şehirler ve kasabalar için anayasaya göre kendi kendini yönetme (constitutional home rule) ilkesini kabul etmektedir.

ABD'de federal hükümet, eyaletler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler her üç kademeye ayrı ayrı görevlerin kesin bir şekilde tahsis edilmesi esasına dayanmamaktadır. Bunun yerine her üç kademedeki birimler kamu hizmetleri alanındaki faaliyetlerinde geniş bir karşılıklı ilişki ortamı içinde bulunurlar.

⁹¹ Bakır Çağlar, a.g.e., s. 251.

ABD'de yerel yönetimler konusunda dikkat çeken bir başka konu, yerel yönetimlerin genel yönetiminden sorumlu makamların farklı biçimlerde olabilmesidir. Bunlar; seçimle işbaşına gelen bir belediye başkanı, komisyon ya da profesyonel bir yönetici olabilmektedir. Belediye başkanlığı da yetkileri açısından iki farklı türdedir. Yerel yönetimin diğer yöneticilerinin de halk tarafından seçilmesi ya da meclis tarafından atanmaları ile meclisin yönetsel komitelere sahip olması hallerinde seçimle işbaşına gelen belediye başkanının yetkileri sınırlı olmaktadır. Belediye başkanı seçimle işbaşına gelmiş tek yönetici olarak, atama ve görevden uzaklaştırma yetkileri ile siyasi liderlik gücünü kullanabiliyorsa, yetkileri açısından güçlüdür. Bazı yerel yönetimlerde ise komisyonlar genel yönetici konumundadır. Buna göre halk tarafından seçilen beş meclis üyesi genel politikayı belirleyen meclisle beraber çalışır ve ayrıca yerel yönetimin belirlenen farklı alt-yönetsel birimlerinin yönetimini de üstlenir. Bu sistemde, belediye başkanı olarak seçilen meclis üyesi ancak protokoler bazı yetkilere sahiptir. Son olarak, profesyonel yönetici sisteminde, halk tarafından seçilen ya da meclisin kendi içinden seçtiği belediye başkanı yine protokoler yetkilere sahiptir. Meclis meslekten olan ve yönetici niteliklerine sahip bir yönetici olarak şehir yöneticisini atar. Şehir yöneticisi kendi emrinde çalışacak elemanları bizzat belirler. Meclis istediği zaman şehir yöneticisini görevden alabilir.

ABD yerel yönetimlerinin çoğunda, belediye başkanı-meclis sistemi uygulanmaktadır. Daha çok küçük şehirler ve köylerde zayıf yetkili belediye başkanlığı hakim iken büyük şehirlerde belediye başkanlarının yetkileri bakımından güçlü oldukları görülmektedir. Belediye reformunun başladığı dönemlerden kalan komisyon sistemi çok az sayıda yerel yönetimde uygulanırken, meclis-profesyonel yönetici sistemi daha yaygındır. Son dönemde, büyük şehirlerde belediye başkanı-şehir yöneticisi sistemi uygulamasının artışı göze çarpmaktadır.

ABD'de yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında ilişkilerde aracı kurum niteliğine sahip bir çok dernek ve birliğin etkisini

belirtmek gerekir. Bu kurumlar deneyimlerin paylaşılması ve ortak sorunların hükümete ulaştırılmasında önemli bir işleve sahiptir⁹².

Merkezci ülkesel kuruluş biçiminin ABD'de yer almamasının ve kamu işlerinin yerel yönetimlere bırakılmasının nedeni olarak 18. yüzyıl İngiliz yönetiminin izlerinin ABD yönetimine geçmesi gösterilmektedir. ABD'de hakim olan demokratik anlayış bu gelenekle birleşerek halkın geniş ölçüde katıldığı bir yerel yönetim mekanizmasına yol açmıştır⁹³. Yerel yönetim yapılarının ülke içinde çeşitlilik göstermesinin temelinde de bu durum yatmaktadır.

Yine Benjamin Barber'ın, ABD yönetim sisteminin ironilerinden biri olarak kabul ettiği, ulus çapında tek tip bir yerel yönetim sisteminin oluşturulamamış hatta düşünülememiş olması, ABD'de eyaletler arasındaki farklı yapıların anlaşılmasını sağlayabilir⁹⁴.

1.1.3.3. Almanya'da Yerel Yönetimler

Alman federalizm anlayışında, yerel özgürlüklerin teminatının sağlanmasından çok liberal demokrasinin düzenli işleyişine katkıda bulunmak amacının öncelik kazandığı görülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin özerklik alanının düzenlenmesinde diğer federal yapıli devletlere göre merkezîyetçi eğilimin zaman zaman öne çıkmasına neden olur. Ancak buna rağmen uygulamada en alt yönetim biriminin kamusal faaliyetlere karar verme ve yürütme yetkisine sahip

92 Bunlardan önemli sayılabilecek bazıları şunlardır; Council of State Governments, American Municipal Association, US Conference of Mayors, American Society of Public Administration.

93 Tahsin B. Balta, a.g.e., s.96.

94 Benjamin Barber, **Güçlü Demokrasi: Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset**, Ayrıntı, İstanbul, 1995, s.325.

olmasına engel teşkil etmez⁹⁵. Yerel yönetimler alanında genel ilkeler, başta Federal Anayasa'da, sonra da eyalet anayasalarında yer almaktadır. Federal Anayasa'nın 28. maddesinde yer alan; "Belediyelere, yerel topluluğun hizmetlerini yasal sınırlar içinde kendi sorumluluğunda düzenleme hakkının garanti edilmesi zorunludur" ifadesi, eyalet anayasalarında yer alabilecek sınırlamalar karşısında yerel yönetimlerin hareket alanının genişliğini koruyucu bir hükümdür. Yine Kuzey Ren Westfalya Yerel Yönetim Yasası'nın ilk paragrafında yer alan; "Belediyeler Devletin demokratik yapısını inşa eder. Seçilmiş organları ve yerel özerklik yoluyla hemşehrilerinin refahını sağlar" ifadesi, Alman federalizminin yerel demokrasiye verdiği yeri belirtmektedir⁹⁶.

Almanya'da ülke düzeyinde yerel yönetim birimleri çeşitli biçimlerde düzenlenmiştir. Federal yönetim yapılanmasını oluşturan birimler, eyaletler (lander), bölgeler (regierungsbezirke), iller (kreise), il altı birimler (kreisfreie Städte) ve belediyeler (gemeinde) isimlerini almaktadır⁹⁷. Yerel yönetim yapılanması da geleneksel olarak il ve belediye olarak düzenlenmiştir.

Yerel yönetimler yerel sınırlar içindeki kamu hizmetlerini yürütmekle yetkili temel kuruluşlardır. Genel olarak yönetsel yapılanma içinde yerel nitelikli kamu hizmeti kavramı geniş tutulmuştur.

Almanya'da güçler ayrımı sisteminin tamamlayıcı bir unsuru olarak yerel yönetimler vatandaşların yerel kamusal kararlara katılımı, bu alanda siyasal ilginin

95 Günter Hedtkamp, "General Criteria Adopted by States for Establishing a Link Between Decentralised Powers and the Financial Resources Made Available to Local Authorities", **Decentralisation and the Strengthening of Local Self-Government**, Reports and Conclusions of the Colloquy held in Cracow on 13-14 April 1992, Council of Europe, Local and Regional Authorities in Europe, No.48, Strasbourg, 1992, s. 9.

96 Council of Europe, **The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practise and Critical Appraisal**, Colloquy Organised by Council of Europe, Linz, 5-6 November 1981, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No.48, Strasbourg, 1983, s.11.

97 Adalbert Leidinger, "Structures and Functions of Local Authorities", **Decentralisation and the Strengthening of Local Self-Government**, Reports and Conclusions of the Colloquy held in Cracow on 13-14 April 1992, Council of Europe, Local and Regional Authorities in Europe, No.48, Strasbourg, 1992, s.124.

geliştirilmesi ve demokratik çoğulculuğun gerçekleştirilmesi amaçları bakımında önemli bir yere sahiptir⁹⁸.

1.1.3.4. Avusturya ve İsviçre'de Yerel Yönetimler

Avusturya'da yerel yönetimler, Federal Anayasa'nın 115. ve 120. maddeleri arasında 1962 yılında yapılan değişikliklerle yeniden düzenlenmiş, belediyelerin yetkileri ve yerel özerklikleri artırılmıştır. Federal Anayasa'nın 118. maddesi yerel yönetimlerin faaliyet alanını genel bir hükümlerle belirlemektedir. Buna göre yerel niteliği ağır basan tüm hizmetler belediyeler tarafından yerine getirilir⁹⁹. Avusturya yerel yönetim sisteminde, yasal düzenlemelerle federal hükümetin ve eyaletlerin yerine getirecekleri görevler liste halinde sayılırken, yerel yönetimler federal hükümete ve eyaletlere bırakılmamış görevlerden sorumlu tutulmuştur. Ayrıca Avusturya'da belediyeler birlik ilkesine göre örgütlenmişlerdir. Büyüklüklerine bakılmaksızın tüm belediyelerin yönetsel ve ekonomik yetkileri aynıdır.

Avusturya mali sisteminde federal hükümetin belirleyici konumda olması ve belediyelerin kendilerini ifade kanallarının yetersizliği belediyeleri diğer federal yapıları devletlerdekinden daha zayıf hale getirirken sistemi de daha merkezî yapar¹⁰⁰.

⁹⁸ Selçuk Yalçındağ, **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Amme İdaresi, Yayın No. 239, Ankara, 1992, s.18.

⁹⁹ Friedrich Klug, "The Control of the Administration of Local Authorities in Austria", **Decentralisation and the Strengthening of Local Self-Government**, Reports and Conclusions of the Colloquy held in Cracow on 13-14 April 1992, Council of Europe, Local and Regional Authorities in Europe, No.48, Strasbourg, 1992, s. 69.

¹⁰⁰ Council of Europe, **The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practise and Critical Appraisal**, Colloquy Organised by Council of Europe, Linz, 5-6 November 1981, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No.48, Strasbourg, 1983, s. 26.

26 bağımsız kantondan¹⁰¹ oluşan İsviçre Konfederasyonu'nda ise kantonlar federal hükümetin görev alanına girmeyen tüm kamusal sorumlulukları üstlenebilirler. Kantonların güçlü ve bağımsız yapısı ve İsviçre vatandaşlarının kamusal kararlara katılma alanında etkinliği ile biçimlenen güçlü yerel özerklik İsviçre politik sisteminin belirleyici özellikleridir.

İsviçre'de yerel yönetimler kanton yasalarıyla düzenlenmektedir. Her bir kanton yasal düzenlemeleriyle yerel yönetimlerin görevlerini ve haklarını düzenlemektedir. Kantonların yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri verilen görevler ve düzenlemenin yoğunluğuna göre önemli değişiklikler göstermektedir. Bir başka ayırt edici özellik de, belediyelere atfedilen çifte roldür. Kantonların yerel yönetimlerle ilgili tüm düzenlemeleri, bir taraftan yerel yönetimleri bir devlet organı olarak verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü tutar, diğer taraftan belediyeler *collectivités publiques secondaires*¹⁰² olarak yerel konuların düzenlenmesinde özerk birimler olarak faaliyet gösterirler.

101 Federal Anayasa'nın 1. maddesine göre bunlardan 23'ü egemen kanton iken 3'ü yarı egemen kantondur.

102 Council of Europe, **The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practise and Critical Appraisal**, Colloquy Organised by Council of Europe, Linz, 5-6 November 1981, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No.48, Strasbourg, 1983, s. 27.

1.2. ULUSLARARASI BELGELERDE YEREL DEMOKRASİ

Batılı liberal demokrasilerde ulusal düzeyde yaşanan gelişmeler kadar oluşturulmuş uluslararası ve uluslararası kurumların etkisi de değerlendirmelere katılmak zorundadır. Özellikle Avrupa'nın bütünleşme süreci içinde temel aktörler haline gelen Avrupa Topluluğu, Avrupa Konseyi ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı gelişim süreçleri içinde kuruluş statüleri, organları ve ürettikleri dökümanlarla Avrupa'nın ortak standartlarını oluşturmaktadırlar. Bu ortak standartlar üye ülkeler için temel önerileri içerdiği kadar ulusal hukuk yapıları üzerinde zorlayıcı etkilere sahip genel kuralları da ifade etmektedir. Bütünleşme sürecinin ortak standartları arasında ve hukuk devleti temelinde hak ve özgürlükler listesinin önemli bir alt başlığını da yerel demokrasi oluşturmaktadır. Avrupa'nın uluslararası kurumları geleneksel olarak etkin bir mekanizma olan yerel yönetimleri güçlendirme ve etkinliğini artırma konusunda birbirleriyle bütünlük halinde hareket etmektedirler. Bu durum özellikle devlet cihazının küçültülmesi argümanı çerçevesinde ve kamusal alanda etkinlik ve verimliliğin artırılması yaklaşımı çerçevesinde belirgindir.

Yine Avrupa'da barışın ve kültürel mirasın korunması yönünde yerel etnik taleplerin demokratik bir ortam içinde karşılanması arayışı da etkin ve özerk yerel yönetimlerin uluslararası kuruluşlarca öne çıkarılışında belirleyici olmaktadır.

1.2.1. AVRUPA TOPLULUĞU VE YEREL DEMOKRASİ

Avrupa Topluluğu'nun temel hedefi siyasi birliğin kurulmasıdır. 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi bu amaca yönelik önemli bir adımdır¹⁰³. Aralık 1991'de Maastricht'te Avrupa Topluluğu'na üye ölkeler, oy çoğunluğu ile Avrupa Topluluğu'nu sadece ekonomik çıkarlar üzerine kurulu bir yapı olmaktan çıkartarak siyasi birliğe gidiği başlatmışlardır. Topluluğun hedefleri arasında siyasi birliğin yanında, üye ölkeler arasında ayrımcılığın ve uyrukluk nedeniyle oluşan engellerin kaldırılması, uluslararası sorunların çözümünde Topluluğun daha etkin çözümler bulması, dengeli bir uluslararası ilişkiler sistemi oluşturulması ve barışçı niteliğe sahip ortak savunma sistemi kurulması sayılabilir¹⁰⁴. Yine Maastricht Antlaşması ile gelecekteki Avrupa'nın yapılanmasında Birliği oluşturan toplulukların kültürel kimliklerinin korunması, Avrupa Topluluğu'nun demokratik karakteri ve temel hak ve özgürlükler konusundaki hassasiyeti kadar önem verilen bir konu haline gelmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak Topluluk'ta bölge politikası ve bu politikanın uygulamaya yansımaları, yerel ve bölgesel yönetimlerin birlik sürecindeki rolünü çizen subsidiarity ilkesi ve Avrupa Vatandaşlığı kavramı Avrupa Topluluğu ve yerel demokrasi ilişkisinin yapı taşları haline gelmiştir.

Avrupa Birliği'ni hedefleyen gelişmeler yetki paylaşımı ve bölgelerarası eşitlik mekanizması yolu ile ulus-devletler içinde ortaya çıkan bölgesel bağımsızlık taleplerini hızlandıran belirgin bir etki göstermektedir. Özellikle yapısal yardımlaşma alanında ortaklık ilkesinin uygulanması, Avrupa'nın tümünde eşitlik hedefinin gerçekleşmesinde, bölgesel politik yaklaşımlar ve ulusaltı bölgesel

103 İktisadi Kalkınma Vakfı, *Avrupa Tek Senedi*, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul, 1987.

104 UĞur Kılınç, *Türkiye-Avrupa Toplulukları İlişkileri*, TOBB, Ankara, 1990, s.10.

yapıların özerkliği konuları üzerinde ilginin artmasına neden olmaktadır¹⁰⁵. Bugün Alman eyaletleri ve İspanyol özerk topluluklarının, tabi oldukları ulus-devlet içinde geleceğin Bölgeler Avrupası'nın bölgesel haklar ve yetkiler alanında potansiyel öncüleri olduğu ifade edilmektedir¹⁰⁶.

Son yıllarda Avrupa'nın üniter devletlerinde desantralizasyonun ve bölgecilik eğilimlerinin artması, subsidiarty ilkesinin potansiyel olarak federal devletin kurulmasıyla birlikte uygulanması yönünde yaşanan gelişmeleri destekler görünmektedir. Bunun yanında öncelikle Almanya'da dönem dönem ortaya çıkan merkezileşme eğilimi de gözardı edilmemelidir. Federal yapılarda görülen merkezileşme eğilimlerinin de yönetsel yapılarda yaşanan reform ihtiyacından kaynaklandığı düşünülürse, politik birliğin bileşenleri olarak bölgelerin ve eyaletlerin entegrasyonu ve subsidiarty ilkesinin pratikte işleminin politik ve kurumsal planda federalizm gelişmelerini hızlandıracağı açıktır.

Avrupa Topluluğu birlik için gerekli adımları atarken, yerel düzeyde ortaya çıkan talepleri de sistematik bir biçimde düzenlemeye çalışmaktadır. Roma Antlaşması'ndan bu yana, özellikle de son on yılda yerinden yönetim ile ilgili kavram ve kurumların Avrupa Topluluğu tarafından düzenlenen Kongrelerde ve üye devletlerce imzalanan Andlaşma ve Protokollerde sıkça yer aldığı görülmektedir.

1.2.1.1. Avrupa Topluluğunun Bölge Politikası

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması'nda, Avrupa'nın ekonomik açıdan geri kalmış bölgelerinin kalkındırılması ve bölgelerarası

105 European Union, *Developing A New Field Of Trade Union Activity*, Regional Policy and Cohesion, Regional Development Studies No.25, Luxembourg, 1996, s. 56.

106 Steve J. Boom, "The European Union After The Maastricht Decision: Will Germany Be The Virginia of Europe", *The American Journal of Comperative Law*, Vol.43, Iss. 3, s. 38.

farklılıkların giderilmesinin ötesinde, ortak bölgesel politikaların izlenmesine ilişkin bir düzenleme yoktur. 1970'lere kadar Topluluğun belirli bir bölge politikasına rastlanmaz.

Mart 1975'te oluşturulan ve 1987 yılında Avrupa Tek Senedi ile Topluluk içinde düzenlenen Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ile birlikte bölge politikası temel politikalardan biri haline gelmiştir¹⁰⁷. Bu süreç içerisinde Topluluğun bölgesel problemleri 7 ana kategori içinde ifade edilebilir¹⁰⁸. Bunlar; Topluluğun çevresel alanlarında tarıma dayalı ekonomik yapı içinde düşük gelir düzeyi ve düşük istihdam olanakları, eski endüstriyel alanlar, yoğun göç alan bölgelerde kentleşme problemi, çevre sorunlarının yaşandığı alanlar, Topluluğa komşu bölgelerin durumu, dağlık köy alanları ve son olarak etnik bölünmelerdir.

18 Kasım 1988'de Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanan Bölgeselleştirme Şartı bölgeyi tanımlayarak bu konuda ortak bir standart getirmiş, yine Ekim 1989 Münih'de düzenlenen Bölgeler Avrupası Konferansı'nda bölgeler ile ilgili önemli ilkeler belirlenmiştir. Konferans'ta Avrupa'da mevcut olan, halk, halk grubu, kültür, dil, tarih ve gelenek çeşitliliğinin devamının amaçlandığı ve bu amacın gerçekleşmesini de içeren Avrupa Birliği idealine aşağıdan yukarıya vatandaş iradesi ile ulaşılabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca Konferans'ta subsidiarity ve federalizm ilkelerinin temel alınması ve bölgesel ve yerel kuruluşlara kendi alanlarına giren konularda bu ilkeler çerçevesinde tam yetki verecek yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğinin altı çizilmiştir. Bölgesel ve yerel yönetimlerle ilgili bu esasların yapılacak ilk değişiklikler olarak Roma Antlaşması'na dahil

107 1980'li yılların başında Topluluğun bölge politikası ile ilgili olarak Avrupa Topluluğu Komisyonu'nun yayınları dikkat çekici biçimde artmıştır. Bunlara örnek olarak; **Principal Regulations and Decisions on Regional Policy**, Brussels, 1979; **Europeans and Their Regions**, Brussels, 1980 ve **Regions of Europe**, Brussels, 1981, gösterilebilir.

108 Norbert Vanhove ve Leo H. Klaassen, **Regional Policy: A European Approach**, Saxon House, UK, 1980, s. 26-27.

edilmesi ve gelecekteki Avrupa Anayasası'nda yer alması gerektiği de belirtilmiştir¹⁰⁹.

Avrupa Topluluğu Komisyonu ve üye devletlerin ulusaltı yönetimleri olan bölge yönetimleri ve yerel yönetimler arasında ilişkilerin geliştirilmesi özellikle Avrupalı federalistler tarafından ileri sürülen bölgencilik stratejisini yansıtmaktadır. Federalistler tarafından Komisyon ve bölgeler arasında doğrudan ilişki kurulması ve bölgesel düzeyde kurumsal gelişmeleri talep eden grupların desteklenmesi gerçek bir federal sistemin tek uygun yapı taşı olarak ifade edilmektedir¹¹⁰.

Bunun yanında, özellikle Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kullanımı¹¹¹ ve bölgesel sorunların Avrupa Topluluğu'nda temsil edilmesi ihtiyacı Komisyon ve ulusaltı yönetimler arasındaki ilişkinin geliştirilmesi yönünde işlevsel ve pragmatik değerlendirmelerin yapılmasını da mümkün kılmaktadır.

Ancak Avrupa Topluluğu'nun değişik kurumları ile üye devletlerin bölge ve yerel yönetimleri arasındaki ilişkinin geliştirilmesi mümkün değildir. Bu durum belirli bir ölçüde farklı anayasal düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Avrupa Topluluğu'na üye devletler federal devlet yapısından üniter devlet yapısına kadar uzanan farklı sistemlerle yönetilmektedirler. Fakat standart bir ilişki biçiminin belirlenememesinin tek sebebi anayasal farklılıklar değildir. İlişki daha çok politik unsurlardan etkilenmektedir. Bölgesel kimlik iddialarının düzeyi ve yerel yönetimlerin sahip oldukları özerkliği artırma istekleri gibi unsurlar resmi ve yasal çerçeveden daha önemli olmaktadır¹¹².

109 Enis Yeter, "AT 1992 Tek Pazarı ve Federal Almanya Yerel Yönetimleri", *Amme İdaresi*, C.23, S.3, Eylül 1990, s. 42.

110 Yann Fourere, *Towards A Federal Europe: Nations and States*, Christopher Davies, Swansea, 1980, s.129.

111 Willem Molle ve Ricardo Cappellin, "The Co-ordination Problem in Theory and Policy", *Regional Impact of Community Policies in Europe*, (Eds. Willem Molle ve Ricardo Cappellin), Avebury, Netherlands Economic Institute, 1988, s. 16-17.

Bu tespitlerden sonra, Topluluk ve bölgeler ve yerel yönetimler arasında özellikle Topluluk fonlarından faydalanma ve ileriye dönük projeler konusunda, belirli bir ilişkinin kurulduğu ve bu ilişkinin gelişmekte olan bir ilişki olduğunu söylemek mümkündür. Bu konuda federal yapılı Almanya ve bölgesel devlet modeline sahip İtalya önemli iki örneği oluşturur. İtalya'da 1977'de kabul edilen Bölgesel İşlevler Şartı, Topluluğun yönetsel alanla ilgili düzenlemelerini iç hukuk sistemine aktarmıştır¹¹³. Almanya'da eyaletler ve federal devlet arasında 1980 yılında yapılan bir antlaşma ile federal devlete eyaletleri Toplulukla yapılan tüm müzakerelerden haberdar etmek ve bu konularda eyaletlerin görüşlerini almak zorunluluğu getirilmiştir¹¹⁴.

Tüm bu gelişmelere rağmen Avrupa Topluluğu ile ilişkiler alanında merkezi yönetimden yerel yönetimlere temel yetkilerin devri söz konusu değildir. Almanya ve İtalya'da Topluluk ile ilgili yetkiler merkezi hükümetlerde toplanmakta, bölgelerle yetki paylaşımı çerçevesindeki düzenlemeler umulan sonuçları vermemektedir. Bu tespit merkezîyetçi bir yapıya sahip olan üniter Fransa'da daha belirgindir¹¹⁵. Bölge yönetimleri ve Topluluk ilişkilerinde yasal bir düzenlemeye sahip olmayan Fransa'da bölgelerin Avrupa Topluluğu ile ilişkileri merkezi yönetime sıkı biçimde bağlıdır.

Bölgesel grupların Avrupa Topluluğu'nun politikaları üzerindeki etkisi sınırlı bir etkidir. Gelişmiş ve bütünleşmiş politik sistemlerin parçaları olan bölgeler tabi oldukları devletin anayasal çerçevesinin, yasal düzenlemelerinin, siyasi partilerinin

112 Barry Jones, "Conclusion", **Regions in the European Community**, (Eds. Michael Keating ve Barry Jones), Clarendon, Oxford, 1995, s. 236.

113 Francesco Merloni, "Italian Regions in the European Community", **Regions in the European Community**, (Eds. Michael Keating ve Barry Jones), Clarendon, Oxford, 1995, s. 163.

114 Barry Jones, **a.g.m.**, s.238.

115 Yvès Meny, "French Regions in the European Community", **Regions in the European Community**, (Eds. Michael Keating ve Barry Jones), Clarendon, Oxford, 1995, s. 199.

ve baskı gruplarının etkisi altındadırlar. Ayrıca Roma Antlaşması'nda üye devletlerin bölge ve yerel yönetimleri ile ilgili düzenlemelerin olmaması Topluluk ve ulusaltı yönetimler arasında doğrudan resmi bir statünün yaratılmasını önlemektedir. Topluluk düzenlemeleri içinde üye devletler birer anayasal bütün olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle Topluluğun bölgesel politikalarla ilgili olarak etkisi üye devletlerin ulusal hükümetlerinin tutumlarına göre şekillenmektedir. Ancak yine de çıkarları merkezi hükümetlerle uyuşmayan ulusaltı yönetim birimleri Brüksel ile daha etkili bağlar kurmak yönünde talepte bulunmaktadır.

Böylece Avrupa Topluluğu ve bölgeler ilişkisinde geleceğe dönük tahminler önem kazanmaktadır. Avrupa'nın etnik azınlıklarının sorunlarını etnik bölgesel devletlere dayalı bir Topluluğun daha kolay çözeceği ve gerçek Avrupa'yı yaratacağı öngörülse de¹¹⁶, bu olasılık şu an için zayıftır. Geleceğe bakıldığında bölgeler ve Topluluk arasında diyalogun devam edeceği ya da sona ereceği görülememektedir. Uzun dönemde federalistleri tatmin edecek daha yaygın karar alma usullerinin yerleşmesi mümkün olabilir. Ancak yine de çevresel azınlıklar Avrupa Topluluğu imkanlarından sınırlı olarak faydalanmaya devam edecek gibi görünmektedir¹¹⁷. Topluluğun güçlenmesine paralel olarak bölgesel taleplerin Topluluk organlarında temsili ve çözümü mümkün hale gelebilecektir. Bölgeler ve Topluluk arasındaki ilişki ya yetkilerin Topluluk'ta toplanması ya da yönetsel usullerin ve karar almanın desantralizasyonu biçiminde gerçekleşecektir. Bu da halen müzakere aşamasında olan yönetsel uzlaşmalara ve üye devletlerin ulusal hükümetlerinin tutumlarına bağlıdır.

116 Yann Fourere, *a.g.ö.*, s. 134.

117 Johan Galtung, *The European Community: A Super Power in the Making*, Allen and Unwin, London, 1981, s. 127.

1.2.1.2. Avrupa Topluluğu ve Subsidiarity İlkesi

Subsidiarity¹¹⁸ ilkesi Avrupa Topluluğu dökümanları içinde ilk kez Avrupa Tek Senedi ile gündeme gelmiş ve Maastricht Antlaşması ile temel ilkeler arasına alınmıştır. Maastricht Antlaşması'nın 3/b maddesi; "... Topluluk, kendi mutlak yetki alanına girmeyen alanlarda, subsidiarity ilkesine uygun olarak, ancak, önerilen eylemin amaçları üye devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısıyla, önerilen eylemin derecesi ve etkileri sebebiyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir" biçiminde düzenlenmiştir¹¹⁹.

İlkenin düzenleniş biçiminde ilk göze çarpan siyasal birliğe doğru gidişte üye devletlerin ulusal kimliklerini ve egemenliklerini korumaya yönelik bir tutumun varlığıdır. Ayrıca ilkenin özünde karar alma mekanizmalarının yurttaşlara mümkün olduğunca yakın düzeylerde yer alması yani yerel ve bölgesel düzeyde çözülemeyen sorunların merkezi yönetimce ya da Topluluk tarafından çözülmesi yatmaktadır.

Etimolojik olarak da subsidiarity ikincil olma, tali bulunma anlamına gelir. Buna göre devletin yönetsel yapılanması içinde merkezi yönetim, bölge yönetimleri ve yerel yönetimler arasında, ilkeye göre, birincil karar mekanizması yerel yönetimler ile bölge yönetimleridir ve ikincil olan merkezi yönetimdir.

118 Subsidiarity terimi Türkçe'de *ikame*, *ortak bağımlılık*, *hizmette halka yakınlık* ya da *yerellik* biçiminde karşılıklarla ifade edilmektedir. Ancak, subsidiarity ve Fransızca karşılığı olan subsidiarité kavramları daha yaygın kullanılmaktadır. Bu nedenle, ortak bir terim üzerinde uzlaşılan kadar, subsidiarity teriminin kullanılması daha uygun bulunmuştur.

119 TOBB, *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması- Yerel Yönetim Reformu*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Genel Yayın No.303, BÖM. 33, Şubat 1996, s. 25.

İlke ile merkezi yönetim, bölge yönetimleri ve yerel yönetimlerin uygulamayla ilgili sorunlarla karşılaştırılan stratejik durumlarına uygun rol almaları desteklenir ve subsidiarity ilkesi en uygun konumda olan yönetimin bu sorunları çözmesi biçiminde karakterize edilir¹²⁰.

Tüm bu değerlendirmeler ışığı altında subsidiarity ilkesinin tamamen yeni bir olgu olmadığı, Batılı liberal yaklaşımların felsefi temellerinin belirgin bir dayanağı olan devlet gücünün sınırlanması anlayışı içinde¹²¹ düşünülmesi gerektiği de açıktır. Avrupa Topluluğu ve siyasi birlik süreci bağlamında ilkenin öne çıkışı öncelikle üye devletlerin kendi çıkarlarını korumaları için ilkeyi bir araç olarak kullanılabilmesinde ve buna karşılık olarak bölge yönetimlerinin ve yerel yönetimlerin ulusal merkezi yönetimleri bu ilkeye uymaya zorlama ihtimalinde yatar. İlkenin uygulanması ile birlikte Topluluğun hangi yetkileri kullanacağı ortaya çıkabilecek ve üye devletler ve Topluluk arasında işbirliği ve yetki paylaşımı meselesi daha belirgin bir hale gelebilecektir¹²².

Subsidiarity ilkesi ve ilkenin politik uygulaması konusunda Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun sorumlulukların desantralizasyonunu hem ulusal seviyede hem yerel seviyede teşvik ederek, karar alma sürecinde etkinliği ve kamunun karar alma sürecine ilgisini arttırmayı hedeflediği belirtilmektedir¹²³. Yine subsidiarity ilkesi Maastricht tartışmalarının erken sonuçlarından biri olarak kabul edilirken düzenli olarak Brüksel'de toplanan ve bölgesel konularda önemli bir

120 Manuel B. Rosado, "How to Reconcile in Practise the Concepts of Decentralization and Balanced Regional Development", **Decentralisation and Strengthening Local Self-Government**, Reports and Conclusions of the Colloquy held in Cracow, 13/14 April 1992, Council of Europe, Strasbourg, 1992, s.141-142.

121 Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Amme İdaresi, C. 4, S. 1, Ocak 1995, s.4-5.

122 Beril Dedeoğlu, **Adım Adım Avrupa Birliği**, Çınar, İstanbul, 1996, s.148.

123 Bruce Millan, "**Speech at the Conference on Local Authorities and the Municipalities**", European Parliament, 6.9.1994, teksir.

platform oluşturan Bölgeler Komitesi, Maastricht'i takip eden ikinci yeni gelişme olarak dikkat çekmektedir¹²⁴.

1.2.1.3. Bölgeler Komitesi

Bölgeler Komitesi, Maastricht Antlaşması'nın 198/a maddesi uyarınca, bölgesel ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan ve danışsal nitelik taşıyan bir Avrupa Topluluğu organı olarak kurulmuştur. Komite'nin yeleri, ye ülkelerin nerisi üzerine dört yıl için Avrupa Topluluğu Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi tarafından oybirliği ile atanır. Komite yeleri, Topluluğun genel çıkarları çerçevesinde faaliyetlerini tam bir bağımsızlık içinde gerçekleştirir. Kendi içinden iki yıllık bir süre için görevlendirdiği Başkan ve Başkanlık Divanı'nı seçen Komite, Konsey ya da Avrupa Topluluğu Komisyonu'nun talebi zerine Başkanı tarafından toplantıya ağırılabilirdiği gibi, kendi isteği ile de toplanabilmektedir. Maastricht Antlaşması ile Komite, Konsey ve Komisyon için önemli bir danışma organı haline getirilirken, yurttaşların dolaysız çıkarlarının Topluluk içerisindeki politika belirleme sürecinde dikkate alınmasına yardımcı olur¹²⁵ ve birlik süreci ile ilgili gelişmeler hakkında bilgilendirilmesini sağlar.

¹²⁴ Hans Van Den Broek, "Speech at the 32. IULA Congress", The Hague, 4.9.1995, teksir.

¹²⁵ Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul, 1996, s.149.

1.2.1.4. Avrupa Vatandaşlığı

Avrupa Topluluğu siyasal birliği gerçekleştirme yolunda ilerlerken, Halklar Avrupa'sı kavramı altında belirli bir Avrupalılık kimliği de şekillenmektedir. 1973 tarihli Avrupalılık Kimliği Raporu ile başlayan, Avrupalıların haklarının korunmasını ve günlük yaşamda Avrupalı dayanışmasını oluşturmayı hedefleyen bir manifesto niteliğindeki Tindemans Raporu ile devam eden gelişim, 29 Mayıs 1986'dan bu yana kullanılan sembollerle güçlendirilmektedir¹²⁶. Semboller kurumlarda, danışma ofislerinde, temsilciliklerde, belediyelerde ve bölge yönetimlerinde kullanılmaktadır.

Bunun yanında, Maastricht Andlaşması'nın getirdiği yeniliklerden biri olan ve Antlaşma'nın 8/b maddesinde düzenlenen Avrupa Vatandaşlığı kavramı çerçevesinde, Topluluk vatandaşları tarafından kullanılacak bazı haklar düzenlenmiştir. Üye ülkelerde oturma ve serbest dolaşım hakkı, Avrupa Parlamentosu'na şikayette bulunma hakkı ve Topluluk temsilciliklerinden yararlanma hakkı gibi hakların yanı sıra belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı yeni bir gelişme olarak dikkat çekmektedir¹²⁷.

1974 yılında Konsey'in üye devletler vatandaşlarına tanınacak özel haklar ile ilgili çalışmaları üzerine Komisyon 1975 yılında yerel seçimlerde oy kullanma hakkını da düzenleyen bir rapor hazırlamış, ancak rapor politik baskılar nedeniyle 1977 ve 1983 yılları arasında değerlendirmeye alınmamıştır¹²⁸.

¹²⁶ Commission of the European Communities, **Bulletin of the EC**, Supplement 2/88, Brussels, 1988, s.8. Bülten'de bu konuda, en başarılı sembolün Topluluk bayrağı olduğu, bayrak ve amblemin 1986 yılı başından itibaren Topluluk kurumları tarafından kullanılmaya başlandığı belirtilmektedir. Yine ilgi çekici bir not olarak, 1970'de Avrupa Konseyi'nin marşı olan, Beethoven'in 9. Senfonisi'nin "Ode to Joy" prelüdü, Adonnino Komitesi'nin önerisi ile, Topluluk marşı olarak kabul edilmiştir.

¹²⁷ Rıdvan Karluk, **a.g.e.**, s.229.

1985'te Adonnino Komitesi'nin girişimleri ile Komisyon tarafından bu konuda Avrupa Parlamentosu'na sunulmak üzere bir taslak¹²⁹ hazırlanmıştır. Taslaktaki esaslar çerçevesinde, Avrupa Birliği Antlaşması'na kadar geçen süreç içinde, Topluluk vatandaşlarının yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakları düzenlenmiştir. Buna göre karşılıklı ilkesi kaydıyla, yerel seçimlerde kendi ülkesinde oy vermemiş Topluluk vatandaşları yerleşik oldukları bir Topluluk üyesi ülkede yerel seçimlerde oy kullanabilirler ve seçimlerde aday olabilirler¹³⁰.

1.2.2. AVRUPA KONSEYİ VE YEREL DEMOKRASİ

Avrupa Konseyi üyelerinin tümü üyelik şartı olarak Konsey Statüsü'nde, "her gerçek demokrasinin kişi özgürlüğü, siyasal özgürlük ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayalı olduğu" inancını benimsemişler ve "herkesin insan haklarından ve temel özgürlüklerden yararlanması gerektiğini" kabul etmişlerdir¹³¹.

Ortak değerleri paylaşan ve Batı demokrasisi ilkelerine bağlılık yönünden ideolojik bütünlük içinde olan üye devletler, 4 Kasım 1950 tarihinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni imzalamışlar ve bu tarihten itibaren Sözleşme'yi tamamlayıcı ve tarafları bağlayıcı uluslararası belgeler üretmişlerdir.

128 Commission of the European Communities, **Proposal of a Council Directive COM(94) 38 final**, Brussels, 23.02.1994, s.13.

129 Bulletin of the European Communities, **Supplement 7/86**.

130 Konu ile ilgili düzenlemenin ayrıntıları yukarıda anılan Komisyon'un 23.02.1994 tarihli Taslak'ında yer almaktadır

131 Münci Kapani, **İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları**, Bilgi , Ankara, 1991, s. 43.

Üyeleri arasında barışı, gerçek demokrasiyi, bireysel ve siyasal özgürlükleri korumak, geliştirmek ve bu alanda işbirliği yapmak genel amacı çerçevesinde, Avrupa Konseyi, Avrupa'nın ortak değerler üstünde inşa edilen bir birlik haline getirilmesi hedefinin temel taşlarından birisi olmuştur¹³².

Avrupa ülkelerinde temel ilkelerden biri olarak yerel demokrasi Konsey'in ortak hareket alanları arasına alınmış ve bu alanda dikkate değer gelişmeler yaşanmıştır. Sürecin başlangıcı 1953 tarihinde toplanan 1. Avrupa Komünleri Meclisi'dir. Toplantı'da yerel demokrasi ile ilgili temel ilkeler benimsenmiş, Yerel Özerklik İlkeleri adını taşıyan ve yerel demokrasi konusunda ilk sayılan belge Konsey'in Daimi Komite'si tarafından kabul edilmiştir¹³³.

Avrupa Konseyi, 1957 tarihli Yerel Yönetimler Konferansı'nda yerel yönetimler için beş temel nitelik belirlemiştir. Bunlar; yerel özgürlüklere saygı gösterilmesi, yerel yaşamın özgül ve partilerüstü niteliğinin korunması, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki uyuşmazlıklarda bağımsız yargı organlarının uyuşmazlıkları çözmesi, yerel yönetimlerin mali özgürlüğünün sağlanması ve yerel birime ilişkin gerçek bir topluluk bilincinin gerçekleştirilmesidir¹³⁴.

1970'li yıllarda özellikle bölgesel kurumlar ve bölgecilik eğilimleri üzerine çalışmalar yapılmıştır¹³⁵. Yine 1981-1984 yılları arasında Avrupa Konseyi'nce gerçekleştirilen toplantılarda yerel demokrasi alanında incelemeler yapılmış,

132 Ahmet Mumcu, **İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri**, Savaş , Ankara, 1994, s.131-132.

133 Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem, İstanbul, 1992, s.40.

134 a.g.e., s. 41.

135 Avrupa Konseyi'nin bölgesel kurumlar ve bölgecilik konusunda 1970'lerde yayınlanan çalışmalarından bazıları şunlardır: **Regional Institutions and Regionalisation in Member States**, Study Series No.1, Local and Regional Authorities in Europe, Strasbourg , 1972. **Aynı başlık**, Study Series No.8, Strasbourg, 1974. **Function of Local and Regional Authorities in the Preparation of Regional Plans**, Study Series No.2, Local and Regional Authorities in Europe, Strasbourg , 1972. **Economic and Social Problems of Mountain Regions**, Study Series No.5, Local and Regional Authorities in Europe, Strasbourg , 1973. **Development of Rural Regions and Local Authority Finance**, Consolidated Report, Study Series No.11, Local and Regional Authorities in Europe, Strasbourg , 1975.

öneriler ve kararlar üretilmiştir. Örneğin 4-6 Kasım 1981'de Linz'de düzenlenen Kollokium'da¹³⁶ 1950-1980 arasında Avrupa'da gerçekleşen yerel ve bölgesel yönetim reformları tartışılmıştır. Bu alanda reformları planlayan ve gerçekleştiren ülkelere yol gösterecek karşılaştırmalı bir bakış açısı ile başarı ve hatalar tespit edilmeye çalışılmıştır. Daha sonra hazırlanan Genel Rapor'da, muhtemel genel eğilimler doğrultusunda bir değerlendirme yapılarak, Konsey'in geleceğe dönük yerel ve bölgesel yönetim politikalarına uygun öneriler geliştirilmiştir.

1.2.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimler konusunda geliştirdiği ilkelerde vardığı en önemli aşama, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. 1985 yılında yerel yönetimlerden sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda kesinleşen Şart, yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının Avrupa Konseyi'ne üye tüm devletlerce paylaşılan bir demokratik ilke olduğunu belirtmekte ve yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğunu vurgulamaktadır. Şart ayrıca, özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokrasi ve yerinden yönetim ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın inşasında önemli katkı sağlayacağını belirtmektedir¹³⁷. Şart yerel hizmetlerin sunumunda, Avrupa Topluluğu'nun temel ilkelerinden biri olan subsidiarity ilkesi çerçevesinde¹³⁸, yerel

¹³⁶ Council of Europe, **The Reforms of Local and Regional Authorities In Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal**, Colloquy Organised by the Council of Europe, Linz, 5-6 November 1981, Study Series No.28, Local and Regional Authorities in Europe, Strasbourg, 1993.

¹³⁷ Şart'ın tam metni için b.k.z. **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Amme İdaresi, C. 1, S. 6, Kasım 1992, Ankara, s.95-104. Ayrıca Türkiye Şart'ı, 1988 yılında imzalamış ve 3723 sayılı yasa ile onaylamıştır. Yasa, 21 Mayıs 1991 tarihli ve 20877 sayılı Resmi Gazete ile yayımlanmıştır.

¹³⁸ Avrupa Konseyi ile Avrupa Topluluğu'nun subsidiarity ilkesine yaklaşımında, Topluluğun birlik sürecinin koşullarından kaynaklanan nisbi çekingenliği karşısında, Konsey'in Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile daha etkin hükümler getirmiş olduğunu gözden kaçırmamak gerekir.

yönetimlere öncelik tanıyan hükümler içermekte ve bu bağlamda Avrupa Birliği'nin yerel ve bölgesel politikalarıyla paralellik göstermektedir¹³⁹.

Şart; önsöz ve üç bölümden oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili temel ilkeleri içeren 1. Bölüm'de 10 madde yer almaktadır. Madde başlıkları sırasıyla; özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı, özerk yerel yönetim kavramı, özerk yerel yönetimin kapsamı, yerel yönetim sınırlarının korunması, yerel yönetimlerin görevleri için uygun yönetsel örgütlenme ve kaynaklar, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yönetsel denetimi, yerel yönetimlerin mali kaynakları, yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere katılma hakkı ve özerk yerel yönetimlerin yasal korunmasıdır.

Şart'ın 1. Bölümünde özerk yerel yönetimlerle ilgili tanımlar ve üstlenimler; özerk yerel yönetim ilkesinin yasalarda ve anayasalarda tanınması (m. 2), özerk yerel yönetim kavramı (m. 3/1)¹⁴⁰, yerel yönetimlerin, yasaların çizdiği sınırlar içerisinde kendi görev alanları içinde olup da bir başka yönetime bırakılmamış olan herhangi bir konuda faaliyette bulunma açısından tam yetkili olması ve bu yetkilerin yasalarla belirlenenler dışında merkezi ya da bölgesel nitelikli başka otoritelerce sınırlandırılmaması (m. 4/2), yerel yönetim birimlerinin sınırlarında, referandum yoluyla yerel topluluklara danışılmadan, değişiklik yapılamaması (m. 5), yerel yönetimlerin kendi iç yönetsel örgütlenmelerini, yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkinliği sağlamak amacıyla, kendilerinin kararlaştırabilmesi (m. 6/1), yerel yönetimlerin seçimle göreve gelen temsilcilerinin görev koşullarının, görevlerini serbestçe yerine getirecek biçimde düzenlenmesi (m. 7/1), yerel yönetimlerin yönetsel denetiminin ancak anayasa ve yasalarda belirtilen durumlarda ve

139 Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Amme İdaresi, C. 4, S. 1, Ocak 1995, s. 7.

140 Şart'ın 3/1 maddesi: "özerk yerel yönetim kavramı yerel yönetimlerin, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır" biçiminde düzenlenmiştir.

yöntemlerle yapılabilmesi (m. 8/1), yönetsel denetime denetimle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi (m. 8/3), yerel yönetimlere serbestçe kullanabilecekleri yeterli miktarda mali kaynak sağlanması (m. 9/1), kaynakların bir bölümünü yasal sınırlar içinde kendilerinin belirleme yetkisine sahip olmaları (m. 9/3), yerel yönetimlere merkezi yönetimce yapılacak yardımların genel amaçlı olmasına özen gösterilmesi (m. 9/7), yerel yönetimlere başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma, birlik kurma (m. 10/1), uluslararası birliklere katılma hakları tanınması (m. 10/2) ve yerel yönetimlere anayasa ve yasalarda kendilerine tanınan yetkilerin serbestçe kullanılması ve yerel özerklik ilkelerine saygı gösterilmesinin sağlanması için yargı yoluna başvurma hakkı tanınması (m. 11) şeklinde düzenlenmiştir.

Şart'ın 2. Bölümü ise, Muhtelif Hükümler başlığı altında, yükümlülükler, Şart'ın kapsayacağı makamlar ve bilgi sağlanması konularını düzenlemektedir. Yükümlülükleri düzenleyen 12. maddede, her taraf devletin 1. Bölümde yer alan 30 paragraftan en az 20 tanesi ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edeceğini öngörmektedir.

1.2.2.2. Şart Sonrası Gelişmeler

Genel çerçevesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile çizilen Konsey'in yerel demokrasi anlayışı süregelen toplantılar, çalışmalar ve öneriler ile dinamik bir süreç içerisinde yenilenmektedir. 1988 yılında Reims Üniversitesi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Araştırma ve Dökümantasyon Merkezi tarafında yapılan bir çalışma¹⁴¹

¹⁴¹ Council of Europe, **Allocation of Powers to the Local and Regional Levels of Government in the Member States of the Council of Europe**, Study Series No.42, Local and Regional Authorities in Europe, Strasbourg, 1988.

ile Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde yerel ve bölgesel yönetimlerin yetki paylaşımları karşılaştırmalı olarak incelenmiş ve bir bütün olarak Konsey organlarına ve üye ülkelere bildirilmiştir.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı'nın Haziran 1988'de Östersund'da düzenlediği Toplantı'da¹⁴² da, İsveç, Norveç ve Danimarka'da gerçekleştirilen Özgür Yerel Yönetim Deneyimi projeleri tartışılmış, diğer üye ülke temsilcileri kendi ülkelerindeki gelişmeleri yerel yönetimlerde etkinlik ve merkezi yönetimin müdahalesinin azaltılması konusu çerçevesinde aktarmışlardır. Konferans'ın sonunda, yerel ve bölgesel yönetimlere ve üye ülkelerin hükümetlerine öneriler başlıklı bir bölüm ile Sonuç Bildirgesi hazırlanmıştır. Öneriler kısmında, dönemin belirgin bir eğilimi olan etkinlik ve devlet cihazının küçültülmesi anlayışı içerisinde, önemli bazı tespitler bulunmaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimlere öneriler başlığı altında, kamu hizmeti kavramının hizmetlerin daha etkin yönetimi ve kamu yararı açısından gözden geçirilerek günün ihtiyaçları ile uyumlu hale getirilmesi gerektiği belirtilmektedir¹⁴³. Ayrıca yönetimde ve halkın bilgilendirilmesinde yeni teknolojilerin kullanılması, yönetsel reformlarda hizmette halka yakınlığı sağlayacak demokratik ilkelerin gözetilmesi ve tam paylaşımın sağlanması yönünde halkın gönüllü işbirliğinin geliştirilmesi önerilmektedir. Yönetsel yapıyla ilgili olarak da kendi aralarında yönetim ve karar alma yetkilerine sahip yerel alt birimlerin kurulması, kırsal alanlarda belirli hizmetlerin sunumunu sağlamak üzere yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve yönetim ve kurumların halka açık bir biçimde faaliyette bulunarak vatandaşların yerel sorunlar ve politikalar konusunda fikir sahibi olmasının sağlanması konularına dikkat çekilmektedir. Ayrıca bürokratik yapılanmanın ve

142 Council of Europe, **Conference on Free Local Government: Deregulation, Efficiency, Democracy**, Working Documents and Conclusions, Östersund, 28-30 June 1988, Studies and Text Series No.11, Strasbourg, 1989.

143 a.g.k., s.143

yönetim usullerinin basitleştirilmesi ve böylece gecikme ve formalitelerin en aza indirilerek etkin yönetimin sağlanması ve maliyetin düşürülmesi önerilmektedir.

Konferans'ta üye ülke hükümetlerine eğitim, sosyal hizmetler ve sağlık gibi halka yakın olan ve günlük yaşamı etkileyen hizmetlerle ilgili yetkilerin yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmesi, yerel ve bölgesel yönetimlere vergi gelirlerinden daha yüksek pay verilmesi ve yerel ve bölgesel yönetimlerin kamuya karşı sorumluluğunun artırılarak vatandaşların günlük yaşamlarıyla ilgili konularda doğrudan başvurabilecekleri makamın belirli hale getirilmesi önerilmektedir¹⁴⁴. Konferans'ın Sonuç Bildirgesinde yerel demokrasinin öneminin altı çizilmekte ve yerel özerkliğin uygun mali kaynak ve yetkilerle desteklenmesi gerektiği belirtilmektedir¹⁴⁵.

Nisan 1992'de Cracow'da düzenlenen Desantralizasyon ve Yerel Özerkliğin Güçlendirilmesi başlıklı Kollokyum'da da yaşanan gelişmelerin geleneksel yapıdaki yerel yönetimlerin modern Devlet'in ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesini gerektirdiği belirtilerek, yerel özerkliğin güçlendirilmesi için çeşitli öneriler getirilmiştir¹⁴⁶. Öneriler, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yetki ve kaynak paylaşımı alanında genel kriterlerin belirlenip açık olarak tanımlanması ve yerel yönetimlerin özerkliğinin korunması için merkezden yerel yönetimlere aktarılan kaynakların belirli projelere tahsisli kaynaklardan ziyade koşulsuz kaynaklar olmasıdır. Yerel yönetimlere devletin doğrudan müdahalesi azaltılırken uygun bir denetim mekanizmasının sağlanması konusunda klasik denetim mekanizmalarının günümüzde yerel yönetimlerin geldiği noktayla uyumlu olmadığı belirtilirken, yerel yönetimlerin hizmet alanının genişlemesi ve yönetimin değişik kademeleri arasında işbirliğine ihtiyacın artması yüzünden yönetimler arasında

144 a.g.k., s.145

145 a.g.k., s.146

146 Council of Europe, **Decentralisation and the Strengthening of Local Self-Government**, Colloquy held in Cracow, 13-14 April 1992, Study Series No.48, Local and Regional Authorities in Europe, Strasbourg, 1992.

ilişkinin hiyerarşik bir ilişki yerine eşitler arası bir ilişki olarak kurulması gerektiği ifade edilmektedir¹⁴⁷.

Kollokium'da Avrupa'da yaşanan gelişmeler ve entegrasyon süreci ile sermaye ve işgücünün dolaşımının artışı ve rekabeti teşvik edici kuralların yerleşmesinin dengeli bölgesel kalkınmayı daha önemli bir sorun haline getirdiği belirtilirken, başarılı bir gelişme politikası için bölgesel ve yerel yönetimlerin uygun yetkiler ve özerklikle donatılması gerektiği ifade edilmiştir¹⁴⁸. Ciddi bölgesel dengesizliklerin kaynaklarından biri olarak güçlü merkezîyetçilik gösterilirken, federal ya da bölgesel devlet yapılarının farklı bölgelerin çıkarlarının kurumsallaşmasını sağlayarak dengeli bir gelişmenin gerçekleşmesini kolaylaştıracağı belirtilmektedir.

Yine Avrupa Konseyi'nin 9 Ekim 1993 tarihinde gerçekleştirdiği ve üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının katılımı ile Konsey'in kuruluşundan 1993'e dek ilk kez gerçekleşen Viyana Zirve Toplantısı'nda diğer konular yanında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bir kez daha teyid edilmiş ve Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'nın, Yerel Yönetimler ve Bölgeler Meclisleri'nden oluşacak yeni bir yapılanma içinde, Yerel Yönetimler ve Bölgeler Kongresi'ne dönüştürülmesi fikri benimsenmiştir¹⁴⁹.

147 a.g.k., s. 87-88.

148 a.g.k., s.135-136.

149 Fethi Aytaç, "Viyana Bildirisi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Amme İdaresi, C. 3, S. 1, Ocak 1994, Ankara, s. 57.

1.2.3. AVRUPA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI VE YEREL DEMOKRASİ

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK) süreci 1975 yılında Helsinki'de 33 Avrupa ülkesinin yanısıra ABD ve Kanada'nın imzaladığı Sonuç Belgesi ile evrimine başlayan farklı bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Başlangıcından itibaren AGİK süreci, soğuk savaştan barış içinde birarada yaşamaya, daha sonra da özgürleşmiş bir Avrupa'da yeni bir işbirliğine geçişi sağlayan önemli bir rol üstlenmiştir.

Helsinki Sonuç Belgesi, Konferans'a katılan ülkelerin devlet başkanları ya da başbakanları tarafından en üst düzeyde imzalanmış olmasına rağmen, hukuki nitelik bakımından bir sözleşme veya andlaşma değildir. Belge, gözetilecek ilkeler ve hedefler bildirisi olarak tanımlanmaktadır¹⁵⁰. AGİK sürecinin yapısı ve sonuçlarının gücü temel bir belirsizlikle ilgilidir. Durmadan koşullu olarak toplantıya çağırılan diplomatik bir Konferans olan AGİK, oydaşma oyunu üzerine kuruludur¹⁵¹. Helsinki Danışmaları'na göre Konferans kararları konsensusla alınır. Konsensus, bir temsilci tarafından ifade edilen ve onun tarafından söz konusu kararın benimsenmesine engel oluşturduğu belirtilen herhangi bir itirazın bulunmamasıyla belirlenir.

AGİK süreci, Avrupa Konseyi ve Avrupa Topluluğu'ndan farklı olarak, önemini, temel hak ve özgürlükler genel çerçevesi içinde ve eşitlik ve ayırım gözetmeme ilkeleri temelinde, özellikle azınlıklara mensup kişilerin haklarına ilişkin

150 Münci Kapani, *İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları*, Bilgi, Ankara, 1991, s. 71.

151 Emmanuel Decaux, *AGİK*, İletişim, İstanbul, 1993, s. 58-59.

üstlenimleri kabul edildikleri dönemde uluslararası insan hakları hukukunun bu alanda getirdiği üstlenimlerin çok ilerisinde oluşuyla gösterir. Bu açıdan, AGİK süreci ve yerel demokrasi arasındaki bağlantı, sürecin tarihsel gelişimi içinde, katılan ulus-devletlerde ulusal azınlıklar alanında yaşanan gelişmelerle ifade edilebilir¹⁵².

1.2.3.1. 1975-1990 Dönemi

Helsinki Sonuç Belgesi'nde 10 ilkenin yer aldığı 1. sepette 7.madde; düşünce, vicdan, din ve inanç özgürlüklerini kapsamak üzere, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ilkesini düzenlemektedir. 7. maddede yer alan ilke, Belge metninde geniş bir biçimde açıklanmıştır. Açıklamada; katılan devletlerin ırk, cinsiyet, dil ve din ayrımı gözetmeksizin, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı gösterecekleri, insan kişiliğinin özündeki onurdan doğan ve insanın özgürce ve tam gelişmesi için zorunlu bulunan hak ve özgürlükleriyle, siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel ve başka hak ve özgürlüklerinin etkin biçimde kullanılmasını gerçekleştirmeye çaba gösterecekleri belirtilmektedir. Ulusal Azınlıklar ve Bölgesel Kültürler başlıklı III. Sepet'te de, ülkelerinde ulusal azınlık ve bölgesel kültürler bulunan taraf devletler, azınlık mensuplarının bu konudaki meşru çıkarlarını dikkate alarak, ulusal azınlıkların ve bölgesel kültürlerin aralarında yapacakları işbirliğini kolaylaştıracaktır¹⁵³.

152 1950'lerde Batı demokrasilerinde, özellikle etnik milliyetçilik temelinde, bir azınlıklar sorunu yoktur. 1960'larda Avrupa'nın sınır alanlarında başlayan etnik milliyetçi hareketler, AGİK sürecinin gelişimi içinde temel sorunlar arasına girmiştir. Bu konuda b.k.z; Edward A. Tiryakian ve Ronald Rogowski (Eds.), **New Nationalisms of the Developed West**, Allen and Unwin, Boston, 1985 ve Mark O. Rousseau ve Raphael Zariski, **Regionalism and Regional Devolution in Comparative Perspective**, Praeger, Westport CT, 1987.

153Ayşe F. Arsava, **Azınlık Kavramı**, A.Ü. S.B.F., Ankara, 1993, s.92.

AGİK sürecinde 1980'li yılların ortalarına kadar, üstlenimlerin çiğnenmesiyle sürecin felce uğradığı bir belirsizlik dönemi yaşanmıştır. Ancak bu dönemin ardından, AGİK sürecinin Doğu Avrupa'daki demokratlaşma üzerinde sınırlı ama gerçek bir etkisi olduğu, insan hakları standartları konusunda Batılı ilkeleri kabul etmekle Doğu Avrupa ülkelerinin bu hakları ihlal ettikleri zaman uluslararası ve iç eleştirilere kendilerini açık kıldıkları görülmüştür¹⁵⁴.

Bu dönemde AGİK Süreci toplumlarını açmaya çalışan reformcuların kullandığı özendirici bir güç olmuştur. Örneğin 1989 Eylül'ünde Macaristan'daki reformcu hükümet, Doğu Alman hükümetiyle olan anlaşmasını ihlal edip, Doğu Alman vatandaşlarının Macaristan yoluyla Batı Almanya'ya geçmelerine izin vermesini haklı göstermek üzere 15 Ocak 1989 tarihli Viyana AGİK İzleme Konferansı'nın Sonuç Belgesi'nde belirtilmiş olan, bireyin göç etme hakkına saygı ilkesine atıfta bulunmuştur¹⁵⁵.

Viyana AGİK İzleme Konferansı'nın Sonuç Belgesi'nde "ulusal grup hakları"¹⁵⁶ ile ilgili olarak bir üstlenim de yer almaktadır. 19. maddede yer alan düzenlemeye göre; taraf devletler ülkelerinde bulunan ulusal azınlıkların etnik, kültürel, dilsel ve dinsel kimliklerini koruyacaktır ve bu kimliğin korunması için imkanlar yaratacaktır. Azınlık mensupları tarafından hakların serbest olarak kullanılmasına saygı gösterecek ve onların diğerleri ile tam olarak eşitliğini temin edecektir.

Haziran 1990'da gerçekleştirilen AGİK Kopenhag İnsani Boyut Toplantısı, ulusal grup hakları ve azınlıkların korunması alanında önemli bir aşamayı oluşturur.

¹⁵⁴ Samuel P. Huntington, **Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, Türk Demokrasi Vakfı, Ankara, 1993, s.86. Huntington, ayrıca; "AGİK, demokrasileri yaratmadı ama, Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'nde siyasal açılmaların gelişmesine yardımcı oldu." diyerek sürecin etkisini belirlemektedir.

¹⁵⁵ a.g.e., s.86

¹⁵⁶ Ayşe F. Arsava, "Ulusal Grup Hakları Konusunda Gelişmeler", A.Ü. S.B.F., Prof. Bedri Gürsoy'a Armağan, C.47, S.3-4, Haziran-Aralık 1992, s.16.

Toplantı'nın Sonuç Belgesi'nin 30. ile 40. maddeleri arasında Avrupa'da azınlık haklarının yeniden teyidinin yanı sıra grup haklarının ve kültürel hakların geliştirilmesi için esas alınacak noktalar da saptanmıştır. Yerel demokrasi bağlamında, Sonuç Belgesi'nin 35. maddesi önemlidir. 35. maddeye göre; taraf devletler ulusal azınlık mensuplarının kimliklerinin korunması ve geliştirilmesi konularında işbirliği dahil olmak üzere, azınlık mensuplarının etkin bir şekilde kamu işlerine katılma haklarını dikkate alacaklardır. Taraf devletler ulusal azınlıkların dilsel, etnik, kültürel ve dinsel kimliklerinin korunması ve geliştirilmesi için koşullar sağlamak üzere, bu amaçların gerçekleşmesi için söz konusu olabilecek olanaklardan biri olan tarihi ve bölgesel verileri dikkate alan ve ilgili devletin politikasıyla uyum içinde bulunacak, uygun bölgesel ya da özerk idareler kurulmasını kolaylaştıracaklardır¹⁵⁷.

1.2.3.2. 1990 ve Sonrası

1990'da Paris'te toplanan ikinci AGİK Zirvesi'nde imzalanan Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartı, Avrupa'da bölünme ve çatışma döneminin sona erdiğini, demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti ilkelerine dayanan yeni bir işbirliği döneminin başladığını ilan etmiştir¹⁵⁸. Paris Zirvesi'nde imzalanan Şart'ın önemi, insan haklarının ve temel özgürlüklerin yeniden sayılması ve bunlara mutlak saygı ve bağlılık gereğinin bir defa daha vurgulanmasıdır. Paris Şartı, AGİK sürecinde yeni bir Avrupa düzeninin arayışıyla açılan aşamalı bir bloksuzlaşma dönemini ifade etmektedir.

¹⁵⁷ Pulat Tacar, *Kültürel Haklar Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Gündoğan, Ankara, 1996, s.50.

¹⁵⁸ Münci Kapani, *a.g.e.*, s. 79.

Böylece Paris Şartı, AGİK sürecinin daha ileri ve önemli, tarihsel bir aşamasını oluşturur. Belge'nin önemli özelliği, insan haklarına geniş ve ayrıntılı biçimde yer verilmiş olmasıdır¹⁵⁹.

Paris Şartı'nın İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukuk Devleti başlıklı bölümünün 8. maddesinde, taraf devletler ulusal azınlıkların, etnik, dilsel, kültürel ve dinsel kimliklerini korunacağı ve azınlıkların bu kimliklerini herhangi bir mağduriyete uğratmaksızın kanun önünde tam bir eşitlik içinde ve serbestçe dile getirebileceklerini, bu kimliklerini koruyabileceklerini ve geliştirebileceklerini kabul etmişlerdir¹⁶⁰. Ayrıca, Paris Şartı ile, ulusal azınlıklara mensup kişilerin haklarına, evrensel insan haklarının bir parçası olarak¹⁶¹, bütünüyle saygı gösterilmesi gerektiği kabul edilmektedir.

Paris Şartı bazı önemli hukuksal etkileri de oluşturmuştur. Özellikle Belge'yi imzalayan devletlerin bundan böyle Belge'de yer alan konuların kendi mutlak ulusal yetki alanına girdiğini öne sürerek kendisine yönelen taleplere itiraz edemeyecek olmaları bu etkilerin en önemlisi olarak dikkat çekicidir¹⁶².

Paris Zirvesi'nin ardından taraf devletler, ulusal azınlıklara ilişkin işbirliğini güçlendirmek ve onların korunmasını daha da iyileştirebilmek için acil bir gerekliliğin bulunduğunu ifade ederek, 1-19 Temmuz 1991 tarihlerinde Cenevre'de bir Uzmanlar Toplantısı yapılmasına karar vermişlerdir. Ancak Cenevre'de hazırlanan Rapor, AGİK üyesi her devletin azınlıklarla ilişkilerinde kendine esas alacağı bir dizi tavsiye ile sınırlı kalmıştır.

¹⁵⁹ Melda Sur, "Paris Şartı'nda İnsan Hakları", A.Ü. S.B.F., Prof. Bedri Gürsoy'a Armağan, C.47, S.3-4, Haziran-Aralık 1992, s.299.

¹⁶⁰ Ayşe F. Arsava, **Azınlık Kavramı**, A.Ü. S.B.F., Ankara, 1993 , s.99-100.

¹⁶¹ Gökçen Alpkaya, **AGİK Sürecinden AGİT'e İnsan Hakları**, Kavram, İstanbul, 1996, s. 109.

¹⁶² Melda Sur, **a.g.m.**, s.303.

Cenevre Raporu'nda AGİK'e üye devletlerin sürecin başından beri ihtiyatla yaklaştığı bir kavram olan azınlıklardan değil, azınlık mensuplarından söz edilerek ulusal grupların ya da etnik milliyetçilerin ayrılıkçı taleplerine dayanak teşkil etmeyecek biçimde, azınlıkların kollektif hak taleplerini kabul etmeme eğilimi dikkat çekmektedir. Ancak yine de azınlık mensuplarının kendi çıkarlarını ortak olarak kollama ve kendilerini ilgilendiren siyasi kararların alınmasında etkin rol oynama hakları resmen kabul edilmiştir¹⁶³. Buna göre Rapor'da, ulusal azınlıklara mensup kişiler ya da bunların temsilcileri karar ve danışma organlarına uygun bir biçimde katılabileceklerdir. Ulusal azınlıkların durumuna ilişkin konular tartışıldığında, her devletin karar alma prosedürü içinde, ulusal azınlıkların da tartışmada yer alma fırsatına sahip olacakları ve katılan devletlerin, ulusal azınlıklara mensup kişilerin kamu yaşamında, ekonomik faaliyetlerde ve toplumlarının oluşturulmasında etkin biçimde yer alma fırsatına sahip olmalarının koşullarını yaratacakları ifade edilmektedir¹⁶⁴.

AGİK Viyana Toplantısı'nda kabul edilen Sonuç Belgesi'nin hükümlerine uygun olarak, 4 Ekim 1991'de Moskova'da gerçekleşen AGİK İnsani Boyut Toplantısı'nda kabul edilen Sonuç Belgesi'nin III. Bölümünün 37. maddesinde ise, taraf devletler tüm AGİK dökümanlarında ve özellikle AGİK Kopenhag İnsani Boyut Toplantısı Sonuç Belgesi'nde yer alan ulusal azınlık ve ulusal azınlık mensuplarının hakları alanında kabul edilmiş olan üstlenimleri teyid ederek¹⁶⁵, bu üstlenimlerin sınırsız ve acil olarak gerçekleştirileceğini taahhüt etmişlerdir.

AGİK sürecinin sonraki halkası olan 1992 Helsinki Zirvesi'nde ise, ortak değerlerin paylaşılmasında alınan mesafe üzerinde durulurken, Zirve'de kabul edilen Deklarasyon'da, totaliter rejimlerin ve üzerine kurulu oldukları ideolojinin

163Ayşe F. Arsava, a.g.e., s.101-102.

164Gökçen Alpkaya, a.g.e., s.110.

165Ayşe F. Arsava, a.g.e., s.103-104.

çöküşünden sonra AGİK'e taraf devletlerin demokrasiyi, siyasal, sosyal ve ekonomik hayatlarının temeli olarak kabul ettikleri belirtilmiştir¹⁶⁶.

Helsinki Document- Challenges of Change adı verilen Belge'nin kabul edildiği ve 24 Mart 1992'de başlayıp 9-10 Temmuz 1992 tarihli Zirve ile sonuçlanan AGİK Helsinki İzleme Toplantısı, AGİK sürecinde yeni bir aşamayı ifade etmektedir. AGİK'in mevcut yapılarının güçlendirilmesi ve azınlıklar problemi için bir erken uyarı ve ön alma mekanizması olarak Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği'nin kurulması bu konuda dikkat çeken gelişmelerdir.

Yine insan haklarına saygı ve demokrasinin korunması esası içinde AGİK'in getirdiği güvenlik anlayışı çerçevesinde Yugoslavya'nın Helsinki Zirvesi'nden dışlanması AGİK ilkelerini çiğneyen katılcı bir devlete uygulanan örnek bir yaptırımını oluşturmuştur.

5-6 Aralık 1994 tarihinde yapılan Budapeşte Zirvesi'nde "Yeni Bir Dönemde Gerçek Bir Ortaklığa Doğru" adlı Belge kabul edilmiştir. Belge'nin AGİK süreci ile ilgili önemi, Avrupa'da olduğu kabul edilen yeni güvenlik ve işbirliği çağını ve ortak güvenlik alanının büyümesini yansıtmak üzere¹⁶⁷, 1 Ocak 1995'ten itibaren AGİK'in bundan böyle AGIT yani Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı olarak anılacağına kabul edilmesidir.

AGİK'e taraf devletlerin ulusal azınlıklarla ilgili yaklaşımı Budapeşte Zirvesi'nde de sürmüştü ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nce hazırlanan 1 Şubat 1995 tarihli "Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme"¹⁶⁸

166 Bakır Çağlar, "Demokrasi Anlayışı Yenilenirken Anayasal Demokrasi", *Anayasa Yargısı*, C. 10, Anayasa Mahkemesi, Yayın No.28, Ankara, 1993, s. 251.

167 Gökçen Alpkaya, *a.g.e.*, s.23-24.

168 Çerçeve Sözleşme ulusal azınlıkların korunmasını konu alan hukuki bağlayıcılığa sahip ilk belgedir. Sözleşme ile ilgili olarak b.k.z. Naz Çavuşoğlu, "Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme", *İnsan Hakları Merkezi*, A.Ü. S.B.F., C.3, S.3, Kasım 1995, s.29-35.

Budapeşte Belgesi'nde referans gösterilmiş ve Belge'de ulusal azınlıkların korunması ile ilgili uluslararası çalışmaların desteklendiği ifade edilmiştir.

Otoriter yönetimleri liberalleşme şartına bağlayan ve iç muhaliflerle yabancı hükümetlerin yönetimleri libralleşmeye zorlamasına meşruluk kazandıran bir süreç olarak AGİK süreci, esas olarak devletler arasında bir iyi davranış yasası oluşturmaktadır. AGİK sürecinin konsensusa dayalı diplomatik bir faaliyet olarak devletlerin iyiniyet ve karşılıklı güvenine dayanması ilk sınırını oluştururken, ortaya çıkan Belgeler de bireylerin haklarını kurmadığı ölçüde devletlerin üstlenimlerini belirtmektedir. Böylece sakınlı bir süreç olarak başlayan AGİK, kurumsallaşmış bir yapı haline gelirken, başlangıcından itibaren benimsenen temel ilkeler değişmeden varlığını sürdürmektedir.

AGİK süreci, Avrupa Birliği ideali çerçevesinde yürütülen diğer demokratikleşme girişimleri ile birlikte değerlendirilmesi gereken bir oluşum biçiminde ortaya çıkmaktadır. Avrupa Konseyi'nin temel ilkelerinden biri olan ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile bağlayıcı niteliğe sahip olan yerel demokrasi ilkesi, bu yaklaşımla, AGİK süreci içinde de değerlendirilmelidir. 1992 Helsinki Zirvesi'nde ortaya atılan ve Budapeşte Zirvesi'nde teyid edilen global demokrasi anlayışı demokrasinin farklı düşünülmesine¹⁶⁹ yerel demokrasiyi de katmaktadır.

¹⁶⁹ Bakır Çağlar, a.g.m., s.251.

2. YEREL YÖNETİM MODELLERİNE YENİ LİBERAL YAKLAŞIMLAR

2.1. YENİ LİBERAL YAKLAŞIMLAR VE YENİ LİBERAL YAKLAŞIMLARIN ELEŞTİRİSİ

2.1.1. YENİ LİBERAL YAKLAŞIMLAR VE YEREL DEMOKRASİ

Yerel demokrasi, 1980'lerin son döneminde ortaya çıkan ve iki boyutlu dünya düzeninde büyük değişikliklere neden olan gelişmelerin dışında düşünülemez. 20. yüzyılın son dönemi de sadece coğrafi yapılarda ve devlet modellerinde yapısal değişikliklere sahne olmamıştır. Yeni Dünya Düzeni olarak adlandırılan ve temelde dünyanın algılanmasında ve yorumlanmasında post öneki alan kavramlarla zenginleştirilen literatürle desteklenen makro düzeydeki değişimler en önemli etkiyi demokrasi üzerinde göstermişlerdir. 21. yüzyıla girilirken demokrasi yeniden tanımlanmakta ve farklı açılımlarla farklı mekanlarda demokrasinin uygulama alanları genişlemektedir.

Liberal demokrasinin yeniden tanımlanmasına dönük yaklaşımların ortak paydalarını belirleyerek işe başlarsak, öncelikle karşımıza çıkan globalleşme

kavramı olacaktır. Günümüzün sorunlarının ve bu sorunların olası çözümlerinin tartışılmasında artık inkar edilemeyecek kadar etkin bir role sahip olan bu kavramı reddebilmek mümkün gözükmemektedir. Ancak yöntemsel olarak sorunlara ve çözümlere kavramın içinden ve dışından bakmak ve böylece globalleşmeyi tek boyuttan değerlendirmekten sakınmak mümkündür. Çünkü globalleşme kendi içinde belki tek boyutlu bir dünya yaratmaktadır ama dünyanın kuzeyi ve güneyi arasındaki farklılıklar hala varlığını korumaktadır ve 21. yüzyıla girildiğinde bu yarıküreler arasındaki farkın kapanması bir yana daha da açılacağı görülmektedir.

Globalleşmenin temelinde sermayenin uluslararasılaşması ve böylece ulus-devletin etki alanının daralması yatar. Bu gelişime paralel olarak, uluslarüstü kuruluşların gücünün artışı da ulus-devletlerin üzerinde zorlayıcı bir etki yaratmaktadır. Ulusal nitelikteki sorunların çözümü global gelişmelerin yönlendirmesine açık hale gelmektedir.

Tüm bu kavramsal çerçeve içinde, demokrasi ve globalleşme arasındaki etkileşim ile ilgili olarak yapılan bir başka tespit, liberal demokrasinin kurucu niteliklerinin ve işleyiş mekanizmalarının alanını genişletmek ihtiyacının varlığıdır. Sistemin globalleşmesi demokrasinin farklılaşmasına neden olacaktır. Bu da ilk başta liberal demokrasinin kurucu unsuru olan soyut ve evrensel vatandaş tipi ile vatandaş haklarının yeniden oluşan çoğulcu toplum yapısı karşısında alacağı yeni biçimle olacaktır. Vatandaşlık statüsü ile ilgili çözüm ise genel olarak liberal demokrasinin temsili niteliğinin yanında ve ondan daha çok, katılımcı niteliğinin öne çıkarılmasıdır. Temsili demokrasinin vatandaşların politik alana olan ilgisini azalttığı ve sistemin katılım konusundaki ilgisizlik nedeniyle ciddi bir kriz içinde olduğu özellikle seçimlere katılım oranlarının düşüklüğü ile belirginleşen bir gerçektir.

Bu bakımdan 21. yüzyıla doğru liberal demokrasinin kurgulanmasında başta gelen yaklaşım katılım kanallarına vatandaşların ilgisini arttırabilecek ve böylece

demokrasiyi güçlendirecek formüllerin aranmasıdır¹⁷⁰. Devletin küçültülmesi yaklaşımı içinde sivil toplum örgütlenmelerinin siyasi kararların oluşumuna daha aktif katılımı teşvik edilmektedir. Göreli olarak küçük çıkar grupları çerçevesinde katılımın anlamlı, doğru ve gerçek bir katılma olduğuna işaret edilirken¹⁷¹, devlet otoritesinin aşırı merkezileşmiş modern yapılanma biçiminden kaynaklanan temsil krizinin aşılabilme yolları da önerilmektedir.

Katılımcı demokrasi modelleri arasında Batı'da yaygın kabul gören yaklaşımlardan biri altbirimciliktir. Halka mümkün olduğunca yakın politika oluşturmayı içeren bu formülasyonda, tabandan gelen otomatik kontrol mesajları ile karar verme süreci halktan kopuk, kayıtsız ve bilgisiz seçkinlerin elinden alınacaktır¹⁷². Altbirimcilik yaklaşımı ile karar alma sürecinde merkezi gücün ağırlığının yönetimde etkinliği sağlamak amacıyla azaltılması ve böylece ekonomik ilerlemede engel teşkil edebilecek olan totaliter denetim mekanizmalarının zayıflatılması hedeflenmektedir¹⁷³. Altbirimcilik ile birlikte kitlesellikten uzaklaşma, seçim gruplarının çoğalması ve tek konu üzerinde yoğunlaşan baskı gruplarının artması nedeniyle ortak çıkarların ifadesini gerçekleştiren bir çoğunluğun sağlanmasının zorluğundan kaynaklanan azınlık iktidarı ve sadece temsilcilere dayanmadan kendini temsil etme imkanlarının da yer aldığı yarı doğrudan demokrasi 21. yüzyıl demokrasisinin yeni liberal yaklaşımlarının üç temel ilkesini oluşturmaktadır¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Bu bakış açısı için önemli bir kaynak, Benjamin Barber, **Güçlü Demokrasi: Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset**, Ayrintı, İstanbul, 1995.

¹⁷¹ Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Türk Demokrasi Vakfı, Ankara, 1993, s.125.

¹⁷² Hazel Anderson, "Demokrasi Araçlarını Mükemmelleştirmek", **NPQ Türkiye**, C. 1, S. 4, 1993, s. 27.

¹⁷³ Alvin ve Heidi Toffler, **Yeni Güçler Yeni Şoklar**, Altın Kitaplar, İstanbul, 1992, s. 462.

¹⁷⁴ Alvin ve Heidi Toffler, "21. Yüzyıl Demokrasisi: Zamanı Gelen Bir Dönüş", **NPQ Türkiye**, C. 1, S. 4, 1993, s. 22-23.

Yeniden tanımlanan demokrasi vatandaşlık kimliğini özgürlük ve eşitlik temelinde birleştirici bir üst-kimlik olarak belirleyen bir yapının adı olarak da düşünülebilmektedir¹⁷⁵. Bu açıdan, vatandaşlık konusunda geleneksel anlayışta görülen değişimler vatandaşlık haklarının sosyal statü, etnik köken ve inanç gibi farklılıklar gözönüne alınarak bir toplulukla değerlendirilmesi ile bu farklılıklar dikkate alınmadan herkese ait bir hak olarak kurgulanması yaklaşımlarının ötesinde demokratik devlet yapılarının artık vatandaşlık ve vatandaşlık hakların belirlenmesinde yeni bir model ortaya koymasının gerektiği ifade edilmektedir¹⁷⁶. Ulus-devlet yapılanmaları içinde öncelikli bir sorun haline gelebilen ve toplumsal çatışmalara dönüşebilen geleneksel vatandaşlık yaklaşımlarının gözden geçirilmesi farklı yaklaşımların ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Globalleşme ile karşıt olmamak üzere, kolektif bir kimliği ifade eden yerellik bu açıdan önem kazanmaktadır. Yerellikler globalleşme ile birlikte farklı kolektif kimlikleri ifade eden kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁷⁷. Liberal demokrasinin içinde bulunduğu sorunlardan çıkış yolunun bulunabilmesi için iki temel soruya cevap aranmaktadır. Ulus-devlet yapılanmasının yönetilebilirliği için bulunabilecek çözümler nelerdir ve kendi kaderini tayin etme talebiyle ulus-devlet yapılarını zorlayan halklar için ne tür bir yerel özerklik tasarlanabilir?

Özerkliğin canlandırılması, yerel toplulukların yetkilerinin ve haklarının artırılması ve bunların ulusallığın ötesinde evrensel düzeyde kabul edilmesi geçerli bir çözüm yolu olarak nitelenmektedir¹⁷⁸. Bunun ötesinde, belirli toplulukların

175 Sevda Alankuş, "Yeni Hayali Kimlikler ve Yurttaşlar Demokrasisi", *Birikim*, S. 71-72, Mart-Nisan 1995, s.96. Ayrıca aynı makalenin 91. sayfasında; "Ulus devletin zemini bir yandan ulus-altı gelişmeler, diğer yandan da yeni ekonomik rasyonalite arayışının gereği ile politik çatılara bürünebilen (Avrupa Birliği gibi) ulus-üstü gelişmeler ile altından kaymaktadır" denilerek yerel ve global unsurların ulus devlet yapıları üzerindeki etkisine dikkat çekilmektedir.

176 Füsün Üstel, "Ulusal Devletler ve Etnik Azınlıklar", *Birikim*, S. 73, Mayıs 1995, s.19.

177 Sevda Alankuş, a.g.m., s.87.

178 Michael Sandel, "Ulus Sonrası Demokrasi Elektronik Bonapartizme Karşı", *NPQ Türkiye*, C. 1, S. 4, 1993, s. 10.

özerkliğini düzenleyen her türlü konfederasyon şeması sınırlar dahilindeki tüm vatandaşların, özellikle azınlık haklarının korunmasını ve ulusal sınırların ötesinde yer alan bir otoriteye bağlanmayı içerebilmektedir. Bu tür bir birarada yaşayabilirliğe örnek olarak, Avrupa Birliği sürecinde yaşanan gelişmeler gösterilebilir. Yerel özerklik argümanlarında pratik deneyimi yüksek bir politikacı olan Felipe Gonzales, siyasal birlik süreci için; "Avrupa'nın neresinde olursa olsun, her birey kendi ülkesinin yurttaşı olmak dışında, yasa karşısında eşit haklara sahip bir topluluk yurttaşı da olabilmelidir. Topluluğun federal olup olmaması önemli değildir. Pratikte özgürlüğü teminat altına almak önemlidir" diyerek tartışmaların asli boyutunu belirlemektedir¹⁷⁹.

Uluslararası belgelerde azınlık haklarının tanınması¹⁸⁰ da, ulus-devlet yapılanmalarında, yerel ve bölgesel özerk yönetimlerin kurulması yönünde etkili olmaktadır¹⁸¹.

Teorik alandaki arayışların esin kaynakları ise, içinde bulunulan kriz kadar, pratik alanda farklı liberal anayasalı ülkelerde yaşanan gelişmelerdir. Örneğin Belçika'da üniter yapıdan bölge uygulamalarına, bölgeden federalizme uzanan süreçte politik alanda yaşanan kaotik halin barışçı yollarla çözümü ve ortaklığın demokratik ölçülerle devamının sağlanması dikkat çekicidir¹⁸².

179 Felipe Gonzales, "Kendi Kaderini Tayin Hakkının Sınırları", *NPQ Türkiye*, C. 1, S. 3, 1993, s. 24.

180 Bu konuda önemli bir örnek, Birleşmiş Milletler Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu'nun 1985 yılında yayımladığı *E/CN 4/Sub 2/1985/31* sayılı belgede yaptığı azınlık tanımıdır. Belgeye göre azınlık; "Devlette egemen konumda olmayan ve sayı olarak azınlığı oluşturan, nüfusun çoğunluğunun karakteristiklerinden farklı etnik, dinsel ya da dilsel karakteristiklere doğuştan sahip, aralarında bir dayanışma duygusu bulunan, örtük bir şekilde de olsa varlığını sürdürme kolektif iradesiyle harekete geçen, fiilen ve hukuken çoğunlukla eşit olmayı amaçlayan bir vatandaşlar grubu..." şeklinde tanımlanmıştır. *Aktaran*; Kemal Kirişçi ve Gareth M. Winrow, *Kürt Sorunu Kökeni ve Gelişimi*, Tarih Vakfı Yurt, İstanbul, 1997, s.34.

181 Yasemin Özdek, "Globalleşme, İnsan Hakları ve Azınlıklar", *Birikim*, S. 74, Haziran 1995, s.31.

182 Liesbet Hooghe, *Belgium: From Regionalism to Federalism*, University of Western Ontario Papers in Political Economy, No.43, 1993, s. 96.

Böylece batılı liberal demokrasilerde, devlet yapılanması üzerindeki genel yaklaşımların globalleşmenin yarattığı uygun ortam içinde ve ulus-devletlerin kurucu unsurları olan grupların artan yerel özerklik talepleri karşısında ortaya çıkan gelişmeleri dikkate alarak yeni modeller ortaya koyduklarını görmekteyiz. 21. yüzyıla doğru liberal devlet yapılanmasının hukuk devleti anlayışının temel hak ve özgürlükler alanına olduğu kadar, sivil toplum örgütlenmelerinin katılım kanallarına da devlet müdahalesini en aza indirmeyi sağlayacak bir anlayış olarak kurgulandığı ifade edilebilir.

Bu gelişim içinde bütünlüğü sağlayacak formüllerin bir boyutunu da yerel yapılanmaların güçlendirilmesi oluşturmaktadır. Artan etnik ya da kültürel çatışmalar karşısında güçlü merkezîyetçi ulus-devletlerin varlığını sürdürebilmek için yerel yönetim yapılarına daha çok özerklik veren düzenlemelere gitmesi artık sık rastlanan ve teşvik edilen bir gerçekliktir.

Devlet aygıtının küçültülmesi ve sivil toplum örgütlenmelerinin etkinliğinin artırılması ile birlikte yerel yönetimlerin özerklik taleplerine cevap verebilecek ölçüde güçlendirilmesi katılım ve paylaşım kanallarına ulaşmayı sağlayarak ulus-devletin yaşadığı büyük krizin atlatılmasını kolaylaştırabilecektir.

2.1.2. YENİ LİBERAL YAKLAŞIMLARIN ELEŞTİRİSİ

Yerel demokrasiyi öne çıkaran yeni liberal yaklaşımlar karşısında bu yaklaşımların eleştirileri de konunun anlaşılabilmesi için önemli veriler içermektedir.

İlk başta üniter devlet geleneğine ve merkeziyetçi örgütlenme biçimine sahip ülkelerde yerel özerklik talepleri, ulus-devletin temel unsuru olan devletin birliğini zayıflatıcı ve ayrılıkçılık için zemin hazırlayan bir gelişim olarak değerlendirilmektedir. Böyle bir değerlendirmenin haklı gerekçeleri olduğu da bir gerçektir. Yönetimsel ve mali özerkliğin ötesinde, yerel politik özerklik federal nitelikte, yani çok merkezli devlet organizasyonlarında görülen bir yapılanmadır ve üniter yapılarda böyle bir gelişim esaslı bir değişiklik anlamına gelir.

Bu yüzden yerel özerklik talepleri ile ulus-devletlerin ulusal birlik kavramına yükledikleri değer arasında doğrudan bir bağlantı vardır. Eğer bu değer tarihsel bir geleneği yansıtıyorsa ve bu yönde ulus-devleti oluşturan yerel topluluklar ya da farklı kültürler ve siyasal örgütlenmeler arasında ortak bir görüş oluşma ihtimali düşükse yerel özerklik taleplerinin tartışılması, değerlendirilmesi ve bir sonuca bağlanması krizli bir süreci ifade eder. Bu sürecin krizli bir süreç olmasında kutuplaşmalar kadar çözüm alternatiflerinin çok geniş bir alanı içermesinin de etkisi vardır. Ayrılmadan kültürel özerkliğe kadar çok farklı çözüm yollarının bulunması herkesçe kabul edilebilir ortak bir çözüme ulaşmayı zorlaştırır.

Bunun yanında siyasal anlamda yerel özerklik yaklaşımları değerlendirilirken, bir etnik grubun üyelerinin çoğunluğunun kendi kültürel kimliklerinden vazgeçmeden ve içine kapalı bir özerk topluluğun üyesi olmaya zorlanmadan, devlete eşit temelde katılma isteğinin gözardı edilmemesi gerekir¹⁸³.

Ayrıca yerel özerklik taleplerinin yersiz ve tehlikeli bulunmasında bölgelerarası eşitsizliklerin de etkisi vardır. Bir devlet politikası olarak bölgelerarası dengeli kalkınmanın, yerel farklılıkların keskinleşmesine zemin hazırlayacak olan yerel birimlerin daha özerk olmaları karşısında gerçekleştirilebilmesi zordur. Artan yetki ve gelirleriyle güçlü yerel yönetimler yarattıkları kaynakların kendi bölgelerinden daha düşük gelirli bölgelere transferine izin vermeyebilirler ve böylece bölgesel dengesizliklerin daha da artmasına neden olabilirler. Bu bakımdan üniter yapıları devletlerin temel hedeflerinden biri olan bölgesel farklılıkları azaltarak homojen bir toplumsal yapıya kavuşma amacı ile yerel yapıların güçlendirilmesi arasında ortaya çıkan çelişki aşılması zor bir sorun haline gelebilir.

Bir ulusu oluşturan farklı toplulukların varlığının kabul biçimi ve birarada yaşama kavramına verilen önem kadar ekonomik gelişmişlik düzeyi de yerel taleplerin kaderini belirleyen bir unsur olmaktadır. Ekonomik olarak güçlü ve siyasal kültüründe demokrasiyi benimsemiş demokrasilerde hukuk devleti anlayışının yerel köklerinin daha etkili roller üstlendikleri bir gerçektir. Bu nedenle ekonomik kalkınma çabası içinde olan ve tüm ulus düzeyinde demokratikleşme gayreti gösteren gelişmekte olan devletler hedeflerine ulaşabilmek için çoğu kez yerel alanda reformları gerçekleştirmekte isteksiz olabilmektedirler. Bu isteksizliklerinin gerekçesi olarak da yerel alana daha çok kaynak ve yetki kullanma imkanının verilmesinin ülkenin bütününde gelişme çabasını zayıflatabileceğini göstermektedirler.

183 Kemal Kirişçi ve Gareth M. Winrow, **Kürt Sorunu Kökeni ve Gelişimi**, Tarih Vakfı Yurt, İstanbul, 1997, s.197.

Gelişmiş demokrasilerde ise yerel özerklik talepleri her zaman demokratikleşmeye dönük bir gelişim olarak karşımıza çıkmamaktadır. Hatta bu tarz yaklaşımlar Batı Avrupa'da neofaşist yaklaşımların canlanması ile de sonuçlanabilmektedir.

1990'lı yıllarda, Neofaşist söylemlere sahip politik oluşumların Avrupa'da yükselişe geçtikleri görülmektedir. İtalya'da Kuzey Ligi, Belçika'da Flaman Bloğu ve Avusturya'da Hürriyetçi Parti Bölgeler Avrupası yaklaşımı ve refah şovenizmine dayalı propaganda yöntemleri ile bölgesel özerklik taleplerini ırkçı boyutta ifade etmektedirler¹⁸⁴.

Bu tarz ayrılıkçı yaklaşımlar etkilerini diğer ülkelere de yayabilmekte, Avrupa üzerinde bir taraftan sivil toplum ve yerel demokrasi üzerine kurulu yeni liberal yapılanma modelleri tartışılırken diğer taraftan yeni aşırı sağın gölgesi bu tartışmaları etkilemektedir. Farklılıkların ayrılması yönündeki neofaşist söylem, özellikle entegrasyon süreci içindeki Avrupa'da, yerel özerkliğin artırılması hedefini zor ulaşılır bir hedef haline getirmektedir.

Bu konuda teorik planda demokratik bir devletin siyasal özerkliği mutlak bir hak olarak kabul etmesi, devleti ya da herhangi bir zorlayıcı örgütlenmeyi de imkansız kılacak niteliktedir. Böyle bir yapıda herhangi bir grubun özerklik talebi karşısında bu hakkın elde edilmesi ve kullanılması önünde bir engel bulunmayacaktır. Dahl, demokratik bir devletin varlığının devletin hiç olmamasından daha iyi bir durum olduğu kabul edildiğinde, siyasal özerkliğin mutlak bir hak olarak tanınmasının yanlış olacağına işaret etmektedir¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Tanıl Bora, "Avrupa Üzerinde Neofaşizm Hayaleti", *Birikim*, S. 66, Ekim 1994, s. 31-39.

¹⁸⁵ Robert A. Dahl, *Demokrasi ve Eleştirileri*, Türk Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı, Ankara, 1993, s.251-252.

Bunun yanında artık tek boyutlu hale geldiği ifade edilen ideolojik yaklaşımlar içerisinde, batılı liberal demokrasi modellerinin aşınmasının ve sovyet modeli yerel iktidar kavramının da alternatifler arasında yer almasının imkansızlaşmasının, toplumsal yapıların yerel birimler bazında tartışılmasını yararsız hale getirdiği de ifade edilmektedir¹⁸⁶. Bu bakış açısına göre, önemli olan aşınan ve başarısız uygulamalarla varlığına son verilen modeller karşısında toplumsal birimleri daha bütüncül ve oluşmuş önyargıların ötesinde kavramlaştırmaktır. Meselenin yerel ya da ulusal boyutta alınması ikileminden çok her devletin kendi ölçütleri içinde kendine ait çözümler üretebilmesi önem kazanmaktadır.

Yerel yönetimlerde yeniden düzenleme çabalarının sorunun köklerine inememe olasılığı ve yapılan reformların peşisıra başka reformları gerektirme ihtimali de kamu yönetimi alanında bir başka sorun olarak karşımıza çıkar¹⁸⁷. Mevcut durumdan uzaklaşma çabaları farklı sorunları ortaya çıkarabilir. Yönetimsel reformların çoğu kez kesin çözümler üretememesi, büyük maliyetlere rağmen önceki döneme ait sorunların sürebilmesi, kurumsallaşmış yönetim biçimlerinin ve yöntemlerinin ortadan kaldırılması ve yerine tam olarak anlaşılammış ya da özümsememiş kurumların getirilmesi durmadan yeni düzenlemelerin yapılması biçiminde bir kısır döngüye neden olabilir.

Bu nedenle, yerel yönetimleri konu alan ve devlet yapısından anlamlı kopuşları içeren kapsamlı bir yeniden yapılanma, farklı bir kaotik halin habercisi haline gelecektir. Üstelik bu durum, bir üst birlik tipine bağlanmayı ve ulusalüstü yapılarda dahi tam olarak benimsenmemiş kuralları içeriyorsa durum daha da karmaşık bir hal alabilir.

186 Birgül Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE, Ankara, 1992, s.122.

187 Barbara Czarniawska-Joerges, "The Wonderland of Public Administration Reforms", **Organization Studies**, Vol.10, Iss.4, 1989, s. 531.

İşte bu noktada iç muhalefetin geleneksel yapıdan uzaklaşmalar karşısında gösterdiği tepkilerin yumuşatılması kadar, yerel alanda yapılacak reformları planlayan ve uygulamaya hazır hale getirenlerin ortaya koydukları yeni yapılanma biçiminin amaçlarıyla uygunluğunu daha iyi değerlendirmeleri önem kazanmaktadır.

Yerel alanda ve yerel demokrasiye dönük reformların, sayılan tüm bu eleştiriler ışığında makro düzeyde yapılacak bir düzenlemenin uyumlu bir parçası olarak, ulus-devlet yapılanmasının karşılaştığı ciddi krizlerin aşılmasında hassas bir alan olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu alanda yapılacak düzenlemelerin, geçmişten günümüze olmuş devlet yapılanmasında daha büyük krizlerin ortaya çıkmasına yol açmayacak biçimde, dikkatle ele alınması gereklidir. Hukuk devleti anlayışının bir tamamlayıcı olarak ulus düzeyinde demokratik açılımların gerçekleştirilmesi ile eşzamanlı ve politik alanda farklı görüşler arasında bir konsensüs içinde yerel alanın demokratikleştirilmesi en uygun çözüm gibi gözükmektedir.

2.2. TÜRKİYE'DE YEREL DEMOKRASİYE YENİ YAKLAŞIMLAR

2.2.1. 1982 ANAYASASI VE YEREL DEMOKRASİ

Türkiye'de üniter devlet yapısının unsurlarından biri olan yönetimin bütünlüğü ilkesi 1982 Anayasası'nda da (m.123) 1961 Anayasası'ndaki (m.112) ifadelerle öngörülmüştür¹⁸⁸. Buna göre yönetimin bütünlüğü çerçevesinde yönetim, merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarından oluşmaktadır. Anayasanın öngördüğü yerinden yönetim kuruluşları da kendi içinde hizmet

¹⁸⁸ 1982 Anayasası'nın 123. maddesine göre; "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır..."

bakımından yerinden yönetim kuruluşları ve yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrılmaktadır.

Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları olan yerel yönetimler alanında 1982 Anayasası, başta yönetimin bütünlüğü olmak üzere, 1961 Anayasası'nda yer alan esasları korumakla birlikte, önemli bazı değişiklikler de getirmiştir. 1982 Anayasası ile değişmeyenlerin başında yerel yönetimlerin anayasa ile güvence altına alınmış olması gelmektedir. Anayasal güvenceler, yerel yönetimlerle ilgili konuların yasa ile düzenlenmesi, karar organlarının demokratik seçimlerle oluşturulması, seçilmiş organlarla ilgili olarak denetimin yargıya dayandırılması ve yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasıdır. Böylece yerel yönetimler 1982 Anayasası'nda da, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, anayasal bir kurum olarak düzenlenmiştir. Aynı şekilde, 1961 Anayasası ile paralel olarak, 1982 Anayasası'nda yer alan yerel yönetim birimleri de il, belediye ve köy'dür¹⁸⁹.

Hiyerarşik denetim ile birlikte, yönetimin bütünlüğünü oluşturan ikinci unsur olarak kabul edilen vesayet denetimi¹⁹⁰, 1982 Anayasası'nda (m.127/5) 1961 Anayasası'nda yer alan hükümden (m. 116/4) farklı bir biçimde düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nda idari vesayet, "yerel yönetimlerin... merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir" biçimde öngörülmüş ve böylece temel ilkeleri belirleme yetkisini yasakoyucuya bırakılmıştır. 1982 Anayasası'nda ise, hem idari vesayet terimine yer verilmiş hem de temel ilkeler anayasa ile belirlenmiştir¹⁹¹. Böylece, 1982 Anayasası'nın aynı zamanda geriye gidiş sayılabilecek bir adımla,

189 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 1. fıkrası; "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." şeklinde düzenlenmiştir.

190 İl Han Özay, **Günlükte Yönetim**, Alfa, İstanbul, 1994, s.165.

191 Fıkraya göre; "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."

artık değiştirilmesi ve en azından yepyeni bir yaklaşımla yorumlanması gereken bir ilkeyi de anayasallaştırdığı görülmektedir¹⁹².

Merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi içinde kurulan yönetim ve kurumların eylem ve işlemlerini yasayla öngörülen sınırlar içinde kontrol etmek ve kararlarını bozabilmek yetkisi¹⁹³ olarak tanımlandığı gibi, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan bir hukuki araç¹⁹⁴ olarak da kabul edilmektedir. Yalnızca yönetsel makamlar tarafından uygulanabilen ve esas itibarıyla devletin genel menfaatlerini, devletin birliğini ve kamu hizmetlerinin uyumunu sağlamak amacı taşıyan idari vesayet yetkisi yasaya dayanır ve yasayla sınırlıdır. Ayrıca idari vesayet yetkisi yasayla hangi makam veya kişiye tanınmışsa o makam ve kişi tarafından kullanılır¹⁹⁵. İdari vesayet alanı da, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini, eylemlerini, organlarını ve personelini kapsamaktadır. Yerel yönetimlerde zaman zaman gereksiz harcamaların yapılması, yerel etkisi olan eşrafın baskısı ve parti çıkarları dolayısıyla eşitliğe aykırı işlemlerin yapılmasını önlemek üzere, bu kuruluşlar üzerinde idari vesayet uygulandığı belirtilmektedir. Buna göre, tek yapılı bir devlet olan Türkiye'de hem yetki genişliği hem de yerinden yönetim esasları benimsenmiş, böylece merkezden yönetimin sakıncaları giderilirken, bir denge de sağlanarak idarenin bütünlüğünün gerçekleştirilmesi öngörülmüştür¹⁹⁶. Ancak, İdari vesayet temelinde, yerel yönetimlerin yetersizliklerinden ötürü yapabilecekleri hataları önlemek¹⁹⁷ düşüncesinin sürdüğü görüşü daha doğru bir tespittir.

192 Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek, İstanbul, 1992, s.354.

193 Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, Turhan, Ankara, 1985, s.337.

194 Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj, Ankara, 1996, s.53.

195 Süleyman Arslan, "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 1-4 Mayıs 1990, 2. Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay, Ankara, 1991, s.510.

196 Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Beta, İstanbul, 1991, s.123; ve Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İ.Ü. Hukuk Fakültesi, Yayın No. 648, İstanbul, 1982, s.52.

197 Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, TODAİE-DPT, Ankara, 1967, s.52.

İdari vesayet denetimi, Türk yerel yönetim sisteminin yönetsel alanda en çok tartışılan ve eleştirilen konularından biridir. Bu tartışma ve eleştirinin de haklı olduğu yanlar çok açıktır. İlk başta, Anayasa düzenlemesinde idari vesayetin gerekçelerini oluşturan; yerel hizmetlerin yönetsel bütünlük ilkesine uygun biçimde yürütülmesi ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması, ifadeleri çok geniş bir alanının denetlenebilmesine imkan veren niteliktedir.

Ayrıca, 1982 Anayasası'nda (m.127/4) 1961 Anayasası'nda yer alan hükümlerle (m. 116/3) benzer şekilde, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı ifade edilirken; 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel organları ya da bu organların üyelerini İçişleri Bakanı'nın geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilmesi imkanının tanınması, yerel yönetimler üzerinde olumsuz bir başka düzenleme olarak dikkat çekmektedir.

Aslında, yerel yönetimlerin aldıkları kararlar ve yürüttükleri hizmetler üzerinde hukuka uygunluk denetiminin üzerine çıkacak biçimde yerindelik denetimi de yapmayı mümkün kılan, bir başka deyişle bir hizmetin yerel yönetimlerce yapıp yapılmamasına, yapılacaksa nasıl yapılacağına karışma yetkisini merkezi yönetime veren idari vesayet yerel uygulaması¹⁹⁸ yönetim özerkliği ile bağdaşmamaktadır¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Bu konuda örnek olarak; İl genel meclisinin bütün kararlarının valinin onayından geçmesi, belediyelerin bütçe, kesin hesap, fasıldan fasıla aktarma gibi kararlarının valinin onayından sonra kesinleşmesi, sınır ihtilafları, belediye sınırlarının değiştirilmesi, belde isimlerinin değiştirilmesinin merkezi yönetimin denetimine tabi olması, belediyelerin taşıt satın alınabilmesinin ve personel kadrolarının tasdikten başlamak üzere, üst dereceden maaş, fazla mesai ücreti ve prim verilebilmesinin Bakanlar Kurulunun iznine tabi olması gösterilebilir.

¹⁹⁹ Selçuk Yalçındağ, F. **Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, TODAİE, Ankara, 1992, s.10.

Türkiye’de, başta il özel idareleri olmak üzere bütün yerel yönetimlerin rüştlerini henüz kanıtlayamamış ve hiç bir zaman da gerçek ve tam hak sahibi olamayacak, vesayet altındaki tüzel kişiler olarak düşünüldüğü ve merkezi yönetimin tavrının da hep bu görüşe dayalı olduğu görülmektedir²⁰⁰.

1982 Anayasası’nın yerel yönetim seçimleri konusunda da, 1961 Anayasası ile kurulan sistemden farklı bazı tercihlerin bulunduğu görülmektedir. İlk farklılık 1982 Anayasası’nın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinin ilk fıkrasında yer alan “kanunda gösterilen seçmenler” şeklindeki ifadedir. Bu ifade yerel yönetimlerin genel karar organlarının katılımı sınırlandırılmış seçimlerle oluşturulabilmesi anayasal olarak mümkünmüş gibi bir izlenim yaratmaktadır. Ayrıca 1982 Anayasası’nın 127. maddesi’nde 1995 yılında yapılan bir değişiklikle, genel seçimlerden bir yıl önce ya da sonra yapılması gereken yerel seçimlerin genel seçimlerle aynı tarihte yapılmasını sağlayacak bir hüküm getirilirken, genel politik yapılanma ile yerel alandaki politik yapı arasında bir uyum sağlanmak istenmiştir.

Yine 1982 Anayasası’nda büyük şehir belediyelerinin kurulmasına imkan sağlayan düzenleme bir yenilik olarak dikkat çekmektedir²⁰¹. 25 Mart 1984 yılında yapılan yerel seçimlerle ilgili 2972 sayılı yasada, merkezinde birden çok ilçe bulunan illerde birer büyükşehir belediyesi meclisi ve ilçelerde de ilçe belediye meclisi oluşturulmasını öngörmüştü. Aynı yasa büyükşehir ve ilçe belediyeleri için belediye başkanı seçileceğini düzenlemekteydi. Böylece Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimi ile ilgili ilk yasal düzenleme yapılmıştır. Daha sonra, yerel seçimlerden önce, 195 sayılı KHK ile konu düzenlenmiş ve yerel seçimlerin ardından 9 Temmuz 1984’te büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa yürürlüğe girmiştir.

200 İI Han Özay, a.g.e., s.192.

201 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin 3. fıkrasının son cümlesi; “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” demektir.

Türkiye'de 1960'lardan bu yana hızlı nüfus artışı yaşanan büyük kent merkezlerinde yerel yönetimlerin karşılaştığı sorunlara bir çözüm yolu olarak düşünülen ancak 1984 yılına dek yaşama geçirilemeyen büyükşehir belediyesi sisteminin olumlu yanları kadar eleştiriye açık yanları da vardır. 3030 sayılı yasa ile, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi arasında gerek görevler gerekse yetki ve kaynaklar itibarıyla denge sağlanması yerine büyükşehir belediyesinin üstünlüğünün esas alınması oluşturulan sistemin en çok eleştirilen boyutudur²⁰².

1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası ile paralellik taşıyan bir başka konu bölgesellik, ya da bölge yönetimleri ile ilgili düzenlemedir. 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası'nda da bölge temeline dayalı yerel yönetim düzenlenmemiştir.

1961 Anayasası'nda bölge yönetimini öngören 115. maddenin 3. fıkrası²⁰³, önemli tartışmalara konu olmuş, fıkra ile sadece birden çok kamu hizmetinin belirli bazı bölgelerde örgütlenmesi amaçlanmıştır. Buna rağmen, önceki dönemde varolan ve baskıcı uygulamaları nedeniyle haklı tepkiler alarak kaldırılan Umumi Müfettişlik Teşkilatı'nın geri getirildiği yönündeki endişe ile bölgesellik yaratılacağı kuşkusunu Kurucu Meclis'te 115. madde üzerindeki tartışmaların şiddetini arttırmıştır²⁰⁴. Tartışmalar sonucunda bölge yönetimlerini düzenleyen hüküm gereği, merkezi yönetim örgütüne ancak bir ya da bir kaç kamu hizmetinin yerine getirilmesini amaçlayan bölge örgütleri kurabilme imkanı tanınmıştır²⁰⁵.

202 Ali E. Eke; "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", *Amme İdaresi*, C. 18, S. 4, Aralık 1985, s.54.

203 1961 Anayasası, 115/3. maddesinde "...belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceğini..." ifade eder.

204 Arif Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE, Ankara, 1966, s.78-79.

205 Atilla Nalbant, *a.g.e.*, s.193.

Bölgesel örgütler, 1982 Anayasası'nın 126. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenmiştir²⁰⁶. Buna göre, 1961 Anayasası'ndaki düzenlemede yer alan "belli kamu hizmetleri" yerine, "kamu hizmetleri" ifadesine yer verilmiş böylece, bölgesel örgütlerin hizmet alanlarına sınır getirilmesi uygulaması sona erdirilmiştir. Yine 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, bölgesel örgütler aracılığı ile "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlama" amacı öngörülmüştür. Bu hükme göre, bölge idarelerini, birden çok ilin dahil olduğu bir alanda yürütülen kamu hizmetleri bakımından bir tür eşgüdüm görevi ile donatılmış taşra örgütleri olarak kabul etmek gerekir²⁰⁷. Bu konuda 1982 Anayasası'nın esas farklılığı ise, bölgesel merkezi yönetim örgütlerinin yönetiminin yetki genişliğine dayandırılmamasıdır. Anayasa yetki genişliği ilkesini sadece illerin yönetimi için öngörerek, mülki idarenin temel birimi olarak ili öngörmüştür²⁰⁸.

Merkezi yönetimin bölge örgütlenmesi ile ilgili olarak Bölge valiliği konusu, 4 Ekim 1983 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 71 No'lu Kanun Hükmünde Kararname ile gündeme gelmiştir. Anayasa'nın 126. maddesine dayanılarak merkezi yönetimin büyük bir taşra kuruluşu biçiminde düşünülen yapılanma sekiz ilde²⁰⁹ bölge valiliği kurulmasını amaçlıyordu²¹⁰. Ancak KHK Anayasa'nın 126/3. fıkrasına aykırı olarak yetki genişliği esasına dayanan ve il üzerinde bir taşra örgütü gibi düşünülen bir örgütlenme öngörmekteydi. 11 Temmuz 1984 tarihinde TBMM, Anayasa Komisyonu'nun düzenlemenin Anayasa ile bağdaşmayacağı yönündeki görüşüne uyararak, KHK'yi reddetmiştir.

206 1982 Anayasası'nın 126/3. maddesine göre; "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir".

207 Metin Günday, *a.g.e.*, s.307.

208 Atilla Nalbant, *a.g.e.*, 194.

209 Söz konusu iller; Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir'dir.

210 Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, TODAİE, Ankara, 1991, s.190-191.

1982 Anayasası çerçevesinde, bölge yönetimleri ile ilgili bir başka gelişme 1989 yılında 388 sayılı KHK ile kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi'dir²¹¹. GAP idaresi 388 sayılı KHK'nin 1. maddesine göre, Başbakanlığa bağlı tüzel kişiliğe sahip bir kuruluştur. İdare, bölge kapsamına giren illerde kalkınma plan ve programları kapsamına giren tüm faaliyetleri yürütmek, bölge kaynaklarının kullanımını sağlamak, bölge için gerekli araştırma ve uygulama projeleri yapmak, imar ve alt yapı plan, proje ve uygulamalarını yerine getirmekle görevli kılınmıştır. GAP İdaresi'nin devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması nedeniyle Anayasa'nın 126/3. maddesi kapsamında bir bölge kuruluşu olarak nitelendirilmesi mümkün görülmemektedir²¹². Yine aynı şekilde, belli bir kamu hizmetini yerine getirmek amacıyla kurulan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından, görevli olduğu kamu hizmeti alanının genişliği nedeniyle ayrılmaktadır. Bu tespitler ışığında, GAP idaresi istisnai bir kuruluş olarak, Başbakanlığın ağırlaştırılmış idari vesayet denetimi altında, yönetsel ve mali özerkliği düşük, bölgesel kamu kurumu olarak tanımlanmaktadır²¹³.

1982 Anayasası'nın 126. maddesi ışığında bölge yönetimleri genel olarak, yerel hizmetlerin görülmesinde başarılı olma ihtimali düşük bir yönetim biçimi olarak değerlendirilmektedir. Buna gerekçe olarak, bölgeciliğin bir tür merkezizet yaratacak olmasına bağlamaktadır. Ayrıca, yetkili büyük bölgelerin varlığının federalizme gideceği ve yönetsel kademelenme artacağı için yönetimde etkinliğin sağlanamayacağı²¹⁴ yönündeki görüşler günümüze kadar uygulamada belirleyici olmuştur. .

211 GAP İdaresi 27.10.1989 tarih ve 388 sayılı KHK ile Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt ve Şanlıurfa illerini kapsamına alarak kurulmuştur.

212 Metin Günday, **a.g.e.**, s.309.

213 Atilla Nalbant, **a.g.e.**, s.222.

214 Vakur Versan, **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat**, Fakülteler, İstanbul, 1984, s.192.

1982 Anayasası'nın yerel yönetimler alanını düzenleyen hükümleri ile ilgili tespitler ışığı altında siyasi iktidarların yerel yönetim anlayışının aşırı merkeziyetçilik kadar dengeli bir merkez-yerel yönetim ilişkisi arasında herhangi bir noktada olmasının mümkün olduğu söylenebilir²¹⁵. Ancak dikkatli bir okuma sonrasında, 1982 Anayasası'nın yerel alana bakışının 1961 Anayasası'ndan çok önemli farkları içerdiğini ifade etmek gerekir. Uygulamada rastlanılan sorunlar kadar, yerel demokrasi alanında yaşanan eksiklikler bu durumun en açık göstergeleridir. Bütüncül bir demokrasi anlayışının uzağında kalan ve dolayısıyla yerel demokrasinin gelişimi için uygun bir yapıda bulunmayan 1982 Anayasası'nın özü, liberal anayasacılık anlayışının tersine, devlet ve otoritedir. Anayasa, toplumsal ve politik yaşamın ve bu yaşamın bir parçası olan yerel demokrasinin kendi dinamikleri içinde gelişimi için uygun ortamı yaratmak yerine, bütün alanları global bir devlet-toplum projesi içinde tutmayı²¹⁶ amaçlamaktadır.

2.2.2. TÜRK ANAYASA MAHKEMESİ'NİN YEREL DEMOKRASİYE YAKLAŞIMI

Anayasa Mahkemeleri hukukla politikanın bağdaştırılması, iki farklı toplumsal unsurun sınırlarının çizilmesi görevini üstlenerek demokratik hayatın güvencesini oluşturan kurumlardır. Türk Anayasa Mahkemesi de verdiği kararlarla demokratikleşme tartışmaları içinde yerini almaktadır. Yerel demokrasi kavramını anayasal açıdan değerlendirebilmek için Anayasa Mahkemesi içtihadını, hem

215 TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE, Yayın No.247, Ankara, 1992, s.43-44.

216 Bülent Tanör, *İki Anayasa: 1961-1982*, Beta, İstanbul, 1994, s.154. Benzer bir biçimde, Ergun Özbudun da, 1982 Anayasası'nın başlıca özelliklerini sayarken; "1982 Anayasası, otorite-hürriyet dengesinde otoritenin ağırlığını artırmıştır" ve "1982 Anayasası 1961 Anayasası'na göre daha az katılımcı bir demokrasi modelini benimsemiştir" ifadelerini kullanmaktadır. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin, Ankara, 1993, s. 42.

yerel yönetimlerle ilgili yasaların anayasaya uygunluk denetiminde hem de siyasi parti kapatma davalarında, gözden geçirmek gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi'ne göre yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesinin bir sonucu olarak özerk, karar organları serbestçe oluşan, karar alma özgürlükleri bulunan birimlerdir. Merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında yer alan ve seçimle oluşturulan kendi organlarının aldığı kararları uygulama yetkisine sahip olan yerel yönetimler, Anayasa Mahkemesi'nce demokratik yapının temeli olarak nitelendirilmektedir²¹⁷. Yer yönünden yerinden yönetim uygulamasında yerel gereksinimler için örgütlenmenin temel alındığı ve organların yerel halk tarafından seçilmesi ilkesinin benimsendiği ifade edilirken, demokratik katılımın ilk aşaması olan yerel yönetimlerin oluşumunun bu örgütlerin tanımına, yapısına işlevine, amacına uygun yöntemlerle gerçekleştirilmesi gerektiği söylenmektedir²¹⁸.

Bu tespitlerden sonra, Anayasa Mahkemesi'nin yerel yönetimlere bakışı, egemenliğin esas olarak merkezi yönetimce kullanılması yönündedir²¹⁹. Ancak Anayasa Mahkemesi bu yaklaşımını ifade ederken, yerel yönetimleri güçlendirici düzenlemelerin yapılamadığına dikkat çekmekte²²⁰ ve yerel alanda yoğunlaşan beklentilerin hukuk devleti anlayışıyla ve çağdaş boyutlarda karşılanması

217 AYM'nin 1987/22 Esas sayılı ve 1988/19 Karar sayılı Kararı, Karar Günü 13.6.1988, AYMKD S. 24, Ankara, 1989, s.303.

218 Aynı Karar, s.303.

219 Zafer Üskül, "Yeni Bir Demokrasi Arayışı: Yerel Demokrasi", **Anayasa Yargısı**, C.10, Anayasa Mahkemesi, Yayın No.28, Ankara, 1993, s.342.

220 Anayasa Mahkemesi bir Karar'ında; "Çok partili siyasi yaşama geçilmesiyle, tek partili sessiz yönetim tipinden çok sesli toplum yaşamı evresine girilmiş, yeni koşulların baskısı, yönetim yapılarının işlev ve etkinliklerini tartışma zeminine çekmiştir. Bu evrede, özellikle yerel yönetimler, daha güçlü özerk bir statüye kavuşma amacıyla birikmiş istemlerini sürekli yoğunlaştırırken, merkezden yönetimin geleneksel esirgeyici ve duyarlı tavırlarını karşılarında bulmuşlardır. Akılcı, uyumlu, dengeli, çağdaş ve üretken birer yerel yönetim yapısını oluşturma gereksinimine karşılık, klasik bürokrasinin egemen olduğu merkezden yönetimin uygun gördüğü takdire dayalı ölçüler, çelişki ve çekişmelerin sürekli ve başlıca nedenlerinden biri olmuştur. Özellikle il özel yönetimlerinin yürüttükleri ve çoğunluğu kırsal alana yönelik yerel nitelikli bir çok görevlerin ve akçalı kaynakların, çıkarılan yasalarla doğrudan merkezden yönetime, merkezi yönetimin taşra birimlerine ya da hizmet ademi merkezli kuruluşlarına aktarılmasındaki ve zamanla varlık nedenlerinin bile tartışma konusu haline getirilmesindeki başlıca etkenlerden birinin, bu çelişki ve çekişmelerin olduğu söylenebilir." diyerek yerel yönetimler alanında yapılması gerekenler konusunda görüşünü ifade etmiştir. AYM'nin 1987/18 Esas sayılı ve 1988/23 Karar sayılı Kararı, Karar Günü 22.6.1988, AYMKD, C. 24, Ankara, 1989, s.331.

ihtiyacının devam ettiğini belirtmektedir²²¹. Anayasa Mahkemesi bir kararında yerel yönetimler açısından özerkliği, "Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisi" olarak tanımlamıştır²²². Aynı kararda idari vesayet yetkisinin, "merkezi yönetim elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülmemeyeceği", bu yetkinin "aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi, sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da" değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir²²³. Ancak yine aynı kararda, Anayasa Mahkemesi'nin, yerel yönetimlerin bütçe hazırlama ve yürürlüğe koyma usulünün İçişleri Bakanlığı'nca belirlenmesini "ülke düzeyinde uygulama birliği ve uyumu" sağlamanın bir gereği olarak belirlemesi, eleştirilere neden olmuştur²²⁴.

Anayasa Mahkemesi idari vesayet yolu ile, yerel yönetimlerin özerkliği ve idarenin bütünlüğü arasında bir dengenin oluşturulduğunun altını çizirken konunun 1982 Anayasası'nda düzenleniş biçimi ile, merkezi ve yerel yönetim arasında zorunlu görülen denge halinin iki yönetimden biri lehine bozulmasının önlenmek istendiğini belirtmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, anayasakoyucu yerel yönetimlere özerklik tanıırken merkezi yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisi vermektedir. İdari vesayet olarak adlandırılan bu denetimin çerçevesi yine Anayasa tarafından çizilmiş ve iki yönetim arasında doğması muhtemel yetki çatışmaları önlenmek istenmiştir²²⁵. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında kurulacak

221 Aynı Karar, s.332-333.

222 Aynı Karar, s.334.

223 Aynı karar, s.334.

224 Zafer Üskül, a.g.m., s.343.

225 AYM'nin 1990/38 Esas Sayılı ve 1991/32 Karar sayılı Kararı, Karar Günü 26.9.1991, AYMKD, S. 27, C. 2, Ankara, 1993, s.550.

olan denetim ilişkisinin ancak idari vesayet yetkisinin kullanılması biçiminde gerçekleşebileceğini söyleyen Anayasa Mahkemesi, idari vesayeti; “merkezi yönetimin yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama yetkisi” olarak belirlerken, bu yetkinin yerel yönetimlerin yetkilerini ortadan kaldırarak ve etkisiz kılacak biçimde kullanılmayacağını da ifade etmektedir²²⁶.

GAP İdaresi'nin kuruluşuyla, İdare sınırları içinde kalan yerel yönetimlerin yetkilerinin bir merkezi yönetim kuruluşuna geçmesinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla yapılan başvuruda, Anayasa Mahkemesi yetkilerin merkezi yönetime aktarılmasını Anayasa'ya uygun bulmuştur²²⁷. Anayasa Mahkemesi, böylece, yetkilerin esas olarak merkezi yönetim organları tarafından kullanılması yönündeki içtihatını sürdürmüştür.

Türk Anayasa Mahkemesi kararlarında, Türkiye'nin devlet yapısı üzerine yapılan tartışmalara ışık tutucu görüşler de belirtmektedir. Federal ya da bölgesel devlet yaklaşımları konusunda, “tekil devlet esasına göre düzenlenen Anayasa'da, federatif devlet sisteminin benimsenmediğini” ve “siyasi partilerin, Türkiye'de federal sistem kurulmasını savunamayacaklarını” belirtirken, “tekil devlet sisteminde birden çok egemenlik yoktur” diyerek kesin bir sınırlama getirmektedir²²⁸. Devletin tekliği ilkesine aykırı olarak, bir siyasi parti tarafından etnik bir azınlığın Türk Devleti'nden ayrı bir devlet kurabileceğinin savunulması da, Anayasa Mahkemesi tarafından 1982 Anayasası'na aykırı bulunmuştur²²⁹.

²²⁶ Aynı karar, s.550-551.

²²⁷ AYM'nin 1990/1 Esas sayılı ve 1990/21 Karar sayılı Kararı, Karar Günü 17.7.1990, Resmi Gazete, 16.7.1991 tarih ve 20931 sayılı, s.13-62. Anayasa Mahkemesi bu Karar'ını: “388 sayılı Kanun Hükmünde Karaname, yerel yönetimlerin yasal yetkilerine son vermekte, bunların yeterli mali olanakları ve teknik kadroları bulunmaması gibi nedenlerle yapamadıkları plan ve altyapı gibi hizmetlerin, kurulan örgüt tarafından yerel yönetimlere herhangi bir yük getirilmeden yapılmasını öngörmektedir.” diyerek gerekçelendirmektedir.

²²⁸ AYM'nin 1991/2 Esas sayılı (Siyasi Parti-Kapatma) ve 1992/1 Karar sayılı kararı, Karar Günü 10.7.1992, AYMKD, S. 28, C. 2, s.802.

Bölünmez bütünlük ilkesi kapsamında, devletin bağımsızlığının ülke ve ulus bütünlüğünün korunmasını da kapsadığını ifade eden Anayasa Mahkemesi, tarihsel niteliği gereği kuruluşundan bu yana tekil bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti'nin yapısının korunması konusunda Anayasa ile etkili yaptırımlar da getirildiğini söylemektedir²³⁰. Bir başka kararında ise, Anayasa Mahkemesi, tek uluslu devlet yapısıyla çok uluslu devlet yapısı içinde vatandaşlık haklarıyla sosyolojik gelişmenin farklı olmasının doğal olduğuna işaret ederken, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının hakları ile aynı kökenden gelişe bağlı olarak diğer ülke vatandaşları hakları arasında bağlantı kurulmasının bir dayanağı olmadığını belirtmektedir²³¹.

Anayasa Mahkemesi, kültürel kimliğin önemli bir boyutunu oluşturan etnik dil ve bu dille eğitim konusunda ise Anayasa'nın 26. ve 14. maddelerine atıfta bulunarak, öğretim ve eğitim birliği ile ilköğretimin zorunlu olmasının ve bu yolla

229AYM'nin 1993/4 Esas Sayılı (Siyasi Parti-Kapatma) ve 1995/1 Karar sayılı kararı, Karar Günü 19.7.1995, Resmi Gazete, Sayı 23148, Tarih 22.10.1997, s. 66.

230AYM'nin 1993/1 Esas sayılı (Siyasi Parti-Kapatma) ve 1993/2 Karar sayılı kararı, Karar Günü 23.11.1993, Resmi Gazete, 14.02.1994 tarih ve 21849 sayılı, s. 73-74. Anayasa Mahkemesi kararında: "... Özen ve duyarlılıkla sürdürülen yapı, ulusun varlık nedeni olup başka ülkelerin koşulları ile bir tutulamaz. Bu temel ilkedен ödün verilemez. Gerçekte olmayan bir insan hakkı sorunu ileri sürülerek, devleti parçalamaya yönelik girişimler, azınlık bulunduğu bahanesine dayanak yapılamaz. Tekil devlet esasına göre düzenlenen Anayasa'da federatif devlet sistemi benimsenmemiştir. Bu nedenle siyasi partiler, Türkiye'de federal sistem kurulmasına programlarında yer veremezler ve bu yapıyı savunamazlar. Devlet yapısında 'bölünmez bütünlük' ilkesi; egemenliğin ulus ve ülke bütünlüğünden oluşan tek bir devlet yapısıyla bütünleşmesini gerektirir. Ulusal devlet ilkesi, çok uluslu devlet anlayışına olanak vermediği gibi böyle düzende federatif yapıya da olanak yoktur. Federatif sistemde federe devletler tarafından kullanılan egemenlikler söz konusudur. Tekil devlet sisteminde ise, birden çok egemenlik yoktur. 'Devletin ülkesi ve ulusuyla bölünmez bütünlüğü' kuralı, azınlık yaratılmamasını, bölgecilik ve ırkçılık yapılmamasını ve eşitlik ilkesinin korunmasını içermektedir. 'Egemenlik' ve 'devlet' kavramlarının, 'ulus' kavramıyla bütünleşmesi, devletin herhangi bir etnik kökenden gelenlerle ya da herhangi bir toplumsal sınıfla özdeşleştirilmesine engeldir....Anayasa'daki 'Türk Milleti' tanımı içinde dinsel inanç ve etnik kökeni ne olursa olsun her yurttaş tam eşitlikle yer almakta, bu tanım köken özelliklerinin açıklanıp kullanılmasını asla yasaklamamaktadır. Tersine savlar, yapay halk-ulus nitelermeleri, bölücülük ve ayrımcılık özendirmeleri olmaktan öteye geçemez...." demektedir.

231 AYM'nin 1993/2 Esas Sayılı (Siyasi Parti-Kapatma), ve 1993/3 Karar sayılı kararı, Karar Günü 30.11.1993, Resmi Gazete, Sayı 22016, Tarih 9.8.1994, s.71-72. Aynı kararda Anayasa Mahkemesi; "...Yetmiş sene önce kurulan çok uluslu devletlerin bugün ulus yapılarına göre ayrı ayrı devletleşmesi; bin yıl bir arada yaşamış, sosyolojik bütünleşmenin neticesi olarak gönül birlikteliği içinde Tek ulus olarak devlet kurmuş, vatandaşlarına eşit siyasal, hukuksal ve ekonomik haklar tanımış tek uluslu devletlerin de değişik kökenden gelen toplulukların varlığı nedeniyle ayrı uluslar ve devletler haline gelmesini gerektirmez." demektedir.

ulusal bütünlük ve dayanışmanın sağlanmasının gereği olarak, Türkçe'den başka hiç bir dilin eğitim ve öğretim kurumlarında okutulamayacağına işaret etmektedir²³².

Aynı konuyla ilgili olarak, bir başka kararda, "özellikle belli büyüklükteki ülkelerin tümünde; din, ırk, dil ve mezhepleri farklı toplulukların bulunması"nın doğal olduğu, fakat, "bunların her birine azınlık statüsü tanıma" ve "başlangıçta kabul edilebilir istekler gibi görünen, kültürel kimliğin tanınması istemleri"nin ülke ve millet bütünlüğü ile bağdaşmadığı ifade edilirken²³³, aynı kararda, bölgelerin ulusal kimliği olamayacağı ve Anayasa'nın "özerklik ve özyönetim yöntemlerine kapalı" olduğu belirtilmektedir²³⁴.

Anayasa Mahkemesi, baktığı davalarda, usulüne uygun biçimde yürürlüğe konulmuş uluslararası andlaşmaları da dikkate almaktadır. Ancak, uluslararası hukuk kurallarının görülen davalarda uygulanması konusunda, öncelikli olanın iç hukuk kuralları olduğunu da belirtmektedir²³⁵. Bir kararda, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı sürecinin önemli bir aşaması olan Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartı'na atıfta bulunularak, Şart'ın azınlık hakları alanında getirdiği düzenlemelerin etkisi değerlendirilmiştir²³⁶. Şart'a atıfta bulunulan bir başka kararda Anayasa

232AYM'nin 1993/3 Esas sayılı (Siyasi Parti-Kapatma), 1994/2 Karar sayılı kararı, Karar Günü 16.6.1994, Resmi Gazete, Sayı 21976 (mükerrer), Tarih 30.6.1994, s.102-103.

233AYM'nin 1990/1 Esas sayılı (Siyasi Parti-Kapatma) ve 1991/1 Karar sayılı kararı, Karar Günü 16.7.1991, AYMKD, S. 27, C. 2, s.956.

234Aynı Karar, s. 964-965.

235AYM'nin 1993/3 Esas sayılı (Siyasi Parti-Kapatma), 1994/2 Karar sayılı kararı, Karar Günü 16.6.1994, Resmi Gazete, Sayı 21976 (mükerrer), Tarih 30.6.1994, s. 108-109'da Anayasa Mahkemesi; "Anayasa Mahkemesi Anayasa'da ve Anayasa'ya uygun yasa kurallarında açıklık varken, bunları bir yana itip hukuk dışı uygulamalara yol açacak biçimde yorumlara giderek yasalara aykırı davranışlara geçerlik kazandırmaz. Siyasi Partiler Yasası ile Anayasa'nın bu konudaki hükümleri değişmemiştir. Bir yasa yeni bir yasa ile kaldırılmadıkça uygulanmasının süreceği hukukun değişmez kurallarındandır. Anayasa ve Siyasi Partiler Yasası değişmedikçe Anayasa Mahkemesi bunları uygulayacaktır." diyerek iç hukukun üstünlüğünün altını çizmektedir.

236 AYM'nin 1990/1 Esas sayılı (Siyasi Parti-Kapatma) ve 1991/1 Karar sayılı kararı, Karar Günü 16.7.1991, AYMKD, S. 27, C. 2, s. 965'de değerlendirme; "Kimi siyasal nedenlerle dış etkenlerden kaynaklanan, kimi varsayım, yorum ve bahanelere dayanan, insan hakları ve özgürlük savlarıyla yoğunlaştırılan sakıncalı amaçlara geçerlik tanınmaz. Devlet "TEK"dir, ülke "TÜM"dür, ulus "BİR"dir. Ulusal birlik, devleti kuran, ulusu oluşturan toplulukların ya da bireylerin etnik kökeni ne olursa olsun, yurttaşlık kurumu içinde ayrılmaz

Mahkemesi, ulusal ve üniter devlet yapısının etnik farklılıklara göre tartışılmasına uluslararası hukuksal belgelerin olanak tanımadığını belirtirken²³⁷, Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartı'nın ırkçılığı, etnik düşmanlığı ve terörizmi kınadığını, ülke bütünlüğünü ve demokratik düzeni yıkmayı amaçlayan kişi, grup ve örgütlere karşı koruma ve kollama sorumluluğunu uluslararası bir çağrı olarak kabul ettiğini belirtmektedir²³⁸.

Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında ise, Birleşmiş Milletler'e üye devletlerin katılımıyla 1993 yılının Haziran ayında Viyana'da düzenlenen Dünya İnsan Hakları Konferansı sonunda yayımlanan Deklarasyon'a yollama yaparak, uluslararası hukuk kurallarının; devlet, ülke ve ulus bütünlüğünün bozulmasına olanak tanımadığını ifade etmektedir²³⁹.

birliklilikleriyle gerçekleşir. Anayasada ve yasalarda yurttaşlar arasında ayrımı öngören hiç bir kural bulunmadığı gibi, kimsenin soy kökeninin yadsınması ya da kabul edilebilecek yeni bir savı da yoktur. Lozan Barış Andlaşmasıyla 18 Ekim 1925 günlü "Türkiye ve Bulgaristan Arasındaki Dostluk Andlaşması"nda sayılanlar dışında Türkiye'de "azınlık" ya da "ulusal azınlık" bulunmamaktadır. Diğer kökenli yurttaşlar gibi Kürt kökenli yurttaşların da kimliklerini belirtmeleri yasaklanmamış, azınlık ve ayrı ulus olmadıkları, Türk ulusu dışında düşünülmecekleri devlet bütünlüğü içinde anlatılmıştır. 21 Kasım 1990 günlü Paris Şartı'nın bağlayıcılığı ve bu Şart'ta Kürt kökenli yurttaşların azınlık sayılmasını gerektiren bir kural yoktur. Ulusal ve tekil devlet etnik ayrılıklarla tartışılmaz. Herkesin, her zaman karşılaşabileceği ve giderilerek hukuk devletinde karşılığı istenebilecek ayrıcalık, çelişki, haksızlık ve yanlışlıklar insan hakları alanında sömürü nedeni yapılarak, gerçekler saptırılıp çarpıtılarak, üstü kapalı biçimde, ayrı ulus yoluyla ayrı devlet amaçlanamaz. Tartışılmaz kavramlar ve değerlerle, ödün verilmesi olanaksız ilke ve niteliklerin kaynağı Türkiye Cumhuriyeti'dir. Türkiye Cumhuriyeti'nin de taraf olduğu Yeni Bir Avrupa İçin Paris Yasası, ırkçılığı, etnik düşmanlığı ve terörizmi kınamış ve "Güvenlik" ve "Ek-1" bölümlerinde de açık olarak ülke bütünlüğü ve demokratik düzeni yıkmayı amaçlayan hareketlere girişen kişi, grup ve örgütlere karşı koruma ve kollama sorumluluğunu milletlerarası bir çağrı olarak kabul etmiştir. Yasa, kürt kimliği, kürt adı yoluyla kürtçülükle bölücülük yapılmasına olur vermemektedir." şeklinde yapılmıştır.

237 AYM'nin 1992/1 Esas Sayılı (Siyasi Parti-Kapatma) ve 1993/1 Karar sayılı kararı, Karar Günü 14.7.1993, Resmi Gazete, Sayı 21672, Tarih 18.10.1993, s.212.

238 Aynı Karar, s.214-215. Anayasa Mahkemesi bu konuda; "...Devleti yıkmaya yönelik faaliyetlerin demokratik haklar kapsamında ve bir özgürlük olarak değerlendirilmesi olanaksızdır. Demokrasi, hak ve özgürlüklerin güvenceye bağlandığı, demokrat işlerliğin her alanda yaşandığı, çoğulcu ve katılımcı bir kurallar ve kurumlar düzenidir." ve "Demokrasilerde, ırk ayrımcılığı, bir siyasi partinin ve milletvekilinin dayanağı, amacı ve ereği olamaz. İrk ayrımcılığının aracı durumuna düşen partinin varlığını sürdürmesi yasalar karşısında olanaksızdır. Devletin ülkesi ve ulusuyla birlikte bütünlüğünü koruması en doğal hakkı olup, kamu düzenini insan haklarını koruma yönünden de sarsılmayacak görevidir." demektedir.

239 AYM'nin 1993/4 Esas Sayılı (Siyasi Parti-Kapatma) ve 1995/1 Karar sayılı kararı, Karar Günü 19.7.1995, Resmi Gazete, Sayı 23148, Tarih 22.10.1997, s.68-69. Kararda Deklarasyon'da yer alan; "... kendi geleceğini belirleme hakkının, Eşit Haklar ilkesine uygun olarak ırk, din ve renk ayrımı gözetmeksizin ülkesine ait bütün insanları temsil eden bir hükümete sahip egemen ve bağımsız bir devletin, ülke bütünlüğü ve siyasi birliğini kısmi veya bütüncül biçimde parçalayacak herhangi bir eylemin desteklenmesi ve bu eyleme yetki verilmesi anlamında yorumlanamayacağı..." ifadesine yollama yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi kararları, temel sorunlar üzerinde hukuksal boyutta değerlendirme imkanı sağlarken teorik tartışmalara da ışık tutmaktadır. İlk başta yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönündeki talepler karşısında en önemli engelin 1982 Anayasası'nın merkezîyetçi yaklaşımının olduğu Anayasa Mahkemesi kararları ile ortaya çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesi anayasa yapıcının genel tercihine uyarak yetki ve sorumluluğun merkezde toplanması yönünde kararlar vermektedir.

Devlet kurumları arasında yetki sınırlarının belirlenmesine ilişkin anayasaya uygunluk denetiminde; yasama, yürütme ve yargı arasındaki yatay güçler ayrımının güvencesi olan Anayasa Mahkemeleri, yerel özerkliğin tanınması ile merkezi ve yerel kurumlar arasındaki düşey güçler ayrımının da güvencesi haline gelmektedir. Türkiye'de Anayasa Mahkemesi'nin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yaşanan yetki paylaşımı uyuşmazlıklarını içtihatlarıyla yerel özerliğe uygun biçimde çözebilmesi, ağır merkezîyetçi yapının aşılabilmesi ölçüsünde söz konusu olabilecektir²⁴⁰.

Sorunun ikinci boyutu ile ilgili olarak da Anayasa Mahkemesi, siyasi partiler konusunda Anayasa ve Siyasi Partiler Yasası'nın getirdiği ideolojik yasaklamalar çerçevesinde, bölücü ve ayrılıkçı partiler modeli²⁴¹ üzerinde önemli kapatma kararları almıştır. Bu konuda, Anayasa'da yer alan genel sınırlama maddeleri, yani Başlangıç, 5. madde, 13. madde ve 14. madde, kaldırılmadıkça ya da değiştirilmedikçe bu tür kapatma kararları devam edecektir. Yine, Siyasi Partiler Yasası'nın 79. ve 93. maddeleri arasında düzenlenen ve ulusal devlet niteliğinin korunmasına yönelik hükümler de kapatma kararlarına dayanak olmakta ve eleştirilmektedir²⁴².

240 İbrahim Ö. Kabaoğlu, *Anayasa Yargısı*, İmge, Ankara, 1994, s.107.

241 Bülent Tanör, "*Siyasal Partiler Yasası*", TÜSİAD, Siyasal Partiler Yasası, Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi, Tartışma Toplantıları Dizisi - 1, İstanbul, 1997, içinde s.20.

242 a.g.k., s.22-23. Bülent Tanör, Siyasal Partiler Yasası'nın 81. maddesinin kaldırılmasını önerirken, bu maddede yer alan "ülkede siyasi partiler dilsel, dinsel, mezhepsel azınlıklar olduğunu ileri süremezler"

Anayasa Mahkemesi, demokratik, sosyal bir hukuk devleti yapısının beklentilerine uygun olarak, siyasal iktidarı frenleme ve rejimin temel değerlerini koruma işlevini yerine getirirken, anayasal rejimi zorlamaktan da çekinmektedir²⁴³. Bu açıdan, 1982 Anayasası'nda ve yasalarda gerekli değişiklikler yapılmadan, Anayasa Mahkemesi'nden tutumunu değiştirmesini beklememek gerekmektedir.

2.2.3. KURUMSAL YAKLAŞIMLAR

Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili tartışmaların merkezinde yer alan kurumlar, hükümet, siyasi partiler ve devlet yapılanması dışında kalmakla beraber kamusal nitelik taşıyan diğer kurumlardır. Hükümetlerin konuya yaklaşımlarının ortaya çıkarılabilmesi için incelenen hükümet programları yanında, 55. Hükümet tarafından TBMM'nin gündemine taşınan 1997 yılı Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, siyasi partilerin seçim bildirgeleri ve diğer yayınları merkezi yönetimin yerel demokrasiye bakışını gösteren ipuçlarını sunmaktadır. Diğer kamusal kurumlar ise genellikle birer öneriler sepeti biçiminde olan yayınları ile tartışmalara katılmaktadırlar.

ifadesinin saçma olduğunu düşünürken, kültürel kimliklerin savunulmasının hoşgörüle karşılanması gerektiğini ifade etmektedir.

²⁴³ Artun Ünsal, **Siyaset ve Anayasa Mahkemesi**, A.Ü. S.B.F., Yayın No.443, Ankara, 1980, s.324.

2.2.3.1. Hükümet Programlarında Yeralan Yaklaşımlar

Hükümet programlarının incelenmesine, kendinden önceki dönemleri izlemesi ve tekrar etmesi nedeniyle 47. Hükümet'in programından başlanmıştır.

10 Kasım 1989 tarihinde TBMM'ne sunulan 47. Hükümet Programı'nda²⁴⁴, 1983-1989 döneminde görevde bulunan 45. ve 46. Hükümet'in faaliyetleri değerlendirilirken, yerel yönetimlere önemli mali kaynakların tahsis edildiği ve yetkilerinin artırıldığı belirtilmektedir. Program, yerel yönetimler alanında, il, ilçe ve büyük şehir sayısının belli esaslar çerçevesinde artırılacağı ve yerel yönetimlerle ilgili yasaların bu yönetimleri daha da güçlendirecek şekilde değiştirileceğini ifade etmektedir²⁴⁵.

23 Haziran 1991'de kurulan ANAP Hükümeti'nin TBMM'de okunan Programı²⁴⁶ da, yerel yönetimler konusunda kısa ve genel ifadelerle yetinmektedir. Program'da 47. Hükümet'in Programına paralel olarak mülki idare taksimatında coğrafi, ekonomik unsurlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınarak yeni il, ilçe ve belediye kurulması yanında mahalli idarelere personel yetiştirilmek üzere bir eğitim kurumunun faaliyete geçirileceği ifadeleri yer almaktadır²⁴⁷.

²⁴⁴ 16 Kasım 1989 tarih ve 20344 sayılı Resmi Gazete, s.1-44.

²⁴⁵ Aynı Resmi Gazete, s.35.

²⁴⁶ 6 Temmuz 1991 tarih ve 20921 sayılı Resmi Gazete, s.1-20.

²⁴⁷ Aynı Resmi Gazete, s. 8.

19 Kasım 1991'de imzalanan Doğru Yol Partisi (DYP) ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) Ortak Hükümet Protokolü'nde yerel yönetimlere kısa bir bölüm ayrılmıştır. Bu bölümde; devletin yeniden yapılanması içinde yerel yönetimlerin yeniden düzenleneceği, il genel meclislerinin ve belediye meclislerinin yetki ve kaynaklarının arttırılacağı, büyük metropoller için özel yaklaşımlar ve projeler gerçekleştirileceği ifade edilmektedir²⁴⁸.

DYP ve SHP arasında 24 Haziran 1993 tarihinde imzalanan Ortak Hükümet Protokolü'nde ise daha kısa bir bölümde, yerel yönetimler, özerklik, maddi kaynak ve yetkileri açısından güçlendirilecek ve yerinden yönetim ilkesi pekiştirilecektir ifadeleri yer almaktadır²⁴⁹. Ayrıca, metropoller için özel yönetim biçimleri oluşturulacağı da belirtilmektedir²⁵⁰.

5 Ekim 1995 yılında hükümeti kurmakla görevlendirilen ancak güvenoyu alamayan DYP azınlık Hükümeti'nin 10 Ekim 1995'te TBMM'ne sunulan Program'ı

248 DYP-SHP Ortak Hükümet Protokolü, 19/Kasım/1991, Ankara, s.18. 49. Hükümet'in 1 Aralık 1991 tarih ve 21068 sayılı Resmi Gazete'de yer alan Hükümet Programı, yerel yönetimlerle ilgili olarak şu ifadelerle yer vermektedir: "Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlenmesine gidilecektir. Muhtarlar, ihtiyar heyeti, il genel meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkileri arttırılacak ve yerel kaynakların bir bölümü bunlara tahsis edilecektir. Belediye meclislerinde, kamu çalışanları da dahil olmak üzere, tüm toplum kesimlerinin temsiline olanak verilecektir... Amaç, belediyelerin, halkımıza etkin, dürüst ve güncel hizmet sunmaları ve en küçük beldeden, en büyük kentlere kadar, tüm belediyelerin, belde sakinlerinin hayatına rahatlık ve kolaylık getirmeleridir. İstanbul, Ankara ve İzmir ve benzeri büyük metropoller ile Antalya, Bodrum gibi yoğun turizm bölgesi belediyeler için özel yaklaşımları ve yürürlükteki projeleri kapsayan uygulamalar gerçekleştirilecektir."

249 DYP-SHP Ortak Hükümet Protokolü, 24/Haziran/1993, Ankara, s.6.

250 6 Temmuz 1993 tarih ve 21629 sayılı Resmi Gazete'de yer Alan Hükümet Programı'nda ise şu ifadeler yer almaktadır: "Yerel yönetimler ve bağlı kuruluşlar, bir yandan mali piyasa disiplini altına alınırken, diğer yandan da, finansal sorunların giderilmesinde, sermaye piyasalarının getirdiği yeniliklerden yararlandırılacaklardır. Yerel yönetimlerin temel hizmetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmeleri için, zarar eden ticari ve sınai faaliyetlerden arındırılmaları özendirilecektir. Güçlü il yönetimine destek verecek ve yardımcı olacak şekilde yeni bir il özel idare sistemi oluşturulacaktır. Köy idaresinde muhtarlar ve ihtiyar heyetlerinin yetkileri ve köy idaresinin kaynakları arttırılacak, kırsal kesimde yaşam şartları iyileştirilecektir. Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlemesine gidilecektir. Muhtarlar, ihtiyar heyeti, il genel meclisleri ve belediye meclislerinin yetkileri arttırılacak ve yerel kaynakların bir bölümü bunlara tahsis edilecektir. Belediye meclisleri, kamu çalışanları da dahil olmak üzere, tüm toplum kesimlerinin temsiline olanak verecek bir yerel meclise dönüştürülecektir. İstanbul'un yönetsel açıdan karşılaştığı sorunları çözümleyecek yasal düzenlemeler ve tedbirler en kısa zamanda getirilecektir. Belediyelerin sorunları, gelirlerin idaresinden, harcamaların denetimine kadar olan konuları kapsayacak, kapsamlı bir reform anlayışı içinde ele alınacak ve çözümlenecektir. Bu nedenle, kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetimlerle ilgili mali reform, amacına ulaşması için idari reformla birlikte ele alınacaktır."

da yerel yönetimler alanında önceki hükümet programları ile benzer ifadeler içermektedir²⁵¹. Program'da siyasi misyon olarak üstlenilen altı öncelikli konu arasında yer alan terörle mücadele ile ilgili olarak, üniter devlet yapısından taviz verilmeyeceği belirtilirken²⁵², Üniter Devlet başlığı altında, devletin dili, bayrağı, simgeleri, sınırları ve Türkiye Cumhuriyeti'nin egemenlik hakları her türlü tartışmanın dışında tutulacaktır denilmektedir²⁵³. Program'da Mahalli İdareler başlığı altında ise, yerel yönetimlerin yeni bir yapı ve çalışma düzeni içinde güçlendirileceği şekilde daha önceki Program'lara benzer genel ifadeler yer almaktadır²⁵⁴.

31 Ekim 1995'te TBMM'ne sunulan ve öncelikli görev olarak 24 Aralık 1995'te genel seçimin yapılmasını sağlamayı hedefleyen DYP-CHP Koalisyon Hükümeti Programı²⁵⁵, yerel yönetimler konusunda temenni düzeyindeki bazı ifadeler yanında, yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarılarının hayata geçirilmesinin sağlanmasına çalışılacağını belirtmektedir²⁵⁶.

251 Hükümet Programı, 51. Hükümeti Kurmakla Görevli DYP Genel Başkanı ve Başbakan Prof. Dr. Tansu Çiller'in TBMM'ne sunduğu Program, 10 Ekim 1995, Başbakanlık, Ankara, 1995.

252 Aynı Program, s.16.

253 Aynı Program, s.21.

254 Aynı Program, s.41. Program'da yerel yönetimlerle ilgili bölüm; "Kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması ilkesi çerçevesinde, demokratik yapılanma ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olan mahalli idareler, yeni bir yapı ve çalışma düzenine kavuşturularak güçlendirilecektir. Bu yöndeki çalışmaların ilk adımları atılmıştır. Merkezi idare ve mahalli idareler üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacaktır. Merkezi idare tarafından sağlanan bazı hizmetler il özel idarelerinden başlanmak üzere, yerel yönetimlere bırakılacak ve bu bağlamda mahalli idareler sürekli ve düzenli kaynaklara kavuşturulacaktır. Yöre halkının yönetime katılmaları sağlanacaktır" şeklinde düzenlenmiştir.

255 Hükümet Programı, 52. Hükümeti Kurmakla Görevli DYP Genel Başkanı ve Başbakan Prof. Dr. Tansu Çiller'in TBMM'ne Sunduğu Program, 31.Ekim.1995, Başbakanlık, Ankara, 1995.

256 Aynı Program, s.19-20. Program'da yerel yönetimlerle ilgili olarak şu ifadeler yer almaktadır: "52. Hükümet, demokratik yapılanmanın ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olan yerel yönetimlerin, katılımcı demokrasinin gereklerine uygun olarak yeni bir yapıya kavuşturulmasından yanadır. Bu nedenle Hükümet'imiz, mali sorunlarını çözmek ve yöre halkına daha iyi hizmet sunmak amacıyla bu kısa dönemde belediyelere ve il özel idarelerine çeşitli fonlardan kaynak sağlayacaktır. TBMM Genel Kurulu gündemindeki büyükşehir belediyelerine ilişkin kanun tasarısının mümkün olan en kısa sürede yasalaştırılmasına çalışılacaktır".

DYP ve Anavatan Partisi (ANAP) arasında 3 Mart 1996'da imzalanan Ortak Hükümet Protokolü, yerel yönetimlerle ilgili bir çerçeve yasa çıkarılacağını ve bu yasa ile merkezi ve mahalli idarelerce yürütülecek hizmetlerin niteliklerinin ve bu hizmetlerin paylaşımının yeniden belirleneceğini ifade etmektedir. Aynı Protokol'de, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin azaltılacağı ve yerel meclislerin oluşumuna halkın daha büyük oranda katılımının sağlanacağı da belirtilmektedir. Ayrıca, yerel hizmetlerin mümkün olduğunca özelleştirileceği ve büyük şehirler için özel projelerin uygulamaya konulacağı da Protokol'de yer almaktadır²⁵⁷.

DYP-ANAP Ortak Hükümet Protokol'ünden 25 gün sonra hazırlanan 28 Haziran 1996 tarihli Refah Partisi (RP) - DYP Koalisyon Hükümeti Protokolü'nde de ilk başta yerel yönetimlerle ilgili bir çerçeve yasa hazırlanmasından bahsedilmektedir²⁵⁸. Önceki Protokol'den farklı olarak idari vesayet ve halkın katılımı konuları bu Protokol'de yer almazken, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynakların paylaşımının yeniden düzenleneceği ve yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının kamu hizmetlerinin yürütülmesine olanak tanıyacak biçimde düzenli ve sürekli hale getirileceği ifade edilmiştir²⁵⁹.

257 53. Hükümet'in 7 Mart 1996'da TBMM'ne sunduğu Program'da yerel yönetimlerle ilgili olarak şu ifadeler yer almaktadır: "Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması, rasyonel kaynak kullanımı, demokratik ve katılımcı yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve yasa çıkarılacaktır. Bu yasa ile merkezi ve mahalli idarelerce yürütülecek hizmetlerin nitelikleri belirlenecek, merkezi idare tarafından yürütülen mahalli nitelikli hizmetlere ilişkin görev ve yetkilerin mahalli idarelere devri sağlanacak, mahalli idarelerin idari ve mali yapıları ile denetimlerinin esas ve usulleri belirlenecektir. Merkezi idarenin idari vesayet hakkı asgariye indirilmekle birlikte bu hakkın etkili olarak kullanılması için gerekli tedbirler alınacaktır. Belediye ve İl Meclislerinin oluşumu, muhtarlar dahil, halk temsilcilerinin daha büyük oranda katılımına imkan verilecek şekilde yeniden düzenlenecektir. Mahalli idarelerin mümkün olan hizmet ve faaliyetlerinin özelleştirilmesi özendirilecek ve yönlendirilecektir. Ülke nüfusunun büyük bir bölümünün yaşadığı İstanbul'un giderek büyüyen içme suyu, kanalizasyon-arıtma, çevre, ulaşım, asayiş gibi sorunlarını çözebilmek amacıyla özel bir yönetim şekli ve yapılanması uygulanacaktır. Mahalli idarelerin gelir kaynakları kamu hizmetlerine ve gerekli mali planlamaya imkan verecek şekilde düzenli ve sürekli hale getirilecektir. Belediye, il özel idaresi ve köylerin gelirlerini düzenleyen kanunlarda yapılacak değişikliklerle yerel yönetimler güçlendirilecek, bu idarelerin vatandaşlarla ilişkileri kolaylaştırılacaktır". 53'üncü Hükümet Programı, 7 Mart 1996, Başbakanlık, Ankara, 1996, s.21-22.

258 RP-DYP Koalisyon Hükümeti Protokolü, 28/Haziran/1996, Ankara, s.10-11. Çerçeve yasanın; "merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını" belirleyeceği ifade edilmiştir.

Hükümet programlarının yerel yönetimler alanındaki temel ortak noktası, hepsinde reformist yaklaşımın ifade edilmiş olmasıdır. Ancak bu yaklaşım anayasal alanda olmaktan çok, yasal alanda ve yönetsel konulardadır. Hükümet programları bütüncül bir yerel yönetimler anlayışından uzak dururken, kısmi çözümler üzerinde yoğunlaşmaktadırlar. 1982 Anayasası'nın öngördüğü genel çerçeve içerisinde, yerel yönetimlerin aksadığı düşünülen yönlerinin düzeltilmesini amaçlayan ve genellikle bir önceki programın bir tekrarı niteliğindeki ifadeler bile, hayata geçirilemeyen dilekler biçiminde kalmıştır.

2.2.3.2. 1997 Yılı Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları

1980'lerden bu yana hükümetlerin dile getirdikleri yerel yönetimler reformu yönündeki vaatlerin somut bir örneği olan, 1997 yılı Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, 55. Hükümet tarafından Mart 1998'de yasa tasarısı olarak TBMM'ne sunulmuştur. "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ile Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi Hakkında Kanun Taslağı" (1. Taslak) ve "Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Taslağı" (2. Taslak) şeklinde iki bölümden oluşan yasa Taslakları İçişleri Bakanlığı'nca yayınlanmıştır²⁶⁰.

Çerçeve yasa niteliğinde olan 1. Taslağın amacı (m. 1), yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerinden yönetim, etkinlik ve demokratik katılım ilkelerine uygun olarak yürütülmesini sağlamak üzere, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarını düzenlemek olarak belirtilmektedir²⁶¹. Bu amaç kapsamında 1. ve 2. Taslaktaki düzenlemelerin il özel

259 Aynı ifadeler 3 Temmuz 1996'da TBMM'ne sunulan Hükümet Programı'nda da yer almaktadır; b.k.z., Hükümet Programı, RP Genel Başkanı ve Başbakan Prof. Dr. Necmettin Erbakan Tarafından TBMM'ne sunulan RP-DYP Koalisyon Hükümeti Programı, 3 Temmuz 1996, Başbakanlık, Ankara, 1996, s.48.

260 İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, Ankara, 1997.

idareleri, belediyeler ve köylerin yetki ve kaynaklarını artıran, böylece yerel özerkliği güçlendiren nitelikte olması beklenmelidir.

Ancak, 1. ve 2. Taslakta yerel yönetimler üzerinde varolan ağır merkeziyetçi yapıyı devam ettiren hatta daha da ağırlaştırılan hükümlerin yer alması, beklentilerin boşuna olduğunu göstermektedir.

Yerel yönetimler reformu olarak öngörülen düzenlemeler, belediye ve köy yönetimlerini ihmal ederek ağırlıklı olarak il özel idarelerini merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi biçiminde güçlendirilmekte, merkezi yönetimin illerde yer alan atanmış temsilcilerinin görev ve yetkilerini artırmayı amaçlamaktadır.

1. Taslağın 3. maddesinde merkezi yönetimin 4. maddesinde de yerel yönetimlerin görevleri²⁶² sayılmaktadır. Düzenleme ile yerel yönetimlerin yerine getirecekleri hizmetlerin alanı genişlemektedir. Ancak bu hizmet alanlarının hemen hepsi için mevcut yapıda ayrı bir bakanlık bulunmasının, bakanlıkların taşra örgütleri ile yerel yönetimler arasında yeni görev ve yetki uyumsuzluklarına sebep olacağı ve yaşanan karmaşayı artıracığı açıktır. Ayrıca 4. maddede yer alan yerel yönetimlere ait görevler, 2. Taslağın 1. maddesinde²⁶³ il özel idarelerinin görevleri başlığı altında tek tek sayılmış ve bu hizmetlerin yerine getirilmesi görevi ağırlıklı olarak il özel idaresine verilmiştir. 2. Taslağın 2. maddesi²⁶⁴ de merkezi yönetimin taşra örgütlenmelerini il ve ilçe özel idarelerinin alt birimleri şeklinde düzenleyerek, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve kaynak devredilmesi olarak

261 a.g.k., s.23

262 Taslağın 3. maddesine göre merkezi yönetim; adalet, güvenlik savunma, dış politika, eğitim yanında ulusal ve bölgesel nitelikli hizmetlerle ve yerel yönetimlerin teknik ve mali güçlerini aşan hizmetlerle görevli kılınırken, 4. madde ile yerel yönetimler yerel ve ortak nitelikteki; eğitim, sağlık, sosyal yardım, gençlik, spor, kültür, turizm, tarım, hayvancılık, çevre, orman, ağaçlandırma, imar, bayındırlık, alt yapı, ekonomi ve ticaret alanlarında, merkezi yönetimin görevleri dışında kalan hizmetleri yerine getirebileceklerdir. a.g.k., s.24-25.

263 a.g.k., s.43-50.

264 a.g.k., s.50-51.

anlaşılması gereken, ancak merkezi yönetimin ağırlığının merkezden taşra örgütlenmelerine kayması biçiminde gerçekleşen reformu pekiştirmiştir.

1. ve 2. Taslakta öngörülen düzenlemelerle merkeziyetçi yapı taşraya doğru genişlerken, 1. Taslakta, yönetimler arasındaki görev ilişkileri ve hizmet esasları başlıklı üçüncü bölüm idari vesayet denetiminin de, reformda hedeflenen amacın tam tersine, artırıldığını göstermektedir. 1. Taslağın 5/a maddesine göre²⁶⁵ bakanlıklar; yerel yönetimleri mevzuat ve kalkınma planlarının ilke ve hedefleri yanında belirledikleri politika ve standartlara göre de denetleyebilecektir. Bakanlıkların belirledikleri politikaya uygunluk denetimi, hizmet politikası açısından yerel yönetimlerin merkezi yönetime siyasal bağımlılığı anlamına gelmektedir. Bu durum, 2. Taslağın 16. maddesinde öngörülen düzenlemeyle²⁶⁶ belediye meclis kararlarının bir bölümünün vali ya da kaymakamların onayı ile kesinleşebilmesi nedeniyle daha da önemli hale gelmektedir.

Yine 1. Taslağın 5/e maddesi²⁶⁷ ile idari vesayet yetkisinin vali ve kaymakamlara devrini mümkün kılarak, yetki ve kaynak kullanımı yanında, vesayet denetiminin de merkezi yönetimin taşra temsilcilerince gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Ayrıca idari vesayet yetkisinin bakanlıklarca vali ve kaymakamlara devri, 1982 Anayasası'nın konuyu düzenleyen hükmüne de aykırıdır. Anayasa'ya göre merkezi yönetim idari vesayet yetkisini "kanunda belirtilen esas ve usul dairesinde"²⁶⁸ kullanabilir ve merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki "karşılıklı bağ ve ilgiler"²⁶⁹ yasayla düzenlenir. Böylece, yasanın öngördüğü vesayet makamı dışında bir makamın yetki devri işlemiyle idari vesayet makamı haline

²⁶⁵ a.g.k., s.25-26.

²⁶⁶ a.g.k., s.60.

²⁶⁷ Maddeye göre; "Mahalli idarelerle ilgili olarak mevzuatla bakan veya bakanlık onayına veya iznine tabi kılınmış iş ve işlemlerle ilgili onay ve izin verme yetkisi, ilgili bakan veya bakanlık tarafından vali ve kaymakamlara devredilebilir".

²⁶⁸ 1982 Anayasası, m.127/4.

²⁶⁹ m. 127/5.

gelmesi anayasal olarak mümkün değildir. İdari vesayet yetkisi devri mümkün olmayan yetkilerdendir²⁷⁰.

1. Taslakta yerel özerliği güçlendirici bir düzenleme izlenimi yaratan 6/d maddesi²⁷¹, yerel hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde açıklık ve katılımın sağlanması esasını öngörmektedir. Ancak 2. Taslağın 6. maddesinde yer alan düzenlemelere göre²⁷², katılım yalnızca görüş ve önerilerini almak üzere kaymakamlar, köy muhtarları, bakanlıkların bölge ve il müdürleri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerinin il genel meclisi toplantılarına kabul edilmesidir. Yine 6. maddenin 3. ve 4. paragraflarında öngörülen ve kaymakamın başkanlığında, ilçeden seçilen il genel meclisi üyeleri, belediye başkanları, bakanlıkların ilçe şube müdürleri, köy ve mahalle muhtarları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan ilçe meclisi; ilçe ile ilgili yatırım ve hizmetler hakkında il özel idareleri ve diğer kamu kuruluşlarına görüş ve önerilerde bulunmakla görevlendirilmektedir. Böylece yerel yönetimlerde reformu amaçlayan yasa Taslaklarının öngördüğü katılımın, yerel halkın kendisi ile ilgili kararların alınmasına, uygulanmasına ve denetimine doğrudan katılması olarak anlaşılması gereken demokratik katılım ilkesi olmadığı anlaşılmaktadır.

2. Taslağın 47. ve 48. maddeleriyle²⁷³ belediye başkanlığı seçiminde mutlak çoğunluk sistemi uygulanması öngörülmüştür. Buna göre belediye başkanlığı seçimlerinde başkan adaylarından hiçbirisi geçerli oyların yarıdan fazlasını alamamışsa, bir hafta sonra ilk seçimde en çok oy alan iki aday arasında yeniden seçim yapılacak, ikinci seçimde en çok oyu alan belediye başkanı olacaktır. Böylece güçlü belediye başkanları karşısında, sınırlı bir katılım ile oluşan belediye

270 Süleyman Arslan, a.g.m., s.510.

271 İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, a.g.k., s.27

272 a.g.k.,s.53.

273 a.g.k., s.75-76.

meclislerinin etkisi daha da azaltılacaktır. Ancak, belediye başkanları politik olarak ne kadar güçlendirilirse güçlendirilsin, il özel idareleri temelinde yetki ve kaynak bakımında yoğunlaştırılan merkez karşısında zayıflıkları sürecektir.

2. Taslakta 8. ve 12. maddeler²⁷⁴ arasında büyükşehir belediyeleri ile ilgili değişiklikler düzenlenmektedir. Taslağın 8., 9. ve 12. maddeleriyle "aynı il sınırlarında olmak üzere büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan veya büyükşehir belediyesi ile sınırdış olan belediyeleri büyükşehir sınırlarına alabilmek için" alt kademe belediyeleri adı altında yeni bir örgütlenme öngörülmüştür. 11. madde de, yürürlükteki mevzuata göre belediye başkanı dışında seçilmiş üyesi olmayan büyükşehir belediye encümenine büyükşehir belediye meclisinin belediye başkanı olmayan üyelerinden üç asil üç yedek üye seçileceğini düzenlemektedir. Böylece büyükşehir belediyelerinin yapılanması ve faaliyetleri ile ilgili mevcut sistem devam ettirilmekte, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesi karşısında güçsüzlüğü sürdürülmektedir.

Son olarak, 2. Taslakta yer alan düzenlemelerle; il özel idarelerinde yürütme organı olma niteliği korunan validen²⁷⁵ sonra yetkili amir olarak getirilen ve valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile atanan genel sekreterlik²⁷⁶, ilçelerde yürütme organı kaymakam olan il özel idaresinin ilçe teşkilatının kurulması²⁷⁷ ve il özel idarelerine personelinin önemli bir kısmını sözleşmeli statüde çalıştırma olanağının verilmesi²⁷⁸, yerel yönetimler reformu adı altında sunulan yasa Taslaklarının aslında merkezi yönetimin taşra örgütlenmesini kaynak ve yetki açısından güçlendirici bir karşı reform olduğunu ispatlamaktadır.

274 a.g.k., s.57-59.

275 a.g.k., m. 2/1 s.50.

276 a.g.k., m. 6/18, s.56.

277 a.g.k., m. 2/3, s.50.

278 Maddeye göre; "il özel idarelerinin teknik hizmetler, eğitim ve öğretim hizmetleri, sağlık hizmetleri ve avukatlık hizmetleri sınıfındaki memur kadrolarında, karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel istihdamı esastır". a.g.k., s.54.

2.2.3.3. Siyasi Partilerin Yaklaşımları

Türkiye'de siyasi partilerin yerel demokrasiye yaklaşımları, önce merkezde yer alan ve hükümet kuran partilerden başlanarak, yayınlarına ulaşılabilen marjinal partileri de içine alan bir bütün dahilinde incelenmiştir.

ANAP, Türkiye'deki siyasi partiler arasında 1982 Anayasası'nın getirdiği yeni düzenlemeler içerisinde, 1983'de merkezi yönetim alanında, 1984'de ise yerel yönetimler alanında iktidara gelerek ilk uygulamaları gerçekleştirmesi bakımında önem taşımaktadır. Bu anlamda, bir genel değerlendirme şeklinde olan ve 29 Kasım 1987 Erken Genel Seçimi için hazırlanan Seçim Beyanamesinde ANAP; 1984-1987 döneminde yerel yönetimlerin mali imkanlarının ve yetkilerinin artırıldığını ve güçlendirildiklerini, 1987'den itibaren kurulan sistemin küçük düzeltmelerle daha da iyiye götürüleceğini ifade etmektedir²⁷⁹.

ANAP, 1991 Erken Genel Seçimleri için hazırladığı Beyannamede ise, yine 1983-1991 döneminde gerçekleşen uygulamaları ile ilgili genel değerlendirmeleri aktarırken, 1991 sonrası için, yerel yönetimlerde yöresel kararların alınmasında vatandaşın doğrudan ve önceden bilgilendirilmesine ve görüşünün alınmasına gayret edileceği ve İstanbul için özel bir yönetim şekli getirileceği ifade edilmektedir²⁸⁰.

DYP, 1987 tarihli seçim beyanamesinde, il özel idarelerinin halkın daha fazla katılımının sağlanacağı yönetimler biçiminde yeniden örgütleneceği, köy yönetiminin günün şartlarına uygun hale getirileceği ve belediye yönetimlerine mali

²⁷⁹ Anavatan Partisi, 29 Kasım 1987 Erken Genel Seçim Beyanamesi, Ankara, 1987, s.82-83.

²⁸⁰ Anavatan Partisi, 20 Ekim 1991 Erken Genel Seçim Beyanamesi, Ankara, 1991, s.87-89.

kaynak ve yerel hizmet aktarılacağı belirtilmektedir²⁸¹. Ayrıca, büyük şehir yönetimlerinin kuruluşunun bilimsel kriterlere bağlanacağı ve bu kriterlere uyan belediyelerin büyük şehir belediyesi haline getirileceği söylenmektedir.

Yine DYP, 1988 tarihinde yayınlanan Program'ında, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının yerine getirdikleri hizmetleri karşılayacak düzeyde olması gerektiğine işaret etmektedir²⁸². Aynı Program'da, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile ilişkilerinin demokratik ve etkili olmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması zorunluluğuna da dikkat çekilmektedir.

SHP'nin, önemli bir başarı kazandığı 26 Mart 1989 yerel seçimlerine yönelik olarak yayınladığı kitapçıkta²⁸³, yerel yönetimlerin 1989 yılı itibariyle durumu tespit edilip, temel sorunları sıralanırken, çözüm önerileri de sunulmaktadır. Bu öneriler arasında; belediyelerin yönetiminin demokratik katılıma daha açık hale getirilmesi, mevcut idari vesayet sisteminin değiştirilerek demokratik bir denetim sisteminin getirilmesi, belediye yönetiminde açıklık ilkesinin benimsenmesi gibi genel öneriler yer almaktadır²⁸⁴. Ayrıca, il özel idarelerinin yeniden yapılandırılarak, yetki ve kaynaklarının artırılması ve her ilçede seçilmiş meclisi ve encümeni olan ilçe özel idaresi kurulması gerektiği de ifade edilmektedir²⁸⁵. SHP yayınladığı kitapçıkta, katılımcı, demokratik yerel yönetim düzenlemesi içerisinde ve yerel hizmetlerin halkın en yakınında bulunan örgüt tarafından karşılanması ilkesi doğrultusunda, mahalle yönetimlerinin etki birimler haline getirilmesini önermektedir. Buna göre mahalle yönetimleri; belediye hizmetlerinin halka sunulmasında, hizmetlerin programa bağlanmasında, mahalle halkının çıkarlarının korunması ve istek ve

281 Doğru Yol Partisi, **29 Kasım 1987 Genel Seçim Beyannamesi**, Ankara, s.105-107.

282 Doğru Yol Partisi, **Tüzük ve Program**, 15/5/1988, Şafak, Ankara, s.100-101.

283 Sosyal Demokrat Halkçı Parti, **Çağdaş ve Uygur Yerel Yönetimler İçin SHP**, Ankara, Şubat 1989.

284 a.g.k., s.7-12.

285 a.g.k., s.36-42.

ihtiyaçların belediye organlarına ulaştırılması ve izlenmesinde görev üstleneceklerdir²⁸⁶.

SHP, bir başka yayınında, yönetimin yeniden yapılanması konusunda; yerel yönetimlerin özerklik düzeyinin geliştirilmesi ve bu yönetimlere özerkliklerini tam olarak uygulayabilecekleri bir çalışma ortamının sağlanması yeniden yapılanma çalışmalarının temel ilkesi olacaktır²⁸⁷ demektedir. Aynı yayında, yerel yönetimlerin seçimle göreve gelen organlarını görev sürelerini tamamlamadan geri çağırma ve görevden uzaklaştırma hakkının seçmenlere verilmesi ile ilgili yasal düzenleme yapılacağı belirtilmektedir²⁸⁸.

CHP, yerel yönetimlerle ilgili bir yayınında, SHP'nin yukarıda değinilen yaklaşımına paralel bir biçimde, belediyelerin işlem ve hesaplarını denetlemek üzere halk denetçileri adı verilen ve denetim mekanizmasına halkın doğrudan katılımını sağlayan bir yapılanma önermektedir²⁸⁹.

24 Aralık 1995 Erken Genel Seçimleri için yayınlanan Bildirge'de CHP, belirlediği temel hedefler arasına etnik duyarlılıklara demokratik çözüm sağlamayı da almıştır. Bu başlık altında; ırk, din, dil, mezhep ve etnik köken farklılıkları Türkiye'nin kültür mozaiğininin zenginliği olarak ifade edilirken, bu farklılaşmadan doğan başkalklar, çoğulculuk ve çok kültürlü toplum anlayışının gereğidir denmektedir. CHP iktidara geldiğinde, her kökenden insanın, kendi anadillerini daha iyi öğrenebilmelerine ve geliştirebilmelerine olanak tanınmasını, her türlü iletişim ortamından özgürce yararlanabilmelerini, kültürde çoğulculuk anlayışının ve kültürel kimliğe duyarlılığın gereği saydığını belirtmektedir²⁹⁰.

286 a.g.k., s.43.

287 Sosyal Demokrat Halkçı Parti, **Yönetimin Yeniden Yapılanması ve Yerel Demokrasi**, Ankara, 1991, s. 12.

288 a.g.k., s.21.

289 Cumhuriyet Halk Partisi, **Yerel Yönetimler**, Ankara, 1994, s.21-22.

Demokratik Sol Parti (DSP)'ye göre, yerel yönetimlerin yapılanmasında en önemli ilke, vatandaşların yerel yönetimler aracılığı ile, yaşadıkları yörelerin yönetiminde söz sahibi olmalarıdır²⁹¹. Bu ilkenin gerçekleşebilmesi için DSP, ilk başta, yerel yönetimlerin yetki alanının genişletilmesini, daha sonra da vatandaşların yerel yönetimlerle ilgili demokratik katılımını ve denetim gücünü arttırmak gerektiğini ifade etmektedir. Ayrıca, toplumun bütün kesimlerinin yerel yönetimlere katılabilmesini sağlayacak yasal düzenlemeleri etkin bir yerel yönetim yapısı kurmanın ön koşulu olarak görülmektedir.

RP, 1991 yılında yapılan Genel Seçimler için yayınladığı Seçim Beyannamesinde, İdari Yapının Yeniden Yapılanması başlığı altında yerel yönetimler ile ilgili önemli vaadlerde bulunmaktadır. İlk olarak, yeniden yapılanmanın yerel yönetimlerin yetkilerini arttırıcı bir düzenleme olacağını ifade etmektedir²⁹². Bunun yanında, bucak yönetiminin yeniden kurulacağı, bucak başkanlıkları ve il valilerinin seçimle iş başına getirileceği, ülkenin ekonomik bölgelere ayrılacağı, kaymakamları valilerin, bölge yöneticilerini ise hükümetin tayin edeceği söylenmektedir. RP'nin 24 Aralık 1995 Seçim Beyannamesi'nde²⁹³ ise, yerel yönetimlerle ilgili herhangi bir ifade yer almamaktadır.

Milliyetçi Hareket Partisi, 24 Aralık 1995 Erken Genel Seçimleri için hazırladığı Seçim Beyannamesi'nde, yerel yönetimlerle ilgili olarak; kamu idaresi yeniden düzenlenecektir başlığı altında²⁹⁴, mahalli sorunların yerinde çözüleceğini ve mahalli idarelerin yetkilerinin arttırılacağını ifade etmektedir. Bu konuda ilave olarak; yerel yönetimlerin demokratik katılımı arttıracak biçimde belirli kurallar

290 Cumhuriyet Halk Partisi, **24 Aralık 1995 Erken Genel Seçim Bildirgesi**, Ankara, 1995, s.17.

291 Demokratik Sol Parti, **24 Aralık 1995 Erken Genel Seçim Bildirgesi**, Ankara, 1995, s.81-82.

292 Refah Partisi, **20 Ekim 1991 Genel Seçimi Seçim Beyannamesi**, Ankara, 1991, s.92-93.

293 Refah Partisi, **24 Aralık 1995 Seçim Beyannamesi**, Ankara, 1995.

294 Milliyetçi Hareket Partisi, **24 Aralık 1995 Erken Genel Seçim Beyannamesi**, Ankara, 1995, s.6-7.

içinde bağımsız çalışacağı ve kaynak oluşturma imkanına sahip olacağı söylenmektedir.

Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) programında, merkezi ve yerel hükümet memurlarının seçilmiş yerel yönetim organları üzerindeki üstünlüğüne son verilerek, genel ve yerel meclisler iktidarın kaynağı haline getirilmelidir diyerek²⁹⁵, bu konudaki genel ilkesini ifade etmektedir. Yine, aynı programda, Kentlere Demokrasi başlığı altında; yerel yönetimlerin idaresinin yöre halkına bırakılması gerektiği ve merkezi yönetimin yerel ve bölgesel yönetimlerin kararlarına, makro ölçekli projelerle yardımcı olma dışında, karışmaması gerektiği belirtilmektedir²⁹⁶. Programda ayrıca; kültürel kimliklerin ifadesi ve örgütlenmesine yönelik teşvik uygulamalarının geliştirilmesi önerilmektedir.

Barış Partisi, kuruluşunu tamamlamadan önce Demokratik Barış Hareketi adıyla faaliyetlerini sürdürürken yayınladığı Barış Projesi adlı programında, İdari Yapı başlığı altında; yerel ve yerinden yönetim ilkesi kamusal alanın devletten ayrılarak sivil toplum örgütlerinin yönetime katılmasına fırsat verilmesi anlayışı içerisinde, yetki ve karar alma süreçlerinin yaygınlaştırılması ve siyasi katılımın artırılmasının esas alınması olarak ifade edilmektedir²⁹⁷.

İşçi Partisi programında²⁹⁸, Demokratik Halk İktidarı ve Organları başlığı altında; bugünkü ikili yönetim sistemine son verileceği; valilik, kaymakamlık, emniyet müdürlüğü ve jandarma komutanlığı gibi merkezden tayin edilen ve merkeze sorumlu olan bürokratlar yönetimindeki merkezi idare kurumlarının kaldırılacağı; yönetimin köy ve mahallelerden ülke çapındaki merkeze kadar tek bir halk meclisleri ve halk yönetimleri sisteminde birleştirileceği ifade edilmektedir.

295 Özgürlük ve Demokrasi Partisi, **Program ve Tüzük**, ÖDP Antalya İl Başkanlığı, 1995, s.11.

296 a.g.k., s.12-13.

297 Demokratik Barış Hareketi, **Barış Projesi**, Ankara, 1996, s.29.

298 İşçi Partisi, **Parti-Tüzük-Siyaset (Program, Tüzük, 3. Kongre U.K. Raporu)**, Ankara 1995.

Yönetmel yapının organları olarak da İşyeri Meclisleri ve Komiteleri, Köy Meclisleri ve Köylü Kurulları, Mahalle Meclisleri ve Mahalle Kurulları, İl ve İlçe Halk Meclisleri ve Halk Yönetimleri ile bir örgütlenme modeli çizilmektedir²⁹⁹. Yerel Halk Meclislerinin Görevleri başlığı altında; mahalle, köy, ilçe ve il halk meclislerinin, yerel yönetim işlerinin yürütülmesine ilişkin hukuki düzenlemeleri yapacağı, ülke ekonomisi ile yerel ekonominin uyum halinde gelişmesi için yerel planı, yerel bütçeyi görüşeceği ve kabul edeceği; yerel halk yönetimini ve yerel güvenlik yöneticisini seçeceği veya görevden alacağı belirtilmektedir³⁰⁰.

Daha sonra partileşen, Yeni Demokrasi Hareketi (YDH), programında; 1982 Anayasası'nın ve yürürlükteki pek çok yasanın Türkiye'deki toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmeyi taşıyamaz hale geldiğinin altını çizerek, demokratik hukuk devletinin kuruluş belgesi olarak kısa ve ayrıntısız bir anayasa'nın yapılması gerektiğini belirtmektedir³⁰¹. Bu bağlamda, Kimlikler Sorunu başlığı altında YDH; kimlik farklılıklarını Türkiye'nin bir zaafı olarak değil bir zenginliği olduğuna ve her türlü kimlik sorununun tartışma, diyalog ve uzlaşma yoluyla çözülebileceğine dikkat çekmektedir³⁰². Ayrıca YDH, kimlik sorunun çözümünde izleyecekleri yolun, Türkiye'nin onaylamış olduğu uluslararası anlaşmaların belirlediği standartlarla uyumlu olacağını da ifade etmektedir.

Liberal Parti, Program'ında, bireyin ve özgür bireysel girişimin yaratıcılığı, becerisi, akılcılığı ve ekonomisinin yerel yönetime doğrudan yansımalarının yerel yönetimler alanında da liberal anlayışın temelini oluşturduğunu ifade etmektedir³⁰³. "Bireyin günlük yaşam kalitesini doğrudan belirleyen mekanizmalar olarak görülen yerel yönetimlerin seçimlerinin daha büyük sorumluluk gerektirdiği ve bu yüzden

299 a.g.k., s.15

300 a.g.k., s.17.

301 Yeni Demokrasi Hareketi, **Yeni Demokrasi Hareketi Tüzük ve Programı**, Ankara, 1995, s.62.

302 a.g.k., s.63.

303 Liberal Parti, **Program**, İstanbul, 1994, s.79.

halkın yerel yönetime katılımı daha önemli görülmektedir. Ayrıca Program'da, tüm yerel hizmetlerin özelleştirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir³⁰⁴.

1994 yılından itibaren partileşme sürecine girdiğini belirten, Demokratik Cumhuriyet Programı (DCP) geliştirdiği bir dizi önlemi sunduğu yayınında³⁰⁵; Cumhuriyet'in temelinde yatan akılcı ve çağdaş toplum idealine uygun; sosyal adaletin hakim olduğu, hukukun her alanda üstün tutulduğu, rekabetçi ve dinamik bir ekonomik yapının gerçekleştiği, her yurttaşın düşüncesine, inancına, kimliğine özgürce sahip çıkabildiği bir Türkiye'ye erişmeyi amaçladığını ifade etmektedir.

Türkiye İçin Değişme ve Yenileşme Politikaları adı altında belirtilen ilkeler arasında dikkat çekici olanlar; ülkede, Paris Yasası ile belirlenen demokratik ilkeler doğrultusunda parlamenter demokratik sistemin uygulanacağını altının çizilmesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa, TBMM'nce çıkartılacak yasalar ve yerleşim yerleri birimlerinin anayasaya uygun kararları ile yönetileceğidir³⁰⁶.

Yine, DCP ortaya koyduğu ilkeler doğrultusunda, yerel yönetimlerle ilgili, yenilik getirici bazı önerilerde de bulunmaktadır. İlk başta en alt kademedeki üst kademelere doğru, yerel yönetimlerin yapılanma biçimi konusunda yapılması gereken değişiklikler ve coğrafi şartlar ve sosyal ve ekonomik ilişkiler göz önüne alınarak bölge yönetimlerinin oluşturulması gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca, yerel birimlerde oluşturulacak olan meclislerin; milli savunma, milli güvenlik, genel güvenlik, dış politika ve Anayasa'da açıkça belirtilen konular dışında, Anayasa'ya ve üst birim meclis kararına aykırı olmayan her konu ve alanda karar alabileceği ve bu kararları kendi sınırları içinde yürütebileceği de bir öneri olarak yer almaktadır³⁰⁷.

304 a.g.k., s.90.

305 Demokratik Cumhuriyet Programı, *Demokratik Cumhuriyet Programı*, İmge, Ankara, 1995.

306 a.g.k., s.53-64.

307 a.g.k., s.56-60.

Türkiye'de siyasi partilerin yerel demokrasiye yaklaşımları genel olarak, hükümet programları gibi, 1982 Anayasası çerçevesinde ve yönetsel alanla sınırlı reformist bir anlayışı yansıtmaktadır. Özellikle merkezde yer alan ve hükümet kuran ya da kurma olasılığı yüksek partiler bu konuda daha sınırlı önerilere sahiptir. Diğer partilerin önerileri ya da hedefleri daha radikal değişiklikleri içerse de, anayasal sınırlar ve siyasi partilerle ilgili düzenlemelerin etkisi nedeniyle bütüncül bir nitelik kazanamadıkları görülmektedir.

2.2.3.4. Diğer Kurumların Yaklaşımları

Türkiye'de yerel demokrasi özellikle yerel seçimler döneminde yoğun biçimde tartışılan, güncel bir konu haline gelmektedir. Bu dönemlerde çeşitli kamusal örgütlenmeler yerel yönetimler başlığı altında çalışmalar yapmakta, konu tartışılmaktadır. Bu alanda etkisi hissedilen belli başlı kurumlar arasında, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği yer almaktadır. Bu kurumların hazırlattığı çalışmalar geniş bir literatür oluştururken, merkezi yönetim için yerel sorunların çözümüne dönük önerileri de somutlaştırmaktadır. Adı geçen kurumların konuyla ilgili çalışmaları, çalışmalara dönük eleştirilerle birlikte incelenmiştir.

Bu çalışmalar arasında önemli bir yere sahip olan Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu (KAYA), 1988-1991 yıllarında gerçekleştirilen kapsamlı bir rapordur. Rapor'un temel hedeflerinden biri merkezden yönetim sisteminden yerinden yönetim sistemine geçiştir. Bu gerçekleşirken mevcut üniter devlet yapısı korunacak ancak sistem demokratikleştirilecektir³⁰⁸. Rapor'da yerel yönetimlerin belirlenen temel sorunları her bir yerel yönetim türü açısından ele alınmış ve çözüm yolları önerilmiştir. Ancak

308 TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Çalışma Grubu Raporu*, TODAİE, Ankara, 1992. Bu yaklaşım Rapor'un 55. sayfasında şöyle açıklanmaktadır; "Yerinden yönetim sisteminin savunulmasındaki temel düşünce, demokratik bir üniter devlet yapısı içinde, yerel yönetimlerin, yine demokrasinin faziletlerinden yararlanarak, etkin bir hizmet üretmedeki başarı ve üstünlüğü olmaktadır".

yerel yönetim sisteminde uyum ve bütünlüğün sağlanabilmesi için ifade edilen çözümlerin tek bir yerel yönetim yasasında, organların tümü birden düşünülerek düzenlenmesi gerektiği de belirtilmektedir³⁰⁹.

Bu genel çerçeve içinde Rapor'da yerel yönetimler il yerel yönetimi, ilçe yerel yönetimi ve köy ve küçük ilçe yerel yönetimlerinden oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin organları konusunda bir değişiklik getirilmezken, il ve ilçe yerel yönetimlerinin yürütme organları durumunda olan vali ve kaymakamların göreve gelişlerinde yine merkezden atama yönteminin sürdürülmesi gerektiği ifade edilmektedir. Rapor'u hazırlayanlara göre atama sistemi; üniter devlet yapısı ve yönetimin bütünlüğü, vali ve kaymakamların sistem içinde alışkanlık, bilgi birikimleri ve merkezle daha kolay bağ kurabilmeleri nedenleriyle daha elverişli bir yöntemdir³¹⁰. Rapor'da önerilen modelde vali ve kaymakamlar yerel hizmetlerin büyük bölümünü yerine getirme konusunda karar almada tam yetkili olan yerel meclislerin kararlarını merkezin saptadığı genel standartları da dikkate alarak yürüteceklerdir³¹¹. Meclis kararları üzerinde vali ve kaymakamların onaylama ya da değiştirme gibi hak ve yetkileri bulunmayacaktır.

Rapor yerel yönetimlerin meclislerinin aldıkları kararlar üzerindeki idari denetimi en aza indirmekle, yerel halkın ortak hizmet gereksinimini kendisinin belirlemesinin yanında, meclis kararları aracılığıyla bu hizmetlerin finansmanının karşılanması için yerel yönetimlere vergilendirme yetkisinin tanınmasını da önermektedir³¹². Ancak, önerilen vergilendirme yetkisi mutlak bir yetki değildir. Modelde yerel yönetimlerin temel gelir kaynaklarının ulusal kalkınma ve vergi politikasına uygun olarak yasalarla saptanacağına altı çizilmektedir.

309 a.g.k., s.159.

310 a.g.k., s. 89-91.

311 a.g.k., s. 92.

312 a.g.k., s. 247.

Cevat Geray Raporla ilgili olarak bazı tespitlerde bulunmaktadır. Geray'a göre Raporda yerel yönetimlerin Türk kamu yönetimi bütünü içinde ele alınması daha önceki çalışmalara göre olumlu bir yaklaşımdır. Ayrıca bu yaklaşımla yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezle olan bağları kurulmaya çalışılmıştır. Yine Geray'a göre Rapor verimlilik, etkinlik ve demokratiklik kavramlarını birbiriyle uyumlu bir biçimde ele almaktadır³¹³. Bu olumlu yanlarına rağmen Geray'a göre Rapor'da valilerin seçimle göreve gelmelerinin öngörülmemiş olması ve yerel parlamento ve yerel hükümet gibi güncel konuların tartışılmaması, Rapor'un eksik yanlarını oluşturmaktadır³¹⁴.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, hazırladığı raporlarla, Türkiye'nin gündemindeki sorunlar için çeşitli çözüm önerileri geliştirmekte ve tartışma ortamını zenginleştirmektedir. Bu çalışmalar arasında yer alan "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması" başlıklı rapor, yerel yönetimlerle ilgili genel bilgileri derleyen bir çalışma olmasının yanında, çözüm önerileri de içermektedir. Rapor'un "Mahalli İdarelerin Sorunları ve Çözüm Önerileri" başlıklı son bölümünde ilk olarak ortak nitelikli sorunlar belirlenmiştir³¹⁵. Rapor'da daha sonra yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak ileri sürülmüş bazı öneriler eleştirilmektedir. Örneğin, valilerin seçimle işbaşına gelmesi önerisi ile ilgili olarak, üniter yapıllı devletlerde merkezi idarenin yerel temsilcisi olan valinin seçimle göreve gelmesinin düşünülemeyeceği, yerel halkın merkezi idare yerine geçip onun yetkilerini kullanamayacağı ifade edilmektedir. Valinin seçilmesi yerine, taşra örgütünün başı olarak merkezi idare tarafından atanması ve il özel idaresinin başına il genel meclisince seçilen ayrı bir başkan getirilmesi daha uygun bir çözüm olarak

313 Cevat Geray, "KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Amme İdaresi, C. 2, S. 1, Ocak 1993, s.10.

314 a.g.m., s.16.

315 TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması- Yerel Yönetim Reformu**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Genel Yayın No.303, Şubat 1996, s.106. Ortak nitelikteki sorunlar; "yürürlükteki mevzuatın yetersiz kalması, hizmet alanının optimal büyüklüğündeki farklılıklar, hizmet bölüşümündeki yetersizlik ve belirsizlikler, idari vesayet anlayışındaki farklılıklar, yerinden yönetim ilkesinin etkin bir biçimde uygulanmasındaki yetersizlikler, mahalli idarelerde katılımcı anlayıştaki eksiklikler, bölgeler arasındaki eşitsizlikler ve idareler arasındaki koordinasyon eksikliği" olarak sayılmıştır.

sunulmaktadır. Bu öneri, merkezi idarenin atadığı valiye sınırları gerçekçi biçimde çizilmiş idari vesayet yetkisi ile birlikte düşünülmektedir³¹⁶. Rapor'da eleştirilen diğer bir konu, ileri sürülen il parlamentosu kurulmasına ilişkin görüşlerdir. Bu konuda; "etnik farklılıklara dayanılarak kötüye kullanılabilir yöntemlerin ve sistemlerin, bugün için özgürlük ortamında ileri sürülmüş düşünceler olarak kabul edilmesinde ve fakat kabil olduğunca gündem dışında tutulmasında yarar vardır" ifadesi kullanılmaktadır³¹⁷.

Rapor yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması için ilk başta hukuksal düzenlemeler alanında organik kanunların yeniden yazılması, yürürlükteki mevzuatın yeniden düzenlenmesi ya da yerel yönetimlerin tümü için tek bir çerçeve kanun düzenlenmesi seçenekleri üzerinde durmaktadır³¹⁸. Yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak da çeşitli genel öneriler yanında köy idaresinin kaldırılarak, köylerin hepsinde belediye kurulması, büyük şehir belediyesi sisteminin kaldırılarak sadece İstanbul için özel bir yönetim modeli oluşturulması, ve belediye birliklerinin mahalli idare birimlerine birimine dönüştürülmesi³¹⁹ gibi farklı öneriler yer almaktadır³²⁰.

Rapor'un, sonuç bölümünde, Anayasa'da yapılacak bir değişiklikle yerel yönetim türlerinin belirlenmesinin kanun koyucunun takdirine bırakılması gerektiği de ifade edilmektedir³²¹.

316 a.g.k., s.118.

317 a.g.k., s.118.

318 a.g.k., s.140.

319 Burada oluşturulacak yapıya örnek olarak; Fransa'daki bölge örgütlenmesi ve ABD'de özel bölge uygulaması gösterilmektedir.

320 a.g.k., s.141-149.

321 a.g.k., s.149-150. Yine sonuç bölümünde: "Türkiye için bir model oluştururken ülkenin bütünlüğü, bölünmezliği, sosyolojik yapısı ve gelenekleri elbette ki önemle ve öncelikle gerçekleştirilen reformlara ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlarda alınan kararlara bigane kalmayı ve sırt çevirmeyi gerektirmez" denmektedir.

TOBB'un yayınlandığında ciddi tartışmalara neden olan bir başka Rapor'unda, *Doğu Sorunu* çerçevesinde devletin yeniden yapılanması ile ilgili öneriler getirilmektedir. Dünya ile bütünleşebilmek için, öncelikle kendi içinde bütünleşmiş bir Türkiye'nin şart olduğu savunulan Rapor'da, bu yolda atılacak ilk adımın cumhuriyetin demokratikleştirilmesi³²² olduğu ifade edilmektedir. Rapor'da, birey yanında, bireyin üyesi bulunduğu kültür kümesini de dikkate alacak biçimde tabanı genişleyen yeni demokrasi anlayışının, Türkiye'nin de kapısını çalmakta olduğu belirtilmektedir.

TOBB'un *Doğu Sorunu* başlıklı raporu, Ankara Devlet Güvenlik Mahkemesi'nde dava konusu olurken, bir çok açıdan da eleştirilmiştir. Rapor, belli bir takım fikirlere kılıf hazırlamak amacıyla hazırlanmakla suçlanırken³²³, çalışma federasyon ve özerklik biçimindeki düşüncelerin eskidiği, kültürel kimlik ile ilgili konuların inkar edilmesi kadar bunlar üzerinde fazla durulmasının da zararlı olduğu ifade edilmektedir³²⁴.

Kurumsal yaklaşımlar içinde, nesnel ölçütler içinde kalarak ve siyasal kaygılar taşımadan hazırlandığı ifade edilen çalışmaların da genel olarak yerel yönetimleri devletin yönetsel organizasyon şeması içinde kabul eden ve önerilerini daha etkin bir yapılanma temelinde getiren çalışmalar olduğunu söylemek mümkündür. Ancak yine de, bu çalışmaların daha bütüncül olmaları ve genel yapılanma ile birlikte yerel düzeyde daha tutarlı değişiklik hedefleri belirlemeleri onları hükümetlerden ve siyasi partilerden farklılaştırmaktadır. Bunun ötesinde, *Doğu Sorunu* gibi daha iddialı çalışmalarda, farklı çözüm önerilerinin ifade edilmesi ve konuların etraflı biçimde tartışılması kavramların yerli yerine oturtulmasına ve tartışma alanının genişleyip zenginleşmesine yardımcı olmaktadır.

322 TOBB, *Doğu Sorunu: Teşhisler ve Tespitler*, Özel Araştırma Raporu, Stratejik Araştırmalar Dizisi 1, TOBB Genel Yayın No. 302, BÖM 32, 1995, s.120.

323 Mehmet Turgut, *Doğu Sorunu Raporu Üzerine*, Boğaziçi, İstanbul, 1996, s.81.

324 a.g.e., s.130.

2.2..4. KURAMSAL YAKLAŞIMLAR

Türkiye'nin yönetsel yapısının yeniden düzenlenmesi yönündeki yaklaşımlar karşısında, özellikle yerel yönetimler alanında reform çalışmalarının hayata geçirilememesi, kuramsal alanda yerel demokrasi konusunun yaygın biçimde tartışılmasına neden olmaktadır. Merkezîyetçi yönetsel yapıdan kaynaklanan sorunların aşılabilmesi için farklı öneriler ve modeller ortaya konmaktadır. Ancak bu alanda gerekli olduğu düşünülen düzenlemeler çeşitli nedenlerle hayata geçirilememektedir. Bu nedenleri tespit etmeye çalışan Teoman Ünüsan, bu konuda en önemli unsurun; demokrasi, siyasal katılım ve yurttaşlık bilincinin yerleşmesinde yerel yönetimlerin rolünün anlaşılabilmesi olduğunu ifade etmektedir³²⁵. Bunun yanında, 1982 Anayasası'nın reformları engelleyici özellikleri ile siyasi partilerin bu konudaki isteksizliği, TBMM'nin yoğun gündemi ile birleşmektedir. Ayrıca Ünüsan'a göre yerel yönetim reformu ile ilgili çalışmalar yönetimin tümünü ele almadan yalnızca yerel yönetimler konusunda yoğunlaşmış ve merkezi yönetimin taşraya yetki devri konusu ihmal edilmiştir³²⁶.

Cevat Geray ise, yerel yönetimler alanında yapılacak reformlarda dikkate alınması gereken temel ilkeleri, on ana başlıkta toplamaktadır. Bunlar; bir reform hazırlığında merkezi yönetim ve yerel yönetimin bütünlük içinde ele alınması, yönetimler arası ilişkilerin ve bağlantıların göz ardı edilmemesi, verimlilik, etkinlik ve demokrasinin birbiriyle uyum içinde ele alınması, yönetimler arasında gerçekçi bir iş ve gelir bölüşümünün sağlanması, yerel yönetimlerin özerkliği arttırılırken merkezi yönetimin taşra örgütlerinin de yetki genişliği ilkesi çerçevesinde özerkliğinin arttırılması, idari vesayetinin en aza indirilip yerindelik denetimi yerine

³²⁵ Teoman Ünüsan, "Yerel Yönetim Reformu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 3, Sayı 2, Mart 1994, s.3-8.

³²⁶ a.g.m., s.8.

hukuki denetimin getirilmesi, ilçe yerel yönetiminin temel birim haline getirilmesi, belediye kurulması ile ilgili kuralların gözden geçirilip köy yönetimi yerine *kırsal belediye* kurulması ve kent yönetimine halkın katılım kanallarının çoğaltılıp mahalle ve semt düzeyinde yerel örgütlenme biçimlerinin hayata geçirilmesidir³²⁷.

Yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi üzerine üç ilçeyi kapsayan bir model araştırmasında da, belirlenmiş evrensel demokratik yerel yönetim ilkelerinin yerel yönetimlere bir reçete formunda önerilmesinin doğru olmayacağı, önemli olanın her beldenin yerel yönetiminin kendi koşulları içerisinde bu ilkeleri uyarlayarak demokratik meşruiyetini kazanması olduğu belirtilmektedir³²⁸. Önerilen modelde, demokratik yapı bir yerel yönetimin, belde sakinlerinin kararlara katılım düzeyi ile ilişkili olduğunun altı çizilmektedir³²⁹.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma yönündeki taleplerin kaynağında, devletin küçültülmesi ve halka daha geniş bir hareket alanı bırakılması ihtiyacının yattığını belirten Cahit Tutum, bu görüşüne dayanak olarak, *kamu yönetiminde global eğilimler* olarak adlandırdığı dört temel gelişimin altını çizmektedir. Bunlar; devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, siyaset ve yönetim dengesinin yeniden kurulması, şeffaf ve dürüst yönetim ve merkezizyetçilikten uzaklaşma eğilimidir³³⁰. Bu genel çerçeve içinde, Tutum'un yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması yönündeki önerileri arasında; temel hizmet birimi olarak ilçe yerel yönetiminin kurulması, bakanlıkların taşra örgütlerinin il ve ilçe yerel yönetimlerine devri, tüm köylerin belediye haline getirilmesi, yerel yönetim seçimlerinin dört yılda bir olması

327 Cevat Geray, "Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Amme idaresi, C. 2, S. 5, Eylül 1993, s.17-18.

328 Nuri Bilgin, *Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı*, TÜSES, İzmir 1991, s.128-129.

329 a.g.e. s.138'de bu konuda ortaya konan yapının özellikleri; "yerel yönetimin yöneticilerin çıkarlarına değil, kent sakinlerinin yararına işlemesi, yerel yöneticilerin insanlar üzerindeki pozitif etkisinin, sosyal dayanışmaya ve topluluk hayatına katılımı sağlayacak yönde olması, yerel yönetimin, insanların yaşadıkları ortamda kişisel gelişimlerine izin verecek tarzda işlemesi ve insanların kendilerini özgür ve sorumlu yurttaşlar olarak görme duygularını geliştirmesi ve yerel yöneticilerin delegasyona dayalı yetkilerini katılım kanallarını sıklıkla kullanarak icra etmeleri" olarak sıralanmaktadır.

330 Cahit Tutum, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV, Yayın No.3, Ankara, 1994, s.27.

ve belediye başkanlarının iki türlü seçimle göreve gelmesi, belediye başkanlarının görevden alınma koşulları ve usullerinin yeniden düzenlenmesi ve bazı vergilerin belediyelere bırakılması ya da vergilere ekler koyma yetkisinin tanınması yer almaktadır³³¹.

Oluşturduğu yerel yönetim modelinde, Tutum'la benzer şekilde, ilçe yerel yönetiminin temel birim haline getirilmesini öneren Necdet Uğur, kırsal kesim ve kentsel kesim için ayrı yerel yönetim örgütlenmeleri gerektiğini belirtmektedir³³². Uğur'un yerel yönetim modelinde kırsal kesimde yerel yönetim birimler, ilçe parlamentosu, il parlamentosu ve bölge parlamentosu olarak, kentsel kesimde ise büyük kentlerde, semt belediyesi, ilçe belediyesi ve anakent belediyesinden diğer kentlerde ise belediyelerden ibaret olmalıdır. Uğur bu yeni yapılanma içinde, tüm yerel yönetim birimleri üzerindeki idari vesayetin tamamen kaldırılarak bunun yerine uyumsuzluklarda yurttaşlar ya da merkezi yönetim temsilcilerinin yönetsel işler için Bölge İdare Mahkemesine, mali işleri için bölgelerde kurulması önerilen Bölge Sayıştayına başvurmalarını sağlayacak düzenlemelerin yapılmasını önermektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin kurul ve komisyonlarına üye seçiminde nispi temsil esasının getirilmesi gerektiğini belirten Uğur, Güneydoğu sorununun çözümünde bölge parlamentosu düşüncesinin hayata geçirilmesi gereğine işaret etmekte³³³ ancak ayrıntılı bir değerlendirme yapmamaktadır.

Belediye yönetimlerinin yeniden yapılanması konusunda yapılan bir başka çalışmada da benzer öneriler getirilmektedir. DPT bünyesinde yapılan bu çalışmada; merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayetinin hafifletilip yetki paylaşımının yeniden belirlenmesi, belediyelerin görev alanlarının yeniden belirlenmesi, belediyelerin denetiminin genel olarak seçmene bırakılması, belediye meclislerinde toplumun tüm kesimlerinin gerçekçi bir şekilde temsilinin sağlanması,

331 a.g.e., s.104-108.

332 Necdet Uğur, *Alla Turca'nın Sonu*, Yapı Kredi, İstanbul, 1996, s.88.

333 a.g.e., s.109.

belediye başkanının beldenin çoğunluğunu temsil etmesi ve görev süresinin dört yıl olması ve belediye gelirlerinin artırılması önerilmektedir³³⁴.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)'nin hazırladığı bir çalışmada³³⁵ da, Türkiye'de yerel yönetimlerin sorunları ve çözüm önerileri ortaya konulmaktadır. Çalışmada, Türkiye'de yerel yönetimlerin temel sorunu, Batı Avrupa'da yerel yönetimlerin ortaya çıkış koşulları ile karşılaştırılarak açıklanmaktadır³³⁶. Buna göre, Batı Avrupa devlet yapılarında aşağıdan yukarıya doğru ve demokratik nitelikleri gelişmiş bir biçimde kurulan yerel yönetimler temel kurumlardan biri haline gelirken, ara kurumları dışlayan Osmanlı Devleti'nde ve Cumhuriyet döneminde, kendiliğinden oluşan ve gelişen yerel yönetim yapılarına rastlanmamaktadır³³⁷. Bu temel sorun yanında, görev, yetki ve idari vesayet ile ilgili sorunlar, mali kaynakların yetersizliği, personel ve örgütlenme sorunları ve halk katılımının yetersizliği, çalışmada altı çizilen diğer sorunlar arasında yer almaktadır.

Bu sorunlar karşısında bir çözüm önerisi olarak, yerel topluluklara hizmet için önerilen model başlığı altında yeni bir yerel yönetim yapılanması sunulmaktadır. Buna göre; model, geniş alan yerel yönetimleri ve toplu yerleşim alanları yerel yönetimleri başlıkları altında iki kategoriye ayrılmakta, geniş alan yerel yönetimleri; il yerel yönetimi ve ilçe yerel yönetiminden, toplu yerleşim alanları yerel yönetimleri de, belediye ve büyükşehir belediyesinden oluşmaktadır³³⁸. Modele göre merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yetki ve sorumluluk bölüşümü gerçekleştirilirken, merkezi yönetimin görev ve yetkileri sayılmalı, bu

334 M. Fatih Uğurlu, **Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları ile İlgili Çözüm Önerileri**, DPT, Ankara, 1995, s.85.

335 TÜSİAD, **Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler**, Yayın No. TÜSİAD-T/95 -9/184, Ajans Medya Reklamcılık, İstanbul, 1995.

336 a.g.k., s.31-32

337 Karşı görüş için, b.k.z., Birgül Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE, Ankara, 1992.

338 TÜSİAD, a.g.k., s.55-56.

hizmetler dışında yerel toplulukların ortak gereksinimleri ile ilgili tüm hizmetlerin yerel yönetim birimlerine bırakılması sağlanmalıdır³³⁹. Ayrıca önerilen modelde, il ve ilçe yerel yönetimlerinin yürütme organı olan vali ve kaymakamın seçimle göreve gelmeleri³⁴⁰, yerel yönetim sayıştayının kurulması³⁴¹ ve halk girişimi ve kent konseyleri³⁴² gibi mekanizmaların yerel yönetim sisteminin içine alınması gerektiğine de işaret edilmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimler konusunda çalışmaları ile öne çıkan Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 1995 yılında Hükümete sundukları bildiriye; İl ve ilçe Meclislerinin kurulması, bu meclislere mahalle muhtarlarının katılımının sağlanması, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve odaların meclislerde söz hakkının bulunması ve yerel yönetimlerde alt danışma birimleri niteliğinde kurullar oluşturulması yönünde önerilerde bulunmuşlardır³⁴³. Aynı bildiri içinde, yerel yönetimlere halkın katılımının sağlanmasında, yerel halkın siyasal kültür, eğitim ve duyarlılık konusundaki eksikliklerinin giderilmesi gerektiğinin de altı çizilmektedir³⁴⁴.

Türkiye'nin içinde bulunduğu temel sorunların çözümünün yeni bir anayasa yapılmasını gerektirdiğini ileri süren Üskül, yeni anayasanın niteliklerinden biri olması gereken katılımcı demokrasi anlayışının sağlanması için yerel yönetimlerde demokratikleşmenin ve yerel yönetimlerle ilgili konularda halkın katılımının önemine işaret etmektedir³⁴⁵. Bu konuda bir örnek olarak il özel idarelerinin yeniden

339 a.g.k., s.56.

340 a.g.k., s.59.

341 a.g.k., s.61.

342 a.g.k., s.64.

343 Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, **Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı**, Ankara, 13.4.1995, s.131.

344 a.g.k., s.134.

345 Zafer Üskül, **Türkiye'nin Anayasa Sorunu**, AFA, İstanbul, 1991, s.90.

düzenlenişinde yürütme organının seçimle göreve gelmesinin daha demokratik bir tercih olduğunu ifade ederken, il genel meclisinin de ilin parlamentosu gibi çalışabilmesi gerektiğini belirtmektedir³⁴⁶. Yerel yönetimlerde demokratikleşmenin üniter devletten uzaklaşılması anlamına gelmediğini aksine toplumsal yapıdaki farklılıklardan kaynaklanan sorunların bu yolla çözümünün daha kolay olacağı da eklenmektedir. Üskül, yeni anayasanın dayanması gereken temel ilkeleri sıralarken, toplumsal farklılıklar karşısında devletin tutumunun ne olması gerektiğini de belirtmektedir³⁴⁷. Üskül bir başka kitabında³⁴⁸ açıkladığı Anayasa Taslağında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde bir düzenleme önermektedir. Bu düzenlemede, yukarıda yer alan yaklaşımlar yanında, bir yerel yönetim birimi olarak bölge yönetiminin kurulmasının önerildiği görülmektedir³⁴⁹.

Yerel demokrasinin geliştirilmesinin en önemli ölçütü olarak ifade edilen halkın yerel kararların oluşumuna katılması alanında; belediyelerde referanduma olanak tanınması, belediyelerin radyo ve televizyon istasyonları kurabilmeleri, belediye karar organlarında karar alma sürecine halkın daha etkili katılımı,

346 a.g.e., s.91.

347 a.g.e., s.118, 5. ve 6. maddelerde bu konuda temel ilkeler şöyle ifade edilmiştir: "Türkiye'nin tarihten gelen çoğulcu etnik yapısını ve kültür çeşitliliğini, ülke bütünlüğü içinde, korumak ve geliştirmek devletin ödevi olmalıdır. Türkiye Cumhuriyeti yurttaşları bu çeşitlilikle, tüm ülkenin, hak ve sorumlulukları ile beraber ve özgür birliktelik ve dayanışma içinde asli sahibidirler. Devletin resmi dili Türkçe'dir. Ancak bu ilke insanları ana dillerini kullanma ve geliştirmesine engel değildir."

348 Zafer Üskül, **Anayasa Taslağı**, TDF Yayını, İstanbul, 1992, s.7.

349 a.g.e. s.74-75. Taslak'ta "İdarenin Kuruluşu" başlığı altında yerel yönetimler şu şekilde düzenlenmektedir: "Mahalli İdareler: Mahalli İdareler; bölge, il ve belediye halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, kamu tüzel kişiliğine sahip Bölge Özel İdareleri, İl Özel İdareleri ve Belediyelerdir. Mahalli İdarelerin; milli güvenlik, iç güvenlik, dışişleri, maliye, adalet, genel planlama ve koordinasyon gibi merkezi yönetime bırakılması gereken ülke çapında yürütülmesi zorunlu hizmetler dışında kalan, yerel olarak yürütülmesi gereken görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Mahalli İdarelerin, görevlerini yerine getirebilmek için ihtiyaç duydukları gelir kaynakları, yerel vergi koyma yetkileri, genel vergilerden alacakları pay kanunla gösterilir. Mahalli idarelerin genel karar organları ve belediye başkanları kanunda gösterilen seçmenlerce ve Anayasa'nın 48. maddesindeki esaslarına göre dört yılda bir seçilir. Bölge Özel İdarelerinin ve İl Özel İdarelerinin yürütme organı olan Bölge Başkanı ve İl Başkanı, Bölge Genel Meclisi ve İl Genel Meclisince, kendi üyeleri arasından dört yıl için seçilir. Başkanlar, kendilerini seçen meclislerine karşı sorumludurlar. Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. İstanbul için özel yönetim biçimi getirir. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur. Bir bölge içindeki mahalli idarelerin arasındaki görev, yetki ve gelir bölüşümü, kamu hizmetlerinin ve kalkınmanın bölgesel planlanması, koordinasyon, kanunla düzenlenir. Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Mahalli idarelerle ilgili kanunlar TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğuyla çıkartılır."

encümen toplantılarının halka açık olması ve belediye meclislerinin mahalle esasına göre oluşturulup nispi temsil esasının getirilmesi, gerektiği belirtilmektedir³⁵⁰.

Türkiye’de uygulanmakta olan büyükşehir belediyesi yönetimi ile ilgili bir değerlendirmede de, ilgili yasadın ve uygulamadan kaynaklanan eksik ve yanlışlıkların düzeltilmesi için yapılması gerekenler sıralanmaktadır. Buna göre; yapılacak yeniden düzenlemede demokratik yerel yönetim ilkeleri gözönünde tutulmalı, idari vesayet hafifletilmeli, anakent ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmeli, büyükşehir belediye başkanının yetkileri yeniden değerlendirilmeli ve encümen üyeleri seçimle göreve gelmelidir³⁵¹.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na gönderme yaparak, 1982 Anayasası’nın yerel yönetimler alanında özgürlükleri sınırlayıcı bir niteliğe sahip olduğunu belirten Çoker³⁵² de, çalışmasının sonunda, yerel yönetimlerle ilgili anayasa maddesi önerisini sunmaktadır³⁵³.

350 Firuz D. Yaşamış, “Belediye Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Amme İdaresi, C. 2, S. 2, Mart 1993, s. 22-23.

351 Kemal Görmez, “Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Amme İdaresi, C. 2, S. 1, Ocak 1993, s.29.

352 Ziya Çoker, “Yerel Yönetimler ve Anayasa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Amme İdaresi, C. 5, S. 6, Kasım 1996, s.20.

353 **a.g.m.**, s.26-27. Anayasa maddesi önerisi: “Yerel yönetimler, il (ya da kademeli bölüm), belde ve köy halkının yerel ortak gereksinimleri ile ilgili hizmetleri, yasalar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları altında yürütmek ve düzenlemek yetkisine ve yönetsel özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılan hizmetler için merkezi yönetim ayrıca bir örgüt kurup harcama yapamaz, o hizmetlerin yerel yönetimlerce yapılması için gereken yardım ve desteği sağlar. Yerel yönetimlerin genel karar organları, halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Birbirleriyle ilişkili ve kademeli yerel yönetim birimlerinde üst meclis, halk tarafından seçilen alt meclis üyeleriyle oluşturulabilir. Belediye başkanlarıyla köy muhtarları, doğrudan ya da meclis kanalıyla seçilebilir. Yerel yönetim seçimleri serbest, eşit, gizli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetiminde, milletvekilleri seçimi için saptanan süre için yapılır. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak, kanunla düzenlenir. Kanun, büyük yerleşim birimleri ile il’den küçük alanlar için, özel yönetim biçimleri getirebilir. Yerel yönetimlerin uygulayacağı kanun, tüzük ve yönetmelikler, idarenin ve kamu görevlilerinin birlik ve bütünlüğü, toplum yararının korunması ve yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması temel ilkeleri gözönünde tutularak, genel ve nesnel bir biçimde, merkezi yönetimce hazırlanır. Merkezi yönetim yerel yönetim uygulamalarını, sadece hukuka uygunluk açısından denetler. Denetim sonuçları hakkında karar yetkisi yargıya aittir. Merkezi yönetim yerel yönetimlerin görevlerini yapabilmeleri için, akçal kaynakları sağlamakla yükümlüdür. Yerel yönetimlere, kendi koşul ve özelliklerine göre, gelirlerini geliştirme olanağı tanınır ve yasal sınırlar içinde oran belirleme yetkisi verilir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere, kendi yönlendirmesi

Yerel yönetimlerde dört kademeli bir yapılanma öneren Semih Eryıldız, bu yapının birinci ve temel kademesi olarak muhtarlık yönetimini öngörmektedir. Kaynak ve yetkileri artırılarak köy ve kentte aynı hak ve sorumluluklarla donatılan muhtarlık yönetimlerinin tümünün de belediye sınırları içerisine alınmaları önerilmektedir³⁵⁴. Model'de, ikinci kademeyi köy ve muhtarlıkların biraraya getirdiği belde oluşturmaktadır. Yönetsel yapılanma içinde, kaymakamlık örgütünün kaldırılması ile yetki ve kaynakları artan bir belediye örgütü ile yönetilen beldeler, 30.000 ile 300.000 arasında nüfusa sahip alanlar olarak belirlenmiştir³⁵⁵. Model'de üçüncü kademe, karar organı muhtarlık, belediye ve il organlarından oluşan ve yerel parlamento niteliği taşıyan il genel meclisi olan il'dir. Meclis yürütme organını kendi içinden seçerken, vali; devleti temsil eden ve genel denetim ve eşgüdümünden sorumlu olan bir yapıda düşünülmüştür³⁵⁶. Plan bölgeleri olarak önerilen dördüncü kademe yerel yönetim birimleri ise, ülkenin tümünü kapsayacak şekilde kurulacak ve eşgüdümleri Devlet Planlama Teşkilatı tarafından sağlanacaktır. Karar organı olan Bölge Meclisi ise, yerel yönetim kurultayları biçiminde bölgedeki yerel yöneticilerden oluşacaktır. Bölge meclisleri kendi yürütme organlarını seçme ve vergi gelirleri ile ilgili oran ve usullerde yetkilere sahip bir yapıda düşünülürken, merkezden tahsis edilen kaynakların kullanımını da planlayacaktır³⁵⁷. Model ayrıca yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında mevzuat değişikliğinin bir çerçeve yasa ile gerçekleştirilmesini önermektedir³⁵⁸.

doğrultusunda yürütülmek üzere, merkezi yönetime ait görevleri de, akçal kaynaklarıyla birlikte, geçici ya da sürekli biçimde devredebilir. Bu görev devrinde, ilgili yerel yönetim biriminin işi yürütebilme gücü göz önünde tutulur. Yerel yönetimlere ait varlıklar haczedilemez ve yerel yönetimler bunları hiçbir özel ve tüzel kişiye bağışlayamaz. Yerel yönetimlerin tüm işlemleri halka ve halkın denetimine açıktır. Kamusal işlere ait her türlü karar ve belgelerin, isteyenlere, maliyet bedeli karşılığında verilmesi zorunludur."

354 Semih Eryıldız, **Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma**, TÜSES, İstanbul, 1992, s.25.

355 a.g.e., s.31-37.

356 a.g.e., s.38-44.

357 a.g.e., s.45-50.

358 a.g.e., s.53.

1990'lı yıllarda, Türkiye gündeminde önemli bir yer tutan 2. Cumhuriyet yaklaşımı, devletin yeniden yapılanması arayışı içinde, konumuzla ilgili olarak, yerinden yönetimin siyasallaşması, bölge yönetimlerinin kurulması ve bölge valilerinin seçimle iş başına gelmesi gibi öneriler getirmiştir. 2. Cumhuriyet yaklaşımı; Türkiye'de merkeziyetçi bürokratik yapının yerinden yönetimin güçlendirilmesiyle mümkün olduğunu ve seçimle göreve gelen yerel yöneticilerin yerel parlamento niteliğine sahip karar organları ile uyumlu çalışmasını sağlayacak düzenlemelerin hayata geçirilmesi üzerinde de durmaktadır³⁵⁹.

Asaf Savaş Akat Türkiye'nin onbeş bölgeye ayrılmasını, bölge valilerinin seçimle iş başına gelmesini ve bölge parlamentoları ile birlikte merkezi idareye ait işlevlerin önemli bölümünü yüklenerek bölgelerini yönetmelerini önermekte, ademimerkeziyetçi bir idarenin kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve sivil toplumun güçlenmesi açısından önemini belirtmektedir³⁶⁰.

Türkiye'de valilerin statüsü ve iş başına geliş biçimleri ile ilgili olarak, seçimli valilik başlığı altında yapılan değerlendirmelerde, valilerin günümüzdeki statülerinin uzun ve yerleşik bir yönetim geleneğinden ve yasalardan kaynaklandığı ve valilerin seçimle göreve gelmeleri konusunda Anayasa'da engelleyici bir hüküm bulunmadığı vurgulanmaktadır. Valilerin seçimle göreve gelmeleriyle sakıncalı boyutlarda ve dolaylı olarak siyasallaşan valiliğe atanma sürecinin doğrudan siyasal yönetime dönüştürülerek demokratikleşme talepleriyle uyumun da sağlanabileceği belirtilmektedir³⁶¹.

359 Metin Sever ve Cem Dizdar, **2. Cumhuriyet Tartışmaları**, Başak, Ankara, 1993, s.10-11.

360 Asaf S. Akat, **Sosyal Demokrasi Gündemi**, İstanbul, 1992, s.72.

361 Mustafa Gönül, "Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi**, C. 25, S. 3, Ankara, 1992, s.70.

Bölge valiliği konusundaki bir incelemede³⁶², bu tip bir örgütlenmenin, yeni bir taşra yönetim kademesi oluşturacağı belirtilirken, bölge ölçeğinde yerel yönetim birimleri kurulmasını gerektirecek bir yerel hizmetin düşünülebilmesinin pek mümkün olmayacağı ifade edilmektedir. Ancak, bu konuda genel yaklaşım bölge yönetimlerinin kurulması yönündedir. Hatta, kurulacak bölge yönetiminin yetkileri, seçim yöntemi ve sakıncalarının en aza indirilmesi konularında ortak bir modele ulaşamaması nedeniyle düzenlemenin geciktirilmesi eleştirilmektedir³⁶³.

Türkiye'de yerel yönetimler alanında hukuk devleti anlayışı ve demokratikleşme çabaları içinde, merkezîyetçi bürokratik yapıdan kaynaklanan sorunların çözümüne yönelik yönetsel düzenlemelerle ilgili yaklaşımlar yanında, Kürt sorununun siyasi ya da demokratik çözümüne yönelik olarak devletin organizasyon şemasında önemli değişiklikleri içeren öneriler de getirilmektedir.

Azınlıklara tanınan hak ve özgürlüklerin demokrasi çerçevesi içinde olduğuna dikkat çeken Anıl Çeçen, demokratik rejimin gelişmişliği oranında etnik azınlıklara tanınan hakların da alanının genişleyebileceğini ifade etmektedir³⁶⁴. Demokratik devlet yapılarında temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olmasının azınlık sorunlarını hafiflettiğini ve ulusal bütünleşme süreçlerini hızlandırdığını belirten Çeçen, bazı büyük devletlerin bölgesel karışıklık çıkarmak ve sonra da bu karşılıklığı kendi istediği yönde çözmek için gerekçe olarak etnik azınlıklar sorununu kullanmalarına dikkat çekerek, azınlıklar konusunun demokrasiler açısından acil çözüm bekleyen bir sorun olduğunu da eklemektedir³⁶⁵.

362 A.Nazif Demiröz, "Bölge Valiliği Üzerine", *Amme İdaresi*, C. 24,S. 4, Aralık 1990, Ankara, s. 67-68.

363 Semih Eryıldız, *Yöre ve Bölge Araştırmasında Türkiye ve İspanya*, Toplumsal Dönüşüm, İstanbul, 1993, s.53.

364 Anıl Çeçen, *İnsan Hakları*, Gündoğan, Ankara, 1995, s.84-85.

365 a.g.e., s.86.

Kürt sorununun temellerine inmek için tarihsel bir perspektifle, bir zamanlar Osmanlı İmparatorluğu'nun egemen olduğu alanda varolan etnik içiçeliğe dikkat çeken Murat Belge, çoğunluk-azınlık ilişkilerinin kurulmasında etnik bağların kurulacak berabelik bağları arasında temel haline gelmesinin bölgede olumsuz sonuçlar doğuracağını belirtiyor³⁶⁶. Belge'ye göre çoğunluk-azınlık ilişkileri, Avrupa Birliği süreci içinde Batı'nın gelişmiş devletleri arasında geçmişle karşılaştırıldığında belirli bir çözüme kavuşmuş gibi gözükmektedir. Ancak özellikle DEP davası ile başlayan süreçte, Kürt sorunu dolayısıyla ortaya çıkan ve etkisini hissettiren bir yeni Türk milliyetçiliği yaklaşımı da dikkat çekmektedir. Dış düşman motifini kullandığı ve devlet denetiminde geliştirildiği ifade edilen bu durum³⁶⁷, milliyetçi sağ partiler kadar, sosyal demokrat yapılı partilerde de milliyetçi söylemin sertleşmesine neden olmuştur.

Türkiye'de devlet yetkililerinin zaman zaman Kürt sorunu ve siyasi çözüm ifadelerinin kullanmaları önemli bir aşama olarak nitelendirilebilmektedir. Batı'dan ve Türkiye'de iş çevrelerinden gelen siyasi çözüm talepleri önümüzdeki dönemde sorunun demokratik bir eksene oturtulabileceğinin işaretleri olarak da görülmektedir³⁶⁸.

Türkiye son dönemde güneydoğu sorununun Batı'da algılanışı konusunda önemli başarılar sağlamıştır. 1993 yılında Almanya PKK'yı yasadışı ilan etmiş, Fransa'da bu yönde uygulamalar gerçekleştirmiştir. Batı Avrupa'nın artık PKK sorunu ile Kürt sorununu ayrı sorunlar olarak ele almakta kararlı olduğu ifade edilmektedir³⁶⁹. PKK'nın Batı Avrupa ile bağlantılarının zayıflatılması, Kürt

366 Murat Belge, "Yeni Birlik İhtiyacı ve Azınlıklar", *Birikim*, S. 71-72, Mart-Nisan 1995, s.16.

367 Ömer Laçiner, "DEP Davası: Milli Birlik ve Beraberlik Ruhu", *Birikim*, S. 68-69, Aralık 1994/ Ocak 1995, s.6-7.

368 Yasemin Özdek, "Globalleşme, İnsan Hakları ve Azınlıklar", *Birikim*, S. 74, Haziran 1995, s.35.

369 Murat Yetkin, "Kürt Sorununda Siyasi Çözüme Doğru", *Birikim*, S. 55, Kasım 1993, s.39-42.

sorununda siyasi çözümün gerçekleşme olasılığını artırırken bu durum Türkiye'nin Avrupa Birliği sürecine katılımı sürecini de hızlandıracak gibi gözükmektedir³⁷⁰.

Türkiye'de Kürt sorununun olası çözümleri düşünülürken, bir grubun o sırada o grup üzerinde hukuksal hak iddiasında olan devletten bağımsız olmaya kalktığı durum olarak tanımlanan ayrılma³⁷¹ ve 1960-1963 yılları arasında Kıbrıs'ta bir örneği uygulanan ortaktoplumluluk³⁷² gibi olasılıklar, geleneksel anlayışa ve Türk hükümetlerinin toprak bütünlüğü ve devletin birliğini korumaya verdikleri önem çerçevesinde uygulanma olasılığı bulunmayan çözümler olarak görünmektedir. Zaten, 1982 Anayasası'nın 3. ve 10. maddeleri ve Siyasi Partiler Kanunu'nun 81. maddesi düzenlemeleri altında bu yönde çabalar da önlenmektedir. Etnik farklılıkların devlet tarafından tanınmasıyla, bu farklılıkların ayrılma yönünde kullanılması arasındaki farkın çoğu zaman altı çizilmektedir³⁷³.

Kürt sorununa özerklik yoluyla çözüm arayışlarında ise Kürt nüfusunun Türkiye genelinde dağınık olması ve yalnızca güneydoğuda belirli bir yoğunluğa sahip olması nedeniyle yerel özerklik ve kültürel özerklik karışımı bir yaklaşımın uygulanabilir olduğu ifade edilmektedir³⁷⁴. Bu açıdan demokratik çok kültürlülük politikaları ve etnik topluluklara özerklik olanağının tanınması anayasal düzenlemelerle gerçekleşebilir. Sorunun çözümünde federal şemaların kullanılma olasılığı değerlendirildiğinde ise, federalist çözümün yalnızca Kürt sorunu için değil, yönetsel ve politik sistemin merkezîyetçi yapıdan kaynaklanan genel sorunları aşılması için de bir çözüm olabileceğine işaret edilirken, bu çözümün yıkıcı olarak

370 a.g.m., s.42.

371 Kemal Kirişçi ve Gareth M. Winrow, *Kürt Sorunu Kökeni ve Gelişimi*, Tarih Vakfı Yurt, İstanbul, 1997, s.189.

372 a.g.e., s.192-194.

373 Pulat Tacar, *Kültürel Haklar, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Gündoğan, Ankara, 1996, s.138.

374 Kemal Kirişçi ve Gareth M. Winrow, a.g.e., s.197.

algılanma olasılığı nedeniyle siyasal alanda etkin bir biçimde tartışılma şansının düşüklüğü de hesaba katılmaktadır³⁷⁵.

Türkiye'de Kürt sorunu tartışılırken, ulus-devletlerin gittikçe zayıfladığı gerçeği karşısında yeni ulus-devlet kurma girişimleri çelişkili bir durumu yansıtırken yeni bir ulus-devletin oluşabilmesi için gerekli olan sayı, yoğunluk, tarihsel süreklilik ve motivasyon ölçütleri ile değerlendirildiğinde, Kürt kökenli vatandaşların ekonomik gelişme ve kültürel özerklik taleplerinin karşılanması ayrılma yönündeki çabaların önüne geçilmesini sağlayabilecektir³⁷⁶. Bu alanda, yerel kültürlerle eğitim ve iletişim alanında kendi dillerini kullanma gibi özel haklar verilmesi yanında, siyasi iktidar ve parti örgütlenmesi alanında merkezîyetçi olmayan ilkelerin kabulü ve yerel yönetimlerin temsil ve katılım kanallarının Avrupa Konseyi ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı gibi uluslararası örgütlenmelerin oluşturdukları standartlar çerçevesinde demokratikleştirilmesi, gerçekleştirilebilecek öncelikli çözümler olarak ifade edilmektedir³⁷⁷.

375 a.g.e., s.200.

376 Baskın Oran, **Devlet Devlete Karşı**, Bilgi, Ankara, 1994, s.111-115.

377 Pulat Tacar, a.g.e., s.141-142.

SONUÇ

Türkiye'de yönetsel yapı ile ilgili tartışmaların merkezinde yer alan ve çoğunlukla benzer yaklaşımlarla ele alınan yerel yönetimler, 20. yüzyılın son döneminde devlet yapısı ve politik alan içinde de tartışılmaya başlanmıştır. Ancak tartışmaların esas olarak yönetsel etkinlik bağlamında sürdüğü ve reformist bir çizgide yoğunlaştığı görülmektedir. Bu açıdan öncelikle yönetsel reformun temel ögesi olarak yerel yönetimlerin belirginleştirilmesi gerekmektedir.

Batı'dan farklı bir oluşuma ve gelişime sahip olduğu konusunda uzlaşılan Türk yerel yönetimleri, merkezîyetçi devlet anlayışının taşrada bir uzantısı olmaktan öteye gidememiştir. Üniter yapının çizdiği sınırlar içinde ve ulus-devlet yapılanmasının ihtiyaç duyduğu bütünlüğün bir gereği olarak yerel yönetimler, yönetsel anlamda güçsüz kurumlar olarak kalmışlardır. Ayrıca yukarıdan aşağıya oluşmuş, temsil ve katılım kanalları noksan ve meşruluğu tartışmalı yönetimler olarak algılanmaktadırlar.

Bu yapı içerisinde ve genel anlamda eksik bir hukuk devleti olarak Türkiye'de, temel hak ve özgürlükler alanı kadar, yerel özerklik ve yerel hak ve

özgürlükler alanının darlığı dikkat çekicidir. Önceliği hukuk devletinin tam olarak ve tüm kurumlarıyla yaşama geçirilmesine verecek ve hukuk devleti anlayışını tamamlayacak destek yapıları güçlendirecek yaklaşımlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Batılı liberal demokratik bir yapılanma modelini tercih eden, ancak bu yapılanmanın gerektirdiği ekonomik ve sosyal altyapı eksikliklerini yaşayan Türkiye, tercihi doğrultusunda yapacağı düzenlemeler karşısında ciddi bir siyasi istikrarsızlık yaşamaktadır. Siyasi iktidarı ele geçiren tüm siyasi partilerin hem genel anlamda hak ve özgürlükler sisteminde hem de yerel alanda yapısal sorunları çözme yönünde vadeleri vardır. Siyasi iktidarlarca gündeme getirilen reform önerileri de mevcut durumu pekiştirmekten öteye gidememektedir.

Türkiye'nin çağdaş batılı bir hukuk devleti olabilmesi için gerekli ilk adım 1982 Anayasası'ndan kaynaklanan engellerin ortadan kaldırılmasıdır. Yapılan anayasa değişikliklerinin temel sorunların çözümünü sağlayamadığı görülmektedir. Bu nedenle anayasa değişiklikleri ile revizyonist önlemler olarak sistemin tıkanıklıklarını aşmak yerine, gelişmelerin ışığında ve geleceğe dönük bir projeksiyon içinde, yeni bir anayasa yaparak temel bir değişimin yolunu açmak gerekmektedir. Yeni anayasa, günümüzün hukuk devleti anlayışına bağlı olarak, devletin yapılanması kadar devlet-birey ve devlet-toplum ilişkilerinde bireyi ve toplumu esas alan, bireysel ve toplumsal hak ve özgürlükler alanını geniş tutan bir biçime ve anlama sahip olmalıdır.

Yeni bir anayasa yapılırken; siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullar gözardı edilmeden, temel alınacak ilkelerin tespiti zor değildir. Türkiye'nin tercih ettiği siyasal yapılanma içinde, gerek koşulları benzer ülkelerin izledikleri yol gerek uluslararası ve uluslararası kuruluşların belirledikleri ortak standartlar, 21. yüzyıla çok az bir zaman kala üzerinde uzlaşılan bir şablonu ortaya çıkarmıştır. Avrupa'nın

çağdaş devletleri içinde kendine yer arayan Türkiye'nin, belirlenen ortak standartların gerisinde kalan bir yeniden yapılanma ile bu yeri bulması mümkün gözükmemektedir.

Yönetmel alanda varolan temel sorunların çözümü bu bağlamda ele alınmalıdır. Aşırı merkezîyetçi ve hantal bürokratik yapılanmanın hangi ölçütlere göre ele alınıp değiştirileceği konusu içsel belirleyiciler kadar dış dünyada yaşanan gelişmelerle de ortaya konabilir.

Hukuk devleti anlayışının yerel bağlantılarının oluşturulabilmesi için, genel bir yeniden yapılanma planı çerçevesinde ve anayasal temelde öngörülecek düzenlemelerin bütünlük içinde olması gerekmektedir. Yerel alanda yapılması düşünülen her türlü yenilik, merkezi yapı ile yerel yapı arasındaki dengeleri değiştirecektir. Bu nedenle, tüm olarak devleti kapsayan bir yeniden yapılanma anlayışı çerçevesinde uygun bir modelin tercih edilmesi gerekmektedir. Bu model için seçilebilecek örnekler merkezîyetçilikten uzaklaşmadan yerel yönetimlerin daha fazla güçlendirilmesi ile merkezîyetçiliğin tamamen terk edilip yerinden yönetimci bir modelin oluşturulması arasında değişen farklı biçimler olabilir. Günümüzde Türkiye ile aynı koşullara sahip olan ve bu farklı modellerden birini tercih ederek merkezîyetçilikten uzaklaşan Kıt'a Avrupası ülkeleri uygulamaları ile örnek teşkil etmektedirler.

Türkiye yeni anayasasını hazırlarken bu örneklerden hareketle kendisine uyan tarihi, ekonomik ve siyasal yapısına ters düşmeyecek bir model tercih etmek durumundadır. Yeni yönetmel yapının temel hareket noktası merkezîyetçi devlet yapısı yerine, yerinden yönetim anlayışının yerleştirildiği yerel yönetim kurumlarının güçlendirildiği bir yönetim yapısı olmalıdır. Ancak yerel yönetimler hangi ölçüde güçlendirilmelidir?

Yerinden yönetimci bir yönetsel yapı tercih edildiğinde - ki böyle bir tercihin içinde bulunulan durum karşısında kaçınılmaz olduğu her fırsatta dile getirilmektedir- anayasal planda yapılması gereken ilk düzenleme, yönetsel alanda evrensel kurallar haline gelmiş bulunan temel standartların anayasaya konmasıdır. Bunlar yerel yönetimlerin yönetsel ve ekonomik özerkliklerinin tam olarak sağlanması ve anayasal güvencelerle ve sınırlamalarla düzenlenmesidir. Cumhuriyet'in bütünlüğü içinde yerel yönetimler kendi iç işleyişlerini gerçekleştirecek yönetsel ve mali güçle donatılmalıdır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yetki ve sorumlulukların paylaşılmasında, merkezi yetkilerin görev ve yetkileri sayılmalı, bunlar dışında kalan yerel ortak gereksinimlerle ilgili tüm hizmetler yerel yönetimlere bırakılmalıdır.

Bu düzenleme, ekonomik anlamda gelişmiş ve azgelişmiş yerel birimler arasındaki dengesizliği giderecek bir devlet müdahalesini de içermek zorundadır. Makro planda bölgelerarası eşitsizlikleri gidermeyi hedefleyen merkezi planlama işlevinin bir parçası olarak, yerel yönetimlere devlet yardımları objektif ölçütler çerçevesinde ve yerel yönetimlerin özerk yapılarını bozmayacak biçimde düzenlenmelidir.

Yine anayasal planda, yerel yönetimlerin merkezi yönetim organlarınınca denetiminin anayasa ve yasalarla belirlenen durumlarda ve yöntemlerle yapılabilmesi ve denetime denetimle korunmak istenen yararlar orantılı olması durumunda olanak tanınması sağlanmalıdır. Denetimin hukukileşmesini sağlamak amacıyla, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki uyuşmazlıkların yargı makamları eliyle çözülmesi yoluna gidilmelidir. Ayrıca, yerel yönetim birimlerine kendi iç örgütlenmelerini, yerel gereksinimlerle uyumu sağlama ve yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik sağlama amaçları çerçevesinde belirleme imkanının tanınması

gerekmektedir. Bunun yanında, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı kaynak sağlanması ilkesinin, kaynaklarının bir bölümünü yasal sınırlar içinde belirleme yetkisinin verilmesiyle desteklenmesi de anayasal bir hüküm olarak düzenlenmelidir.

Bu anayasal ilkeler çerçevesinde yerel yönetim birimleri bölge özel yönetimi, il özel yönetimi, belediye ve köy şeklinde düzenlenecektir. Ayrıca, büyükşehirler için yasayla özel yönetim biçimleri getirilebilecektir. Büyükşehir yerel yönetimleri ile ilgili düzenlemeler, anayasada yerel yönetimlerle ilgili olarak öngörülen temel ilkelere aykırı olmayacaktır.

Yetki ve kaynakları merkezi yönetimin taşra örgütlerine kaydırılmış bulunan il özel yönetimi, yapılacak yasal düzenleme ile yeniden ilin bütününde yerel nitelikli kamusal hizmetleri sunan ve koordine eden bir birim haline getirilmelidir. İl özel yönetiminin karar organı olan il meclisi, yürütme organı ise il meclisinin seçtiği il başkanı olmalıdır. Valilik, merkez yönetimin yerel yönetimlere devretmediği hizmet alanlarında yetkili bir organ olarak korunurken, il özel yönetimi üzerinde hukukilik denetimini aşamayan bir denetim organı olarak da düşünülmelidir.

1924'ten kalan bir yasa ile idare olunan köy yönetiminin de yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Köy yönetiminin organları köy meclisi, köy meclisinin seçeceği muhtar ve köy yürütme kurulu olarak düzenlenirken köylerin birleştirilmesiyle belediyeye dönüştürülmesi teşvik edilmelidir. Ayrıca, il özel yönetimlerinin gelirlerinin belli bir oranının köylerin gereksinimlerini sağlamak amacıyla köy bütçelerine aktarılması yasal planda düzenlenmelidir. Köy muhtarlarının il genel meclisinin doğal üyesi olarak kabul edilmesi de gerekmektedir.

Belediye meclisi, meclisin kendi içinden seçeceği başkan ve yürütme kurulundan oluşan belediye, çoğu öneride belirtildiği gibi, yerel yönetim sisteminin merkezinde yer almalıdır. Belediye başkanının belediye meclisi içinden seçilmesi ile, genel yönetimde varolan parlamenter yapıyla uyum sağlanırken, belediyenin karar organı olan meclisin başkan karşısında gücünün azalmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Ülke düzeyinde en etkin işleyen yerel yönetim birimleri belediyelerdir. Yerel yönetimlerin karar ve yürütme organları ile yerel halk arasında kent yaşamı anlamında, en doğrudan ve yakın ilişki belediye temelinde kurulmaktadır. Bölge ve il ölçeğinin sağlayamayacağı yönetim-halk yakınlaşması ve yerel hizmetlerin tespit ve uygulaması bağlantısı en kolay belediyelerde sağlanabilmektedir. Belediyeler seçim sisteminde katılım kanallarının daha işler hale getirilmesi yönünde düzenlemelerle ve varolan ağır idari vesayet denetiminin yerine hukuki denetim mekanizmalarının işler hale getirilmesiyle, il ve bölge özel yönetimlerinin de etkili biçimde yönetilmesini sağlayacak bir kademe haline getirilmelidir.

Belediyelerin yönetsel alanda etkili işleyen birimler haline gelebilmesinin temelinde karar ve yürütme organlarının seçiminde demokratik yöntemlerin kullanılması kadar, yerel halkın alınacak kararlara ve uygulamalara katılım ve denetleme imkanlarının genişliği yatmaktadır. Yerel kararların oluşumuna halk katılımını sağlayıcı düzenlemelerle, özellikle sivil toplum örgütü niteliği taşıyan kuruluşların ve semt ve mahalle meclisleri gibi danışma kurulları yanında sivil toplum örgütlenmelerinin belediye meclisi çalışmalarına katılımının hayata geçirilmesi ile, karar alım sürecine halkın doğrudan katılımını teşvik edici formüllerin belediyelerin etkinliğini sağlama yanında, ülke düzeyinde yönetim anlayışının çağdaş demokratik bir yapıya kavuşmasını sağlayacak bir ilk adım olduğu açıktır.

Bölge özel yönetimleri ise üniter devlet yapısı ile birlikte işleyebilecek, devletin temel nitelikleri üzerinde bir değişiklik yapmayacak biçimde düzenlenebilir gözükmektedir. Bu konuda Fransız, İspanyol ve İtalyan tecrübeleri ışığında ve Avrupa Birliği'nin bölgesel yönetimler konusunda getirdiği ortak ilkeler dikkate alınarak, bölgesel kültür ve dinamikleri harekete geçirerek ulusal bütünlüğü pekiştirecek bir model hayata geçirilebilir.

Bölge özel yönetimleri, bölge meclisi, meclisin kendi içinden seçeceği Bölge Başkanı ve Bölge Yürütme Kurulu ile yönetsel alanda yerel yönetimler arasında işbirliğini ve ortak bölgesel gelişmeyi sağlayacak bir yapı olarak planlanmalıdır. Yerel yönetim birlikleri kendilerinden beklenen faydayı sağlayamadığından, böyle bir birliği, karar ve yürütme organı ile birlikte yönetsel bir yapı olarak anayasal alana taşıyarak, bölge ölçeğinde yeni bir oluşum sağlanabilir.

Bölge özel yönetimleri, hem bir yerel yönetim birimi olarak bölge ölçeğinde etkili olabilecek yerel hizmetleri üstlenecek, hem de yerel birimler üzerinde eşgüdüm işlevini gerçekleştirecek yetkilerle donatılmalıdır. Ayrıca bölge özel yönetimi merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında etkili bir iletişimi sağlayacak niteliklere sahip kılınmalıdır. Böylece, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde varolan ağır vesayet denetiminin yerini, bölge kanalıyla kurulan iletişime dayalı bir ilişki alabilecektir. Bölge özel yönetimlerinin karar organı, bölge sınırları içindeki alt yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinin katılımı ile oluşturulacağından, merkezi yönetim karşısında bugünkü yapıya oranla daha etkili bir kurum olacaktır. Siyasi iradenin tek taraflı kararları ile yerel yönetimler ile ilgili konuları düzenleyebilme imkanı, bölge özel yönetimlerinin etkisi ile sınırlanabilecektir.

Bölge özel yönetimlerinin bir ara yönetim birimi olarak düzenlenmesinin bazı kurumlarla desteklenmesi gerektiği belirtilmelidir. Bölge özel yönetimleri, merkezi yönetimin bölgesel kurumları ile desteklenmeli ve denetlenmelidir. Bölgesel kalkınma ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi amacıyla oluşturulmuş bulunan merkezi kurumlar ile bölge yerel yönetim kurumları arasında işbirliğine dayalı bir ilişki geliştirilmelidir. Bölgenin sorunları, oluşturulacak bölgesel komiteler aracılığıyla değerlendirilip, ortak kararlarla desteklenerek çözümlenmelidir. Bu alanda mali ve teknik imkanlar ortaklaşa harekete geçirilmelidir. Bölge özel yönetiminin ve bölge sınırları içinde yer alan yerel yönetimlerin mali denetimi kurulacak olan Bölge Sayıştayları ile, hukuki denetimleri de mevcut idari yargı birimleri tarafından yerine getirilmelidir. Merkezi yönetimin yerindelik denetimi yapmasına imkan veren anayasal ve yasal kurallar değiştirilmeli, yerel yönetim birimleri hukuki denetimin ötesinde denetim yollarının dışında bırakılmalıdır.

Bölge özel yönetimi, il özel yönetimi, belediye ve köy biçiminde örgütlenecek ve anayasal ve yasal olarak günümüz ihtiyaçlarına cevap verecek yetki ve kaynaklarla donatılan, özerk yerel yönetim birimlerinde oluşacak sistemin işleyebilmesi öncelikle merkezi yönetimin, yerel örgütlenme paralelinde yeniden yapılanmasına bağlıdır. Merkezi yönetimi düzenleyen kural ve usullerin hukuk devleti anlayışı çerçevesinde ele alınıp akılcı bir model çerçevesinde yeniden yazılması, yerel alanda yapılacak kapsamlı bir reformun temel koşuludur. Merkezi yönetimin yeniden kurulması zor ancak gerekli bir adım olacaktır. Bütüncül bir yaklaşımla ve günümüzün demokrasi anlayışından taviz vermeden yeni bir yönetsel yapı kurulması ile yerel yönetimlerin bu yapı içinde problem çözücü bir mekanizma haline gelmesi mümkün olabilir.

Hukuk devleti ve yerel yönetimler başlıklı bir tartışmanın yönetsel boyutu yanında ve onunla içiçe geçmiş politik bir boyutu da vardır. İktidarın hukukla sınırlandırıldığı, bireysel ve toplumsal hak ve özgürlüklerin hukukla korunduğu yapılarda, yerel özgürlükler de hukuksal bir temele sahip olacaklar ve korunacaklardır. Hukuk devletini bütünleyen demokrasi anlayışı, ülke düzeyinde ve her bir birey için vazgeçilmez iken yerel demokrasi de bu bütünü tamamlayan bir unsurdur.

Yerel demokrasi, kurumları ve işleyişiyle, belirli bir alanda yaşayanların yerel konularda özgür iradeleriyle karar alma ve uygulamalarıyla yaşama olanağı bulur. Karar alma, uygulama ve denetleme aşamalarının yerel halkın katılımıyla gerçekleştiği ve meşruluğunu demokratik ilkelerin uygulanmasından alan yerel demokrasi, devletin tüm aşamalarında yerel alanların birleşen iradelerinin yansımalarıyla oluşan politik tercihlerin egemen olmasını sağlar.

21. yüzyılın demokrasi anlayışı 20. yüzyıldan farklı olacaktır. Özellikle 1980'lerden günümüze kadar yaşanan gelişmeler, demokrasi anlayışının hızlı bir değişim geçirdiğini göstermektedir. Çoğunluğun iradesine dayanan temsili demokrasi anlayışı, demokratik liberal sistemlerde önemli krizlere yol açmaktadır. Halkın politika alanına ilgisizliği artarken, siyasi katılımın ve temsili demokrasiye duyulan güvenin sürekli azaldığı tespit edilmektedir. Liberalizm yaşadığı kriz karşısında çözüm yolları aramaktadır.

Klasik liberal yaklaşımların temelinde yer alan, ulus-devlet yapılanması ve temsili demokrasi anlayışının, ilk başta 20. yüzyılın son döneminde yaşadığı ve globalleşme olarak adlandırılan gelişmeler daha sonra etnik mikro milliyetçilik akımları ile sarsılması demokrasinin yeniden kurgulanmasını gerektirmiştir.

Yenilenen demokrasi ve hukuk devleti anlayışı, bireyin ve toplumsal örgütlenmelerin politika yapımı sürecine daha aktif katılımını sağlayacak bir nitelik kazanırken, yerel alanda daha özerk ve katılımcı bir yönetsel yapılanma öngörülmektedir. Batılı liberal demokrasilerin gelişim çizgisi izlendiğinde, 20. yüzyılın sonlarının, özellikle bölge ölçeğinde özerkliğin arttığı, yerel alt birimlerin yetkilerinin ve işlevlerinin öne çıktığı bir dönem olduğu görülmektedir. Bu gelişim yönetsel etkinlik ihtiyacı kadar, politik değişimlerin bir gereği olarak da yorumlanabilir. Devlet cihazının küçültülmesi arayışlarının merkeziyetçilikten uzaklaşmayı, etnik mikro milliyetçilik akımlarının şiddetlenmesinin bölgesel özerklik yönünde düzenlemeler yapılmasını gerektirmesi, yerel demokrasinin yeniden değerlendirilmesini gerektirmiştir.

Uluslararası ve uluslararası örgütlenmeler, devletlerin iç hukuk sistemlerini etkileyen karar ve uygulamalarıyla yerel demokrasiyi ortak standartlarına kavuşturan ve ona önem kazandıran bir başka unsurdur. Özellikle Avrupa Birliği süreci, Avrupa Konseyi ve Avrupa Güvenliği ve İşbirliği Teşkilatı, siyasi birliğe giden yolda demokrasinin ve hukuk devletinin temel kurallarını belirleyip yerleştirirken, yerel alanın ortak standartlarını da somutlaştırmaktadır.

Tüm bu gelişim içinde, Türkiye yerel alanın yönetsel boyutu kadar politik boyutu ile de içiçedir. Ağır merkeziyetçi yapının getirdiği sorunlar kadar, yerel alanın politik sorunlarını da yaşamaktadır.

1980'lerin ortalarından günümüze dek karşı karşıya olunan Güneydoğu ya da Kürt sorunu, yerel alanda varlığını sürdüren politik bir sorundur. 21. yüzyıla girerken, ilk başta bir terör sorunu olarak ifade edilen, ancak zamanla bir azınlık sorunu olarak ulusal ve uluslararası yansımalarını gösteren Türkiye'nin büyük probleminin çözümü yolunda adımlar atılması gerekmektedir.

Büyük problemin, yönetsel alanda yaşanan problemle ortak noktası, mevcut anayasa ile çözümlenemeyecek nitelikte olmasıdır. Kürt ya da Güneydoğu sorunu olarak ifade edilen sorunun, demokratik yöntemlerle çözülebilmesi için 1982 Anayasası yerine, böyle bir çözümü mümkün kılacak yeni bir anayasa yapılması gerekmektedir. Yeni anayasa, yerinden yönetimci bir yapı için gerekli temel hak ve özgürlükler sistemini kurarken, azınlıklar rejimini de en azından tartışılabilir bir konu olarak düzenlemelidir. 1982 Anayasası hükümleri çerçevesinde azınlıklar konusu, tartışılabilir bir konu değildir. Bunun yanında, Anayasa'nın temel felsefesi de bu konunun tartışılmasını önlemektedir.

1982 Anayasası azınlıklar alanının tartışılabilir bir alan olmasının öncesinde, temel hak ve özgürlükler alanı açısından çağdaş liberal demokrasinin gerisinde kalmıştır. Bu nedenle, ilk başta çağdaş demokrasi anlayışının sistemin içine aktarılması gerekmektedir. Böyle bir yaklaşım anayasada ifadesini bulduktan sonra, politik zeminde ve demokratik yöntemlerle toplumsal ve yerel taleplerin düzenlenmesi mümkün olabilecektir.

Öncelikle Avrupa Güvenlik ve İşbirliği sürecinde temel nitelikleri belirlenen günümüz azınlıklar rejiminin demokratik kuralları, bu sürecin içerisinde yer alan Türkiye için en azından biçimsel bir referans noktasıdır. Yeni anayasa yapılırken, azınlık statüsünün ve azınlık haklarının tartışılabilmesine imkan veren bir yapının kurulması için, belirlenmiş ortak normlar anayasaya aktarılabilir.

Ancak bu değerlendirmelerin ışığında, bölge ölçeğinde örgütlenme ile, etnik farklılıkların öne çıkarılması yerine yerel yönetim birimlerinin sınırlarının birarada yaşama ve ortak sorunları paylaşma temelinde oluşturulması önem kazanmaktadır.

Böylece, yeni anayasanın çağdaş temel hak ve özgürlükler rejimi ve hukuk devleti anlayışı ile birlikte, devletin yönetsel yapılanmasında yerinden yönetimci yaklaşımla birleşen, toplumsal ve yerel taleplerin demokratik yöntemlerle tartışılabilmesi imkanı, Türkiye'nin yaşadığı büyük problemi hafifleterek çözme ortamını da yaratacaktır. Türkiye'nin bütününde yerel alanda ortaya çıkan taleplerin tartışılarak değerlendirilmesini sağlayacak, güçlü yerel yönetimler aracılığıyla yerel halkın politik katılımını artıracak olan yerel demokrasi, azınlık kavramı etrafında ortaya çıkacak olan sorunlar için, Cumhuriyet'in bütünlüğünün korunmasını sağlayacak bir modeldir.

Yeni anayasanın böyle bir modeli hayata geçirebilmek için yönetsel alanda gerçekleştirilecek yerinden yönetimci tercihle bağlantılı biçimde yeni bir devlet örgütlenme biçimi belirlemesi gerekmektedir. Bu tercihler yapılırken, Türkiye'nin ekonomik, toplumsal ve tarihi koşulları, politik koşullarla birlikte dikkate alınmak zorundadır. Koşullar dikkate alındığında, Devletin örgütlenme biçimleri arasında söz konusu olabilecek federatif bir model tercih edilebilir görünmemektedir. Aşırı merkezîyetçi üniter bir yapının alternatifi olarak, yerinden yönetim ilkesine göre yönetsel yapılanmasını oluşturan ve bölge yönetimlerini hayata geçiren ve yerel özerkliği kurum ve kurallarıyla düzenleyen bir modelin başarı şansı yüksek olacaktır.

Yönetsel alanda yerel yönetimlerin etkinliğinin artışı ile birlikte, özellikle bölge yönetimlerinin yetki ve kaynaklarının artırılması yerel taleplerin karşılanmasında etkili olacaktır. Bölge yönetimleri, yönetsel alanda etkinliği sağlayıcı bir araç olmanın yanında, yerel taleplerin ifadesini bulduğu, tartışıldığı ve merkezi yönetime yansıtıldığı bir platform olarak değerlendirilmelidir. Bu açıdan bölge yönetimi yönetsel bir kademe olmanın yanında, politik bir merkezdir.

Türkiye için, bölge yönetimlerinin yerel yönetimler alanında bir yenilik olmanın yanında, büyük problemi hafifletme ve çözme amacını taşıyacağı göz önünde tutulmalıdır. Böyle bir yapılanmanın, halkın politika yapım sürecine katılımını artıran düzenlemelerle desteklenmesi sistemin işleyişini kolaylaştıracaktır. Özellikle Siyasi Partiler Yasası'nın katılımı ve politik sorunların tartışılabilmesi imkanını kısıtlayan yapısı gereği yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun yanında, toplumsal alanın tümüyle demokratik örgütlenmeler aracılığıyla politika yapım sürecine aktif olarak katılımını sağlayıcı bir yaklaşım hayata geçirilmelidir.

Böylece oluşan, devlet örgütlenmesi ve yönetsel yapılanma ile, Cumhuriyet'in bütününde yaşama olanağı bulacak çağdaş demokratik hukuk devleti anlayışı; bireysel, toplumsal ve yerel taleplerin politik karar alma mekanizmasına halkın doğrudan ve aktif katılımını sağlayacaktır. Güçlü ve özerk yerel yönetimler bu yapılanmanın temel kurumları haline gelerek, bir yandan yerel alanda halkın yerel haklar yönündeki isteklerinin dile getirildiği zemin olurken, diğer yandan bu isteklerin merkeze taşınmasında aracılık eden ve isteklerin tartışılıp değerlendirilmesini sağlayacak köprü olacaklardır.

Türkiye, tercih ettiği çağdaş liberal demokratik politik yapılanmayı 21. yüzyıla taşımak isterken, günümüzün değişen demokrasi anlayışı çerçevesinde, bireysel ve toplumsal hak ve özgürlükler alanını yeni bir anlayışla düzenlemek durumundadır. Temelleri zayıflayan, her alanda tartışma konusu olan Cumhuriyet'in alacağı yeni biçim, halkın demokratik kurum ve kurullarla politik sürece etkin katılımını sağlayacak yerinden yönetimci bir Cumhuriyet olmalıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

AKAT, ASAF S. ; **Sosyal Demokrasi Gündemi**, Armoni, İstanbul, 1992.

AKIN, RIDVAN ; **"1920'ler Anadolu'sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası"**, Toplumsal Tarih, S. 32, Ağustos 1996.

AKSOY, ASU ; **"Küreselleşmenin Öbür Yüzü: Bölgecilik"**, Ekonomik Forum, TOBB, Ocak 1995, İstanbul.

ALANKUŞ, SEVDA A. ; **"Yeni Hayali Kimlikler ve Yurттаşlar Demokrasisi"**, Birikim, S.71-72, Mart-Nisan 1995.

ALPKAYA, GÖKÇEN ; **AGİK Sürecinden AGİT'e İnsan Hakları**, Kavram, İstanbul, 1996.

ANAVATAN PARTİSİ ; **Seçim Beyannamesi**, 29 Kasım 1987 Genel Erken Seçim, Ankara.

ANAVATAN PARTİSİ ; **Seçim Beyannamesi**, 20 Ekim 1991 Genel Erken Seçim, Ankara.

ANDERSON, HAZEL ; **"Demokrasi Araçlarını Mükemmelleştirmek"**, NPQ Türkiye, C.1, S.4, 1993.

ARSAVA, AYŞE F. ; **Azınlık Kavramı**, A.Ü. S.B.F., Ankara, 1993.

ARSAVA, AYŞE F. ; **"Ulusal Grup Hakları Konusunda Gelişmeler"**, A.Ü. S.B.F., Prof. Bedri Gürsoy'a Armağan, C.47, S.3-4, Haziran-Aralık 1992.

AYTAÇ, FETHİ ; **"Viyana Bildirisi"**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi, C.3, S.1, Ocak 1994.

BAILEY, STEPHEN ; **Cross on Principles of Local Government Law**, Sweet & Maxwell, Londra, 1992.

BALTA, TAHSİN B. ; **İdare Hukuku I- Genel Konular**, A.Ü.S.B.F., Ankara, 1970.

BARBER, BENJAMİN ; **Güçlü Demokrasi**, Ayrıntı, İstanbul, 1995.

BEAUFAYS, JEAN ; **"Belgium: A Dualistical Political System?"**, Publius, Vol.18, No.2, 1988.

BEGEL, EGON E. ; **"Kentlerin Doğuşu"**, Cogito, Yapı Kredi, S. 8, Yaz 1996.

BELGE, MURAT ; **"Yeni Birlik Biçimleri İhtiyacı ve Azınlıklar"**, Birikim, S.71-72, Mart-Nisan 1995.

BİLGİN, NURİ ; **Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı**, TÜSES, İzmir, 1991.

BOOM, STEVE J. ; **"The European Union After the Maastricht Decision: Will Germany Be the Virginia of Europe"**, The American Journal of Comparative Law, Vol. 43, Iss. 3, 1992.

BORA, TANIL ; **"Refah Şovenizmi ve Kültürel Ayrımcılık"**, İktisat, S.341, 1993.

BORA, TANIL ; **"Avrupa Üzerinde Neofaşizm Hayaleti"**, Birikim, S.66, Ekim 1994.

BROEK, HANS VAN DEN ; **"Speech at the 32. IULA Congress"**, The Hague, 4.9.1995 (teksir).

BUTCHER, HUGH ; **Local Government and Thatcherism**, Routledge, Londra, 1992.

VII

CLARK, ROBERT P. ; The Basque Insurgents: ETA 1952-1980, University of Wisconsin, Madison, 1984.

COUNCIL OF EUROPE ; The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practise and Critical Appraisal, Colloquy organised by the Council of Europe, Linz, 5-6 November 1981, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No.28, Strasbourg, 1983.

COUNCIL OF EUROPE ; Allocations of Powers to Local and Regional Levels of Government in the Member of States of The Council of Europe, Studies Published No.42, Council of Europe, Strasbourg, 1988.

COUNCIL OF EUROPE ; Free Local Government: Deregulation, Efficiency, Democracy, Working Document and Conclusions of the Conference of Östersund 28/30 June 1988, Studies and Texts Series No:11, Council of Europe, Strasbourg, 1988.

COUNCIL OF EUROPE ; Decentralisation and Strengthening of Local Self-Government, Reports and Conclusions of the Collogy held in Cracow, 13/14 April 1992, Council of Europe, Strasbourg, 1992. içinde:

-HEDTKAMP, GÜNTER ; "General Criteria Adopted by States for Establishing a Link Between Decentralised Powers and the Financial Resources Made Available to Local Aurhorities", s.9-18

-LEIDINGER, ADALBERT ; "Structures and Functions of Local Authorities",s.123-133.
-KLUG, FRIEDRICH; "The Control of the Administration of Local Authorities in Europe", s.69-78.

-ROSADO, MANUEL B. ; "How to Reconcile in Practise the Concepts of Decentralization and Balanced Regional Development", s.139-149.

COUNCIL OF EUROPE ; European Charter of Local Self Government, Working Document and Conclusions of the Conference of Barcelona 23/25 January 1992, Studies and Texts Series No:27, Council of Europe, Strasbourg, 1992.

CUMHURİYET HALK PARTİSİ ; Seçim Bildirgesi, 24 Aralık 1995 Erken Genel Seçim, Ankara.

CZARNIAWISKA-JOERGES, BARBARA ;"The Wonderland of Public Administration Reforms", Organization Studies, Vol.10, Iss.4, 1989.

ÇAĞLAR, BAKIR ; Anayasa Bilimi - Bir Çalışma Taslağı, BFS, İstanbul, 1989.

ÇAĞLAR, BAKIR ; "Demokrasi Anlayışı Yenilenirken Anayasal Demokrasi", Anayasa Yargısı, C. 10, AYM, Yayın No:28, Ankara, 1993.

ÇAVUŞOĞLU, NAZ ; "Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme", İnsan Hakları Merkezi, C.3, S. 3, A.Ü. S.B.F., Kasım 1995.

ÇEÇEN, ANIL ; İnsan Hakları, Gündoğan, Ankara, 1995.

ÇOKER, ZİYA ; "Yerel Yönetim Reformu". Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi, C. 2, S. 4, Temmuz 1993.

ÇOKER, ZİYA ; "Yerel Yönetimler ve Anayasa", Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi, C. 5, S. 6, Kasım 1996.

DAHL, ROBERT A. ; Demokrasi ve Eleştirileri, Türk Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı, Ankara, 1993.

VIII

DANIŞTAY ; **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 1-4 Mayıs 1990, 2. Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, 1991. içinde;

-ARSLAN, SÜLEYMAN ; "**İdarî Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar**", s.505-542.

DECAUX , EMMANUEL ; **AGİK** , İletişim, İstanbul, 1993.

DEDEOĞLU, BERİL ; **Adım Adım Avrupa Birliği**, Çınar, İstanbul, 1992.

DEMİRÖZ, NAZIF ; "**Bölge Valiliği Üzerine**", Amme İdaresi, C.24, S.4, Aralık 1990.

DEMOKRATİK BARIŞ HAREKETİ ; **Barış Projesi**, Ankara, 1996.

DEMOKRATİK CUMHURİYET PROGRAMI ; **Demokratik Cumhuriyet Programı**, İmge, No. 122, Ankara, 1995.

DEMOKRATİK SOL PARTİ ; **Seçim Bildirgesi**, 24 Aralık 1995 Erken Genel Seçimi, Ankara.

D'ENCAUSSE, HELENE C. ; **The End of the Soviet Empire: The Triumph of the Nations**, Basic, New York, 1993.

DOĞRU YOL PARTİSİ ; **Doğru Yol Partisi Tüzüğü ve Programı**, Şafak, Ankara, 1988.

DOĞRU YOL PARTİSİ ; **Seçim Beyannamesi**, 29 Kasım 1987 Erken Genel Seçim, Ankara.

DUCHACEK, IVO D. ; **The Territorial Dimensions of Politics Within, Among and Across Nations**, Westview, Boulder, 1986.

DUCHACEK, IVO D. ; "**Federalism and Ethnicity**", Publius, Vol.7, No.4, Fall 1977.

DURAN, LÜTFİ ; **İdare Hukuku**, İ.Ü. Hukuk Fakültesi, İstanbul, 1993.

EKE, A. ERKAN ; "**Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye**", Amme İdaresi, C.18, S.4, Aralık 1985.

EROĞLU, HAMZA ; **İdare Hukuku**, Turhan, Ankara, 1985.

EROĞUL, CEM ; **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı** , İmge, Ankara, 1991.

ERYILDIZ, SEMİH ; **Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma**, TÜSES, İstanbul, 1992.

ERYILDIZ, SEMİH ; **Yöre ve Bölge Araştırmasında Türkiye ve İspanya** , Toplumsal Dönüşüm, No.1 , İstanbul, 1993.

ETHERINGTON, DAVID ; "**Strategies for Decentralization and Local Government Autonomy An Assessment of a Danish Initiative**", Public Money & Management, Vol.16, Iss.1, 1996.

EUROPEAN COMMUNITIES ; **Principal Regulations and Decisions on Regional Policy**, Brussels, 1979.

EUROPEAN COMMUNITIES; **The Community and Its Regions**, European Documentation Office for Official Publications of the E.C., Brussels, 1980.

EUROPEAN COMMUNITIES ; **Regions of Europe**, Brussels, 1981.

EUROPEAN COMMUNITIES ; "**Voting Rights for Community Nationals in Local Elections**", Bulletin of the E.C., Supplement 2/88, Luxembourg, 1988.

IX

EUROPEAN COMMUNITIES ; **"Proposal of a Council Directive: COM (94) 38 Final"**, Brussels, 23.02.1994.

EUROPEAN UNION ; **Developing A New Field of Trade Union Activity**, Regional Policy and Cohesion, Regional Development Studies N,25, Luxembourg, 1996.

FOURERE, YANN ; **Towards a Federal Europe: Nations and States**, Christopher Davies, Swansea, 1980.

GERAY, CEVAT ; **"KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi"**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi, C.2, S.1, Ocak 1993.

GERAY, CEVAT ; **"Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?"**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi, C.2, S.5, Eylül 1993.

GONZALES, FELIPE ; **"Kendi Kaderini Tayin Hakkının Sınırları"**, NPQ Türkiye, C.1, S.3, 1993.

GÖNÜL, MUSTAFA ; **"Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler"**, Amme İdaresi, C.25, S.3, 1992.

GÖRMEZ, KEMAL ; **"Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları"**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi, C.2, S.1, Ocak 1993.

GÖZÜBÜYÜK, A. ŞEREF ; **Anayasa Hukuku**, Turhan, Ankara, 1993.

GÖZÜBÜYÜK, A. ŞEREF ; **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Amme İdaresi, Ankara, 1967.

GÖZÜBÜYÜK, A. ŞEREF ve AKILLIOĞLU, TEKİN ; **Yönetim Hukuku**, Turhan, Ankara, 1992.

GURR, T. ROBERT ; **Minorities At Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts**, Institute of Peace, Washington DC, 1993.

GÜLER, Birgül ; **Yerel Yönetimler - Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Amme İdaresi, Ankara, 1992.

GÜNDAY, METİN; **İdare Hukuku**, İmaj, Ankara, 1996.

HANNUM, HURST ; **Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accomodation of Conflicting Rights**, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1990.

HOBSBAWM, ERIC J. ; **Nations and Nationalism Since 1970: Programme, Myth, Reality**, Cambridge University, London, 1991.

HOBSBAWM, ERIC J. ; **Devrim Çağı 1789-1848**, V, Ankara, 1989.

HOOGHE, LIESBET ; **Belgium : From Regionalism to Federalism**, University of Western Ontario Papers in Political Economy, No.43, 1993.

HUEGLIN, THOMAS O. ; **"Regionalism in Western Europe: Conceptual Problems of a New Political Perspective"**, Comparative Politics, July 1986.

HUMBLETON, ROBIN ; **"Decentralization and Democracy in UK Local Government"**, Public Money & Management, Vol.12, Iss.3, Jul-Sep 1992.

HUNTINGTON, SAMUEL P. ; **Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, Türk Demokrasi Vakfı, Yetkin, Ankara, 1993.

IULA - EMMİE ; Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu, IULA-EMME Yayını, Ankara, 1990, içinde:

-YILDIRIM, SELAHATTİN ; “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, s.7-35.

-EDISON, TONY ; “Batı Avrupa’da ve Kuzey Amerika’da Yerel Yönetim: Son Altmış Yılda Gelişmeler”, s. 243-257.

-GYÖRGY, ISTVAN ; “Doğu Avrupa’da Yerel Yönetim: Tarihsel Açından Son Gelişmeler”, s.272-279.

IULA-EMME ve TOPLU KONUT İDARESİ ; Yerel Yönetimin Statüsü Sempozyumu, 07.12.1992, İstanbul, (teksir), içinde:

-CASTANYER, JORGE ; “İspanya’da Yerinden Yönetim Alanında Gelişmeler”,s.13-19.

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI ; Avrupa Tek Senedi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, İstanbul, 1987.

İŞÇİ PARTİSİ ; Parti - Tüzük - Siyaset, Program, Tüzük, 3. Genel Kongre Raporu, İşçi Partisi, Ankara, 1995.

KABAOĞLU, İBRAHİM Ö. ; Anayasa Yargısı, İmge, Ankara, 1994.

KAPANİ, MÜNCLİ ; İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları, Bilgi, Ankara, 1991.

KARLUK, RIDVAN ; Avrupa Birliği ve Türkiye, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul, 1996.

KEANE, JOHN ; Sivil Toplum ve Devlet , İletişim, İstanbul 1993, içinde:

-SZUCS, JENÖ ; “Avrupa’nın Üç Tarihsel Bölgesi”, s.315-356.

KEATING, MICHAEL ; “The Rise and Decline of Micronationalism in Mainland France”, Political Studies, Vol.33, 1985.

KEATING, MICHAEL ve JONES BARRY (Eds.) ; Regions in the European Community, Clarendon, Oxford, 1995, içinde:

-JONES, BARRY ; “Conclusion”, s.234-245.

-MENY, YVES ; “French Regions in the European Community”, s.191-203.

-MERLONİ, FRANCESCO ; “Italian Regions in the European Community”, s.160-171.

KELEŞ, RUŞEN ; Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem, İstanbul, 1992.

KELEŞ, RUŞEN ; “Japonya’da Yerel Yönetimler”, Amme İdaresi, C.17, S.3, Eylül 1984.

KELEŞ, RUŞEN ; “İspanya’da Yerinden Yönetim”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi, C.2, S.4, Temmuz 1993.

KELEŞ , RUŞEN ; “Fransa’da Yerinden Yönetim”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi, C.3, S.1, Ocak 1994.

KELEŞ, RUŞEN ; “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi, C.4, S.1, Ocak 1995.

KILINÇ, UĞUR ; Türkiye - Avrupa Toplulukları İlişkileri, TOBB, Ankara, 1990.

XI

- KIRIŞÇI, KEMAL ve WINROW, GARETH M. ; Kürt Sorunu Kökeni ve Gelişimi, Tarih Vakfı Yurt, İstanbul, 1997.
- LAÇİNER, ÖMER ; "DEP Davası : Milli Birlik ve Beraberlik Ruhu", Birikim, S.68-69, Aralık 1994.
- LİBERAL PARTİ ; Program, İstanbul, 1994.
- MIKESSELL, MARVIN W. ve MURPHY, ALEXANDER B. ; "A Framework for Comparative Study of Minority-Group Aspirations", Annuals of the Association of American Geographers, Vol. 81, Iss.4, 1991.
- MİLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ ; Seçim Beyannamesi, 24 Aralık 1995 Erken Genel Seçimi, Ankara.
- MILLAN, BRUCE ; "Speech at the Conference on Local Authorities and the Municipalities", European Parliament, 6.9.1994, (teksir).
- MOLLE, WILLEM ve CAPPELLIN, RICARDO (Eds.) ; Regional Impact of Community Policies in Europe, Netherlands Economic Institute, Avebury, 1988, içinde:
-CAPPELLIN, RICARDO ve MOLLE, WILLEM ; "The Co-ordination Problem in Theory and Practise", s. 1-18.
- MUMCU, AHMET ; İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri , Savaş, Ankara, 1994.
- MUSCARA, CALAGERO ; The Inner Boundaries of Italy, International Political Science Association, Paris, 1985.
- NALBANT, ATILLA ; Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi, İstanbul, 1997.
- NEUMANN, ROBERT G. : European Government, Mc Graw-Hill , New York, 1985.
- ONAR, SİDDİK S. ; İdare Hukukunun Umumi Esasları C. II, İsmail Akgün, İstanbul, 1966.
- ORAN, BASKIN ; Devlet Devlete Karşı, Bilgi, Ankara, 1994.
- ÖZAY, İL HAN ; Günlükte Yönetim, Alfa, İstanbul, 1994.
- ÖZBUDUN, ERGUN ; Türk Anayasa Hukuku ; Yetkin, Ankara, 1993.
- ÖZDEK, YASEMİN ; "Globalleşme, İnsan Hakları ve Azınlıklar", Birikim, S.74, Haziran 1995.
- ÖZER, AHMET ; "Belediye Kanunu Tasarısı Üzerine", Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi, C.3, S.3, Mayıs 1994.
- ÖZGÜRLÜK VE DAYANIŞMA PARTİSİ ; Program ve Tüzük, Antalya İl Başkanlığı tarafından bastırılmış, tarihsiz.
- PAYASLIOĞLU, ARIF ; Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme, TODAİE, A.Ü., Ankara, 1966.
- PIRENNE, HENRI ; Ortaçağ Kentleri, Kökenleri ve Ticaretin Canlanması, Dost, İstanbul, 1982.
- PUNTHAM, ROBERT D. ; "Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government", American Political Science Review, Vol.77, Iss.1, March 1983.
- REECE, JACK E. ; The Bretons Against France, University of North California, Chapel Hill, 1977.
- REFAH PARTİSİ ; Seçim Beyannamesi, 21 Ekim 1991 Erken Genel Seçim, Ankara.

REFAH PARTİSİ ; Seçim Beyannamesi, 24 Aralık 1995 Erken Genel Seçim, Ankara.

ROUSSEAU, MARK O. ve ZARISKI, RAPHAEL ; Regionalism and Regional Devolution in Comparative Respective, Praeger, Westport ,CT, 1987.

SABETTI, FILIPPO ; “The Making of Italy as an Experiment in Constitutional Choice”, Publius, Vol. 12, Iss. 3, Summer 1982.

SAFRAN, WILLIAM ; The French Policy, Z.B. Longman, New York, 1985.

SAFRAN, WILLIAM ; “The Mitterand Regime and Its Policies of Ethnocultural Accomodation”, Comparative Politics, Vol.18, Iss.1, October 1985.

SANDEL, MICHAEL ; “Ulus Sonrası Demokrasi Elektronik Bonapartizme Karşı”, NPQ Türkiye, C.1, S.4, 1993.

SARTORI, GIOVANNI ; Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, Türk Demokrasi Vakfı, Yetkin, Ankara, 1993.

SCHLESINGER, ARTHUR M. ; The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society, Norton, New York, 1991.

SEVER, METİN ve DİZDAR, CEM ; 2.Cumhuriyet Tartışmaları , Başak, Ankara, 1993.

SHARLET; ROBERT ; “The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics”, Publius: The Journal of Federalism, Vol.24, No.2, 1994.

SOSYAL DEMOKRAT HALKÇI PARTİ ; Çağdaş ve Uygur Yerel Yönetimler İçin SHP, Ankara, 1989.

SOYSAL, MÜMTAZ ; 100 Soruda Anayasanın Anlamı , Gerçek, İstanbul, 1992.

SUR, MELDA ; “Paris Şartı'nda İnsan Hakları”, A.Ü. S.B.F., Prof. Bedri Gürsoy'a Armağan, C.47, S.3-4, Haziran-Aralık 1992.

TACAR, PULAT ; Kültürel Haklar, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Gündoğan, Ankara, 1996.

TANÖR, BÜLENT ; İki Anayasa 1961 - 1982 , Beta, İstanbul, 1994.

TANÖR, BÜLENT ; Türkiye'de Yerel Kongre İktidarları (1918-1920), AFA, İstanbul, 1992.

TARROW, SYDNEY ; Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy 1965-1975, Clarendon, Oxford, 1989.

T.C. BAŞBAKANLIK HAZİNE VE DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI ; Avrupa Birliği ve Türkiye, Gümrük Birliği Özel Baskısı, Ankara, 1996.

T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ; Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları, Ankara, 1997.

TEKELİ, İLHAN ; Belediyeçilik Yazıları (1976-1991), IULA, Kent, İstanbul, 1992.

TEZİÇ, ERDOĞAN ; Anayasa Hukuku , Beta, İstanbul, 1991.

TİD ; Türkiye'de Belediyeçiliğin Evrimi, (Ed. Ergun Türkcan), Ankara, 1978, içinde:

XIII

-ORTAYLI, İLBER; "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi", s.3-23.

TIRYAKIAN, EDWARD A. ve ROGOWSKI, RONALD (eds.) ; New Nationalisms of Developed West, Allen and Unwin, Boston, 1985.

TOBB ; Doğu Sorunu ; Teşhisler ve Tesbitler- Özel Araştırma Raporu, Stratejik Araştırmalar Dizisi 1, (Proje Yön. Doğu ERGİL), TOBB Genel Yayın No.302, BÖM.32, Temmuz 1995.

TOBB ; Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması- Yerel Yönetim Refomu- Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Genel Yayın No.303, BÖM.33, Şubat 1996.

TODAİE ; Kamu Yönetimi Araştırması - Yerel Yönetimler Çalışma Grubu Raporu, TODAİE, Ankara, 1992.

TODAİE ; Yerinden Yönetim ve Kalkınma, Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, TODAİE, Ankara, 1967.

TOFFLER, ALVIN ve HEIDI ; Yeni Güçler Yeni Şoklar , Altın Kitaplar, İstanbul, 1992.

TOFFLER, ALVIN ve HEIDI ; "21. Yüzyıl Demokrasisi : Zamanı Gelen Bir Dönüş", NPQ Türkiye, C.1, S.3, 1993.

TORTOP, NURLI ; Mahalli İdareler, Amme İdaresi, Ankara, 1991.

TURGUT, MEHMET ; Doğu Sorunu Raporu Üzerine, Boğaziçi, İstanbul, 1996.

TUTUM, CAHİT ; Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma , TESAV, Yayın No.3, Ankara, 1994.

TÜSİAD ; Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler, Yayın No.TÜSİAD-T/95 - 9/184, Ajans Medya Reklamcılık, İstanbul, 1995.

TÜSİAD ; Siyasal Partiler Yasası, Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi, Tartışma Toplantıları Dizisi - 1, İstanbul, 1997.

UĞUR, NECDET ; Alla Turca'nın Sonu, Yapı Kredi, İstanbul, 1996.

UĞURLU, M. FATİH ; Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri, DPT, Ankara,1995.

UYGUN, OKTAY ; Federal Devlet, Çınar, İstanbul, 1996.

UYGUN, OKTAY ; Federalizm, BDS, İZM'ler Dizisi 1, İstanbul, 1996.

ÜNSAL, ARTUN ; Siyaset ve Anayasa Mahkemesi, A.Ü. S.B.F., Yayın No.443, Ankara, 1980.

ÜNÜSAN, TEOMAN ; "Yerel Yönetim Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi, C.3, S.2, Mart 1994.

ÜNVER, HAKKI Ş. ; Esbabı Muclibeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Ankara, 1961.

ÜSKÜL, ZAFER ; Türkiye'nin Anayasa Sorunu, AFA, İstanbul, 1991.

ÜSKÜL, ZAFER ; Anayasa Taslağı, TDF, İstanbul,1992.

ÜSKÜL, ZAFER ; "Yeni Bir Demokrasi Arayışı: Yerel Demokrasi", Anayasa Yargısı, C. 10, AYM, Yayın No.28, Ankara, 1993.

ÜSTEL, FÜSUN ; **"Ulus Devlet ve Etnik Azınlıklar"**, Birikim, S.73, Mayıs 1995.

VANHOVE, NORBERT ve KLAASSEN LEO H. ; **Regional Policy- A European Approach**, Saxon House, London, 1980.

VERSAN, VAKUR ; **Kamu Yönetimi - İdari ve Siyasi Teşkilat**, Fakülteler, İstanbul, 1984.

WHITE, STEPHEN ; **After Gorbachev**, Cambridge University, Cambridge, 1993.

WICKWAR, W. HARDY ; **The Pratical Theory of Local Government**, The University of South California, Columbia S. C., 1970.

WOODS, DWAYNE ; **"The Crisis of Center-Periphery Integration in Italy and the Rise of Regional Populism: The Lombard League"**, Comparative Politics, Jan. 1995.

YALÇINDAĞ, SELÇUK ; **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, TODAİE, Ankara, 1992.

YENİ DEMOKRASİ HAREKETİ ; **Yeni Demokrasi Hareketi Tüzük ve Programı**, Ankara, 1995.

YETER, ENİS ; **"AT 1992 Tek Pazarı ve Federal Almanya Yerel Yönetimleri"**, Amme İdaresi, C.23, S.3, Eylül 1990.

YETKİN, MURAT ; **"Kürt Sorununda Siyasi Çözüme Doğru"**, Birikim, S.55, Kasım 1993.

ZARISKI, RAPHAEL ; **Italy: Politics of Uneven Development**, Vol.III, Dryden, Hindsale, 1972.

