

Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri

Prof. Dr. Bekir PARLAK¹

Özet

Bu makale, köklü bir yerel yönetim geleneği bulunan ve yerel özerkliğin genel kabul gördüğü Avrupa Birliği ülkelerinde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini incelemektedir. Kamu yönetiminin etkinliğinin ve yönetime katılma olgusunun daha da önem kazandığı günümüzde, yönetimler arası ilişkilerin yeniden ele alındığına ve bu bağlamda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin rasyonel bir zemine oturtularak, her iki yönetim düzeyinin işlevsel kılınmaya çalışıldığına tanık olunmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, siyasi, toplumsal ve ekonomik yapılar tarafından belirlenmekte, dolayısıyla bu ilişkinin doğası, bir toplumun geçmişten getirdiği birikimlerin bir sonucu olarak oluşmaktadır. Bu konudaki Avrupa deneyiminin tarihi bir perspektifte ele alındığı ve bugünkü durumun tartışıldığı çalışmada, sözü edilen ilişkiler; görev ve yetki paylaşımı, gelir bölüşümü ve idari vesayet kriterleri çerçevesinde analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, Görev ve Yetki Paylaşımı, Gelir Bölüşümü, İdari Vesayet.*

The Relations Between Central Administration-Local Administration In The States Of European Union

Abstract

This article reviews the relations between central administration-local administration in the states of European Union. This study aims to examine the relations central authority-local authorities progress of the 19th and 20th Centuries. In the second part, this article analyzes the context of current structural and functional conditions in the country of European Union. The great European organization sponsored the development of local administrations and local autonomy. The European Union designed about development of the local authorities, it developed significant interactive processes. As a result, with respect to situation, the European Union concludes the conceptual framework for local and regional administrations.

Key Words: *European Community, The Relations Between Central Administration-Local Administration, Mission ve Power Sharing, Income Distribution, Administrative Supervision.*

¹ Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

Giriş

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, kamu yönetimi sisteminin temel karakteristiğini belirleyen önemli bir faktördür. Kamu yönetiminin birer alt sistem konumundaki bu iki yönetsel düzey arasındaki etkileşim, yönetim hukukunun ve yönetim biliminin ana konseptlerinden biri ve yönetimler arası ilişkilerin eksenidir.

Merkez-yerel yönetsel ilişkileri, tarihi bir süreç içinde toplumsal, siyasal ve ekonomik yapıların karmaşık etkileşimleri sonucu biçimlenmektedir. Aynı zamanda yönetsel, siyasal ve ekonomik yapıların oluşumunda doğrudan ve dolaylı olarak rol oynayan merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, iki yönlü ve sürekli bir etkileşim mantığı çerçevesinde toplumsal alt sistemlerden etkilenirken bir bağımlı değişken olarak ortaya çıkmakta, bu sistemleri etkilediği ölçüde de bağımsız bir değişken konumunda bulunmaktadır.

Her devletin tarihi, toplumsal ve siyasal dokuları farklı olduğu için, yönetim yapıları ve buna bağlı olarak merkezi otoritenin yerel yönetimlerle ilişkileri de farklı biçimler almaktadır. Bir devletin, genel anlamda yürütme organının belirleyici niteliklerinden biri merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileridir. Yapısal ve işlevsel yönüyle kamu yönetiminin bir bütün olarak en iyi şekilde değerlendirilmesini sağlayacak anahtar bir nosyon olan bu ilişki, bir siyasi yapı içinde cereyan etmesi ve merkezi ve yerel düzeydeki politik ilişkileri içermesi itibarıyla, siyaset biliminin de ilgi ve çalışma alanına girmektedir.

Yönetimde merkeziyetçi yapılardan uzaklaşma ve yerelleşme eğilimlerinin belirginleştiği günümüzde, demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması bağlamında yerel özerklikler sürekli gündemde tutulmakta ve yerel yönetimler yalnızca bir hizmet kuruluşu olarak değil, aynı zamanda demokratik siyasi kurumlar olarak yeni işlevler üstlenmektedirler. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin bu gelişmeler ışığında yeniden ele alınması ve yerel yönetimlere daha fazla görev, yetki ve kaynak aktarımında bulunulması, yönetsel reform hareketlerinin esas esprisini oluşturmaktadır.

Yüzyıllardır kent demokrasilerinin ve yerel özeğin beşiği olan Avrupa, bu alandaki engin deneyimlerini şimdilerde, Avrupa Birliği adı verilen büyük entegrasyonun bünyesinde daha yüksek bir standarda kavuşturmanın ve yerelleşmeyi Birlik düzeyinde kurumsallaştırmanın argümanlarını kurmaktadır. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri alanında, belki de ilk ve en iyi incelenmesi gereken coğrafya, özellikle

Batı Avrupa merkezli olmak üzere Avrupa Birliği üyesi ülkelerdir.

Anlatıla gelen mantık silsilesinden yola çıkan bu çalışma, kuram ve uygulama boyutunda günümüzün siyasal ve yönetsel alanlardaki temel sorunsallarının başında gelen merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini, konunun en önemli ve çağdaş pratiklerini bir arada sunan Avrupa Birliği perspektifinde incelemektedir.

Öncelikle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin siyasal ve yönetsel yansımalarının anlatıldığı çalışmada, daha sonra merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin kavramsal çerçevesi çizilmektedir. Ardından, Avrupa'da merkez ile yerel otorite ilişkileri ekseninde demokratik ve özerk yönetim anlayışının gelişimi ele alınmaktadır. Bu açıklamalardan sonra, Avrupa'da merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin tarihi arka planı incelenerek, bugünkü durum Avrupa Birliği bağlamında analiz edilmektedir. Çalışmada, konuya hem AB çatısından bakılarak genel boyutta, hem de üye ülkelerdeki güncel uygulama örnekleri sunularak özel boyutta yaklaşımlar getirilmiştir.

Avrupa Birliği'ne tam üye olma çabaları içinde bulunan ülkemizde, Avrupa'nın bu alanda hangi durumda olduğunun ve daha iyisi için neleri yapmaya çalıştığının iyi bilinmesi gerekir. Çağdaş ve etkinliği ispatlanmış yönetsel uygulamaları ve politikaları kendi potasında eriterek değerlendirmek ve evrensel değerleri özümsemek isteyen bir siyasi iradenin, merkez-yerel ilişkileri konusunda AB pratiğinden alacağı çok şeyler olabileceği düşünülmektedir.

I. MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİNE KAVRAMSAL BİR BAKIŞ

(A) Merkezîyetçilik ya da Adem-i Merkezîyetçilik: Tarihsel Birikimden Gelen Temel Bir Tercihin Siyasal ve Yönetsel Yansımaları

Devletler, siyasal rejimleri çerçevesinde yönetim sistemlerini merkezden yönetim ya da yerinden yönetim tarzlarından birine ağırlık vererek oluşturmuşlardır. Ülkelerin siyasal, yönetsel, toplumsal ve ekonomik yapılarını doğrudan etkileyen bu temel tercihin arkasındaki belirleyici faktörler; uzunca bir geçmişten gelen devlet yönetimi gelenekleri, tarihsel ve coğrafi koşullar, sosyo-ekonomik yapı ve ilişkiler, siyasal kültür ve demokratik bilinç düzeyidir.

Ancak bazı devletlerde büyük çaplı toplumsal, siyasal ve askeri hareketlerin bir sonucu olarak önemli kırılmaların yaşandığı

dönemlerde (ihtilal, savaş, isyan, çöküş vb.) sözü edilen temel tercihin kısmen ve ya tamamen değişebildiği gözlenmiştir. Devletin yeniden kurgulandığı, siyasi rejim ve yönetim sisteminde köklü değişimlerin yaşandığı böyle dönemlerde, yasama ve yürütme erkini ellerinde tutanların, kimi zaman toplumsal yapıyla örtüşen, ama çoğunlukla mevcut düzenle ve ülke gerçekleriyle tam da uyuşmayan tepeden inme bir zihniyetle reformlarını uyguladıkları bilinmektedir. Bu konuya geniş bir perspektiften nesnel bir yaklaşımla bakıldığında, batı ve doğu toplumlarının farklı süreçlerden geçtiği ve rejim değişimlerinin ve toplumsal dönüşümlerin aynı biçimde gerçekleşmediği fark edilir. Tarihin bu ince ve meşakkatli süzgecinden onyedinci yüzyıl İngiltere'sinin, onsekizinci yüzyıl Fransa'sının, ondokuzuncu yüzyıl Osmanlı'sının, yirminci yüzyılda ise Rusya, Türkiye, Japonya, Almanya ve İtalya'nın geçtiklerine tanık olunmuştur.

Ülkeler böyle dönemlerden geçerken devlet yönetimine ilişkin temel tercihlerini değiştirebilmekte, devleti ve onun organlarını hakim ideoloji doğrultusunda yeniden oluşturmaktadırlar. Örneğin Fransızlar, 1789 Devrimi'nin ardından Bonapart eliyle bu tür köklü bir değişim yaşamışlar ve merkezi otoritenin üniter devlet anlayışı çerçevesinde pekiştirilmesine tanık olmuşlardır (Sander, 997: 125). Napolyon'un kurduğu rejimin aslında hiçbir kesimi açıkça temsil etmediğini, belki de gücünü buradan aldığını belirtirken, bu yolla muhalefetin en alt düzeye indirildiğini ve güçlü ve merkezi bir yönetimle iç barışın sağlandığının altını çizmektedir. Merkezîyetçilik uygulamalarıyla kendini gösteren "Bonapartçı" yaklaşım, Fransız devletinin en belirgin karakteristiği olarak son yıllara kadar varlığını hissettirmiştir. Bununla birlikte, Fransa'da yirminci yüzyılın özellikle son çeyreğinde gerçekleştirilen yönetimde yeniden yapılanma girişimleri sonucunda, merkezîyetçi devlet, bu karakteristiğinden belirgin bir şekilde uzaklaşmaya başlamıştır.

Benzer bir deneyimden farklı bir süreçten İtalyanların da geçtikleri söylenebilir. İtalyan pratiğinde de üniter devletin barındırdığı farklı etnik kimlikler ulus-devlet potasında eritmeye ve olası etnik kimlik hareketleri bastırılmaya çalışılmıştır. İtalya'da ulusal birlik kurulduktan sonra, başlangıçta İtalyanca konuşanların oranının %2,5 olduğu dikkate alındığında, üniter modelin çok kısa bir sürede neleri değiştirebileceği açıkça anlaşılabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 61). İtalya, Fransız merkezîyetçiliği boyutunda olmasa da, mevcut yönetim sistemlerinin merkezîyetçiliğe yakın yapılanmasını, çağdaş gelişmelere ve Avrupa Birliği'nin yerel özerklik bakımından gelişmiş ülkelerindeki belli

standartlara adapte etme eğilimindedirler.

Birbirinden oldukça farklı birer yönetim felsefesi olan merkezden yönetim ve yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçi) anlayışlarından hangisi ağırlıklı olarak uygulanırsa, ülkenin kamu kurum ve kuruluşları bu tercihe göre biçimlenmekte, kamusal faaliyetler ve işleyiş yine egemen yönetim tarzı çerçevesinde gerçekleşmektedir.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim felsefelerini kendi içlerinde standart ve tekdüze bir sistem olarak düşünmemek gerekir. Devletler, merkeziyetçiliği ya da yerel yönetim ağırlıklı adem-i merkeziyetçi yönetim tarzını uygularken çok farklı modeller ortaya koymuşlardır. Bir anlamda, ne kadar devlet varsa -tam bir spesifikasyon yapıldığında- o kadar yönetim modelinin olduğu söylenebilir. Ayrıntılardaki farklılıklar ve ilkelerin kendi koşullarının doğurduğu öznel uygulamalar bir ülkeyi nüans farkıyla da olsa diğerlerinden ayırmaktadır.

Tüm ülkeleri ayrı ve spesifik bir model olarak incelemenin zorluğu ve işlevsel olamayışı dikkate alındığında bir sınıflandırma yapma zorunluluğu ortaya çıkar. Dünya üzerindeki ülkeleri genel bir yaklaşımla “siyasi” yönden; federal/ üniter, “idari” yönden; merkeziyetçi/adem-i merkeziyetçi olarak sınıflandırmak olanaklıdır.

Bugün uygulamada, mutlak anlamda yüzde yüz merkezden yönetim ya da bunun tersi yönde örgütlenmiş bir ülke yönetimine rastlanılmaz. Ülkeler, tarihsel birikimleri, toplumsal gelişmeleri ve yerel yönetim-geniş anlamda taşra yönetimi-geleneklerine göre, genel çizgileri ile merkezden yönetim ağırlıklı ya da yerinden yönetim ağırlıklı bir sistemi benimsemişlerdir. Yerinden yönetim uygulaması yerel yönetimlerle birlikte diğer bazı kamu kurum ve kuruluşlarını (hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve meslek kuruluşları gibi) kapsamına alsada bunların içinde en ağırlıklı yönetsel kuruluşlar yerel yönetimlerdir.

Merkezden yönetimin güçlü olduğu ülkelere Türkiye, Fransa, İtalya ve eski Doğu Bloku ülkeleri, yerinden yönetimin, doğal olarak yerel yönetimlerin güçlü olduğu ülkelere ise ABD, İngiltere, Japonya, Almanya ve İskandinav ülkeleri örnek gösterilebilir. Ancak bir hususu gözden kaçırmamak gerekir, o da, bu iki ana grup içinde yer alan ülkelerin de birbirinden dikkate değer boyutlarda farklılaşabildiği gerçeğidir. Örnek vermek gerekirse, merkeziyetçi iki ülke olan Türkiye ve Fransa'nın genel kamu yönetimlerinin ve yerel yönetimlerinin yapısı, işleyişi ve görev ve yetki çerçeveleri günümüzde önemli ölçüde farklılıklar gösterir. Kaldı ki, Türkiye ondokuzuncu yüzyılda merkez, taşra ve yerel düzeylerde

yönetim sistemini bir bütün olarak dönüştürdüğünde Fransa'yı kendine referans almıştı. Türk ve Fransız kamu yönetimi ve yerel yönetim sistemlerinin farklılığı son yirmi yılda Fransa'da yönetimi yerelleştirme ve etkinleştirme amacıyla gerçekleştirilen reformlarla daha da belirgin hale gelmiştir. Yerel yönetim ağırlıklı sistemlerde de oldukça kayda değer farklılıklar söz konusudur. İngiltere ile Almanya'nın yerel yönetimleri örgüt, işleyiş, merkez-yerel ilişkileri ve yetki ve sorumluluk alanları yönleriyle çok değişik uygulamalara sahne olmaktadır.

Ülkelerin temel siyasal ve yönetsel tercihleri, kamu yönetimini sadece yapısal yönden değil, aynı zamanda işlevsel yönden de belirlemektedir. Başka bir anlatımla, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri başta olmak üzere yönetimin genel işleyiş şekli, yürütme erkinin faaliyetleri, yetki ve sorumlulukları paylaşımı ve yönetimler arası ilişkiler, dominant olan yönetim tarzının bir sonucu olarak gerçekleşmektedir.

Bağımlı bir değişken olan merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri; devletin siyasi rejimi, anayasal düzeni, yönetime ait anayasal ve yasal ilkeleri ve düzenlemeleri, yönetsel örgütlenme ve kademelenmesi, genel olarak merkez-çevre etkileşimi, devlet-vatandaş ilişkilerinin niteliği, yönetime katılma düzeyi, yönetimde demokratikleşmenin geldiği aşama ve tarihsel ve coğrafi koşullar gibi değişkenler tarafından belirlenmekte ve şekillenmektedir. Öz bir ifadeyle merkez-yerel ilişkilerinin çok değişkenli ve oldukça çetrefil karakterli bir fonksiyon olduğu söylenebilir.

Görülüyor ki, toplumlar tarihsel gelişimleri ve yönetim kültürlerinin etkisiyle, merkezden yönetim ya da yerinden yönetim ağırlıklı bir merkez-yerel ilişkiler sistemine sahip bulunmaktadırlar. Söz konusu ilişkiler sisteminde, bir kısım ülkelerde yerel yönetimler merkezi yönetimin uzantısı konumunda faaliyet gösterirken, diğer bazı ülkelerde özerk yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında eşit düzeyde bir ortaklık ve işbirliği ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır.

Yerel yönetim ağırlıklı uygulamalarda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin daha verimli olduğu, merkezi otoritenin güdümünde bulunmayan yerel yönetimlerin yerel gereksinimleri daha hızlı ve ekonomik bir şekilde karşıladığı gözlenmektedir. Yerel yönetimlerin halkla daha kolay ve verimli bir etkileşim zemini oluşturdukları da bilinmektedir.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde yerinden yönetim (yerel yönetim bağlamında) tarzının ağır basması, yönetime katılma

olgusundan, demokratik bilincin yaygınlaşmasına, etkili kamusal hizmet sunumundan, disfonksiyonel bürokrasinin azaltılmasına kadar devlet ve toplum açısında bir dizi hayati unsurun gerçekleşmesini sağlamaktadır.

Yurttaşların değişik kademe ve birimlerdeki yönetim süreçlerine doğrudan katılımına olanak veren böyle bir yönetsel sistem, yerel yönetimlerin ülkenin temel ve güçlü yapı taşları olduğu devletlerde işleyebilmektedir. Böylelikle yönetim halka dayanmakta ve verimli bir etkileşim ortamı oluşturulmaktadır (Fesler, 1947: 462).

(B) Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Genel Çerçevesi ve İçeriği

Bir ülkedeki merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, o ülkenin siyasi, idari, ekonomik ve toplumsal durumunu anlamak bakımından başlıca anahtar kavramlardan biri olarak kabul edilir. Gerçekte de sözü edilen, iki yönetim düzeyi arasındaki ilişkilerin genel karakteristiği ele alınan ülkenin ve toplumun iyi analiz edilmesinde önemli bir çerçeve sunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ülkenin sosyo-ekonomik gelişmişliği, demokratik ve katılımlı yönetimin işlerlik derecesi, ve devlet-vatandaş ilişkileri ile merkez-çevre etkileşimini açıklamada merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler oldukça gerekli ve elverişli bir ölçüt durumundadır.

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim ilişkilerinin açıklanmasında ise belli bazı kavramlara başvurulur. Genellikle merkezîyetçi - adem-i merkezîyetçi, merkezi kontrol -yerel özerklik gibi karşıtlıkları içeren kavramlar sıkça kullanılmaktadır. Bununla birlikte, bu tür kavramlar tek başına merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkilerini açıklamada yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle söz konusu ilişkileri anlamaya ve anlatmaya çalışırken, konunun değişik yönlerini karşılaştırmalı bir biçimde ele almakta yarar vardır. Yerel yönetimlerin ülke yönetimi içindeki konumunu daha iyi değerlendirebilmek için, bu konunun yerel yönetimlerin işlevleri, karar serbestileri, kaynak yaratabilme ve bunu kullanabilme yetenekleri ile merkeze ulaşabilirlik düzeyleri açılarından irdelenmesi gerekir (Ünlü, 1993: 14).

Merkezi yönetim- yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin genel çerçevesi, her şeyden önce, anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemelerle belirlenir. Bu çerçevenin içeriğini oluşturan ana nosyonlar ise ülkenin yönetim sistemi, anayasal rejimi, siyasi partiler ve seçim prosedürlerini belirleyen mevzuat, kamu yönetimine ilişkin yasal düzenlemeler ve kuruluş yasaları ile özellikle taşra yönetimine ve yerel yönetimlere ait

yasalardır.

Gerçekçi bir değerlendirme yapabilmek için yerel yönetimlerin ülkenin siyasi ve idari eksenlerdeki konumunun ayrıntılı ve nesnel bir biçimde ortaya konulması elzemdir. Merkez-yerel ilişkilerinin irdelenmesi ve berrak bir şekilde açıklığa kavuşturulabilmesi bakımından bu hususun gözden uzak tutulmaması ve bir önceki paragrafta belirtilen parametrelerin ışığında konunun incelenmesi gerekmektedir.

Bunun için yerel yönetimlerin; “işlevleri”, “karar serbestileri” ve “merkeze ulaşabilirlik” kriterleri doğrultusunda analiz edilmesi önerilmektedir. İşlevleri açısından yapılacak analizde yerel yönetimlerin görevleri, yetkileri ve sorumlulukları ele alınır. Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler ile görev ve yetki çerçeveleri ülkeden ülkeye önemli farklılıklar gösterir. İşlevsel farklılıklar merkezîyetçi ve adem-i merkezîyetçi ülkeler ayırımında daha da belirginleşir. Bu idarelerin kamu hizmetlerindeki ve dolayısıyla kamu yönetimindeki ağırlıkları da ona göre değişmektedir. Önemli bir diğer husus ta, bir ülke içindeki yerel yönetim yapılarının ve görevlerinin zengin ve çeşitlilik gösterebilmesidir. ABD, İngiltere ve Almanya bunun en güzel örneklerini sunmaktadır. Almanya’da ve ABD’de belediyelerin görev çerçeveleri, organlarının seçimi yöntemleri ve hatta isimleri bile eyaletten eyalete önemli farklılıklar gösterir. Daha da dikkat çekici olanı, aynı eyaletteki yerel yönetimlerin tekdüze bir yapıda olmamalarıdır.

Yazının esas konusu olan Avrupa Birliği ülkeleri açısından bakıldığında, yine yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel durumlarının benzerlikler kadar farklılıkları da içerdiği söylenebilir. Birliğin kuzey bölgesindeki ülkeleri ile güney ülkeleri bakımından belirgin farklılıklar gözlenebilmekte, aynı şekilde ekonomik ve sosyal yönlerden gelişmişlik düzeyleri ile yerel yönetimlerin güçleri ve özerklikleri arasında birebir olmasa da anlamlı ilişkiler kurulabilmektedir. Tabiidir ki, toplumları geçirdikleri süreçlerin ve devletin oluşumundaki belirleyici erklerin niteliği merkez-yerel ilişkilerini ve yerel otoritelerin bugünkü genel duruşlarını birinci dereceden etkilemiştir. Ekonomik ve sosyal planda çok gelişmiş bir ülke olan Fransa’da, merkezîyetçilik gittikçe etkisini yitirmekle beraber, hala yönetim sisteminin temel karakteristiğini ifade etmektedir. Yerel özerklik, son yirmi yılda gerçekleştirilen yönetsel reformlara rağmen, Avrupa Birliği’nin bu konuda ileri durumdaki ülkelerine kıyasla, istenilen düzeye getirilememiş ve ülkenin merkezîyetçi devlet statüsünden çıkmasına yetmemiştir.

Yerel yönetimlere yüklenen işlevler açısından federal ve üniter

devletlerde önemli farklılıklar söz konusudur. Ancak bu farklılıkların tek kaynağı devletin federal yada tekçi bir yapıda olması değildir. Anlatıla geldiği gibi işlev ve sorumluluk çerçevesini çizen birçok faktör vardır. Örneklendirmek gerekirse, Fransa, İtalya ve İspanya'da yerel yönetimlere sınırlı yetki ve sorumluluk verilirken, İngiltere ve İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk sahaları çok geniştir. İlk gruptaki ülkelerde (örneğin Fransa'da) bakanlıklara bazı hizmetler konusunda doğrudan kontrol ya da direktif verme yetkisi tanınmıştır. İngiltere örneğinde somutlaşan uygulamalarda ise bakanlıklara yerel hizmetlere ilişkin politikaların yürütülmesi konusunda çok sınırlı yetki verilmiştir (Ünlü, 1993: 15).

Üniter devlet sistemine sahip ülkelerde, yerel birimler, değişen ölçülerde, yerel özerklikten yararlanırlar. Bu özerklik, yerinden yönetim (devolution ya da yetki genişliği, deconcentration, delegation) yoluyla kendilerine verilir. Federal devletlerde ise özerkliğin dayanağı, yerel birimlerin erklerinin tüzel kaynağı olan anayasalarda ayrı ayrı gösterilir. Bunların adları birbirlerine benzese de, kendileri işlevleri ve yapıları itibariyle birbirlerinden farklıdırlar (Keleş, 1994: 75-76).

Yerel yönetimlerin merkezle ilişkilerini değerlendirme hususunda önemli bir diğer ölçüt, kamusal hizmetleri yerine getirirken kendi başlarına serbest karar alma yetkilerinin olup olmadığıdır. Bağımsız karar verme yetkisi, yerel yönetimlerin organlarının sundukları hizmetin türü ve niteliği, hizmetin nasıl sunulacağı ve nasıl finanse edileceği konularında karar almaya yetkili olmaları anlamına gelir (Ünlü, 1993: 15).

Karar serbestisi merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin niteliğini belirleyici temel bir faktördür. Bu serbesti, yetki çerçevesi bağlamında tek boyutlu bir özerklik değil, bilakis mali özerkliği de kapsayan geniş bir özerklik mekanizmasını içermektedir.

Merkezi yönetimin yerel yönetsel otoritelerle ilişkilerinin çerçevesini çizen başlıca faktörlerden biri de, yerel yönetimleri merkezi yönetime ulaşılabilecek yol ve yöntemleridir. Ünlü (1993: 18), bu konuda yaptığı bir değerlendirmede şöyle demektedir: *"... şayet yerel yetkililer, kendilerini doğrudan veya dolaylı olarak bağlayan konularda merkezi kararların oluşmasında, karşılıklı bir etkiye sahiptirler, kamu hizmetlerinin şekillendirilmesinde de daha geniş yetki alanına sahiptirler demektir. Yok eğer, merkezi kararlar, yerel politikacılar dışında, daha çok bürokratlar arasında oluşturuluyorsa yerel yönetimler devre dışı demektir."*

Görülüyor ki, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri çok değişkenli bir fonksiyondur. Bu zorlu fonksiyonun bölgesel, yerel ve ulusal boyutlara indirgenebilen değişkenleri olabildiği gibi, karar serbestisi, mali özerklik, görev ve yetki çerçevesi (işlevleri), merkeze ulaşılabilirlik düzeyleri ile organlarının işbaşına gelme yöntemleri gibi evrensel boyuta taşınabilen genel geçerli değişkenleri de vardır.

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin temelini, işbirliği, eşgüdüm ve yardımlaşma anlayışının oluşturması gerektiği söylenebilir. Böyle bir anlayış zemininin oluşturulması farkı tarihi, siyasi ve toplumsal koşullardan dolayı her ülkede kolay olmayabilir. Fakat demokrasinin yerleşmesi, kamusal hizmetlerde etkinliğin sağlanması, devlet-vatandaş yaklaşması ve yardımlaşmasının gerçekleştirilmesi ile işlevsel bir kamu yönetimi düzeninin oluşturulması, büyük ölçüde buna bağlıdır.

Tüm dünyada yaşanan yönetimde demokratikleşme, şeffaflaşma, özerkleşme ve optimalleşme eğilimleri, halka yakın, katılımcı ve tekin idare anlayışını yaygınlaştırmakta ve bu trend merkezîyetçi-vesayetçi yapılardan uzaklaşmayı da beraberinde getirmektedir. Küreselleşen dünyada “yerelleşme” ve “yerellik” ironik bir olgu gibi görülse de gittikçe yükselen bir değer olmuştur. Kamusal hizmetlerde halka dönüklük ve verimlilik gibi olgular hizmeti, en yakın idare tarafından yürütülmesini (subsidiyarite ilkesini) gündeme getirmiş; bu durum merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde yeni arayışların ve gelişmelerin doğmasına yol açmıştır.

Ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik güçler ve etkiler, uluslararası ilişkileri, politikanın doğasını, kamusal politikaları, kamu yönetiminin işleyişi ile ulus-devletin yapısını ve kurumsal ilişkilerini dramatik bir biçimde dönüştürmektedir (Jun and Wright, 1996: 1). Demokrasi kavramı, günümüzün en temel yönetim argümanlarından biri olmuştur. Scmitter ve Karl (1991: 75-88), 1974 Portekiz “Karanfiller Devrimi” ile başlayan ve 1989’da Doğu Avrupa’daki sosyalist rejimlerin çökmesiyle doruğa çıkmış görünen otokratik yönetimlerden uzaklaşma sürecinde demokrasinin siyaset ve yönetim dünyasında tırmanışa geçmesiyle hükümetlerin prestijli bir unvan olan “demokratik” ünvanını hak etmek için kabullenmek zorunda oldukları asgari koşullar üzerinde dikkate değer bir konsensusun ortaya çıkması suretiyle yönetimde demokratikleşme sürecinin en belirgin bir biçimde yaşandığını belirtmektedirler.

Demokrasinin bir diğer ifadesi olan “halkın yönetimi” olgusunun ana

ilke olması ve halkın yönetme hakkına mutlaka sahip bulunması gerektiği ve bunun birçok zorlayıcı sebebinin olduğu gerçeği (Popper, 1988: 25) bugün dünkünden daha fazla kabul görmektedir. Kamu siyasetinin yöneldiği amaç dönüşüme uğramış; gelinen noktada, devamlı olarak değişen durumlarda, belli hürriyetlerin ve eşitliklerin uygun dağılımını bulmak başlıca hedef halini almıştır (Lipson, 1986: 72).

Yerel kimlikler teşvik edilirken insanlar arasındaki mesafeleri yakınlaştırıcı bağlantılar oluşturulması son zamanlardaki globalleşme sürecinin paradoksal bir niteliğidir. Büyük ihtimalle gelecekte, vatandaşların siyasi desteğinin tek meşru kaynağını oluşturmada ulus-devletin monopolü, daha çoğulcu ve lokal nitelikteki siyasi kimlik setlerine yerini bırakacaktır. İnsanlar kendilerini öncelikle yerel bir alanın vatandaşı olarak tanımlayacaklardır (Beetham ve Boyle, 1998: 145).

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, yaşanan tüm bu gelişmelerden etkilenmekte, demokratik yönetim ve yerel özerkliği içeren yerel haklar bağlamında, bireysel hak ve özgürlükler lehine yeniden şekillenmektedir. Bu alandaki teorik birikimin uygulamaya yansımaları ise ülkeden ülkeye farklı boyutlarda ve derinliklerde gerçekleşmektedir.

II. KÖKLÜ YEREL YÖNETİM GELENEĞİNDEN GÜNÜMÜZE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

(A) Avrupa'da Merkezi-Yerel Otorite İlişkileri Ekseninde Demokratik ve Özerk Yönetim Anlayışının Gelişimi

Merkezi otorite ile yerel otoritelerin ilişkileri açısından yaşlı kıtanın tarihi incelendiğinde, hukuk devleti ve demokratik yönetim bakımından bugün gelinen seviyeye, yüzyılların birikimiyle ulaşılabildiği ve toplumsal açıdan oldukça zorlu geçen yılların kıymetli bir mirası olduğu anlaşılır. Avrupalı uluslar bugünkü demokratik zenginliği; onlarca yıl süren savaşlar, din ve mezhep çatışmaları, merkez-çevre mücadeleleri, isyanlar, devrimler ve çetin geçen sınıf mücadelelerinden sonra elde edebilmişlerdir.

Merkez-çevre etkileşimleri, doğal olarak kıtanın her bölgesinde aynı gelişim trendinden geçmemiştir. Bununla birlikte bazı genel eğilimlerin olduğu ve özellikle Batı Avrupa'nın birbirine çok benzer süreçleri yaşadıkları söylenebilir. Avrupa'nın batı, kuzey ve güney bölgeleri de Doğu Avrupa'ya kıyasla siyasal, toplumsal ve ekonomik geçmişleri itibarıyla birbirlerine daha yakındırlar.

Avrupa'nın genel olarak toplumsal kültürel ortamı, sınıf bilinci ve ideolojik iklimi daima dünyanın diğer bölgelerinden farklı olagelmıştır (Duverger, 1995: 42). Antik Yunan'la başlayan ve bireysel özgürlüğe vurgu yapan bir felsefi bütünlük ile Romalılarla başlayan hukukun hakimiyeti geleneğinin yerleşip kökleştiği bu topraklar anayasal liberalizm, kuvvetler ayrılığı ve demokratik hükümet olgularının yeşerdiği orijinal bir ortam ve verimli bir zemin olmuştur (Zakaria, 1999: 44).

Altı yüzyıllık bir geçmişe sahip bulunan yerel yönetimler, Batı Avrupa'da kentlerin varlığıyla ve burjuvazinin etkinliğiyle eşdeğer bir gelişim çizgisi gösterirler. Kentler, adeta bir gül gibi, içeriden dışarıya açılarak ve aşağıdan yukarıya yükselerek demokratik değerleri yerelden ulusala doğru taşıyan unsurlar oldular. Bu karakter, ondokuzuncu yüzyıla gelindiğinde devlet yapılarına nüfuz etti ve günümüzdeki güçlü Avrupa demokrasileri doğdu (Güler, 1999: 136).

Avrupa'nın, daha da geniş açılımıyla Batı'nın tarihi bir anlamda merkezi otoritelerle yerel otoritelerin mücadelelerinin tarihidir. Yerel yönetimlerin gelişimini izlemek, Eski Kıtanın toplumlarının geçirdikleri evrimlerin izini sürmede iyi bir rota olarak kabul edilir. Gilbert (2002: 8), ulus-devletin doğuşu ve olgunlaşması aşamalarının, demokrasi ile örtüşür düşünce ve pratikler bağlamında incelenmesinin günümüzün devlet formlarını ve yürütme erkinin ana dinamiklerini anlamada yararlı ipuçları verdiğini belirtir. Bugünün siyasal, toplumsal ve yönetsel yaşamında anayasal, yasal ve kurumsal düzlemlerde varlığını en çok hissettiren fenomenler, demokrasi ve özerklik olarak görülmektedir.

Yerinden yönetim düzeninin geçerli ilkelerinin en başında yine, "özerk" ve "demokratik" yerel yönetimler gelir. Yerel yönetimler bu iki önemli sacayağı üzerinde yükselir ve güçlü kalabilirler. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik mekanizmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için uygulanan bir yönetim biçimidir. Muhtariyet (autonomie) olarak adlandırılan bu ilke, özerk kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarını ifade eder. Demokrasi ise yerel yönetim olgusuyla içli dışlı temel bir siyasal-yönetsel nosyondur. Yerel toplumların kendilerini en yakından ilgilendiren işler hakkında karar aldıkları bir örgütlenme biçimi olan yerel yönetimler, bu nitelikleriyle demokrasinin doğup geliştiği ve pratiğe dönüştüğü platformlardır. Batı demokrasilerinin önce kentlerde ve yerel birimlerde yeşermesi bir rastlantı değildir. Yerel yönetimler, aynı zamanda birer demokratik terbiye kuruluşlarıdır.

Vatandaşlar demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığı yerel yönetimlerle kazanırlar (Tortop, 1999: 18, 34).

Batı ülkelerinde yerel yönetimler, onikinci yüzyıldan itibaren ortaya çıkan ve merkezileşmiş devlet gücünün oluşumuna engel olan Ortaçağ kent yönetimleri, oldukça radikal yollarla tasfiye edildikten sonra, ondokuzuncu yüzyılda, devlet tarafından ve yukarıdan aşağıya kurulmuşlardır. Batı yerel yönetimleri için, tarihte bir “an” değil, mutlaka bir zaman kesiti aranacaksa, bu kesit ondokuzuncu yüzyıla sınırlandırılabilir (Güler, 1998: 3).

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde bugünü şekillendiren oluşumlar her ne kadar ondokuzuncu yüzyılda yoğunlaşmış olsa da, buna zemin hazırlayan gelişmeler tanrı devletinden kral devlete, ondan da hukuk devletine geçilen aşamaların birer ürünüdür. Ortaçağ Avrupa’sının egemen güçleri olan hükümdar, feodal beyler, kilise ve ayrıcalıklı kentlerin otoritelerinin çözülmeye başlamasıyla, merkezi siyasal iktidarın gücünü pekiştirmesi, aynı zamanda, karşıt güçlerini de doğurmuş ve yerel güçlerin ,diğer bir ifadeyle “çevre”nin direniş ve muhalefeti, yepyeni bir yönetim sisteminin temellerini atmıştır.

Çağdaş yerel yönetimler Batı Avrupa’da merkezileşme sürecinin tamamlanmasında kritik bir rol oynamışlardır. Esasında bu ifade Doğu toplumları için de geçerlidir. Batının aydınlanmış monarşileri ne yapmak istemişse, Doğu monarşilerinin yarım yüzyıldan fazla -en çok bir yüzyıl sonra- yapmak istedikleri odur. Bu hedef; yerel feodal beylerin bireysel ayrıcalıklarına son vermek ve egemenliği tüm sınıfa devretmektir (Güler, 1998: 10).

Onaltıncı yüzyılda Avrupa’da siyasal merkezileşme olgusunun bir sonucu olarak iktidarlar mutlak bir biçim alma eğilimine girmişlerdir. Ancak, iktidarın bir “hükmetme” değil, bir “yönetme” erki olduğunu savunan çeşitli düşünürler, siyasal yapıdaki bu değişiklikten tedirgindiler. Düşünsel plandaki tepkilerin ilki, More’un yapıtında (L’utopie) ortaya konan ütopyik tepkidir. Ütopyalarda sadece baskıcı siyasal iktidarlar değil, onun temsil ettiği sosyo-ekonomik yapı da sorgulanıp eleştiri süzgecinden geçirilmektedir. İkinci tepki La Boétie’den gelmiştir. Düşünür, döneminin iktidar sorunsalını aşarak, doğrudan ve salt olarak mutlak monarşi ile ilgilenmeyip, özünde tiranlığın bulunduğunu öne sürdüğü keskin otokratik yapılı devleti yadsımağa meşgul olmuştur (Ağaoğulları ve Köker, 1997: 190). Aydınlanma düşüncesinin kendini iyiden iyiye hissettirdiği bu dönemde, bir yanda ütopyalarının peşinde siyasal eleştirileriyle ön plana çıkan düşünürler, diğer yanda siyasal

düşüncenin temellerini kuran ve Avrupa'nın bugüne gelmesinde önemli katkıları bulunan teorisyenler, geniş çaplı ve derin boyutları olan toplumsal ve siyasal bir dönüşümün düşünsel mimarları olarak anılmayı hak etmişlerdir.

Ütopik düşünce fırtınalarının radikal ürünlerini ve derin felsefi analizleri bir tarafa bırakacak olursak, 1640 İngiliz ve 1789 Fransız Devrimleri ile bu devrimlerin öncesi ve sonrasında gerçekleşen ciddi reform hareketleri sayesinde (Kıta Avrupa'sında 1830'da, İngiltere'de 1832'de) perçinlenen ve Avrupa'daki diğer ulusların bunları izleyen köklü değişimleriyle evrimini tamamlayan yeni düzenin en somut yansımalarının merkez-yerel ilişkilerinde kendini gösterdiğini söylemek mümkündür. Yaklaşık dört yüz yıllık siyasal ve toplumsal çalkantıların sonucu olarak ortaya çıkan devlet düzenleri ve yerel yönetim yapıları, birbirinden belirgin çizgilerle ayrılabilen ve başlıca dört grupta değerlendirilebilen bir "merkezi yönetim-yerel yönetim etkileşim tarzını" ve bir diğer anlamda yerel yönetim sistemini kurmuştur.

Keleş (1994: 61-63), bu gruplandırmayı şöyle açıklamaktadır:

a) Fransız ya da Napolyon modeli ve bunda az ya da çok etkilenmiş ülkeler kümesi. Sistemde yerel yönetimlerin anayasa ile güvence altına alınmış belli bir statüsü vardır. Fransa'dan başka İtalya, İspanya, Portekiz, Belçika ve Yunanistan'ın dahil edilebileceği bu gruptaki ülkelerde yerel kamu hizmetlerinin sunulması açısından, merkezi yönetimin taşra birimlerinin yardım ve desteğine mutlak gereksinimleri vardır. Kimi düşünürlere göre sözü edilen ülkelerdeki yerel yönetimlerin varlık nedenleri işlevsel olmaktan çok siyasaldır.

b) İkinci kümede yer alan ülkelerde yerel yönetimler anayasal bir statüye sahip değillerdir. Yani yasayla kurulup yasayla kaldırılabilirler. Anglo-Sakson geleneğinin uzantısı olan bu uygulamada merkezi yönetim, yerel yönetimlerin üzerinde kayda değer bir denetim uygulamadığı gibi, merkezi yönetimin taşradaki birimleriyle yerel yönetimler arasında da herhangi bir iç içelik göze çarpmaz. Tersine merkezi yönetim, yerel yönetimlerden ayrı bir kişilik olarak kalmaya özen gösterirler. Yerel yönetimleri devletle ilişkileri daha çok yataydır. Dikey ilişkiler az sayıda ve hizmetler kesimi ile sınırlıdır. Klasik örneğini oluşturan İngiltere dışında ABD, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve İrlanda bu kümede bulunan ülkelerdir.

c) Yerel yönetimlerin genel olarak yasayla kendilerine verilmiş yetkilerin dışında ve üstünde bir genel yetkiye sahip oldukları sistem,

üçüncü grubu oluşturur. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişki, özellikle de yerel birimleri hizmet sunma yetenekleri ve görev çerçeveleri bakımından Anglo-Sakson modeline benzer. Bu ülkelerde demokrasiye giderek artan bir önemin verildiği dikkatlerden kaçmamaktadır. Sitemde, çeşitli yönetim basamakları arasındaki ilişkileri yöneten katı yönetsel kurallar vardır. Yerinden yönetim geleneğine sıkı sıkıya bağlı bu gruba dahil ülkelerde yerel yönetimler, hem anayasal bir statüden, hem de çok geniş bir yönetsel ve mali özerklikten yararlanırlar. İskandinav ülkelerinin asıl temsilciğini yaptığı bu model, ayrıca, Avusturya, İsviçre, Almanya ve Hollanda'da uygulanmaktadır.

d) Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, dördüncü bir grup olarak ele alınabilir. Sosyalist Blok ülkelerini kapsayan ve günümüzde çözülme sürecini tamamlayıp çok yönlü bir yeniden yapılanmaya sahne olan bu ülkelerde yönetsel ve ekonomik yapıların üst üste bindirilmiş olması, modelin en belirleyici unsurlarının başında gelir. Sovyetler Birliği'nde önce Lenin, daha sonra Stalin tarafından kurulup geliştirilen bu model, yirminci yüzyılın ikinci yarısına doğru Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine zorla yerleştirilmiştir. Söz konusu sistemde her basamaktaki yönetim biriminin kararı bir üst basamağı kesin onayına bağlı olduğu için gerçek bir yerel özerklikten söz edilemez. "Demokratik özekçilik" adı verilen bu yapıda, Batı Avrupa'da olduğu gibi, seçilmiş temsili ve yerel hizmetlerin görülmesinden sorumlu özerk yerel yönetimler yoktur. Son yıllarda devlet yapılarını demokratikleştirme çabalarına girişen bu ülkeler, Batı örneğini referans alan yerel yönetimler oluşturmaya ve yerleştirmeye çalışmaktadırlar.

Kısacası, Avrupa'nın demokratik ve özerk yerel yönetimleri ile çağdaş ve etkin merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin gerisinde, Güler'in de (1998: 61) ifade ettiği gibi, engin bir toplumsal mücadele uzanmaktadır. Tarihi mücadelenin yerel özerklik belgesini savunarak direnen tarafı burjuvazi değil, feodal soyluluk olmuştur. Burjuvazi ise merkezin otoritesinin ve bunun siyasal dayanaklarının gelişimini tamamlamak ve devlet gücünü olabildiğince pekiştirmek için, yüzyıllara uzanan yerel ayrıcalık misyonunu yüklenmiştir.

III. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

A) Düşünsel Aşamadan Günümüze Avrupa Birliği'nin Kısa Tarihçesi

Avrupalı bazı devlet adamı ve düşünürlerin yüzyıllar öncesinden gelen

ve ondokuzuncu yüzyılda artık iyice bilinen birleşik Avrupa rüyaları, yirminci yüzyılda gerçekleşti. Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın 18 Nisan 1951'de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurulmasıyla sonuçlanan girişimleri, Avrupa Birliği denilen büyük entegrasyonun ilk çekirdeğini oluşturmuştur. Yine bir Fransız olan Jean Monnet'ten ilhamını alan Schuman'ın tarihi çabaları ardından Avrupa devletleri, 1950'li ve 1960'lı yıllarda ortaya koydukları anlaşma ve belgelerle, bu temelin üzerine Avrupa Birliğini, aşama aşama kurmayı başarmışlardır. Sözkonusu süreçte 25 Mart 1957'de Roma'da imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşması, 1 Temmuz 1968'de kabul edilen Gümrük Birliği, 2-4 Aralık 1985'de Lüksemburg'da oluşturulan Avrupa Tek Senedi ile 7 Şubat 1992'de Maastricht'te imzalanan ve nihayet Avrupa Birliği'ni kuran Anlaşma, bu uzun yolun en önemli kilometre taşlarıdır.

1950'den itibaren istikrarlı bir gelişim trendi gösteren "birleşmiş Avrupa" hedefi, üye ülkelerin, Maastricht'ten sonra 1990'lı yıllarda çeşitli Avrupa merkezlerinde yaptıkları zirveler sonucunda, bugün artık tüm kurum ve kurallarıyla gerçekleşmiş durumdadır. Günümüzde Avrupa Birliği, Temel Haklar Şartlarının onaylanması ve uygulanması, AB'nin yeniden yapılanması ve genişleme eğilimlerinin karşılanması gibi, yerleşmiş bir düzenin karşılaşılabileceği nitelikteki isteklerle ve sorunlarla ilgilenmekte ve dünya siyaset sahnesinde ve yeni ekonomik düzende sesini daha gür bir şekilde duyurmaya çalışmaktadır. ABD'nin Afganistan'a müdahalesinde ve sonrasında siyasi, askeri ve ekonomik boyutlu gelişmelerde, AB'nin bu eğilimini yakalamak mümkündür.

Bugün AB, 25 üyeli² ve sekiz esas kuruluş³ oluşan dev bir entegrasyondur. Birlik toplam nüfusu, GSMH'sı, Dünya ticareti ile yatırım ve sermaye hareketlerindeki payı itibarıyla, global siyasi ve ekonomik alanda çok büyük bir güç olmuştur. Bu çalışmada, AB ülkelerinin yönetim tarzları ve bu bağlamda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, genel hatları ve bazı uygulama örnekleri çerçevesinde incelenecek, böylelikle bu büyük ekonomik ve siyasi gücün önemli bir dinamiğini oluşturduğu düşünülen yönetim alt sistemine geniş açılı bir

² Bugün AB üyesi ülkeler, Birliğe dahil olma tarihi itibarıyla şöyle sıralanabilir: Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Danimarka, İngiltere, İrlanda, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Avusturya, Finlandiya ve İsveç, Polonya, Letonya, Litvanya, Estonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Macaristan, Malta, Slovenya ve Kıbrıs Rum Kesimi'dir.

³ Bu kuruluşlar, ayrı bir tüzel kişiliği olan Avrupa Yatırım Bankası hesaba katılmazsa; Avrupa Konseyi, Avrupa Topluluğu Konseyi, Avrupa Topluluğu Komisyonu, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı, Avrupa Topluluğu Sayıştay'ı, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Danışma Komitesi ile Ekonomik ve Sosyal Komite'dir.

pencere açılacaktır.

Avrupa Birliği üyesi ülkeler göz önüne alındığında, farklı siyasi rejimlerin ve yönetsel düzenlerin varlığı dikkati çeker. Kamu yönetiminin temel yapısının ve işlevsel özelliklerinin ortaya konulması bakımından başlıca bir argüman olan merkezi yönetimle yerel yönetimlerin ilişkileri, farklı siyasal ve yönetsel örgütlenmelerde doğal olarak farklı karakteristikler sergileyecektir. Ülkelerin federal ya da üniter, merkezîyetçi ya da adem-i merkezîyetçi olmaları, merkez-yerel ilişkilerinin ana eksenini ve ayrıntılarını en başta belirleyici bir faktördür. AB üyesi ülkeler bu perspektiften incelendiğinde büyük bir çeşitlilikle karşılaşılır. Bununla birlikte, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde hemen tüm üye ülkelerde ortak olan birçok uygulamayı görmek mümkündür. Benzer uygulamaların bir kısmı üye ülkeleri bağlayan ve Birliği kuran anlaşmalardan, bazıları ise benzer, hatta kimi noktalarda ortak bir tarihi geçmişin paylaşımından kaynaklanmaktadır.

B) AB Ülkelerindeki Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi

(1) Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi “Modelleri” Açısından Değerlendirme

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini açıklayan belli başlı modeller; “temsilcilik”, “ortaklık”, “vekalet” ve “denge (güç-bağımlılık)” teorileridir. Temsilcilik teorisinde yerel yönetimler merkezi yönetimin bir temsilcisi olarak kabul edilirken, ortaklık teorisinde yerel yönetimler merkezi yönetim ile eşit ve aynı konumda görülür. Bu iki teorisinin karması olan denge teorisinde ise merkezi yönetimle yerel yönetimlerin birbirlerine karşılıklı olarak bağımlı oldukları ve birinin diğerine karşı kullanabileceği kozlarının bulunduğu bir sistem öngörülmüştür. Diğer bir ilişki sistemi vekalet teorisine olarak adlandırılır. Sistemde merkez-yerel ilişkileri vekil-müvekkil ilişkisine benzemektedir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin izni ölçüsünde ve onun denetimi altında belirlenmiş olan kamu hizmetlerini yürütür (Bilgiç, 1998: 27).

Avrupa Birliği ülkeleri bu açıdan değerlendirildiğinde merkezîyetçi ve vesayetçi modellerden çok, ortaklık ve denge modellerinin yaygın uygulandığına tanık olunur. Avrupa'nın Ortaçağ sonrası geçirdiği evrimler sonucu merkez-yerel ilişkileri uzun yıllar süren merkez-çevre etkileşimleri ve güç mücadeleleri ardından uyumlu bir zemine oturmuş, yönetimler arası ilişkiler belli dengeleri gözetken, ancak yerel toplulukları temel bir ilke olarak ikinci plana itmeyen bir denge

ekseninde kurulmuştur. İngiltere, İskandinav ülkeleri ve Almanya örneklerinde somutlaşan pratiklere bakıldığında, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı kendi başlarına birer hukuki varlık olarak, olabildiğince özerk bir yapı sergiledikleri görülür. Yerel yönetim geleneğinin güçlü olduğu dünyanın bu bölgesinde yerel yönetim birimleri merkezi yönetimin sıkı denetimi altında ezilmemekte ve vesayetçi uygulamalara genellikle yer verilmemektedir.

Federatif yapıli devletlerde yönetimler arası ilişkilerin odağını, belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlerle eyaletler arasındaki ilişkiler oluşturur. Almanya örneğinde somutlaşan bu ilişki tarzı, birçok bakımdan eyaletlerle federal hükümet arasındaki ilişkilere benzemektedir (Karşılaştırmalı Yerel Yönetim, 1993: 55). Avrupa Birliği'nin merkezîyetçi geleneğini temsil eden ve üniter yapıli Fransa'da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler zaman içinde önemli değişikliklere uğramış, siyasi güç yönünden, partilerin rolü artmış, kişilerin rolü azalmıştır. Merkezle yerel politik güç arasındaki otorite çekişmeleri devam etmekte, ancak her şeye rağmen Fransızlar, merkezîyetçilikten adem-i merkezîyetçiliğe doğru emin adımlarla ilerlemektedirler (Karşılaştırmalı Yerel Yönetim, 1993: 23).

Avrupa Birliğine dahil ülkelere, özellikle de Batı Avrupa ülkelerine dair verilebilecek diğer örneklerde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel otoritelerin ayrı ve güçlü bir hukuki varlık olarak faaliyet gösterdiği "ortaklık ve "denge" modellerinin geçerli olduğu, yapılan ve yapılmakta olan yönetsel reformlarda bundan geriye doğru bir dönüşün yaşanmadığı söylenebilir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ve 1993 tarihli Kopenhag kriterleri⁴ bu konuda ortak yükümlülükleri karar altına almak suretiyle, sözü edilen ülkelerdeki yerel otoriteleri ve toplulukların haklarını sağlamlaştırmakta ve yeni yönelimlere ilişkin standart ve müşterek bir koridor açmaktadır.

(2) Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinde "Geçerli Kriterler" Açısından Değerlendirme

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri açısından geçerli kriterler olan; "görev ve yetki bölüşümü", "gelir bölüşümü" ve "denetim-idari vesayet" bazında konu değerlendirildiğinde, ilk

⁴ 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde Avrupa Konseyi, üyelik kriterleri çerçevesinde siyasi kriterler olarak; "demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığını" temel ilkeler manzumesi niteliğinde ortaya koymuştur.

söylenmesi gereken husus, Birlik üyesi ülkelerin tek düze bir örnek oluşturmadığıdır. Ülkeler arasında görülen farklılıkların yanı sıra, aynı ülke içinde yerleşmiş değişik uygulamalar zengin bir kompozisyon oluşturmakta, bu durum aynı zamanda, Avrupa ülkelerinin yerel topluluklarının kendi kendilerini yönetme konusundaki engin deneyimlerinin ve farklılıkları yaşatma hususundaki köklü geleneğinin bir göstergesi sayılmaktadır.

“Görev ve yetki bölüşümü”, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin incelenmesinde ilk sırada yer alması gereken çok önemli bir kıstastır. Yönetimler arası işbölümü olarak ta adlandırılabilen görev ve yetki bölüşümü, söz konusu ilişki tarzının esas niteliğini ortaya koyması bakımından selektif bir kavramdır. Güler (1998: 131), devletin iki organik parçası olan merkezi-yerel yönetim sistemleri arasındaki işbölümünü belirleyen temel etkenin, belli bir toplumda yürürlükte bulunan ikincil bölüşüm ilişkilerinin doğası olduğunu ve işbölümünün esasının bu ilişkiler tarafından belirlendiğini, işbölümündeki her değişimin, bu ilişkilerde ortaya çıkan yapısal değişmeden kaynaklandığını belirtirken, dikkatleri toplumsal, siyasal ve ekonomik yapıların özüne çekmiştir. Gerçekte de merkez-yerel ilişkileri, bu yapılar tarafından belirlenen bir bağımlı değişken durumundadır.

Yönetimler arası görev bölüşümünde daha çok liste yöntemi uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin görevleri bu çerçevede zorunlu ve isteğe bağılı olmak üzere iki kısma ayrılır. Son yıllarda hemen her alanda baş döndürücü bir hızla yaşanan gelişmeler, görev bölüşümünün yeniden ele alınmasını ve yerel birimlere bırakılan görevlerin, toplum kalkınmasını ve teknolojik değişimin gerekliliklerini karşılayabilecek bir düzeye getirilmesini zorlamaktadır.

Görev bölüşümünün amacı, hizmetleri halka en iyi şekilde götürülebilecek kuruluşlar tarafından yerine getirilmesidir. Bunun ölçütü ise, hizmetleri yapılmasında etkililiği ve verimliliği sağlayabilecek kuruluşun seçilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 49). Görev bölüşümü federal devletlerde anayasada belirtilmiş ve güvence altına alınmıştır. Ancak pek çok üniter devletin anayasasında -bu arada 1982 Anayasamızda- görev bölüşümü ve buna uygun gelir sağlanması bu ölçüde bir güvenceye kavuşturulmamış, getirilen hükümler genel ve soyut kalmıştır (Tortop, 1999: 40).

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı -kimi ülkelerdeki bazı yetersizlikleri ve sorunları gözden kaçırmamak kaydıyla-, özellikle yirminci yüzyılın

ikinci yarısında yapılan yönetsel re organizasyon çalışmaları sonucunda, hem kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanmasına, hem de yerel topluluğa götürülecek hizmetlerin katılımlı yönetim süreçleri içinde yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesine olanak verecek bir yönetsel düzenin kurumsallaşması sayesinde, rasyonel ve verimli bir düzeye kavuşturulabilmiştir.

Eğitim, sağlık, çevre, sosyal yardım, ulaştırma, turizm, kültür, fiziki ve sosyal planlama, ormancılık, iç güvenlik ve genel asayiş, nüfus ve seçim kayıtları ve işlemleri gibi her alandaki pek çok kamu hizmeti AB genelinde, bugün, yerel otoritelerce yürütülmektedir. Doğal olarak, ülkeler arasında genel kamu sisteminden ve anayasal rejimden kaynaklanan farklılıkları da hesaba katmak gerekir.

Toplumsal açıdan çok önemli görülen ilköğretim ve hastane hizmetlerinin yönetimler arasında bölüşümü ve yerel yönetimlerin bu alanlardaki sorumlulukları AB içinde ülkeden ülkeye değişiklik arz etmektedir. Örneğin, Alman Temel Yasası 28-2 maddesinde yerel topluluğun tüm hizmetlerini düzenleme hakkını komünlere garanti etmiştir (Tortop, 1999: 41). Almanya'da hastane ve orta öğretim hizmetleri "ilçe" (Kreis) yönetimleri tarafından yerine getirilirken, Fransa'da karmaşık bir sistem dahilinde sözü edilen hizmetler yürütülmektedir. Sağlık, eğitim ve kültür sektörlerine ait kamusal görevlerde hem devletin (merkezi organların), hem de belediyelerin (Commune) yetkileri vardır. Merkezi idare özellikle bu hizmetleri yürüten bir kısım kamu görevlilerinin maaşlarının belirlenmesi ve ödenmesinde yetkili kılınmıştır. Fransa'daki merkezi yönetim bazen belediye hizmetlerinin yürütülmesi ve memur maaşları için yardım (subvention) yapmaktadır.

1945'den beri yerelleşme adına önemli adımlar atan Fransa, 1958'de belirginleşen bu süreçte, Temmuz Monarşisinin başlattığı desantralizasyon hareketini benimseyen bir anlayışı devam ettirmiş ve merkezi yönetimin başkentte yoğunlaştırmış olduğu yetkilerin taşra birimlerine ve yerel kuruluşlara daha çok devredilmesini sağlamayı başarmıştır. 1982 yılında yeniden güçlü bir reform isteğiyle gündeme gelen yerelleşme eğilimi, 1988'e kadar peş peşe gerçekleştirilen yasal ve kurumsal düzenlemelerle önceki süreci tamamlayan bir aksiyon halini almıştır. Fransızlar sonuçta merkezi otoriteyi, görev ve yetki aktarımı yoluyla azaltmayı ve yerele yaymayı hedeflemişlerdir (Moreau, 1992: 1).

İngiltere'de ise durum tamamen kendine özgüdür. Aslında tarihsel ve diğer nedenlerle yerel yönetimlerin yapısı ve sorumlulukları, ülkenin

değişik bölgeleri arasında farklılık gösterir. Genelde Londra'nın İl Meclisleri ve metropolitan yerlerdeki ilçe meclisleri, ortak yönetimler tarafından sağlanan polis, itfaiye ve toplu taşıma gibi alanlar dışında kalan tüm yerel hizmetlerden sorumludurlar (Avrupa Konseyi, CDLR, 1995: 38). Bu ülkede kamu hizmetleri başkentte, Londra'da toplanma eğiliminde değildir. Bir ölçüt olarak kamu kesiminde çalışanların sadece yaklaşık yüzde 20'si Londra'da çalışır. Kamu yönetimini oluşturan temel birimler, yerel ve bölgesel ofisler aracılığıyla hizmet yürütürler. Üniter bir devlet olmasına rağmen yerel yönetimlerin geleneksel bir gücünün olduğu İngiltere'de yerel otoritelere iskan ve sosyal hizmet politikalarından çevre koruması ve düzenlemesine, eğitim ve kültürden asayişe kadar pek çok alandaki kamu hizmetlerinin sorumluluğu verilmiştir (OECD Country Profiles, 1993: 320).

İtalya'ya bakılacak olursa, üç tür yerel yönetimin (Bölgeler, İller ve Metropolitan Şehirler ve Belediyelerin), 1982'de çıkarılan Mahalli İdareler Yasası ile görev ve yetki sahalarının genişletildiği belediyeleri ve illerin daha güçlü konuma getirildikleri görülür. Özellikle belediyeleri yetkilerindeki genişleme dikkat çekicidir. İtalya'da belediyelere kitle taşımacılığı, çevre koruma, fiziksel planlama, ekonomik ve toplumsal kalkınma, sosyal hizmetler, askerlik hizmetleri, istatistik, nüfus kayıtları ve seçim hizmetleri konularında görevler yüklenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 85, 91).

Konuşulan dillere göre dört bölgeye ayrılan ve yönetsel örgütlenme hususunda ilginç bir örnek sunan Belçika'da, merkezi yönetimin yerel yönetim birimleriyle hatta taşradaki yönetsel kuruluşlarla, atama ve yetki devri ilişkisi söz konusu olmadığından bu idareler arasında ilişkiler minimal düzeydedir. Ülkede, nüfus ve vatandaşlık kayıtları, seçim işleri, dini tesisler, sürücü belgeleri verilmesi ve sosyal yardımların muhataplarına ulaştırılması gibi merkezi otoritenin yetki alanında görülebilecek nitelikteki görevleri belediyeler yürütmektedir (Avrupa Konseyi, 1999: 118)⁵.

Kısacası Avrupa Birliği pratiğin üzerine bir genelleme yapılacak olursa, merkezi yönetimin görev sahası dışında kalan kamusal hizmetlerde yerel yönetimlerin genel görevli olduğu ve çok geniş bir yetki alanına sahip bulduklarını söylemek olanaklıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki "gelir bölüşümü", merkez-yerel ilişkilerinin analizinde önem arz eden bir diğer kriterdir. Yine yeknesak

⁵ Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan "Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Belgium, Situation in 1997" adlı Raporun tercümesinden aktarılmıştır.

uygulamaların değil, ama birbirine benzer ve ortak noktaları olan bir gelir paylaşımı tarzının sergilendiği Birlik üyesi ülkelerde, son yıllarda üzerinde siyasal ve yönetsel alanda üzerinde en çok tartışılan konulardan biri de gelir bölüşümü ve bunun en gerçekçi ve işlevsel kıstaslarının bulunması hususudur. Yönetsel planda yeni düzenlemelere en çok konu olan husus yine budur.

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile daha alt düzeydeki yönetimler arasında bölünmüş olması, bu hizmetlerin görülmesi için gerekli kaynakların paylaşılmasını gerekli kılmaktadır. Gelir bölüşümünde uyulması gereken ilkeler söz konusu olmakla birlikte, bugün merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bu bölüşümün birçok ülkede uygulamaya konulmuş kararlı ve kesin bir standart şekli yoktur (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 55). Avrupa Birliği ülkeleri için de geçerli olan bu durum, ayrıntılarda iyice farklılaşan kamu maliyesinin öznel uygulamalarından kaynaklanır.

Ekonomik durgunluk çerçevesinde birçok ülkenin ulusal bütçesindeki darboğazlar, uluslararası rekabet için gösterilen yoğun çabaları ve hatta bazı ülkelerde Avrupa ekonomik ve parasal birliğinden kaynaklanan baskılar, artık ulusal bütçeden para transferlerinin artırılması yöntemine kuşkuyla yaklaşılması sonucunu doğurmuştur (Avrupa Konseyi, CDLR, 1995: 2). Merkez-yerel ilişkilerinde gelir bölüşümü konusu genellikle sıkıntılı olmuştur ve her zaman konjonktürel sorunlara gebe olmaya namzettir. Almanya'da yaşanan ilginç bir handicap, bu ifadeyi açık bir şekilde haklı çıkarmaktadır. Bu ülkede belediyelerin elde ettikleri yüksek seviyedeki özerklik, serbest hareket edebilme kabiliyetinin bazen olumsuz sonuçlara da yol açabileceğini göstermiş, bazı rantabl olmayan faaliyetler ve kötü borç yönetimi nedeniyle, sözü edilen yerel birimlerin özellikle mali kaynak açısından artan ölçüde merkeze bağlandıkları belirlenmiştir.

Birçok Avrupa ülkesinde yerel yönetimlerin gelir yetersizliği dolayısıyla, Devlet bir kısım gelirlerinden bu idarelere pay vermektedir. Bazen de yerel yönetim birimlerine Belçika, Fransa ve İtalya'da olduğu gibi sübvansiyon, İngiltere örneğinde görülen "Grants" ve Almanya'da yerel yönetim yatırımlarına yardım adı altında finansman desteği sağlanmaktadır (Tortop, 1999: 47).

Fransa örneğinde olduğu gibi bazı Birlik üyesi ülkelerde yerel yönetimler önemli boyutlarda mali kaynak sıkıntısı çekmektedir. "Meslek vergisi" benzeri uygulamalar bir yandan yeni gelir kaynakları sağlarken, diğer yandan olumsuz yönde etkilediği kesimlerden ciddi

eleştiriler almaktadır. Tortop (1999: 52), Fransa'nın yerel yönetim maliyesindeki sorunları aşmak için kurduğu komisyonlar eliyle girişilen çabaların, yerel kuruluşların çıkarlarına uygun serbest girişimlerinin önünün açılmasını ve merkezi yönetimin bir koruma ve denge unsuru işlevi görmesini ön plana çıkardığına işaret ederken, merkezîyetçi olarak tanınan bir AB ülkesinde bile aslında bir hususun hiç gündemden düşmediği anlaşılıyor, o da; yerel otoritelerin güçlü ve özerk kılınmaları ve bunun devamlılığının sağlanmasıdır. Peters'in (1996: 120) diliyle, temel yönetsel araçlar olan "para" ve "iktidar"ın mutlak ilişkisini ve bunun önemini iyi kavrayan yerel yönetimler de, bundan güç alarak yaşamın her kesitinde belirleyici olan iki ana sistemin, modern ekonomi ve modern devletin zorlu çarkları arasında ezilmemeye çalışmaktadırlar.

Yerel yönetimler maliyesi alanındaki uygulama örnekleri incelendiğinde, yerel otoritelerin mali olarak güçlendirilmesi çabalarının yetersiz kaldığında, devletin (üniter ya da federal) ek desteklerle sorunun aşılmasına çalıştığına sıklıkla tanık olunmaktadır. Almanya'da belediyelerin mali bakımdan yeterli hale gelmesi eyaletlerin görevidir. Yerel gelirlerle ilgili vergi çarpanı oranı, eyalet kanunundaki sınırlar içinde olmak koşuluyla belediyeler tarafından belirlenmektedir (Koçdemir, 1999: 50).

Danimarka'da belediyeler ve iller, gelir vergisi oranlarını veya vergi toplama yüzdelerini belirlemekte serbesttir. Bu iki idareye özgü yerel vergiler, gelir ve arazi vergisidir. Paylaşılan vergilere gelince, belediyeler bazı vergilerden özellikle milli gelir vergisinden, kurumlar vergisinden, veraset ve intikal vergisinden ve emeklilik programları vergisinden sabit bir pay alırlar. Ayrıca yardım ve dengeleme sistemi içinde yerel yönetim birimlerine özel ve genel yardımlar yapılır (Avrupa Konseyi, 1997: 221)⁶.

Yerel yönetimlerin her birinin kendi yönetim şekli ve çerçevesi içinde çalıştığı İngiltere'de yerel bütçelerin işlemleri, yapıları ve kayıtları yönünden uygulanan tek bir form yoktur. Ancak bütçenin hazırlanmasında devletin belirlediği bazı ana kurallar, yerel yönetimlerin mali performanslarının yükseltilmesine hizmet etmektedir. Bu kurallar, yerel yönetimlerin dengeli bir bütçe hazırlamasını ve bunu yasal gereksinimlere uygun olarak yapmasını gerektirir. İngiliz devleti, yerel yönetimlerin harcamaları ile mali

⁶ Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan "Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Denmark, Situation in 1997" adlı Raporun Tercümesinden alınmıştır.

müdahale düzeyi konusunda hukuki bir düzenleme getirmiş ve yerel bütçelerin uzun vadeli politika planlamasının bir parçası olarak kabul etmiştir (Avrupa Konseyi, CDLR, 1995: 59).

Yasa ile düzenlenen devlet yardımlarının merkezi hükümet tarafından değiştirilme yetkisinin bulunmadığı İtalya'da, belediye harcamalarının merkezi hükümet harcamaları içindeki payı bir artıp bir azalmakta, özellikle mali yönden yetersiz durumdaki belediyeler bu amaçla kurulmuş özel bir fondan yardım almaktadırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 92).

"Denetim" kriteri, daha açık bir anlatımla merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi (idari vesayet) bağlamında AB ülkeleri incelendiğinde ilk söylenecek husus, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde daha çok mali teftişi kapsayan bir denetim uygulaması ve bu idareleri ağır vesayet altında tutmaktan sakınan bir anlayışın genel kabul görmesi olsa gerektir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin diğer bir adı olan idari vesayet, bu konunun Avrupa'daki klasik örneği sayılan ve taşrada il yönetimi yoluyla otoritesini kullanan Fransa'da ve yine il sisteminin diğer bir modeli olan fonksiyonel valilik sisteminin uygulandığı İtalya'da belirgin bir biçimde hissedilirken, İngiltere'de ve Almanya'da merkezi yönetimin yerel yönetimleri genel olarak mali açıdan denetleyebildiği ve istisnai noktalarda yasallık denetiminin uygulandığı bilinmektedir. Ancak, Türkiye örneğinde görülen "yerindelik" boyutunu da kapsayan ağır bir idari vesayet denetimine hiçbir AB üyesi ülkede rastlanmamaktadır. Üniter devletlerde merkezi otoritenin yerel otoriteler üzerindeki denetimi, görece, federatif yapıdaki devletlere kıyasla daha sıkı uygulamalar şeklinde kendini gösterir.

Alman sisteminde eyaletlerin yerel yönetimler üzerinde mali denetim yetkilerinin yanı sıra onları yasal kurallar içinde hareket etmeye yönlendirme yetkileri vardır. Yani Almanya'da eyaletlerin belediyeler ve diğer yerel birimlerle (idari ilçeler = Regierungbezirke) ilgili düzenleme, denetleme ve yönlendirme yetkileri federal hükümetin bu alandaki yetkilerinden daha geniştir (IULA-EMME, 1993: 55).

Üniter bir yapıya sahip olmasından dolayı İtalya'da nispeten ağır sayılabilecek bir idari vesayet göze çarpmaktadır. Anayasanın 125. maddesi, üst kademe yerel yönetim birimi olan "bölge"nin idari işlemleri üzerinde vesayet denetimi cumhuriyet kanunları ile belirlenen usul ve esaslar içinde devlet organlarıncaya yerine getirilir, bu amaçla idari yargı organları oluşturulur demektir. İtalyan Anayasası'nın bu maddesine

istinaden yerel yönetimleri işlem ve eylemleri, daha çok Anayasaya ve ilgili yasalara uygunluk bakımından, merkezi yönetim tarafında veya onun adına oluşturulmuş komisyonlar aracılığıyla kontrol edilmektedir. Diğer yerel yönetim kademeleri olan illeri ve belediyeleri idari işlem ve eylemleri üzerindeki denetim ise, bölgesel bir organ olan bölge denetim komitesi tarafından yapılır (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 93)

Hollanda uygulamasında Kraliyet ve il yönetimleri, belediyeleri iş ve işlemleri üzerinde genel bir idari kontrol yetkisine sahiptirler. İllerin denetlenmesinde ise sadece Kraliyet makamının yetkisi vardır. Bu idari vesayet işlemlerin hukukiliği üzerindedir. Buna karşılık yerel yönetimlerin, idari vesayet yetkisinin kötüye kullanılması veya özerkliklerine tecavüz boyutlarına varması iddiasıyla itiraz hakları vardır (İçişleri Bakanlığı, 1999: 316).

İçişleri makamlarının taşrada işlevsel olduğu Yunanistan'da yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde vali, genel bir idari vesayet denetimi yetkisine sahiptir. Bu yetki ancak kanunla belirlenen hallerde ve daha çok hukukilik şeklinde cereyan etmektedir. Yerel birimler valinin kararları aleyhine İçişleri Bakanlığına ve idare mahkemelerine müracaat edebilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 1999: 589).

Son bir örnek İngiltere'den verilecektir; bu ülkede yerel yönetimlerin denetlenmesi mali denetim konusuna odaklanmıştır. Yerel birimlerin idari ve mali performanslarını ön planda tutan İngiltere, iç ve dış denetim mekanizmaları aracılığıyla yerel yönetimler üzerinde etkili bir mali kontrol uygulama yoluna gitmektedir. Özellikle yerel yönetimlere dış denetçi atamanın önemi ve gerekliliği üzerinde duran İngiltere'de merkezi hükümet, kamu kaynaklarının en rasyonel ve verimli bir biçimde kullanmak adına denetim yetkilerinin uygulanmasına özen göstermektedir (Avrupa Konseyi, CDLR, 1995: 97).

Denetim konusuna Avrupalılar, genel olarak yerel yönetim özerkliği bağlamında yaklaşmışlardır. Yerel yönetim özerklik olgusunun doğup geliştii bu topraklarda son iki yüzyıl boyunca bu alanda sağlanan gelişmeler, AB sürecinde bağlayıcılığı olan ortak metinler ve kesinlik arz eden belgelerle kurumlaştırılmış ve yerel toplulukların hakları güvence altına alınmaya çalışılmıştır.

1985'de Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", bu yönde atılmış somut adımların başında gelir. 1981-1984 yılları arasında Konsey'in uzun süren bir çalışma ve tartışma sürecinden sonra ortaya konulan bu belge; yerel yönetim özerkliğinin

anayasalar tarafından kabul edilmesi, özerkliğin yerel toplulukların hak ve hürriyetlerinin korunması bakımından zaruri bir unsur olduğu, yerel yönetimleri açık olarak başka bir kuruluşa verilmeye yerel hizmetleri yerine getirmede genel bir yetkiye sahip olmaları gerektiği, yerel yönetimlerin sınırlarını aşan fakat onların görev alanıyla yakından ilişkili olan bütün sorunlarda görüşlerinin alınması, bu idareleri hizmetlerinin etkin bir biçimde yapabilmek için yönetsel yapılarını istedikleri doğrultuda düzenleyebilme hakkına sahip olmaları, yerel yönetimlerin denetim işlemlerinin sadece yasalara uygunluğu yönünden yapılması, yetkileri içinde serbestçe kullanabilecekleri kendilerine özgü yeterli düzeyde gelir kaynaklarına sahip bulunmaları ve bu gelirlerin görevleriyle orantılı olması, gelirlerin bölüşümüne ait kuralların tespitinde yerel yönetimlerin görüşlerine başvurulması ve güçsüz durumdaki yerel yönetim birimlerinin özerkliğinin korunması için eşitsizliği giderecek bir sistem çerçevesinde gelir ve vergilendirme mekanizmasının kurulması, bu idarelerin kendi aralarında birlikler ve dernekler kurabilmesi ve uluslararası yerel yönetim kuruluşlarına girme hakkının verilmesi gibi (Tortop, 1999: 28-31), merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve dolayısıyla yerel yönetim özerkliği açısından çok önemli hükümleri karar altına almıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının önsözünde yer alan şu ifadeler Konsey üyesi ülkelerin meramını anlatmak bakımından oldukça açıklayıcıdır:

“Avrupa Konseyi’nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için ileri bir birlik sağlamak olduğunu düşünerek, bu amacın gerçekleştirilmesinin yollarından birisinin idari alanda anlaşmalar yapmak olduğunu kabul ederek, yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu bilerek, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyi’ne üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğundan hareketle, bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani olarak, gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına inanmıştır” (İçişleri Bakanlığı,1995: 1).

(3) Avrupa Birliği’nde Merkez ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilere Dair Uygulama Örnekleri

a) Fransa

Anayasada yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde Fransa yerel yönetimleri merkezle olan ilişkilerinde hukukun verdiği sorumluluklar çerçevesinde hesap vermek durumundadır (<http://www.plan.gouv.fr>)

Devlet yerel yönetimler üzerindeki otoritesini geriye yürüterek de kullanabilir (Fransa Anayasası, md: 72.) Özellikle Bölge ve İl valileri yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerinin geliştirilmesinde ilk kademe basamağı olma görevini yerine getirirler.

Bunun dışında yerel yönetimlerin bütün kararları herhangi bir denetlemeye tabi olmaksızın uygulanmakta ve değiştirilememektedir. Yerel bir idarenin kararı ancak mahkeme kararı ile bozulabilir. Kısacası Fransa'da idari vesayet denetimi etkin bir şekilde uygulanmaya çalışılmaktadır.

Fransa'da ulusal meclisin yaklaşık yüzde 80'inin aynı zamanda yerel yönetimlerde de bir görevi vardır. Bu nedenle ülkede katı bir merkezîyetçi yönetsel düzen olsa bile, yerel yönetimlerin ulusal meclisteki bu sayısal ağırlığına paralel olarak fiilen merkezi yönetime yerel siyasal gücün yansımaları söz konusudur. Merkez politikacılar, yerel yönetimlere kaynak sağladığı veya yerel topluluğun çıkarını savunduğu ölçüde yerel seçmenden destek bulabilmektedirler Yerel güç odakları merkez üzerindeki yerel nüfuzlarını kullanarak, merkezdeki konumlarını güçlendirme yoluna gitmektedirler. (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 101)

b) İngiltere

İngiltere'de yerel yönetimlerin iç çalışma sistemlerini düzenleme konusunda oldukça geniş hareket alanları bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin örgütlenme biçimleri, çalışma sistemleri ve personeli meclislerin aldıkları kararlara göre yürütülmektedir (Imrie and Racot,1999: 54-56).

Buna karşın merkezi yönetimin ulusal programların uygulanmasında en önemli araç olarak görülmeleri nedeniyle sürekli üzerinde değişiklikler yapılmış, yetkileri dönemlere bağlı olarak genişletilmiş, sınırlandırılmış ya da daraltılmıştır. Bu sürekli değişim alışkanlıkları çerçevesinde Anglo-Sakson ülkeleri içinde bir kıyaslama yapıldığında İngiliz yerel yöneticiliğinin sanılanın aksine geniş yetkilerle donatıldığını söylemek mümkün değildir. Hiç kuşkusuz yerel yönetimler üzerinde yapılan oynamaların en önemli nedeni hukuksal dayanaklarının anayasal düzenlemeyle belirlenmemesi ve mali olarak merkezi yönetime büyük ölçüde bağlı olmalarıdır (<http://www.bailii.org>).

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç şekilde gerçekleşmektedir. Yasama yoluyla denetim Avam Kamarası'nın açacağı soruşturma ve araştırma

komisyonları yoluyla veya doğrudan yasa yapma yöntemiyle sağlanmaktadır (Uzun,2003: 622-626).

Yürütme yönteminin kullanılması ise en etkin olarak başvuru denetleme yöntemidir. Başbakanlık ve Çevre Bakanlığı eliyle yürütülen hükümet denetimi yoğun olarak akçal kaynakların yeniden düzenlemesi, yetkilerin kısıtlanması ya da doğrudan denetlenmesi yoluyla biçiminde uygulanmaktadır. Söz konusu yöntemler arasında en etkili olanı doğrudan gelirler ve harcamalar üzerinde yapılan akçal yaptırım yöntemidir. Bununla birlikte hükümet parlamento kullanarak yetki ve sorumluluk kısıtlamasına da gidebilir.

Yargısal denetim yerel yönetimlerin yetki aşımı yaptıklarında veya yasalara aykırı bir uygulamaya gitmeleri durumunda sağlanmaktadır. Bu durumda mahkeme gerçek ya da tüzel kişiliklerin doğrudan başvurusunu veya merkezi yönetimin açacağı davadan yola çıkarak, yürütmeyi durdurma kararı alabilir. Yargının vereceği her türlü karar bağlayıcıdır.

Yerel yönetim sistemi içinde 1990'ların başından itibaren sokulan bir başka denetim unsuru da yerel yönetim modeli çerçevesinde görülmeye başlanan "Sivil Toplum Kuruluşları"dır. Yönetimde şeffaflık, açıklık ve halkın daha fazla yönetime katılması sloganlarıyla sisteme sokulan STK'lar kamuoyu denetimi sağlama görevini yerine getirmektedirler. Bugün pek çok yerel hizmetin yürütülmesinde etkin olarak katılan STK'lar, aynı zamanda hizmetlerin maliyetlerinin azaltılması bakımından da önemli bir rol üstlenmektedirler.

c) Almanya

Almanya'da federal düzeydeki merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi ancak federal mahkemeler aracılığıyla olabilmektedir. Bunun dışında federal yönetimin yerel yönetimler üzerinde her hangi bir denetiminden söz edilemez. Bununla birlikte yönetsel bir denetim mekanizması eyaletlere bırakılmıştır. Eyaletler yerel yönetimleri hukukilik ve mali disiplin çerçevesinde denetleme yetkilerine sahiptir. Genel olarak bu hukukilik denetimi kaymakamlar tarafından belediyeler için yürütülmektedir. Kırsal alan ilçeleri ve ilçeleri olmayan şehirler için bu kontrol ilçe meclislerince yürütülür. Böyle bir idari birimin bulunmaması halinde bu görev Eyalet İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Eyalet içişleri bakanlığı aynı zamanda mali denetim bakımından da en yüksek kontrol ve denetim organıdır (<http://www.bdl.de/eng>).

Eyalet kontrolü, talimatlarla belirlenmemiş alanlarda, işlemlerin hukukiliği ile sınırlandırılmıştır. Teknik denetim de denilen, yerindelik denetimi sadece talimatlarla belirlene alanlarda vardır ve federal inceleme ve soruşturmaya tabidir. Kontrol ve denetim organları hukukilik denetiminde olduğu kadar teknik denetimde de önemli yetkilere sahiptirler (<http://www.bdl.de/eng>).

Kontrol ve denetim organı bazı konularla ilgili olarak yerel yönetimlerden bilgi isteyebilmekte, bazı kararların yürürlüğe girmesine engel olabilmektedir. Yetkili makam bazı tedbirlerin alınmasını kendi yapabilir. Ancak bir belediye veya ilçenin, kendi üzerinde uygulanan idari vesayet için kendini korumak amacıyla yargıya gitme hakkı vardır. Genel hatlarıyla merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemedeki kullandığı araçlar bilgi alma, itiraz, düzenleme, yerine uygulama, komiser atama, onay zorunluluğu ve ibraz zorunluluğudur (İçişleri Bakanlığı, 1999: 42).

Ayrıca Yerel yönetimlerin faaliyetlerinden şikayetçi olanlar, ilgili yerel yönetim üzerinde denetim ve gözetim yetiksine sahip bir üst yönetim kademesine başvurabilir. Örneğin belediyelerin iş ve işlemlerinden şikayetçi olanlar ilçe yönetimine başvurabilirler. Böyle bir itiraz sonuçsuz kalırsa, ilgili kişi ilçe, eyalet ve federal düzeydeki yönetim mahkemelerine başvurabilirler. İdare mahkemeleri her türlü idari işlemler konusunda yetkilidir, ancak vergi konusundaki taleplere vergi mahkemeleri bakar.

Yerel yönetimler ile eyaletler arasındaki ilişkiler, birçok bakımdan eyaletlerle federal hükümet arasındaki ilişkilere benzemektedir. Ancak eyaletlerin belediyelerle ilgili düzenleme ve yönlendirme yetkileri, federal hükümetin bu alandaki yetkilerinden daha geniştir. Belediyelerin bazı alanlarda elde ettikleri özerklik, özellikle mali kaynak açısından artan ölçüde merkeze bağımlılık sonucu, giderek hareket serbestilerini sınırlamaktadır. Diğer yandan federal hükümet ve eyalet yönetimleri, bölgesel gelişme, konut ve sağlık alanlarındaki önemli projeleri kendilerine bağıl birimlerce yürütmeye başlamışlardır (Ünüsán,1996: 259-261).

d) İspanya

İspanya'da yerel yönetimlerin iç çalışma sistemlerini düzenleme konusunda oldukça geniş hareket alanları bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin örgütlenme biçimleri, çalışma sistemleri ve personeli öncelikle özerk bölge meclislerinde, ardından da yerel meclislerin

aldıkları kararlar çerçevesinde belirlenmektedir (<http://www.country-data.com>).

Genel olarak merkezi yönetim bütün yerel yönetimler üzerinde denetleme ve düzenleme yetkisine sahiptir. Ancak özerk bölge yönetimlerinin alt kademelerinin düzenlenmesi sürecinde yerel parlamentolardan izin almak veya uzlaşmak anayasal zorunluluktur. Özerk bölgelerin kendi alt birimleriyle kurdukları ilişkilerde biraz daha geniş yetkilerle donatıldığı söylenebilir. Ancak her iki durumda da yapılacak denetim ya da düzenlemenin yasal olması ve gerekçeye dayandırılması esastır (<http://www.country-data.com>).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde bir başka ölçüt, görev ve hizmetlerin yürütülmesinde kullanılan yöntemlerdir. Görev bakımından merkezi yönetim ulusal güvenlik, itfaiye, adalet, eğitim politikaları, sosyal güvenlik, çevre, ulaşım, iletişim, enerji, dış ticaret, ekonomik teşvik ve yatırımlar konusunda genel politikalar oluşturmak ve düzenleyici işlem yapmak durumundadır. Yukarıda belirtilen konularda merkezi yönetim yetkilerini doğrudan devretmez ve kullanılmasına izin vermez. Özellikle ülke bütünlüğünün söz konusu olduğu durumlarda gerekli her türlü önlemi de sonuna kadar kullanabilir. Ancak hizmetlerin görülmesine yönelik konularda işbirliği ve yetki paylaşımına gidebilir. Bunların dışında kalan bütün düzenlemeler ve hizmetler yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılmıştır (<http://www.andalucia.com>)

Merkezi ya da özerk bölge yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde bir başka denetim biçimi ise idare mahkemelerine açacakları davalardır. Yetki veya kural ihlali gerekçesiyle yürütmenin iptali ya da durdurulması çerçevesinde açılacak davalar yönetsel mahkemeler aracılığıyla çözüme kavuşmaktadır.

Merkezi-yerel yönetim ilişkileri ekseninde bir başka konu da personel politikalarının saptanmasıyla ilgilidir. Genel bir anlayış içinde merkezi yönetim, kendi kamu görevlileri dışında yerel yönetimlerin görevlilerini belirleme esasına karışamaz. Ancak meslek memurluğunun geliştirilmesinde, çalışma esaslarının belirlenmesinde ve memurların eğitiminde genel politikaların saptanması noktasında nihai kararlar alabilir ve uygulayabilir.

e) Hollanda

Bu ülkede merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri yerel özerkliği önceleyen bir çerçeveye oturtulmuştur. Merkezi yönetimin yerel

otoriteleri denetlemesi, yasalara ve ulusal çıkarlara uygunluk yönüyle mali ve hukuki eksende gerçekleşir.

Kraliyet makamı ve il yönetimleri, belediyelerin iş ve işlemleri üzerinde genel bir yönetsel denetim yetkisine sahiptir. İllerin iş ve işlemleri üzerinde ise sadece Kraliyetin yetkisi vardır. Kraliyetin ve illerin belediyeler üzerinde, “ön inceleme” ve “kararların iptali” şeklinde uygulanmaktadır. Genel anlamda olduğu gibi belirli alanlarda da bölgesel ve yerel idarelerin işlemlerinin yerindelik denetimi yetkisi de bulunmaktadır. İdari vesayet organları kararın iptali veya işlemi bizzat yapma gibi iki türlü tedbir almak yetkisine sahip bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin, vesayet makamlarının bu yöndeki kararlarına itiraz etme hakları vardır (Ünüsán, 1996:161).

f) İtalya

İtalya üniter bir devlettir. Bu nedenle hemen her üniter devlette olduğu gibi merkezi yönetimin yerel ve bölgesel yönetimler üzerinde ağır bir vesayet denetimi söz konusudur. İtalya’da merkez-yerel ilişkileri, Anayasa’daki “tek ve bölünmez” siyasal otorite anlayışıyla çerçevelemiştir.

İtalyan Anayasası’nın 125. maddesi bölgenin yönetsel işlemleri üzerinde idari vesayet denetimi cumhuriyet kanunları ile belirtilen usul ve esaslar içinde merkezi devlet eliyle yerine getirilir, bu amaçla yönetsel yargı organları oluşturulur denilmektedir. Bu maddeye istinaden yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri Anayasaya ve diğer ilgili yasalara uygunluk yönüyle, merkezi yönetim ya da onun adına oluşturulmuş komisyonlar aracılığıyla kontrol edilir. Bu amaçla çeşitli komisyonlar kurulmuştur. Yerel yönetimlerin yürütme organlarının kararları, yerel yönetim meclisinin, yürütme kurulunun veya meclis üyelerinden bir kısmının isteği üzerine denetim işlemi yapılabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 93-94).

g) Belçika

Avrupa’nın yerel yönetim uygulamaları yönüyle merkez-yerel ilişkilerini sıkı bağlarla oluşturan ülkelerinden biri Belçika’dır. Bu ülkede yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde hem yasallık hem de yerindelik denetimi uygulanır.

Belçika’da yerindelik denetimi sadece belediyelerde uygulanmakta, iller üzerinde merkezi yönetimin bu tür bir denetim yetkisi bulunmamaktadır. İllerin ve belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin

uygulanması bunun dışında da bazı farklılıkları gösterir, şöyle ki; belediyeler üzerinde onaylama, kararları iptalden önce durdurma, iptal, izin verme, kanunda yazılan önlemlerin alınmasını reddetme ve çekinme yöntemleriyle denetim gerçekleşirken, iller üzerinde salt onaylama ve iptal şeklinde vesayet denetimi yapılmaktadır. İllerin hesapları Sayıştay denetimine tabi iken, belediyelerin hesapları il yürütme kurulu tarafından denetlenir (Ünüsân, 1996: 162-163).

Sonsöz

Avrupa Birliği üyesi ülkeler, gerek kendi geçmişlerinden getirdikleri ve sürekli geliştirdikleri özerk yerel yönetim geleneğinden dolayı, gerekse Birlik mevzuatından kaynaklanan yasal ve kurumsal sorumluluklar nedeniyle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel yönetimleri görev, yetki ve mali yönlerden güçlü ve verimli kılacak, ama bu arada yönetimler arası etkileşimde optimal bir dengeyi koruyacak politika ve uygulamalara yer vermektedir.

Bu amaçla, ulusal düzeyde ve Birlik genelinde bir yandan, yerel toplulukların başta yönetime katılma hakkı olmak üzere hak ve özgürlüklerini koruyan ve özerkliği yerleştirecek uygulamalar kurumsallaştırılmaya ve bu alanda bazı standartlar oluşturulmaya çalışılırken, diğer yanda kamusal hizmetlerin en etkin bir şekilde sunumunu hedef alan pratiklerin geliştirilmesinin desteklendiği gözlenmektedir.

Siyasal ve ekonomik sorunlarına rağmen Avrupa Birliği ülkeleri, bu iki yönetim düzeyi arasında ulusal ve yerel çıkarları bağdaştıran ve yerel ve bölgesel yönetimleri ön planda tutan, aynı zamanda Avrupa sathında bu konuda ortak ve genel ilkelerin hayata geçirildiği bir siyasal ve yönetsel düzenden yana gözükmektedirler. Bunu sağlayacak ve koruyabilecek muktedir, kabiliyetli ve iyi niyetli siyasi iradelerin varlığı ve bugüne kadar gerçekleştirilen uygulamalar, Avrupa Birliğinde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde yerel özerkliği ve güçlü yerel yönetimleri arka plana itmeyen denge politikalarının geçerli olacağı yönünde fikir vermektedir.

Kaynakça

A)Yazılı Kaynaklar

Ağaoğulları, Mehmet Ali ve Köker Levent (1997), **Tanrı Devletinden Kral Devlete**, İmge. Kitabevi, İkinci Baskı, Ankara.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1995), **Türk İdare Dergisi Eki**, Yıl 66, Sayı 405, Aralık 1995, İçişleri Bakanlığı, Ankara.

- Beetham, David ve Boyle, Kevin (1998), **Demokrasinin Temelleri**, Liberte Yayınları, Ankara.
- Bilgiç, Veysel (1998), "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 7, Sayı 2, Nisan, Ankara.
- Duverger, Maurice (1995), **Siyaset Sosyolojisi**, Varlık Yayınları, İstanbul.
- Fesler, James W. (Under the Editorship) (1947) **The 50 States and Their Local Governments**, Alfred A. Knoff Inc., New York.
- Gilbert, Neil (2002), "Remodeling Social Welfare", **Society**, July/August, Vol: 35, Issue: 5.
- Güler, Birgül Ayman (1998), **Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman (1999), "Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler", **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Demokrasi Kitaplığı, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD)Yayını, İstanbul.
- Imrie, Rob and Mike Racot, "How New Is The Local Governance? Lessons Form The United Kingdom" *Transactions Of The Institute Of British Geographers*, Vol: 21, No: 1, 1999.
- IULA-EMME Yayını (1993), *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları*, İstanbul.
- İçişleri Bakanlığı (1999), "Belçika", *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı (1999), "Danimarka", *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı (1999), *Dünyada Mahalli İdareler*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı (1999), "Hollanda", *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı (1999), "Yunanistan", *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara.
- Jun, Jong s. and Wriğth, Deil S. (1996), **Globalization and Decentralization: An Overwiev**, Georgetown Universty Press, Washington D.C.
- Keleş, Ruşen (1994), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Koçdemir, Kadir (1999), "Almanya'da Mahalli İdareler", **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- Lipson, Leslie (1986), "Demokrasinin Felsefesi", **Sosyal ve Siyasal Teori**, Siyasal Kitabevi İkinci Baskı, 1999, Ankara.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1995), **Belediyeleri Büyüklüğü Etkinliği ve Halkın Katılımı**, Council of Europe, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR), Ankara.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1995), *Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim*, Council of Europe, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR), Ankara.

Moreau, Jacques (1992), **Administration Régional, Départemental et Municipal**, Neuvieme Edition, Dalloz-Sirey, Paris.

OECD Country Profiles **Public Management** (1993), Head of Publication Service, OECD, Paris.

Peters, Bernhard (1996), **On Reconstructive Legal and Political Theory, Habermas, Modernity and Law**, Ed.: Mathieu Deflem, Sage Publications, London.

Popper, Karl R. (1988), "Günümüz Dünyasında Demokrasi", İkinci Baskı, The Economist 23-29 April 1988, **Sosyal ve Siyasal Teori**, Siyasal Kitabevi, 1999, Ankara.

Sander, Oral (1997), **Siyasi Tarih, İlkçağdan 1918'e**, Beşinci Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

Scmitter, Philippe C. ve Karl, Terry Lyn (1991), "Demokrasi Nedir? Ne Değildir?", Journal of Democracy, Volume 2, No 3, 1991, Çev.: Levent Gönenç, **Sosyal ve Siyasal Teori**, İkinci Baskı, Siyasal Kitabevi, 1999, Ankara.

Tortop, Nuri (1999), **Mahalli İdareler**, Altıncı Baskı, Yargı Yayınları, Ankara.

Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2001), **Mahalli İdareler Teori Uygulama Maliye**, Seçkin Yayınları, Birinci Baskı, Ankara.

Uzun, Şentürk, "Büyük Britanya Yönetim Sistemi", 21. Yüzyılda Yönetim (Editör. Koraltay Nitas), Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Yayın No:2, Ankara:2003.

Ünlü, Halil (1993), **Yönetimler Arası İlişkiler**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, İstanbul.

Ünüsan, Teoman, Avrupa'da Yerel Yönetimler, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 9, Ankara, 1996.

Zakaria, Fareed (1999), "İlliberal Demokrasinin Yükselişi", **Sosyal ve Siyasal Teori**, İkinci Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara. Fransa Anayasası, md: 7

B)Elektronik Kaynaklar

<http://www.bailii.org>.

<http://www.bdl.de/eng>.

<http://www.plan.gouv.fr>

<http://www.country-data.com>.

<http://www.andalucia.com>