

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN, TÜRKİYE'DEKİ MLKI İDAREYE ETKİLERİ

Ahmet APAN*

Z

Çalışmanın temel hedefi, başta yerel yönetim reformları olmak üzere mülki idarenin dönüşümünde etken olan gelişmelerde AB'nin rolünü analiz etmektir. İlerleme Raporları ve uyum paketleri ile Avrupa Birliği'nin bölgesel yönetim konusunda geliştirdiği ilke ve uygulamalar çalışmanın kapsamını oluşturmaktadır. Türkiye'de mülki idare sistemi son reformlarla dönüşüm yaşamaktadır. Gerçekleşen dönüşümde en büyük etkilerden birisi Avrupa Birliği tarafından gelmiştir. Avrupa Birliği'nin yerelleşme ve bölgeselleşme eğilimleri zaman içerisinde Türk kamu yönetiminde yansımısını bulmuştur. İlerleme raporlarında dile getirilen hususlara Türkiye uyum paketleriyle cevap verirken daha sonra kapsamlı reform kanunlarıyla Türk kamu yönetimi ciddi dönüşüme uğramıştır. Dönüşüm alanlarından en önemlisi mülki idaredir. Yerelleşmeye yapılan vurgu, yerel yönetimlerin, özellikle büyükşehir belediyelerinin mülki idareye alternatif yapılar haline gelmesine neden olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare, Avrupa Birliği, Reform.

*Dr. MİA, İçişleri Bakanlığı, ahmet.apan@goc.gov.tr

THE IMPACTS BY THE EU ON THE CIVILIAN ADMINISTRATION IN TURKEY

ABSTRACT

The main goal of this study is to analyze the role of EU on the progress of the determinants such as local government reforms caused the transformation of the civilian administration. The Progress Reports and the packages for harmonisation of EU legislation as well as the principles and the practices developed by the EU in the field of regional administration constitute the scope of this study. In Turkey, the civil administration has transformed with the latest reforms. One of the most important impacts on the transformation is from the EU. The decentralisation and regionalisation tendencies in EU have been reflected on Turkish public administration in course of time. While the remarks in the Progress Reports responded with the integration packets by Turkish government Turkish public administration has been exposed to serious transformation by some comprehensive reform legislation. The civil administration is among the most important one of the transformation areas. The emphasize on decentralisation turned the local governments, especially metropolitan municipalities into an alternative to the civilian administration in the local field.

Keywords: Civil Administration, European Union, Reform.

GİRİŞ

Dünya genelinde standartlaşmış bir kamu yönetimi anlayışı ve örgütlenmesinin gerçekleşmesi için ulus üstü yapıların ve uluslararası kuruluşların etkin bir şekilde çalışma yaptıkları gözlenmektedir. Özellikle 1945 sonrası dönemde kurulan ve kapitalist ekonomik düzenin ürünü olarak göze çarpan bu yapıların zaman zaman kamu yönetimi reformları aracılığıyla, koydukları kuralları dayatma boyutlarına kadar ileri gittiği de anlaşılmaktadır (Emre, 2002, s. 220). Öte yandan, ülkeden ülkeye reform girişimlerinin amacı ve sonuçları farklı olabilmektedir. Kamu yönetiminde reform hareketleri söylem ve araçlar açısından benzerlikler gösterse de ulaştığı sonuçlar, başka bir ifadeyle neyi, ne ölçüde ve hangi yönde değiştirdikleri konusunda genelleme yapmak kolay değildir (Sezen, 2009, s. 26). Ulus üstü yapılar ve uluslararası kuruluşlar aracılığıyla devletin küçülmesi, müdahalecilikten vazgeçip gözetleme işlevini üstlenmesi yolunda önerilen Yeni Sağ politikaların sonucu piyasa dostu olarak görülen yerel yönetimlerin öne çıkarılması olmuştur. Ülkelerin bu gelişmeyi kendi yönetim sistemlerine yansıtması farklı gerekçe ve yöntemlerle gerçekleşmiştir.

1980 sonrası yaşanan gelişmeler ve yapılmaya çalışılan reformlar kapsamında yerel yönetimlerin hızlı ve dinamik bir seyir ve dönüşüm gerçekleştirdiği gözlemlenmektedir (Çelikyay, 2014, s. 8). Türkiye'de özellikle 2002 sonrası yerel yönetim reformu, devlet reformunun çekirdek alanı olarak mülki idarenin işlevsel dönüşümünde en radikal evrenin başlamasına neden olmuştur.

Yeni Sağ'ın devletin küçülmesi ve ekonomideki rolünün değişerek gözetleyici olmasına yönelik tartışmalarının Türkiye'ye yansımaları, son tahlilde ölçeği genişleyen yerel yönetimlerin öne çıkması, mülki idarenin gerilemesidir. Mülki idarede yaşanan dönüşümü iki ana gelişme üzerinde değerlendirmek mümkündür. Bunlardan birincisi refah devletinin kriziyle birlikte geliştirilen Yeni Sağ politikalarıyla devletin küçülmesini, gözetleyiciyi işleviyle yetinmesini ve piyasanın serbestçe işlemlerini sağlayacak sistemin kurulmasına yöneliktir. İkinci gelişme ilkiyle bağlantılı biçimde yerel yönetimlerin güçlenmesi ve ölçeğinin büyüyerek taşrada mülki idareye alternatif yapılar haline gelmesidir. Ülkemizdeki yerel yönetim reformları, Avrupa Birliği (AB) gibi ulus üstü yapıların ilgi sahası içine girmektedir. AB'nin ulus üstü niteliğinin yanı sıra federal devlet olduğu yolunda çeşitli tartışmalar yürütülse de bu çalışmanın konusu olmadığı

için irdelenmeyecektir. 5302 sayılı kanundan önce kabul edilip Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "Gerekçe"si içerisinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu AB'nin yerel yönetimlere ilişkin genel yaklaşımının dikkate alındığının vurgulanmasını, AB'nin Türk kamu yönetiminin ve mülki idarenin dönüşümüne etkisi içerisinde değerlendirmek gerekir (tbmm, 2007). Reform düzenlemeleri, yerel yönetimlerin üzerindeki idari vesayetin azaltılması, özerkliklerinin artırılması ve merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi mülki idarenin zayıflatılmasını hedeflemiştir. Bu bağlamda 2002 sonrası yerel yönetim reformu kapsamındaki ulusal ve uluslararası siyasi gelişmeler, teorik yaklaşımlardaki temel savların yeniden gözden geçirilmesini veya yeni yaklaşımların geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

AB'nin ve üye ülkelerin yerel yönetimlere ve merkezle yerel yönetimler arasındaki ilişkilere olan etkilerinin mülki idarenin dönüşümü incelenirken ayrıntılı biçimde analiz edilmesi gerekmektedir. Çalışmanın temel hedefi, başta yerel yönetim reformları olmak üzere mülki idarenin dönüşümünde etken olan gelişmelerde AB'nin rolünü analiz etmektir. AB'de tüm üye ülkelerin uyması zorunlu olduğu ortak bir kamu yönetim modeli yoksa da; "Avrupa İdari Alanı", "çok katmanlı yönetim" ve "hizmette yerellik" gibi temel ilke ve yaklaşımlar söz konusudur. Çalışmanın ortaya konulabilmesi için öncelikle bu ilke ve yaklaşımların incelenmesi gerekir.

1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TEMEL İLKE VE YAKLAŞIMLARI

1992 Maastricht Anlaşmasıyla kurulan AB, 1993 Kopenhag Zirvesinde adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaşması gereken kriterlerini belirledikten sonra 1995 tarihli Madrid Zirvesinde, özellikle idari yapılarının düzenlenmesi yoluyla, aday ülkelerin aşamalı ve uyumlu entegrasyonu için koşulların oluşturulması gereğinden bahsedilmektedir. Gündem 2000'de AB Komisyonu, AB mevzuatının aday ülkelerin ulusal mevzuatına etkili bir şekilde aktarılmasının ve aktarılan mevzuatın gerektiği gibi uygulanmasının önemli olduğunu vurgulamıştır.

AB, kuruluşu itibarıyla ekonomiye yönelik amaçlara sahipken 1992 sonrasında siyasi hedefleri gündemine almış ve özellikle genişleme sürecinde

Türkiye gibi aday ülkelerin kamu yönetimlerini derinden etkilemiştir. AB, üyelik başvurusunun ilk defa yapılmasından bu yana geçen uzun süreçte Türk kamu yönetimi üzerinde artan oranda etkide bulunmaktadır. AB üyesi olmak isteyen ülkeler, adaylık sürecinde gerçekleştirecekleri reformlarla yönetim yapılanması, yönetim hukuku, yönetim öncelikleri, insan hak ve özgürlükleri gibi pek çok konuda yönetim anlayışını AB standartlarına uygun hale getirmek zorundadırlar. Türkiye açısından bu durum AB müktesebatına uyum yönünde yapılan reformlar olarak tezahür etmiştir. AB müktesebatıyla uyumlaştırılması gereken hususlar toplumsal, siyasi ve iktisadi yönleriyle birlikte halkın gündelik yaşantısına kadar etkileri olan konulardır.

Türkiye, AB'ye üyelik sürecini oldukça uzun süredir yaşayan bir ülkedir. 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması, 1970 yılında imzalanan Katma Protokol, 1987 yılında yapılan tam üyelik başvurusu, 1995 yılında sağlanan Gümrük Birliği, 1999 Helsinki Zirvesi ile kabul edilen aday ülke statüsü ve nihayet 2005 yılında müzakerelerin başlatılması kararı AB'ye üyelik yolundaki kilometre taşlarıdır. Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İlerleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Ulusal Kalkınma Planı gibi bir dizi plan ve program tarafından şekillendirilmeye başlanmıştır. Özellikle 1999 yılında yapılan Helsinki Zirvesi ile başlayan süreç mülki idare üzerinde etkili olmuştur. 1999 Helsinki Zirvesi, Türkiye'nin AB'ye üye olabileceğinin kabul edildiği zirvedir (Gözen, 2006, s. 123).¹ Helsinki Zirvesi sonrası Türk kamu yönetimini, özelde de mülki idareyi etkileyen önemli mevzuat değişiklikleri ile daha sonra yürürlüğe girecek önemli kanunların hazırlıkları başlamıştır.

AB, 17 Aralık 2004 tarihinde Kopenhag Kriterlerini karşıladığını kabul ettiği Türkiye'nin tam üyeliği için 35 müzakere faslı belirlemiştir; bu fasıllarda istenenlerin yerine getirilmesini şart koşmuştur. Bu fasılların 20'si mülki idarenin sorumluluk alanına girerken ikisi (23 ve 24. Fasıllar) doğrudan mülki idareyi ilgilendirmektedir. Uzun yıllardır devam eden müzakere sürecinde, Türkiye'nin önündeki en önemli konulardan birisi "müktesebatın uygulanmasını sağlayacak

¹Bu gelişmede Türkiye ve AB'nin lider ülkesi konumundaki Almanya'da hükümet başkanlarının sosyal demokrat olması, 28 Şubat 1997'de yaşanan olumsuz gelişmelerin AB'yi de etkisi altına alabileceği korkusu, Türk-Yunan ilişkilerindeki olumsuzlukların Türkiye'ye ikna edilmeden çözülemeyeceğinin hem AB hem de Yunanistan tarafından anlaşılması, ABD'nin Türkiye'nin AB'ye üye olması yönündeki baskılarını artırması ve son olarak 17 Ağustos 1999 depremi nedeniyle AB ülkelerinde Türkiye'ye karşı oluşan sempati duygularının rol oynadığını ileri sürülmektedir.

idari kapasiteyi geliştirmesi”dir. Bu kapsamda Türkiye’nin mevzuat ve kurumsal yapı olarak AB’ye uyumu temel bir öge olarak gündeme gelmiştir. Dolayısıyla, AB’ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını, katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde reform açısından önemli bir değişim etkeni olarak görülmeye başlanmıştır. Reformun sonuçlarının mülki idareyi önemli ölçüde etkilemesi nedeniyle AB’nin yapısının, gelişiminin ve ilkelerinin iyi incelenmesi gerekir.

1.1. Avrupa İdari Alanı

AB’nin başlangıçta ekonomi alanına yönelik bir örgüt olarak düşünülmesi ancak daha sonradan siyasi, toplumsal ve teknolojik öğelerin daha sonra uyum sürecine dâhil edilmesi bunlarla ilgili konuların önceleri üye ülkelerin iç meselesi gibi algılanmasına neden olmuştur (Balci, 2004, s. 117). Kamu yönetimi konusu da bu algıdan etkilenmiş, bu konudaki düzenlemeler uzun bir süre üye ülkelerin iradesine bırakılmıştır. AB’nin kamu yönetimi konusunda belli bir modelinin olmamasından dolayı üye ülkeler kendi gelenekleri ve siyasi, iktisadi, toplumsal ve kültürel özellikleri çerçevesinde farklı kamu yönetimi sistemlerini benimsemişlerdir (Balci, 2004, s. 119). Ancak üye ülkeler arasında AB siyasi sistemi içerisinde uzun zamandan beri devam eden işbirliği, devletlerin birbirinden etkilenmelerine yol açmış ve üye devletlerin yönetim sistemlerinin işleyişi zaman içerisinde birbirine yakınlaşmıştır. AB’nin yargı organı durumundaki Avrupa Adalet Divanı’nın içtihatları ve ayrıca, AB’nin kamu yönetimi alanında bazı mekanizmalar aracılığıyla hazırladığı çalışmalar da buna eklenecek olursa, ülkelerin idari yapılarını ve kamu yönetimi sistemlerini yakından ilgilendiren bir “Avrupa İdari Alanı”nın (EAS-European Administrative Space) ortaya çıktığından bahsetmek mümkündür (Fournier, 1998).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimlerinin yapılandırılmasına destek amacıyla OECD ve AB’nin ortak girişimiyle 1992 yılında kurulan SIGMA, 1999 yılında Avrupa İdari Alanı’na bir tanım getirmiştir (DPT, 2007). Buna göre, üye ülkelerin kamu görevlilerinin birbirleriyle ve Avrupa Komisyonu ile süregelen etkileşimleri, AB içerisinde müktesebatın geliştirilmesi ve uygulanmasının belli bir güvenilirlik standardında bulunması zorunluluğu, Avrupa geneline yayılan bir idari mekanizmanın ortaya çıkması ve paylaşılan ortak kamu yönetimi değerleri ve ilkeleri Avrupa İdari Alanı olarak adlandırılmaktadır (OECD, 2013). Başka

bir tanıma göre Avrupa İdari Alanı “hizmet yeterliği ve kalitesini sağlamak için vatandaş haklarının birliği ve AB içerisinde özel girişim adına ulusal idarelerin yer aldığı Avrupa politikalarının ve kurallarının ulusal idarelerde etkin bir rol oynadığı çevre”dir (D’Orta, 2005). Bu alanın üye ülkelerin ulusal yönetim mevzuatı ve idare uygulamaları arasında giderek artan bir benzeşme sürecini temsil ettiği düşünölmektedir (Demir, 2009, s. 85). Gerçekten de Avrupa İdari Alanı bir süreç sonunda ortaya çıkmış, üye ve aday ülkelerin kamu yönetimlerinde ciddi etkileşimler meydana gelmiştir. AB'nin sadece ekonomik konularda değil, kamu yönetimi alanında da belirleyici olması bu yöndeki gelişmelerle yakından ilgilidir.

1.2. AB'de Çok Katmanlı Yönetişim

AB için idari kapasiteyi geliştirmenin en önemli yollarından birisi olarak “yönetişim” kavramı göze çarpmaktadır (Schout ve Jordan, 2008, s. 971). 2001 yılında hazırlanan ve “Avrupa Yönetişimi İçin Beyaz Kitap” (A White Paper for European Governance) yönetişimin genel ilkelerini belirlemektedir (Kesim ve Petek, 2005, s. 39-58). Bu ilkeler daha iyi düzenleme ve etki değerlendirme sistemi yaratılmasının önünü açmıştır (Schout ve Jordan, 2008, s. 961). Beyaz Kitap'ta belirlenen bu ilkeleri; Açıklık (Openness), Katılımcılık (Participation), Hesapverebilirlik (Accountability), Etkinlik (Effectiveness), Bütünlük (Coherence), Hizmette Yerellik (Subsidiarity) olarak sayabiliriz. “İyi Yönetişim İlkeleri” daha çok yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'la Türk mevzuatına bir bütün olarak dâhil edilmeye çalışılmış ama başarılı olunamamıştır. 2002 sonrası reformlar kapsamında çıkarılan mevzuatla bu ilkeler Türk kamu yönetimine dâhil edilmeye çalışılmıştır.

AB, aslında bir yönetim türü olan Çok Katmanlı Yönetişim (ÇKY) Modelidir. AB'nin yönetimini tanımlamak için bu modeli iyi anlamak gerekir. ÇKY, AB'nin evriminden esinlenen bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım mahalle, belediye, il, bölge, ulus devlet ve uluslararası kuruluşlar gibi her seviyedeki yönetim kademeleri arasındaki ilişkiyi içerir. Yönetişimin mekânsal örgütlenmeye yansımaları olan ÇKY özellikle AB'yi tanımlamak için kullanılmakta olup, ulus üstü bir örgüt olan AB'nin ulus devletler yanında ulus devleti de aşarak doğrudan ulus altı yapılar olan bölgesel ya da yerel yönetimlerle temasa geçmesini ifade etmektedir. AB'nin kilit uygulamalarından ÇKY modelinin uygulanması bölgeler üzerinde yükselmektedir.

AB yönetişimi ortaklık ve çalışma içerisinde ayrıntılı incelediğimiz (hizmette) yerellik (subsidiarity) ilkeleri üzerine dayalıdır (Loughlin, 2008, s. 564). ÇKY, temel olarak klasik örgütlenmeden daha esnek bir yapılanmayı hedeflemektedir. Bu özelliğiyle ÇKY, yetki genişliği ve adem-i merkezizetçi yaklaşımlarla ilgili geleneksel yaklaşımın ötesine geçmektedir (Lane, 2009, s. 101). Amacı ne olursa olsun sonuçta ÇKY yetkiyi ulus devletten uzaklaştırmanın bir yoludur. Kurumlar piyasalardan uzaklaştıkça devletin toprak üzerindeki gücü egemenliğini kaybetmiş, ÇKY düzenlemelerine girmiş olmasından dolayı azalmıştır (Weiss, 2000, s. 2). Pek çok Avrupa ülkesinde devlet gücünü AB ve yerel yönetimlerle kamu-özel ortaklığı karışımı yeni yapılanmalara devretmiştir (Bogasson, 2008, s. 360). Yetki ya ulus üstü ya ulus altı ya da ulus devletle yetki paylaşımına giren yönetişimci yapılara bırakılmaktadır.

Ulus üstü, ulusal, ulus altı (bölgeler) ve yerel yapılar AB içerisinde etkileşimde bulunmaktadır. Bu yapılar arasında dikey olarak gerçekleşen ilişki farklı düzlemlerin varlığı nedeniyle aynı zamanda yatay olarak gerçekleşmektedir. ÇKY modelinde bu yapılar arasında hem yönetişim hem de çok düzlemlilik söz konusu olup dikey ilişkilerin hiyerarşik olarak kurulması şart değildir. Bu modelde AB gibi ulus üstü yapıların doğrudan ulus altı (bölgeler ya da yerel yönetimler) ile iletişim kurabilmesi söz konusudur.

1.3. Hizmette Yerellik (Subsidiarity)

AB tarafından Türk yerel yönetim mevzuatına etkide bulunan bazı ilkeler de bulunmaktadır. Bunlardan özellikle hizmette yerellik (subsidiarity) ilkesini incelemek konumuz açısından önemlidir. Çünkü son kamu yönetimi reformunda öne çıkarılan bu ilkeye Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da büyük önem atfedilmektedir. Hizmette yerellik ilkesi Avrupa Konseyi tarafından geliştirilse de zaman içerisinde AB için bir can simidi haline dönüşmüş, ÇKY modelinin uygulanmasına zemin hazırlamıştır. Bu ilke, yetkinin merkezde toplanmasının önüne geçerek, ulus devletin etkisini azaltmaya yaramaktadır. AB, bazı yetkilerini subsidiarity ilkesi çerçevesinde halka en yakın olan birim olarak bölgelere ya da yerel yönetimlere devretmektedir. Bu ilkenin AB'nin popüler tartışma konularından birisi olmasında devletin küçültülmesi talebiyle sorgulanmaya başlanması kadar, Doğu Bloğunun çözülmesinin ardından AB'nin ekonomik birlikten siyasi birliğe geçerek siyasi bir örgütlenmeye dönüşmesi

etkili olmuştur (Keleş, 1999, s. 32). Hizmette yerellik ilkesiyle ulaşılmak istenen amaçlar ve kullanılan araçlar ile kaynaklar arasında makul bir orantı ve dengenin sağlanması gerekmektedir. Hizmet sunumunun, yerel ölçekte veya merkezi yönetimle ortaklaşa (partnership) sağlanması yolları dikkate alınmalıdır. Hizmette yerellik ilkesinin hangi durumlarda uygulanacağı Maastricht Anlaşması'nın 3/b maddesinde şu şekilde açıklanmıştır:

“Salt kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca Topluluk ancak, tasarlanan eylemin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemeyecekse ve dolayısıyla, tasarlanan eylemin boyutları ve sonuçları itibarıyla Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur. Topluluğun eylemi bu Anlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşmaz”.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4/3 maddesi “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır” (belgenet.com, 2005) diyerek bu ilkeyi açıklamaktadır. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin henüz yürürlüğe sokamadığı Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı'nın 7/2. maddesinde de “Bölgeler, yerel yönetimlerle ilişkilerinde hizmette yerellik ilkesine uygun hareket edeceklerdir” denilerek bu ilkeye atıfta bulunulmuştur (yerelnet.org, 2008). Bu ilke temelde merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetinin azaltılması ve kamu yetkilerinin öncelik dikkate alınarak yerel yönetimler lehinde düzenlenmesini içermektedir (Barlas ve Karagöz, 2007, s. 163).

Türkiye, 2002 yılına kadar güçlü bir merkezi devlet geleneğine sahip bir ülke olarak yerel yönetimler üzerinde idari vesayet uygulaya gelmiştir. Bu dönemde yerel yönetim birimlerimizden il özel idarelerinde merkezin atadığı valinin çift şapka modelinin yanı sıra, belediyelerin birçok kararı, belediye bütçesi, merkezin ya da mülki idari amirinin onayı ile yürürlüğe girebilmiştir. 2002 sonrası yerel yönetim kanunları, başta idari vesayet olmak üzere merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen birçok konuda önemli değişiklikler doğururken hizmette yerellik ilkesine de yer vermiştir. Söz konusu ilke 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun 14. maddesi ile 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde yerini

almıştır.

AB açısından önemli olan hizmetin kapsam, etkinlik ve ekonomik gerekler dikkate alınarak halka en yakın kurum ve kuruluşlarca verilmesidir. Bu kurum ve kuruluşların başında bulunan kişilerin seçimle gelip gelmediği ikincil bir husustur. Görüldüğü gibi, AB içerisinde bu ilkenin uygulamasında “gereklilik ve etkinlik” şartlarının varlığına bakılmaktadır (Apan, 2006, s. 32). Bu anlamda ülkemizde yerellik ilkesinin uygulanmasında gereklik ilkesine yeterince dikkat edilmemektedir.

AB üyesi ülkeler yönetim geçmişlerini ve geleneklerini yansıtan biçimde bazen yerel yönetimler, bazen de merkeze bağlı ama ülke genelinde örgütlenmiş ve halkın kolayca ulaşabileceği birimler vasıtasıyla bu ilkenin uygulanmasını gerçekleştirmektedirler (Apan, 2006, s. 40). 5227 sayılı kanunun, anayasada ifadesini bulan “idari vesayet” kavramı yerine bu ilkeyi koyduğu iddiaları haklı biçimde dile getirilmiştir. Kanunun 5/e. maddesinde bu ilke, “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” biçiminde yer almıştır. 5227 sayılı kanun yürürlüğe girmese de, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” denilerek ilkenin uygulanmasına yer verilmiştir. Aynı hüküm 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. maddesinde yer almıştır. Bu ilkenin Türk mevzuatına girmesi Avrupa Konseyi’nin 1997 yılında kabul ettiği 29 nolu Tavsiye Raporu ve 50 nolu Kararı’nın genel çerçevesi ile uyumludur. Buna karşılık söz konusu raporda esasen bununla yetinilmemesi ve anayasanın 127. maddesinde hizmette yerellik ilkesine açıkça göndermede bulunulması istenilmiştir (Apan, 2004, s. 215). Nitekim Fransa, 2003 yılında anayasada yaptığı bir değişiklikle bu ilkeye anayasal dayanak sağlamıştır. Bu ilkenin vesayet ilkesi yerine ikame edilmesinin mülki idare açısından en doğrudan sonucu yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet uygulamalarında kısıtlamaya gidilmesi olmuştur. Daha önce değindiğimiz gibi yerel yönetim bütçeleri üzerindeki sembolik de olsa var olan onaylama, değiştirerek onaylama ve iade etme yetkisi ile yazışmaları kontrol etme yetkisi kaldırılmıştır.

AB’nin mülki idareye doğrudan ya da dolaylı etkileri iki farklı yolla gerçekleşmiştir: ilerleme raporları ve uyum paketleri. Öte yandan, AB’nin bölge yönetimi anlayışı da mülki idare üzerinde değişiklik yaratan düzenlemeler

üzerinde tesirli olmuştur. Şimdi her iki yol üzerinden meydana gelen etkileri daha ayrıntılı incelemeye başlayabiliriz.

2. İLERLEME RAPORLARI VE UYUM PAKETLERİNDE MÜLKİ İDARE

Türkiye'de devleti dönüştüren reformlar, Avrupa'daki yerelleşme ve bölgeselleşme süreçleriyle birlikte ele alındığında daha kolay anlaşılabilir. Çünkü Türkiye'nin AB'ye üyelik yönünde attığı adımlar çerçevesinde kamu yönetimi ilkeleri, yapısı ve örgütlenmesi AB'nin etkisiyle değişmekte; yerelleşme ve bölgeselleşme temelli reformlar hedeflenmektedir (Çiner, 2010, s. 169). AB'ye üye olmak isteyen ülkelerden istenen yönetim yapılanması, birlik üyesi ülkelerin ortak standardına ulaşılması hedefinde öne sürülen koşullar, çağdaş demokratik yönetim anlayışının gereği olan düzenlemelerdir (Çolak, 2005, s. 31). Aday ülkelerle ilgili yayınlanan İlerleme Raporları yoluyla farklı yönetim teamülleri ve kamu sistemlerine, belirli yönetim değerleri ışığında ortak bir temel sağlanmakta; aday ülkelerin kamu hizmeti ilkeleri ve kamu hizmetleri davranış modeli AB standartlarında bir paralelleşmeye ve yakınlaşmaya doğru sevk edilmektedir (Bulut, 2011, s. 110). Bununla bağlantılı olarak ülkemizde son dönem kamu yönetimi reformunun arkasındaki en büyük itici güç şüphesiz AB üyeliği öncesindeki müzakere ve uyum sürecidir. Esasen AB, aday ülkelerden çeşitli siyasi, hukuki ve iktisadi şartları yerine getirmesini istemektedir. Bu bağlamda ortaya çıkan ve Madrid Kriteri olarak da bilinen "AB müktesebatının (acquis communautaire) uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması" şartı, 10 ülkenin AB'ye katılarak üye sayısının 25'e yükseldiği beşinci genişleme sürecinin en önemli farklılıklarından birisi olmuştur. Daha önceki genişleme süreçlerinde gözlenmeyen bu üyelik kriteri doğrultusunda aday ülkelerden AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasiteyi oluşturmaları istenmiş ve bu çerçevede aday ülkelerin çalışmalarına yön verip, destek olmak amacıyla çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir.

2.1. İlerleme Raporlarında Mülki İdareyi İlgilendiren Hususlar

AB Komisyonu, 1998 yılından başlamak üzere her yıl yayınladığı İlerleme Raporlarıyla Türkiye'deki reform sürecini yakından izlemektedir. 2002 yılından sonra özellikle AB ile askeri vesayetin azaltılması, piyasa ekonomisine daha fazla uyum sağlanması gibi ortak noktalar AB'nin Türk kamu yönetimine etkisini hızlandırmıştır. Bu etkinin araçlarından birisi olarak 2004 yılına kadar Düzenli

Rapor adı altında yayınlanan İlerleme Raporları, Türkiye'nin son 12 ay zarfında katılım yönünde kaydettiği ilerlemeleri ortaya koymaktadır. 2015 yılı itibarıyla yayınlanmış toplam 17 rapor Türkiye'nin, AB'ye üyelik konusunda nasıl ilerlemesi gerektiğine yön vermektedir. Aşağıda şimdiye kadar yayınlanan İlerleme Raporlarında değinilen ve mülki idareyi ilgilendiren ortak hususlar ve etkilediği mevzuat ana hatlarıyla belirtilmiştir.

Tablo 1. AB İlerleme Raporlarında Mülki İdare

Ortak İçerik	Etkilediği Mevzuat
Askeri vesayetin azaltılması, sivil denetimin artırılması	MGK Kanunu ² , YÖK Kanunu ³ , DGM Kanunu ⁴ değiştirilmiş, EMASYA Protokolü kaldırılmıştır. ⁵
Jandarma üzerindeki sivil denetimin artırılması	Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin ⁶ 21. maddesinin değiştirilerek sorumluluk sahası belirlenmiş; ancak, jandarmanın kolluk faaliyetleri üzerinde sivil denetim oluşturulması konusunda herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir. Hâlihazırda jandarmanın sivilleştirilerek tamamıyla İçişleri Bakanlığı'na bağlanmasına yönelik bir taslak hazırlanmış olup, çalışmanın tamamlandığı tarihte henüz yürürlüğe girmemiştir.
Örgütlenme ve toplanma özgürlüğüne yönelik hükümler	5253 sayılı yeni bir Dernekler Kanunu ⁷ çıkarılmış, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Kanunu ⁸ değiştirilmiştir.
Olağanüstü Halin kaldırılması; terör nedeniyle yerlerinden ayrılmış kişilerin geri dönebilmesi, zararlarının tazmin edilmesi	2935 sayılı OHAL Kanunu'nun 3. maddesindeki uzatma yetkisi kullanılmamış, 5233 sayılı Terör Eylemlerinden Kaynaklanan Zararların Tazmini Kanunu çıkarılmış, ⁹ Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Projesi'yle geri dönüşler için bütçede önemli kaynak ayrılmıştır.
Köy koruculuğunun kaldırılması	Değişiklik Yoktur.
Mali yönetimin iyileştirilmesi, iç ve dış denetim	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu çıkarılmıştır. ¹⁰

²11.11.1983 tarihli ve 18218 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu.

³06.11.1981 1983 tarihli ve 17506 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu.

⁴Mülga 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun.

⁵04.02.2010 tarihinde kaldırılmıştır.

⁶17.12.1983 tarihli ve 18254 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

⁷23.11.2004 tarihli ve 25649 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

⁸08.10.1983 tarihli ve 18185 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

⁹27.07.2004 tarihli ve 25535 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁰19.12.2010 tarihli ve 27790 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınma	5449 sayılı kanunla Kalkınma Ajansları, ¹¹ 5648 sayılı kanunla kırsal kalkınma için AB fonlarından faydalanma amacı üzerine ve sözleşmelilik esasına göre Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur. ¹²
Kamu ihale ve alımlarının şeffaflaştırılması	4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, ¹³ 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmış, Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. ¹⁴
İdari yapının ve usullerin basitleştirilmesi	Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ¹⁵ çıkarılmış, uygulama şansı olmayan pek çok mevzuat yürürlükten kaldırılırken işlemler basitleştirilmiştir.
İltica ve göç konularının düzenlenmesi	6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu çıkarılmıştır. ¹⁶
Sınır güvenliği	Entegre Sınır Yönetimi için yeni bir yapı kurulması yönünde hazırlanan projenin 2. aşaması başlamış ve bir kanun taslağı hazırlanmıştır.
İnsan haklarının iyileştirilmesi	İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik değiştirilmiş ¹⁷ ; Bağımsız Kolluk Şikâyet Mekanizması kurulmasına yönelik taslak hazırlanmıştır.
Tüketici haklarının korunması	Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri Yönetmeliği değiştirilmiştir. ¹⁸
Çevre Mevzuatı	4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolüne İlişkin Kanun ¹⁹ değiştirilerek halka açık yerde sigara içme yasağı getirilmiş, 2872 sayılı Çevre Kanunu ²⁰ uyarınca çeşitli yönetmelikler çıkarılmıştır. ²¹

¹¹08.02.2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun.

¹²18.05.2007 tarihli ve 26526 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.

¹³22.01.2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁴22.01.2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁵07.02.2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁶11.04.2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁷23.11.2003 tarihli ve 25298 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁸01.08.2003 tarihli ve 25186 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁹26.11.1996 tarihli ve 22829 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁰11.08.1983 tarihli ve 18132 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²¹23.12.2003 tarihli ve 25325 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Gürültü Yönetmeliği, 31.12.2004 tarihli ve 25687 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği, 13.01.2005 tarihli ve 25699 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Isınmadan Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, 03.07.2009 tarihli ve 27277 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, 08.06.2010 tarihli ve 27605 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Toprak Kirliliğinin Kontrolü ve Noktasal Kaynaklı Kirlenmiş Sahalara Dair Yönetmelik.

Yerel yönetim reformlarının tam olarak uygulanması	5216 sayılı Büyükşehir Belediye, ²² 5302 sayılı İl Özel İdaresi, ²³ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri, ²⁴ 5393 sayılı Belediye, ²⁵ 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. ²⁶
Aile içi ve kadına karşı şiddetin önlenmesi	İçişleri Bakanlığı tarafından 2005 yılında bir genelge yayınlanmış, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'la ²⁷ mülki idareye tedbir kararı almak başta olmak üzere görevler verilmiştir.

AB Müktesebatına ve Avrupa İdari Alanı'na uyum çabaları, diğer aday ülkelerde olduğu gibi 2002 sonrası gerçekleşen reforma ilişkin politika belirleme sürecini önemli düzeylerde etkilemektedir (Buller ve Gamble, 2002, s. 8). Aslında reformlar sadece AB'ye uyum çerçevesinde değil, AB'nin de etkisinde kaldığı küreselleşmeye bir cevap verme ya da küreselleşme karşısında edilgen duruma düşmemenin de bir arayışı olarak okunabilir (Ökmen ve Canan, 2009, s. 140). Ekonomik krizlerden çıkış yolu olarak piyasaya daha uyumlu bir ekonomi yaratma ve buna ilişkin kamu yönetimi oluşturma yolunda reformlar Türk kamu yönetiminde bir araç olarak görülmüştür.

AB tarafından desteklenen bazı projeler yerel yönetim reformuna yönelik ve onu destekleyici mahiyette olmuştur. Bunlardan özellikle 2005 yılında başlatılan ve BM Kalkınma Programı'yla ortak yürütülen "Yerel Yönetim Reformu Programı-LAR" öne çıkmaktadır (lar.gov.tr, 2011). Aslında bu program Avrupa Komisyonu ile 2002'de kararlaştırılmış ve mali memorandumu ise 2003 yılında imzalanmıştır. Tek başına bu proje bile 2002 sonrası yerel yönetim reformu üzerinde AB gibi ulus üstü yapıların Türk yerel yönetim reformu üzerinde etkisini göstermektedir. Ekonomik ya da siyasi gerekçelerle uluslararası kuruluşlarla ortaklaşa gerçekleştirilen projelerin çıktıkları bir şekilde Türk kamu yönetimi üzerinde tesirli olmuştur.

²²23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²³04.03.2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁴11.06.2005 tarihli ve 25842 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁵13.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁶15.07.2008 tarihli ve 26937 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁷20.03.2012 tarihli ve 28239 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

2.2. Uyum Paketlerinde Mülki İdareyi İlgilendiren Hususlar

Katılım öncesi süreçte merkezi yönetimin yapılanması, görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi yönünde çalışmalar yapılırken, yerel yönetimlerin görev tanımı ve yapılandırılması AB uygulaması doğrultusunda değiştirilmiş ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde yönetim ile bireyler arasındaki ilişkinin hukuki temelleri yeniden belirlenmiş ve yönetim karşısında bireyin konumu güçlendirilmeye çalışılmıştır (Çolak, 2005, s. 32). AB'ye uyum sürecinde istenen kriterleri yerine getirmek için Türkiye çeşitli uyum paketlerini hazırlayarak yürürlüğe sokmuştur. Geniş bir alanı kapsayan bu uyum paketleri çok sayıda mevzuatta kapsamlı değişikliklere yol açmıştır. Bu değişikliklerin ortak özellikleri siyasi kriterlerin yerine getirilmesi amacıyla dolaylı veya doğrudan Türk kamu yönetiminin esaslarında değişiklik meydana getirmesi; mülki idare amirlerinin de dâhil olduğu birçok kamu görevlisinin görev tanımını ve yetkilerini yeniden düzenlemesidir. AB'ye uyum sağlama amacıyla yapılmış yasal değişiklikleri içeren uyum paketleri içerisindeki mülki idareyle ilgili değişiklik içeren düzenlemeler, çıkış tarihine göre aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 2. AB Müktesebatına Uyum Paketlerinde Mülki İdare

Değişikliğin Niteliği	Değişikliğin Yayınlandığı R.G. Tarih/No ve Düzenlemenin Sayısı, Adı	İçeriği
Anayasa Değişikliği	17.10.2001/24556 (Mükerrer) - 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	Anayasanın dernek kurma ve toplanma hakkı ile ilgili hükümleri değiştirilerek esnetilmiştir.
1. Uyum Paketi	19.02.2002/24676 - 4744 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Mülki idareyle ilgili hükümler barındırmamaktadır.

2. Uyum Paketi	09.04.2002/24721 – 4748 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5442 sayılı kanunu 29. maddesine “Kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanlar vekâlet edebilir” ibaresi eklenmiştir 2803 sayılı Jandarma Teşkilât, Görev ve Yetkileri Kanunu’nun 9. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi de aynı amaç doğrultusunda iptal edilmiştir.
		2908 sayılı Dernekler Kanunu’nun 43. maddesi değiştirilmiş ve dernek kurmadan önce valiliklerden izin alma yerine sadece bildirimde bulunma koşulu getirilmiştir.
		2911 sayılı kanunun 17. maddesinde yapılan değişiklikle mülki idare amirlerinin toplantı ve gösterileri yasaklama, erteleme hakkı sınırlandırılmıştır.
3. Uyum Paketi	09.08.2002/24841 - 4771 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu’nda özel hüküm bulunmaması sebebiyle kanunun 201. maddesine (a) ve (b) fıkraları eklenmiş ve bu maddelerle göçmen kaçakçılığına yönelik düzenlemeler ihdas edilmiştir.
		2908 sayılı kanunun 15. maddesi değiştirilerek bürokrasiyi ve gereksiz işlemleri azaltma amacıyla derneklerin kaydolması ve diğer işlemleri için İçişleri Bakanlığı ve illerde valilikler bünyesinde Dernekler Kütüğü tesis edilmiştir.
		2908 sayılı kanunun 45. maddesi değiştirilerek derneklerin, dernek merkezlerinde veya tesislerinde denetlenmesi yerine beyanname usulü ile denetlenmesi esası getirilmiştir. Bu yeni düzenlemeye göre mahallin en büyük mülki idare amirine verilecek beyanname üzerinden denetim yapılmakta fakat gerek görülen hallerde dernek merkezinde veya tesislerinde fiili denetim de yapılabilmektedir.
		2908 sayılı kanunun 46. maddesi ile İçişleri Bakanlığı teşkilatlanmasına yeni bir birim eklenmiştir. Böylece derneklerin denetim yetkisi Emniyet Genel Müdürlüğü’nden yeni kurulan Dernekler Daire Başkanlığı’na geçmiştir.
		2911 sayılı kanunun 3. maddesinde yapılan değişiklikle yabancı uyrukluların toplantı ve gösteri yürüyüşlerine katılmasının şartları belirlenmiştir.
2911 sayılı kanunun 10. maddesinde yapılan değişiklikle toplantı düzenlenmesi için 72 saat önceden ilgili makama bildirimde bulunulması zorunluluğu 48 saate düşürülmüştür.		

4. Uyum Paketi	11.01.2003/24990 - 4778 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	4483 sayılı kanunun 2. maddesine bir fıkra eklenerek işkence ve kötü muamele ile ilgili suçlarda ön inceleme yapılarak soruşturma izni alınması gereği kaldırılmış; bu suçlarla ilgili iddialar doğrudan genel hükümlere tabi kılınmıştır.
		430 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlâve Tedbirler Hakkında KHK'nin 3/c maddesinin birinci paragrafı değiştirilerek o dönemde mevcut olan olağanüstü hal bölgesindeki gözaltı şartları iyileştirilmiştir.
		4721 sayılı Türk Medenî Kanunu'nun 92. maddesinde yapılan değişiklikle Türkiye'de faaliyet gösteren yabancı derneklerle ilgili olarak Bakanlar Kurulu'nda olan yetkiler, Dışişleri Bakanlığı'nın da görüşleri alınması şartıyla, İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir.
		3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 8. maddesi değiştirilerek kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine verilen dilekçeleri otuz gün içinde cevaplamaları ve verdikleri kararın gerekçesini de cevap içinde belirtmeleri koşulu getirilmiştir.
5. Uyum Paketi	04.02.2003/25014 - 4793 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	2908 sayılı kanunun 82. maddesinde değişiklik yapılarak yabancı derneklerle ve kuruluşlarla izinsiz bağlantı kurmak, derneklerin hesaplarının denetimi ile ilgili sorumluluklarını yerine getirmemek, derneğe ait taşınmazları beyan etmemek veya İçişleri Bakanlığınca gereksiz kabul edilen taşınmazları paraya çevirmemek suçları için öngörülen hapis cezaları para cezasına dönüştürülmüştür.
6. Uyum Paketi	19.07.2003/25173 - 4928 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	3194 sayılı İmar Kanunu'nun ek 2. maddesinde yapılan değişiklikle "İl, ilçe ve kasabalarda mülki idare amirinin izni alınmak ve imar mevzuatına uygun olmak şartıyla ibadethane yapılabilir" hükmü getirilmiştir.
		298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un 149/A maddesi yeniden düzenlenmiş ve adli makamlarca verilen program durdurma kararlarının ilgili en yüksek mülki amirlerce derhâl yerine getirileceği hükme bağlanmıştır.
		3257 sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu'nun 9. maddesinde yapılan değişiklik ve eklemeye mülki idare amirlerine belirli şartların oluşması halinde eser yasaklama yetkisi verilmiştir.

7. Uyum Paketi	07.08.2003/25192 – 4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ²⁸	<p>765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu'nun 159. maddesinde değişiklik yapılarak "Tahkir, tezyif ve sövme kastı bulunmaksızın, sadece eleştirmek amacıyla yapılan düşünce açıklamaları cezayı gerektirmez" denilmiş ve devlete ve kamu görevlilerine hakaret suçunun kapsamı daraltılmıştır.</p>
		<p>2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun 16. maddesindeki değişiklik ile idare tarafından gerekli görülen hallerde toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin ertelenme süresi otuz günden on güne düşürülmüş; 17. maddesindeki değişiklik ile devletin bölünmez bütünlüğünün korunması, kamu sağlığı, güvenliği ve ahlakının korunması amacıyla bir toplantı veya gösteri yürüyüşünün iki ay yerine bir ay süre ile ertelenebilmesine izin verilmiş; 19. maddesindeki değişiklik ile valilerin de devletin bölünmez bütünlüğünün korunması, kamu sağlığı, güvenliği ve ahlakının korunması amacıyla ve suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlike mevcut olması halinde ile bağlı ilçelerin birinde veya birkaçında bütün toplantıları yasaklama süresi üç aydan bir aya indirilmiştir.</p>
		<p>227 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğünün Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK'nin ek 3. maddesinde yapılan değişiklik ile vakıfların yurt dışında şube açması ve yabancı vakıfların Türkiye'de şube açması İçişleri Bakanlığı'nın iznine bağlanmıştır.</p>
8. Uyum Paketi	22.05.2004/ 25469 - 5170 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ²⁹	<p>Anayasanın 10, 15, 17, 30, 38, 87, 90, 131 ve 160. maddelerinde değişiklikler getirilmiş ve 143. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu paketin en önemli değişikliği anayasanın 90. maddesinin son fıkrasına "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır" hükmünü eklemesidir. Bu şekilde iç hukuk kuralları ikinci plana düşmüş; uluslararası antlaşmalar iç hukukun önüne geçmiştir.</p>

²⁸Türkiye'nin gerek siyasal hayatında gerekse kamu yönetimi yapılanmasında esaslı yenilikler doğuran bu paket özellikle Millî Güvenlik Kurulu (MGK) ve MGK Genel Sekreterliği yapısında meydana getirdiği değişikliklerle dikkat çekmektedir. 2945 sayılı Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 15. maddesi "Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Söz konusu atamanın, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi hâlinde Genelkurmay Başkanının olumlu görüşü alınır" şeklinde değiştirilerek sivil genel sekreter atanmasının önü açılmıştır. Çalışmanın tamamlandığı tarihte vali kökenli bir genel sekreter görev yapmaktadır.

²⁹Ölüm cezasını anayasadan çıkaran bu hüküm sonrası 5218 sayılı kanunla ölüm cezası tamamıyla kaldırılmıştır.

9. Uyum Paketi	21.07.2004/ 25529 – 5218 sayılı Ölüm Cezasının Kaldırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	Mülki idareyle ilgili hüküm barındırmamaktadır.
Diğer Mevzuat	23.11.2004/25649	2908 sayılı Dernekler Kanunu'nun yerini alan 5253 sayılı yeni Dernekler Kanunu'yla derneklerin denetiminde kolluk kuvvetlerinin yetkileri sınırlandırılmış ve mülki idare amirlerinin yetkileri açıkça düzenlenmiştir.
	21.07.2004/25529	5219 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, ³⁰ 5442 sayılı kanunun 10/A, D ile 33/A, C maddelerini yürürlükten kaldırmıştır. Bu şekilde vali ve kaymakamların adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin gecikmesi halinde gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılarında yazılı olarak sorması ve savcılarının bu bilgiyi vermekle ödevli kılınması; vali ve kaymakamların illerle ilçelerin düzen ve güvenliği ile ilgili işlerde kamu davası açılıncaya kadar geçecek aşamalar hakkında yazılı olarak bilgi isteme yetkisi ile savcılarının bilgi verme zorunluluğu kaldırılmış olmaktadır.
		Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 11. maddesine (J) bendi eklenerek ³¹ "Lozan Antlaşması hükümleri çerçevesinde, azınlığa ait dini, hayrî, sıhhî, sosyal, eğitsel ve kültürel müesseseler ile bunların kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili iş ve işlemlerini yürütmek" valilik ve kaymakamlıklara görev olarak verilmiştir.
	31.03.2005/25772	5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesi ile mülki idare amirlerinin toplumsal konularda verdiği kararlara uymama eylemi suç olmaktan çıkarılıp kabahate indirgenmiştir.

Görüldüğü üzere uyum düzenlemelerinden önemli bir kısmı dernekler, örgütlenme özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü gibi toplumsal konulara yöneliktir. Ayrıca insan hakları ihlali, kaçak göçmenler, dilekçe hakkının kullanılmasında cevap verme süresinin belirlenmesi, düşünce suçlarının hafifletilmesi, vali ve kaymakamların adli makamlarla ilişkisinin farklılaştırılması, azınlıklarla ilgili işlerin yürütülmesi, vali ve kaymakamların kamu düzeni ve güvenliği için verdiği kararlara uymamanın artık suçtan kabahate dönüşmesi gibi

³⁰21.07.2004 tarihi ve 25529 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

³¹12.01.2005 tarihi ve 25698 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

çok farklı alanlarda da düzenlemeler yapılmıştır. Bu durumun temel nedenlerinden en önemlisi İlerleme Raporları başta olmak üzere hemen tüm AB belgelerinde yukarıda sayılan konuların sürekli dile getirilmesidir.

AB'nin kurumsal ve yasal düzenlemeler yanında mülki idare açısından bir diğer önemli etkisi yerelleşmeye ve bölge kavramına yaptığı vurgu ile olmuştur. Bölgeselleşme, AB tarafından özellikle Orta ve Doğu Avrupa'dan, Birliğe yeni katılan ülkelere önerilmektedir. Buradaki temel mantık yetkilerin ulus devlet ve yerel yönetim arasında ara bir kademe olarak bölgelere aktarılmasıyla yerelleşmeyi sağlamaktır. Türkiye'de bölge kademesi bulunmamakta olup Türk yönetim sistemi bölge değil, il sistemi üzerinde örgütlenmiştir. Ancak 2002 sonrası reformlarla birlikte Türkiye'de bölgesel yönetimlere temel olabilecek çeşitli gelişmeler yaşanmıştır. Bu nedenle Türkiye'deki siyasi gelişmelerle yakın ilgisi bakımından AB'nin bölgesel yönetim anlayışını yakından incelemek gerekir.

3. AB'NİN YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİM ANLAYIŞI

AB'nin yerelleşme anlayışı çeşitli biçimde ve derecede Türk kamu yönetimi reformunu etkilemiştir. Yerelleşme, AB'nin temel politikalarından birisi olarak göze çarpmaktadır. AB idari alanındaki yerel yönetimler bakımından çeşitlilik söz konusudur. AB'de tek bir yerel yönetim sistemi yoktur. AB, yerel yönetimlerin örgütlenme tarzı ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunmadığından üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar mevcuttur. AB, üye ülkeler için yerinden yönetimi veya yetki aktarımını açıkça destekleyen bir siyasete sahip değilse de üyeler arasında ekonomik, siyasi ve toplumsal bütünleşme öngördüğü için dolaylı da olsa üye ülkelerin idari yapısını etkilemektedir. Esasen aday ülke olarak Türkiye bakımından, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la getirilen Bütünşehir Modelinde bile bu etkinin izleri bulunmaktadır. Çünkü AB müzakere sürecinde kentler, politika kararlarını etkilemesi ve Birleşik Avrupa tasarımı en önemli birleştirici unsurlardan birini oluşturması bakımından öne çıkmaktadır (Duru, 2005, s. 59). Kentlere atfedilen önem 6360 sayılı kanunun kabul edilmesine uygun zeminin doğmasında etkili olmuştur.

Öte yandan, bölgesel yönetim, AB içerisinde geçmiş ve derinliği olan bir konudur. Yeni Sağ politikaların etkisiyle AB Yapısal Fonlarında 1980'lerin ortalarında yapılan reformlar AB içerisinde bölgeselleşme ve yerelleşmeyi teşvik etmiştir (Loughlin, 2008, s. 560). AB, Maastricht Anlaşması'nın 198a-c maddesi ile bölgeleri "...çoğulculuğun, rekabetin, iş ve güç dağılımının, şeffaflığın, demokrasinin, aitik bilincinin, sorunların çözümünün, entegrasyonun, siyasal kararların yasallığının ve etkinliğinin... garantisi olarak" gördüğünü ilan etmiştir. AB içerisinde Fransa ve İtalya gibi önemli ülkeler bölgesel yönetimlere sahipken bunlardan bazıları siyasal bazıları da idari yerel yönetim birimi olma özellikleriyle öne çıkmaktadır. Ancak bu ülkelerde bölgesel yönetimlerin tarihsel zorunlulukların eseri olduğunu da unutmamak gerekir. Bu noktada Fransa'da 1980'li yıllarda ortaya çıkan bölgesel yönetim modeli de referans gösterilmektedir. Bu nedenle Fransa'da bölge yönetimlerinde yapılan reformları incelemek konumuzla ilgili bazı ipuçlarını yakalamamıza yardımcı olacaktır.

Avrupa Konseyi'nin de önerdiği üzere, Türk kamu yönetimi reformları yapılırken Fransa örneğini iyi incelemek gerekir. Fransa, katı merkezîyetçi üniter yapıdan vazgeçerken bu süreci yavaş bir biçimde yaşamıştır. Aslında Fransa'da ilk olarak 1956'da 22 adet planlama bölgesi oluşturulmasıyla başlayan süreçte bölgeler yavaş yavaş güçlenmiş, bölgenin en önemli ilinin valisinin başkanlık ettiği bu yapılar 1964 ve 1972 yıllarındaki isim değişiklikleri ile birlikte bir bölge valisinin başkanlık ettiği meclise sahip olmuştur. Belediyelerin doğrudan halkın seçtiği bir yerel yönetim kurumu olmasına karşılık bu meclisler merkezi temsil eden, yarı resmi ve üyeleri doğrudan seçilmeyen bir yapıya sahipken 1982'de başlayan reform sürecinde valiler bölge meclisinin başı olmaktan uzaklaştırılmış, meclis üyeleri doğrudan seçilmeye başlarken, meclisin vali dışında seçilmiş bir başkanı olmuştur. Valiler sadece meclis kararlarının hukuka uygunluğunu denetler hale gelmiştir (Loughlin, 2008, s. 561). Fransa'nın 1982'de gerçekleştirdiği reform düzenlemelerinin benzeri 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı kanunla il özel idarelerinde uygulanmış ve valiler il genel meclisinin dışında kalmış, il genel meclisi kendi başkanını seçmeye başlamıştır. Yine idari vesayetinin azaltılmasına yönelik uygulamalar benzerdir.

Çiner, Fransa'nın 1982 yılında yaptığı reformun bölgelerle ilgili kısmının idari bölgeselleşme olarak adlandırılabilceğini, devam eden reform hareketleriyle

idari bölgeselleşmenin yerleştirildiğini ifade etmektedir (Çiner, 2010, s. 173). Gelinen noktada Fransa’da bölgeler güç kazanırken iller güç kaybetmiştir. Esasen illerin varlığı ve ölçeğiyle ilgili tartışmalar Fransız kamu yönetiminin gündemini uzun süredir meşgul etmektedir. Yukarıda ayrıntılı incelediğimiz 2003 anayasa değişikliği sonrasında Fransa’nın yeni bölge yaklaşımında İtalya’ya benzediği söylenebilir. 2004 yılında iller ve bölgeler arasındaki yetki dağılımı yeniden düzenlenmiştir.

Bölgesel yönetimlerin, Avrupa’nın bütünleşmesi karşısında kaçınılmaz ve yararlı bir kurumlaşma biçimi mi, yoksa geciktirici ve zorlaştırıcı bir etmen mi olduğu sorusuna farklı cevaplar verenler bulunduğu da değinmek gerekir (Keleş ve Erbay, 1999, s. 10). Ayrıca, bölge kademesi bulunan devlet modeli esas olarak üniter devlet anlayışına karşı olmamasına rağmen, etnik veya kültürel özellikler ya da ortak tarihi ya da ekonomik nedenlerle farklılaşan bölgelere tanınan siyasi özerklikle klasik anlamıyla üniter devletin tek siyasi karar merkezli bir devlet olmasını aşındıran bir modeldir. Öte yandan bu tür farklılaşmalardan kaynaklanan çatışmaların “yönetilmesinde” birlikte yaşamayı sağlayan bir seçenek olduğunu düşünenler de vardır (Çavuşoğlu, 2010). AB’nin tavrını bölgeler yönünde belirlemesiyle bu sorunun cevabının ilk şık olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan AB’nin ekonomik gelişmeye vurgusu ile ilgili olarak bölgeselleşmenin, ekonomik gelişme üzerindeki etkisine ilişkin deneye dayalı araştırmalar bu konuda net sonuçlar ortaya koyamamaktadır (Özel, 2009, s. 196). Yani bölgeselleşmenin ekonomik gelişmeyi artırdığı konusundaki genel kabulün doğruluğunun test edilmesi için daha fazla süre ve araştırmaya ihtiyaç vardır.

AB’nin bölgesel yönetim anlayışının Türk kamu yönetimine yansımaları aşağıda ayrıntılı incelenecek büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi anlamına gelen Bütünşehir Modeli ve yine bölgesel gelişmişlik farklarını azaltma amacıyla kurulan ancak başka anlamlar da yüklenen kalkınma ajansları üzerinden olmuştur. İlkinde yerleşme ve bölgeselleşme çabalarının tek bir model içerisinde birleştirilmesi sağlanırken ikinci ise kalkınma amaçlı kurguya karşılık ülkenin bölgelere ayrılması gibi üniter devlet bakımından endişe doğurucu sonuçlara yol açabileceği düşüncesiyle ihtiyatlı bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir.

3.1. Bütünşehir Modeli

6360 sayılı kanunla getirilen Bütünşehir Modeli'yle birlikte, Türkiye'de yerel yönetim sistemi idari yapılanmada, mali kaynakların dağıtımında, siyasal coğrafyada, yerel hizmetlerin sunumunda ve son olarak imar ve planlama düzeni gibi alanlarda köklü değişimlere sahne olmuştur (Çetin, 2015, s. 248). Kanun, başlangıçta özellikle bölge yönetimine hazırlık olarak algılanmıştır. Bununla birlikte bazı görüşler bunun mümkün olmayacağını ifade etmektedir. Örneğin Keleş, egemenliğin sağladığı yasa yapma gücünün yerel ya da bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenlemenin bölgesel yönetimden söz etmek için şart olduğunu, yeni yasanın böyle bir özelliği olmadığını belirtmektedir (Keleş, 2012).

Türkiye'de 1990'lara kadar benimsenmiş olan bölge yönetimi politikaları ile 1990'lı yıllardan sonra izlenmeye başlanan politikalar birbirinden büyük farklılıklar göstermektedir (Övgün, 2007, s. 235). 1990'lı yıllara kadar zaman zaman il sayısının artması ile paralel biçimde il ölçeğindeki küçülmeden şikâyetle daha büyük bir mülki kademe olarak bölge valilikleri kurulması tartışılmıştır. AB ile gelişen ilişkiler 1990 sonrası bölge konusunun boyutunu biraz daha değiştirmiştir. AB'ye üyelik başvurusunun ardından ülkenin AB'yle yakınlaşması nedeniyle merkezin etkisini kırıp, merkezdeki birçok yetkiyi bünyesinde barındıran ve yerinden yönetim ilkesine, dolayısıyla yerel yönetimlere vurgu yapan bir kademe olarak bölge yapılanması gündeme gelmiştir. Bölgesel yönetim konusundaki anlayış değişikliğinin Fransa'da 1982 reformu sonrasında idari bölgeselleşmeye doğru yaşanan dönüşümle benzerliği dikkat çekicidir. AB'nin yerellik ilkesini benimsemesi ve ulus devletlerden çok bölgesel yönetimleri muhatap almak istemesi bölgesel yönetim konusunda Türkiye üzerindeki baskıları artırmıştır.

Türkiye'de bölge kavramı, AB'ye üyelik sürecinin 1999'dan sonra hızlanması ile birlikte anlam değiştirerek yerelleşme çerçevesinde ele alınmaya başlanmıştır. Önceleri klasik reform önerileri ve yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı kanun örneğinde görüleceği üzere il özel idarelerinin Fransa örneğine benzer bölgesel yönetim oluşturmak için dönüştürülmesi planlanırken, yarattıkları ekonomik değer göz önünde tutularak ağırlık zamanla Bütünşehir Modeli içerisinde büyükşehir belediyelerine kaydırılmıştır. Geline nokta büyükşehir belediyeleri, bütünşehir belediyelerine evrilerek bölgesel yönetim modelinin ilk örneğini oluşturmaya aday hale gelmiştir. Büyükşehirler, ürettikleri değer arttıkça

hem diğer yerel yönetim birimlerini hem de mülki idareyi geride bırakmıştır. Bu gelişmede öne çıkan nedenler şunlardır: İlk olarak bazı kentlerin ölçeğinin aşırı büyümesi ve doğal sınırlarının dışına taşması nedeniyle merkez ile arasında ara kademe oluşturma ihtiyacı etkili olmuştur. Bazı belediyelerin sınırlarında yaşayan nüfus çeşitli ekonomik, siyasi, toplumsal, kültürel vb. nedenlerle aşırı derecede arttığından normal belediyeçilik yöntem ve kurallarıyla hizmet veremez hale gelmiştir. Kentlerin çevrelerini de etkilemeye başlaması, bir dalga gibi yayılan etkiyle bölgeye benzer yapılanmaları ortaya çıkarmıştır. İkinci neden olarak, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu ile ilgili talep edilen özerklik, bölgesel yönetimlere doğru bir geçiş arzusunun bir eseridir. Bütünşehir Modelinin bu tür arzuları karşılama amacına da hizmet ettiğini iddia edenler bulunmaktadır. İtalyan örneğinde görülen siyasi özerkliğe sahip bölgesel yönetim modelinin Türkiye için uygulanamaz olduğu düşünüldüğünden böyle bir uygulamaya gidilmiştir. Milliyetlere veya bölgelere siyasi özerklik tanınması; bölgelerin yasama yetkisi ve bu yetkiyi kullanan yasama organlarının bulunması Türkiye için henüz söz konusu değildir. Ancak Bütünşehir Modeli, bölgesel yönetimlerin oluşması bakımından gerekli alt yapıyı hazırlama potansiyeline sahiptir. Son olarak büyükşehir belediyelerinin sunduğu hizmetlerin çoğalıp çeşitlenmesinden söz edilebilir.

AB gibi ulus üstü yapıların baskısıyla ulus devletin küçülmesi ve gözetim işlevine doğru dönüşmesiyle ilgili gelişmelere paralel biçimde mülki idare görev sahasını büyük oranda yerel yönetimlere devretmeye başlamıştır. 2002-2005 arasında il özel idaresi ve belediye olarak görünen yerelleşme seçeneği daha sonraki gelişmelerle sadece büyükşehir belediyelerine dönüşmüştür. Geline nokta devletın taşra ayağını oluşturan mülki idarenin yanında yerel yönetim birimleri olarak il özel idareleri ve köyler yeni yapılanmadan oldukça zarar görmüştür. 6360 sayılı kanun sonrasında mülki idare taşra örgütlenmesinde ağırlığını 30 ilde büyükşehir örgütlenmesine bırakmaktadır.

6360 sayılı kanun 12.11.2012 tarihinde kabul edilirken Türk kamu yönetiminde ilk defa denenen bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bu kanunla birlikte mekânın siyasal kurgusunda daha önce uygulanmayan yeni bir yönetim modeli ortaya konulmaktadır. Genel olarak bütünleştirmeci bir anlayışla birlikte yerel yönetimlerin “işlevsel etkinlik” yönünün bu kanunun temel felsefesi olduğunu belirtmek gerekir (İzci ve Turan, 2013, s. 122).

3.2. Kalkınma Ajansları

AB'nin bölgeselleşme anlayışının bir diğer yansıması bölge kalkınma ajanslarıdır. Ülkemizde merkezi yönetimden bağımsız bir idari birim olarak, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirme ve bölgesel dengesizlikleri giderme amacıyla kalkınma ajansları kurulmuştur. Türkiye'nin, kalkınma ajansları ile ciddi anlamda ilk tanışması AB adaylığının tescil edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonunda gerçekleşmiştir. AB Komisyonu'nun hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesi'nde orta vadede yapılması gereken düzenlemeler arasında yer alan "kalkınma ajansları oluşturmak" amacını gerçekleştirmek için yasal düzenlemeler süreci başlatılmıştır. Yine AB İlerleme Raporları da, ajansların resmen kurulmasına kadar konuyu sürekli olarak gündemde tutmuştur.

Kalkınma ajanslarının, AB'nin etkisiyle kurulması nedeniyle onların bir politika (kurum) transferi örneği olup olmadığı sorusu farklı şekillerde cevaplanmaktadır. Bu kapsamda sorunun cevabının iki hususla ilgili olduğu ifade edilmektedir (Sobacı, 2008, s. 52):

Türkiye'nin bölgesel yönetimlere bakış açısı;

Türkiye'nin bölgesel kalkınmayı algılama biçimi.

Kalkınma ajansları ile ilgili çıkarılan mevzuat incelendiğinde kalkınma ajanslarının kuruluşunun "zorunlu" bir politika transferi olduğu anlaşılmaktadır.³² Bu ifadeyi biraz daha somutlaştırmak gerekir. Çünkü Evans ve Davies'e göre bir ülkede uygulanan politikanın transfer edilmediğinin kanıtları o ülkede o politikanın öncüllerinin bulunması ile yeni ve yenilikçi bir politika olmasıdır (Evans ve Davies, 1999, s. 382). Söz konusu tespitten yola çıktığımızda tersine bir yargıyla kalkınma ajanslarının öncüllerinin bulunmaması ve ülkenin eskiden beri aslında bölgesel gelişmişlik farkları konusunda yasal ve kurumsal olarak yaptıkları birlikte değerlendirilerek kalkınma ajanslarının politika transferi oldukları söylenebilir.

Devlet Denetleme Kurulu tarafından hazırlanan bir rapora göre kalkınma ajanslarının kurulmasının 3 nedeni vardır: bölgesel gelişmişlik farkları, bölgesel gelişme politikalarının yeterince başarılı olamaması ve küresel gelişmelerle AB'ye uyum süreci (DDK, 2014). Türk kamu yönetiminde daha önce görülmeyen bu yapılar AB müzakere süreci ile birlikte yasal zemin bulmuştur.

³²Daha ayrıntılı bilgi için bkz: Barış Övgün, "Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 62, Sayı 3, Ankara, 2007, s. 233-255.

SONUÇ

1990'ların sonundan itibaren ekonomik krizler nedeniyle uluslararası kuruluşlardan alınan kredilerde artış ve AB'ye üyelik sürecinin etkisi gibi nedenlerle, devletin küçülmesi, özelleştirmelere ve yerelleşmeye ağırlık verilmesi olarak özetleyebileceğimiz Yeni Sağ politikalar reform taslaklarında yavaş yavaş etkisini göstermeye başlamıştır. 2002 sonrası reformlar AB'nin etkisinin en fazla hissedildiği düzenlemelerin hayata geçirilmesiyle sonuçlanmıştır. Mülki idare söz konusu düzenlemelerle birlikte hissedilir derecede dönüşüme uğramıştır. AB'nin yerleştirmeye çalıştığı Avrupa İdari Alanı, yerelleşme ve bölgeselleşmeyi destekleyen çok katmanlı yönetim yaklaşımları ve hizmette yerelliği savunan subsidiarity ilkesi çeşitli düzeylerde farklı kanunlarla Türk kamu yönetimine etkide bulunmaktadır.

Mülki idarenin dönüşümünde çalışma içerisinde incelenen ilke ve yaklaşımların etkisiyle şekillenen AB'ye üyelik sürecinin önemli bir rolü vardır. Mülki idare katı merkezîyetçi bir yapının devamı olarak görüldüğünden 2002 sonrasında itibaren AB'ye üyelik sürecinin hız kazanmasıyla orantılı biçimde işlevsel dönüşüm hızlanmıştır. AB'ye üyelik süreci doğrultusunda çıkarılan uyum mevzuatı mülki idareyi doğrudan konu edinmemiş gözükse de aslında onu pek çok bakımdan değiştirmiştir.

Dönemsel gelişmelere bağlı olarak farklı gerekçelerle de olsa AB özellikle yerelleşme ve bölgeselleşmeye büyük önem atfetmektedir. 2002 sonrası yerel yönetim reformlarının geldiği son nokta olan 6360 sayılı kanun her iki kavramı bünyesinde barındıran uygulamayı birlikte getirmiştir. Artık büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına genişlemiş, il özel idareleri ve köyler gibi mülki idareyle çok yakın çalışan iki yerel yönetim birimi büyükşehir sınırlarından çekilmiştir. Büyükşehirlerin görev alanının genişlemesi, mülki idare bakımından da pek çok görevin terk edilmesi bakımından önemli değişiklikler getirmiştir. Gelineen noktada mülki idare kapsamlı valilikten sınırlı valiliğe dönüşürken, varlığına olan ihtiyaç da sorgulanır hale gelmiştir. Dönüşümün sınırlı valilikle yetinip yetinmeyeceği, mülki idarenin bulunmadığı işlevsel sisteme doğru devam edip etmeyeceği yaşanacak gelişmelerle cevabını bulacaktır.

KAYNAKÇA

Akdoğan, A.A. (2008). Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım, DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım, Bülten 64, Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, 17-27.

Apan, A. (2004). Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Yerel Yönetimlerimiz, Hukuk ve Adalet Dergisi, 1 (2), 212-222.

Apan, A. (2005). Avrupa Birliğinde Kamu Yönetiminin Geleceği, İdarecinin Sesi Dergisi, 19 (108), 20-23.

Apan, A. (2006). AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi, Türk İdare Dergisi, Sayı 450, Ankara, 29-42.

Balcı, A. (2004). Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye: Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm, Sorunlar ve Tartışmalar, (Ed: T. Uzun- S. Özen), Seçkin Yayıncılık, Ankara. 113-127.

Barlas, E. ve Karagöz, B. (2007). Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Sayı 1, 155-174.

Bogason, P. (2008). Public Administration under Postmodern Conditions, Administrative Theory & Praxis. 30 (3), 359-362.

Bozkurt, Ö. (1990). Kitap İncelemesi, Fransa'da Adem-i Merkezileşmenin Beklenmeyen Sonucu: Feodalleşme, Amme İdaresi Dergisi, 4 (4), 149-159.

Bozkurt, Ö. (1991). Fransa'da Adem-i Merkezileşmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme, Kitap İncelemesi (Thierry Coudert, La Republique Feodale, Ces Nouveaux Princes Qui Nous Gouvernent..., Editions de la Table Ronde, Paris 1991), Amme İdaresi Dergisi, 24 (4), 149-159.

Buller, J. ve Gamble, A. (2002). Conceptualizing Europeanization. Public Policy and Administration, 17 (2), 4-24.

Bulut, M. (2011). Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları, Sayıştay Dergisi, Sayı 82, Ankara, 97-124.

Çavuşoğlu, N. (2010). Bölgesi Devlette Egemenlik/Yetki Paylaşımı. Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin düzenlediği 'Ulusal Egemenlik ve Bütünleşen

Avrupa' konulu panelde (17 Nisan 2002) yapılan konuşma metni,

[http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=B%F6lgeli%20Devlette%20Egemenlik/ Yetki%20Payla%FE%FDm%FD&kimlik=-1246210346&url=makaleler/ncavusoglu-1.htm](http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=B%F6lgeli%20Devlette%20Egemenlik/Yetki%20Payla%FE%FDm%FD&kimlik=-1246210346&url=makaleler/ncavusoglu-1.htm), (27.04.2010).

Çelikyay, H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, SETA Yayını, Sayı 101, İstanbul.

Çetin, Z. Ö. (2015). Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (20) 2, 247-266.

Çiner, C. U. (2010). Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine, Memleket Siyaset Yönetim. 5 (12), 168-180.

Çolak, N. İ. (2005). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar, İngiltere ve Türkiye, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Demir, F. (2009). Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci, Amme İdaresi Dergisi 42 (4). Ankara. 79-100.

DPT, Kamuda İyi Yönetişim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2007). 9. Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara.

Draft Resolution tabled by the CoR Political Groups on the Work Programme and Priorities, Brussels, 29 January 2003.

Duru, B. (2005). Avrupa Birliği Kentsel Politikası ve Türkiye Kentleri Üzerine, Mülkiye Dergisi. 29 (246), Ankara, 59-75.

Emre, C. (2002). Mülki Sistemin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar. İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, 218-239.

Evans, M. ve Davies, J. (1999). Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective, Public Administration, 77 (2), 361-385.

Fournier, J. (1998). Governance and European Integration, Reliable Public Administration. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, SIGMA Papers: No.23, Paris.

Gözen, R. (2006). Türkiye-AB Yakınlaşması: 1999 AB Helsinki Zirvesinden 2003 Irak Savaşına Stratejik Algılamalarda Dönüşüm Süreci, Uluslararası İlişkiler 3 (10). İstanbul. 115-146.

Güler, B. A. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine, Hukuk ve Adalet Dergisi, 1 (2), İstanbul, 26-61.

http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html, (10.11.2005).

<http://www.lar.gov.tr/index.html>, (01.02.2011).

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma2.php>, (11.11.2008).

İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları. <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss583m.htm> (erişim tarihi 22 Haziran 2007).

İzci, F. ve Turan, M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,18 (1), 117-152.

Kaygusuz, Ö. (2006). Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Çıkmazları: Güvenlik, Ulus-Devlet Felsefesi ve Kimlik, Mülkiye Dergisi. 30 (251), 115-130.

Keleş, R. (1999). Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Türk Belediyecilik Derneği ve KAV. Ankara.

Keleş, R. ve Erbay, Y. (1999). Avrupa Konseyinin Bölge Olgusuna Bakışı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. 8 (4), 23-39.

Keleş, R. (2012). Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını, Gazi Üniversitesi, Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu-3, Ankara, 1-13.

Kesim, H. K. ve Petek A.(2005). Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi, Amme İdaresi Dergisi, 38 (4), 39-58.

Lane, E. (2009). State Management: An Enquiry into Models of Public

Administration and Management, Routledge, Oxon.

Loughlin, J. (2008). The Slow Emergence of the French Regions, *Policy&Politics*, 36 (4), 559-571.

Ökmen, M. ve Canan, K. (2009). Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, *CBÜ Yönetim ve Ekonomi Dergisi*. 16 (1), 139-171.

Övgün, B. (2007). Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62 (3). 233-255.

Özel, M. (2009). Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgerarası Dengesizlik ve Yeni Yönetimsel Birim Arayışları, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 64 (1), 165-199.

Polatoğlu, A. (2003). Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler, *Amme İdaresi Dergisi*. 36 (4), 1-16.

Schout, A. ve Jordan, A. (2008). The European Union's Governance Ambitions And its Administrative Capacities, *Journal of European Public Policy*. Vol. 15, 957-974.

Sezen, S. (2009). Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi? *Amme İdaresi Dergisi*, 42 (1), 23-41.

SIGMA Papers No. 27,

<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/36972467.pdf> (erişim tarihi, 10 Nisan 2013).

Sobacı, Z. (2008). Regional Development Agencies in Turkey: Are They Examples of Obligated Policy Transfer? *Public Organization Review*, No 9, 51-65.

Uluğ, F. (2004). Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış, *Amme İdaresi Dergisi*, 37 (1), 1-28.

Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi,

<http://www.tccb.gov.tr/ddk/20140130-2014-03.PDF>, (erişim tarihi, 12 Mayıs 2014).

Weiss, L.(2000). Globalization and State Power. *Development and Society*, 29 (1), 1-15.