

**T.C.**  
**KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN ULUSLARARASILAŞMA**  
**POLİTİKALARI: AVRUPA BİRLİĞİ MALİ DESTEKLERİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Yasin Can GÖNÜLTAŞ**

**Danışman**  
**Doç. Dr. Hasan YAYLI**

**Mayıs - 2017**

**KIRIKKALE**



**T.C.**  
**KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN**  
**ULUSLARARASILAŞMA POLİTİKALARI: AVRUPA BİRLİĞİ**  
**MALİ DESTEKLERİ**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Yasin Can GÖNÜLTAŞ**

**Danışman**  
**Doç. Dr. Hasan YAYLI**

**Mayıs - 2017**

**KIRIKKALE**

## KABUL-ONAY

Doç. Dr. Hasan YAYLI danışmanlığında Yasin Can GÖNÜLTAŞ tarafından hazırlanan “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Uluslararasılaşma Politikaları: Avrupa Birliği Mali Destekleri” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

.29/05/2017

Yrd. Doç. Dr. Vasfiye ÇELİK (Başkan)

Doç. Dr. Hasan YAYLI (Danışman)

Yrd. Doç. Dr. Yusuf PUSTU (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

..../..../2017

Prof. Dr. İsmail AYDOĞAN  
Enstitü Müdürü

## KİŞİSEL KABUL

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Uluslararasılaşma Politikaları: Avrupa Birliği Mali Destekleri” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve faydalandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak faydalanılmış olduğunu beyan ederim.

29/05/ 2017

Yasin Can GÖNÜLTAŞ

## ÖNSÖZ

Siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve milli sınırları aşarak uluslararası bir boyut kazanması, yerel yönetimlere olan bakış açısını değiştirmek ve genişletmek durumunda bırakmıştır. Merkezi yönetimle birlikte politika yapma sürecine dâhil olması, dış politikada etkilerinin artması, sınır-ötesi işbirlikleri gibi unsurlar, yerel yönetimlerin uluslararasılaşması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Avrupa Birliği'nin yaptığı mevzuat çalışmaları ve mali desteklerle bu süreç hızlanmıştır.

Avrupa Birliği, uyumlaştırma çabaları kapsamında sadece yerel yönetim politikalarına yönelik değil aynı zamanda sosyal, ekonomik, kültürel, sağlık, turizm, çevre vb. alanlarda da üye, aday ve aday olmayan üçüncü ülkelere yönelik mali destekler sağlamaktadır. Türkiye de aday ülke olması nedeniyle mali desteklerden faydalanan ülkelerdendir. Ülkelerin mali desteklerden yararlanabilmesi için çeşitli prosedürleri gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Bu çalışmayla, geniş bir alan yelpazesine sahip olan söz konusu mali desteklerin neler olduğu ve mali desteklerden hangi yollarla yararlanılabileceği konuları incelenmiştir.

Bu çalışmanın hazırlanması ve tamamlanması sürecinde hiçbir zaman destek ve yardımlarını esirgeyemeyen değerli hocam Doç. Dr. Hasan YAYLI'ya teşekkür eder ve saygılarımı sunarım. Ayrıca çalışmanın her aşamasında desteklerini ve katkılarını esirgemeyen başta annem olmak üzere aileme, hocalarıma, Öğr. Gör. Yunus KÖKVER'e, Uzman Erdem YÖNTEM'e, Arş. Gör. Merve ÇELİK'e ve dostlarıma teşekkür ederim.

## ÖZET

Gönültaş, Yasin Can, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Uluslararasılaşma Politikaları: Avrupa Birliği Mali Destekleri”, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2017

Belirli coğrafi alanlarda merkezi devletin gücünü direkt olarak yerel düzeyde yaşayan topluluklar üzerinde kullanan yerel yönetim mekanizmaları, küreselleşme, demokratikleşme faktörleri ile birlikte farklı nitelikler kazanmıştır. Özellikle çeşitli uluslararası organizasyonlarla birlikte sınır-ötesi yerel yönetim hareketliliği başlamış, ulus-üstü (merkezi yönetim) politikalar, genel anlamda ulus-altı (yerel yönetim) politikalarını etkilemiştir. Bu anlamda yerel birimlerin uluslararası ilişkileri neticesinde; sınır-ötesi işbirlikleri, kardeş şehircilik, yerel yönetimlerin uluslararasılaşması, paradiplomasi gibi olgularla yerel dış politika sürecini ortaya çıkardığı görülmektedir.

Bir ülkedeki yerel yönetimlerin farklı ülkelerdeki yerel birimlerle olan politika süreci sosyo-kültürel, kalkınma, çevre, ekonomi vb. alanlarda uyumlaşma sonucunu doğurmuştur. Bu kapsamda yerel yönetimlerin uluslararasılaşması ve uyumlaşması konusunda en etkili uygulamaları gerçekleştiren olgulardan biri Avrupa Birliği’dir. Ortaya koyduğu mevzuat çalışmaları ve denetim mekanizmalarıyla birçok ülke yerel yönetim politikalarında değişikliğe gitmiştir. Bu ülkelerden biri de aday konumunda olan Türkiye’dir. Türkiye’de yapılan mevzuat çalışmaları ile bu çalışmalar kapsamında yapılan politikalar Avrupa Birliği sürecinde önemli uygulamalardandır. Avrupa Birliği’nin yerel yönetimlerin uyum politikalarını desteklemenin haricinde üye, aday ve aday olmayan üçüncü ülkelere yönelik birçok alanda sağladığı mali destekler de bulunmaktadır.

Bu çalışma ile uluslararasılaşma kapsamında yerel yönetimlerin durumunu ve Avrupa Birliği’nin yerel yönetim politikaları ile Türkiye’ye yansımalarını inceleyerek uyumlaşma politikaları çerçevesinde sağlanan söz konusu mali

desteklerin neler olduğu, hangi yöntemlerle yararlanılabileceği ve hangi alanlarda sağlandığı konuların analiz edilmesi amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetim, Paradiplomasi, Yerel Yönetimlerin Uluslararasılaşması, Avrupa Birliği Mali Destekleri, Proje Döngüsü Yönetimi





## **ABSTRACT**

Gönültaş, Yasin Can, “Internationalization Policies of Local Governments in Turkey: European Union Financial Supports”, Master Thesis, Kırıkkale, 2017

Local government mechanisms that use the power of the central state directly on the communities living at the local level in certain geographical areas have gained different natures together with the factors of globalization and democratization. Particularly, the trans-border local government movement started with various international organizations; the super-national (central government) policies have influenced the sub-national (local government) policies in general terms. In this sense, as a result of the international relations of the local units; it is seen that the trans-border cooperation emerges the local foreign policy process by means of sister city planning, internationalization of the local governments, paradiplomacy and so on.

The policy process of the local governments in one country with the local units in different countries brought about the harmonization output in the fields such as socio-culture, development, environment, etc. In this context, the European Union is one of the phenomena realizing the most effective implementation of the internationalization and harmonization of the local governments. With the legislative work and supervision mechanisms it has introduced, many countries have changed their local government policies. One of these countries is Turkey, which is in the candidate status. The legislation studies carried out in Turkey and the policies made within the scope of these studies are important implementations in the European Union process. Except for supporting the harmonization policies of the local governments, the European Union also provides financial supports in many areas for the members, candidate and non-candidate third countries.

This study aims to analyze the status of the local governments within the framework of internationalization, and the European Union on local government policies and the associated reflections in Turkey, and to analyze issues of what are the so-called

financial supports provided in the framework of harmonization policies and with which methods they can be utilized and in which areas they are provided.

**Keywords:** Local Government, Paradiplomacy, Internationalization of Local Governments, European Union Financial Supports, Project Cycle Management



## SİMGELER VE KISALTMALAR

|               |  |
|---------------|--|
| <b>AB</b>     | Avrupa Birliği   |
| <b>ABKF</b>   | Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu                          |
| <b>AET</b>    | Avrupa Ekonomik Topluluğu                              |
| <b>AİDA</b>   | Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Anlaşma             |
| <b>AKÇT</b>   | Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu                        |
| <b>AKP</b>    | Afrika Karayip ve Pasifik                              |
| <b>ASF</b>    | Avrupa Sosyal Fonu                                     |
| <b>AT</b>     | Avrupa Topluluğu                                       |
| <b>ATYG</b>   | Avrupa Tarımı Yönlendirme ve Garanti Fonu              |
| <b>AYB</b>    | Avrupa Yatırım Bankası                                 |
| <b>AYYÖŞ</b>  | Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı                 |
| <b>BDT</b>    | Bağımsız Devletler Topluluğu                           |
| <b>BKP</b>    | Bölgesel Kalkınma Programları                          |
| <b>CoR</b>    | Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi                       |
| <b>Çev.</b>   | Çeviren  |
| <b>DPT</b>    | Devlet Planlama Teşkilatı                              |
| <b>Ed.</b>    | Editör   |
| <b>IPA</b>    | Instrument for Pre-Accession Assistance                |
| <b>IPARD</b>  | Instrument for Pre-accession Rural Development         |
| <b>ISPA</b>   | Instrument for Structural Policies for Pre-accession   |
| <b>KAYA</b>   | Kamu Yönetimi Araştırma Projesi                        |
| <b>MÇM</b>    | Mantıksal Çerçeve Matrisi                              |
| <b>MÇY</b>    | Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı                            |
| <b>MDAÜ</b>   | Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri                        |
| <b>MEDA</b>   | Mediterranean Economic Development Area                |
| <b>MEHTAP</b> | Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi            |
| <b>OECD</b>   | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| <b>OTP</b>    | Ortak Tarım Politikası                                 |
| <b>PCM</b>    | Project Cycle Management                               |

|               |  |
|---------------|--|
| <b>PHARE</b>  | Poland and Hungary: Action for Re Construction of Economy      |
| <b>SAPARD</b> | Special Action Programme for Agriculture and Rural Development |
| <b>SIGMA</b>  | European Principles for Public Administration                  |
| <b>STK</b>    | Sivil Toplum Kuruluşu  |
| <b>TBMM</b>   | Türkiye Büyük Millet Meclisi                                   |
| <b>TEKMER</b> | Teknoloji Geliştirme Merkezleri                                |
| <b>TGB</b>    | Teknoloji Geliştirme Bölgeleri                                 |
| <b>TODAİE</b> | Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü                     |
| <b>v.d.</b>   | ve diğerleri   |
| <b>vb.</b>    | ve benzeri   |
| <b>YAP</b>    | Yenileştirilmiş Akdeniz Programı                               |



## TABLolar / ŞEKİLLER

|                  |  |     |
|------------------|--|-----|
| <b>Tablo 1.</b>  | 1996-2016 Yılları Arası İl Bazlı Kardeş Şehir İstatistik Bilgileri .....   | 45  |
| <b>Tablo 2.</b>  | Yapısal Fonlar .....   | 74  |
| <b>Tablo 3.</b>  | 2007-2013 IPA Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel<br>Aday Ülkelere Göre Dağılımı (Milyon-Euro).....                   | 84  |
| <b>Tablo 4.</b>  | AYB tarafından 2016-2017 Döneminde Sağlanan Mali Destekler<br>(Milyar-Euro) .....  | 86  |
| <b>Tablo 5.</b>  | Geleneksel Proje Yaklaşımının Yeni Yaklaşım (PCM) İle<br>Karşılaştırılması .....   | 93  |
| <b>Tablo 6.</b>  | Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı Aşamaları .....  | 97  |
| <b>Tablo 7.</b>  | Mantıksal Çerçeve Matrisi .....  | 99  |
| <b>Tablo 8.</b>  | Gümrük Birliği Öncesi Mali Destekler (1963-1995) (Milyon-Euro).....  | 107 |
| <b>Tablo 9.</b>  | Gümrük Birliği Sonrası Topluluk Mali Deklarasyonunda Yer Alan<br>Yardımlar (Milyon-Euro) .....                                 | 108 |
| <b>Tablo 10.</b> | 2002-2006 Döneminde Türkiye Tarafından Kullanılan AB Mali<br>Yardımları (Milyon-Euro).....                                     | 111 |
| <b>Tablo 11.</b> | 2007-2013 IPA Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel<br>Aday Ülkelere Göre Dağılımı (Milyon-Euro).....                   | 112 |
| <b>Tablo 12.</b> | 2014-2020 Politika Alanları ve Sektörlere Göre Endikatif<br>Türkiye'ye Tahsis Edilmiş Mali Destek Tutarları (Milyon-Euro)..... | 114 |
| <b>Tablo 13.</b> | YAP Çerçevesinde AYB Tarafından Finanse Edilen Projeler (Milyon-<br>Euro).....   | 120 |
| <b>Şekil 1.</b>  | Paradiplomasi Katmanları .....   | 16  |
| <b>Şekil 2.</b>  | Proje Döngüsü.....   | 94  |

## İÇİNDEKİLER

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| ÖNSÖZ .....                   | i    |
| ÖZET.....                     | ii   |
| ABSTRACT .....                | iv   |
| SİMGELER VE KISALTMALAR ..... | vi   |
| TABLolar / ŞEKİLLER .....     | viii |
| İÇİNDEKİLER.....              | ix   |
| GİRİŞ .....                   | 1    |

### BİRİNCİ BÖLÜM

|  |    |
|--|----|
| ULUSLARARASILAŞMA KAPSAMINDA BİR KAVRAM OLARAK YEREL YÖNETİMLER VE AVRUPA BİRLİĞİ YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI |    |
| 1.1. KLASİK YÖNETİM İLKELERİ VE YEREL YÖNETİMLER .....   | 4  |
| 1.1.1. Merkezden Yönetim.....  | 5  |
| 1.1.2. Yerinden Yönetim İlkesi.....  | 6  |
| 1.1.2.1. Yerinden Yönetim Türleri .....  | 7  |
| 1.1.2.2. Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları.....  | 10 |
| 1.2. YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE TANIMI.....  | 12 |
| 1.3. ULUSLARARASILAŞAN YEREL YÖNETİMLER .....  | 14 |
| 1.3.1. Yerel Yönetimlerde Uluslararasılaşma Faktörleri .....   | 18 |
| 1.3.1.1. Küreselleşme Temelli Yerel Yönetimler .....   | 19 |
| 1.3.1.2. Demokratikleşme Faktörü .....   | 21 |
| 1.3.1.3. Yerelleşme/Yerindeleşme Faktörü.....  | 22 |
| 1.4. AVRUPA BİRLİĞİ YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI.....  | 24 |
| 1.4.1. Yerel Yönetimlerin Avrupa'daki Tarihsel Gelişimi .....  | 25 |
| 1.4.2. Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği'ndeki Yeri .....  | 28 |
| 1.4.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....   | 29 |
| 1.4.2.2. Yerellik (Subsidiarite) İlkesi .....  | 31 |
| 1.4.2.3. Bölgeler Komitesi .....   | 34 |
| 1.5. AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI.....                                     | 35 |

|  |    |
|--|----|
| 1.5.1. Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi.....   | 36 |
| 1.5.1.1. Ankara Anlaşması.....   | 36 |
| 1.5.1.2. Katma Protokol .....  | 38 |
| 1.5.1.3. Tam Üyelik Başvurusu ve Gümrük Birliği .....  | 39 |
| 1.5.2. Avrupa Birliği ve Uluslararasılaşma Sürecinde Türkiye’de Yerel<br>Yönetimler ve Uyum Çalışmaları.....   | 41 |
| 1.5.2.1. Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları .....  | 46 |
| 1.5.2.2. Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çabaları .....  | 49 |
| 1.5.2.2.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....  | 54 |
| 1.5.2.2.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....   | 57 |
| 1.5.2.2.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu .....  | 59 |
| 1.5.2.2.4. 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı<br>İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde<br>Değişiklik Yapılmasına Daire Kanun ..... | 62 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ MALİ DESTEKLERİ

|  |    |
|--|----|
| 2.1. AVRUPA BİRLİĞİ MALİ DESTEKLERİNİN TANIMI VE HEDEFLERİ                               | 65 |
| 2.2. AVRUPA BİRLİĞİ VE ORTAKLIKLARI ÇERÇEVESİNDE SAĞLANAN<br>MALİ DESTEKLER .....        | 68 |
| 2.2.1. Üye Ülkelere Yönelik Mali Destekler .....   | 69 |
| 2.2.1.1. Tarımsal Destekleme Politikası.....   | 70 |
| 2.2.1.2. Yapısal Harcamalar ve Yapısal Fonlar .....                                      | 71 |
| 2.2.1.3. Uyum Fonu.....  | 76 |
| 2.2.2. Aday ve Üçüncü Ülkelere Yönelik Mali Destekler .....                              | 77 |
| 2.2.2.1. Uluslararası Dış Faaliyetlere Yönelik Harcamalar .....                          | 77 |
| 2.2.2.1.1. Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) Ülkelerine Yönelik Mali<br>Destekler .....   | 78 |
| 2.2.2.1.2. Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) Ülkelerine Yönelik Mali<br>Destekler ..... | 78 |
| 2.2.2.1.3. Asya ve Latin Amerika Ülkelerine Yönelik Mali Destekler ...                   | 79 |
| 2.2.2.1.4. Akdeniz Ülkelerine Yönelik Mali Destekler.....                                | 79 |
| 2.2.2.1.5. Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri’ne (MDAÜ) Yönelik Mali<br>Destekler .....     | 80 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.2.2.2. Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA).....                                 | 82  |
| 2.2.3. Avrupa Yatırım Bankası (AYB) İle Sağlanan Mali Destekler .....   | 85  |
| <b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b>   |     |
| <b>MALİ DESTEKLERİN SAĞLANMASINDA PROJE DÖNGÜSÜ YÖNETİMİ YAKLAŞIMI VE AVRUPA BİRLİĞİ – TÜRKİYE MALİ DESTEK İLİŞKİSİ</b>   |     |
| 3.1. PROJE DÖNGÜSÜ YÖNETİMİ TANIMI.....   | 87  |
| 3.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE PROJE DÖNGÜSÜ YÖNETİMİ .....  | 91  |
| 3.3. PROJE DÖNGÜSÜNÜN AŞAMALARI .....   | 93  |
| 3.4. MANTIKSAL ÇERÇEVE YAKLAŞIMI VE AŞAMALARI.....  | 96  |
| 3.4.1. Analiz Aşaması .....   | 97  |
| 3.4.2. Planlama Aşaması.....  | 98  |
| 3.5. TÜRKİYE'DE PROJE DÖNGÜSÜ YÖNETİMİ .....  | 101 |
| 3.6. MALİ DESTEK KULLANIMINDA TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİ.....  | 104 |
| 3.6.1. Tarihsel Süreç.....  | 105 |
| 3.6.1.1. Helsinki Öncesi Dönem (1964-1999).....   | 105 |
| 3.6.1.2. Helsinki Sonrası Dönem (2000-2006) .....   | 108 |
| 3.6.1.3. 2007-2013 Yılları Arası Türkiye – Avrupa Birliği Mali İşbirliği.....   | 111 |
| 3.6.1.4. 2013 ve Sonrası Türkiye – Avrupa Birliği Mali İşbirliği .....  | 112 |
| 3.6.2. IPA Kapsamında Türkiye'nin Faydalandığı Bileşenler .....   | 115 |
| 3.6.2.1. Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma (1.Bileşen) .....  | 115 |
| 3.6.2.2. Sınır Ötesi İşbirliği (2.Bileşen) .....  | 116 |
| 3.6.2.3. Bölgesel Kalkınma (3.Bileşen) .....  | 116 |
| 3.6.2.4. İnsan Kaynaklarının Gelişimi (4.Bileşen) .....   | 117 |
| 3.6.2.5. Kırsal Kalkınma (IPARD) (5.Bileşen) .....  | 118 |
| 3.7. TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLERİN ULUSLARARASI POLİTİKALARINDA MALİ DESTEKLERİN ÖNEMİ VE YEREL YÖNETİM PROJELERİ ..... | 119 |
| SONUÇ .....   | 125 |
| KAYNAKÇA .....  | 131 |





## GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin ve faaliyetlerinin yürütülmesi ve insanların güvenliğinin sağlanması amacıyla oluşturulmuş devlet ile birlikte tarihsel süreç içerisinde; idari, siyasi ve diğer alanlardaki uygulamaların, tamamen devletin merkezi gücüne kayması sonucu ortaya çıkmıştır. Ancak bu merkeziyetçi anlayışın, hizmetlerin yerel birimler eliyle sağlanması düşüncesiyle çatıştığı görülmüş ve bu kapsamda yönetim ilkeleri, merkezi ve yerinden yönetim şeklinde ayrıma tabi tutulmuştur. Bu ayrım dâhilinde demokrasinin ve yerel düzeyde yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarını hızlı bir biçimde karşılanması için yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi önem arz etmektedir.

Dünyada yerel yönetim birimleri ile ilgili çok farklı sistemler bulunmaktadır. Ancak bunlar genel olarak incelendiğinde başta Türkiye olmak üzere birçok ülke için önemlilik derecesi yüksek olan ve örnek alınan yapılar, Avrupa Yerel Yönetim Sistemleri olmuştur. Çünkü kurumsal yapısını yerel yönetimlerin özerkliğine borçlu olan ve yerelden-bölgesele uzanan bir yapıya sahip olan Avrupa'nın yerel yönetimlere verdiği önem oldukça fazladır. Bunun en önemli nedeni ise Antik Yunan site devletlerine kadar dayanan bir kültür niteliğinde olmasıdır. Bu halde bütünleşmiş ve kurumsallaşmış bir Avrupa'nın, yerel yönetimlere ve yerel düzeyde yaşayan vatandaşlara yönelik çalışmaları kaçınılmaz olmuştur.

Avrupa'nın bu tarihi kültürü, Avrupa Birliği'nin politikalarını da etkilemiştir. Yerel yönetimlerin ve ülkelerin sahip olduğu dinamiklerin uyumunu sağlayacak destekler ortaya koymuş, çeşitli mevzuat çalışmaları gerçekleştirmiş ve söz konusu dinamiklerin uluslararası boyutta işbirliklerini desteklemiştir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin dış politikada etkisinin artmasını da sağlamıştır.

Uluslararası diyalogların artarak devam ettiği süreçte merkezi ve yerel birimler yakınlaşmıştır. Yerel ve milli sınırları aşan bu yakınlaşmalar, dünya çapına yayılmasıyla küreselleşen bir politikalar zinciri sonucunu doğurmuştur. Küreselleşme ile birlikte sınır ötesi işbirlikleri, diplomatik ağların artması, yerel birimlerin merkezi devlet politikalarına müdahil olması yerel dış politika sürecini başlatmıştır. Üniter ve Federal devlet yapılanması kavgaları sürerken merkezin tahakkümünden kurtulmak isteyen yerel birimlere belirli ayrıcalıklar sağlanmıştır. Yerel yönetimlerin uluslararasılaşması, kardeş

şehircilik, paradiplomasi, sınır ötesi işbirlikleri, çeşitli yerel yönetim birliklerine katılım gibi unsurlar buna örnek gösterilebilir.

Sınır ötesi işbirliklerindeki merkezi yönetimin dış politikalarını değiştirici etkiye sahip yerel birim kararları paradiplomasinin yani yerel dış politikanın temelini oluşturmaktadır. Piramit şeklinde yapılanan unsurları içerisinde barındıran paradiplomasinin ilk katmanında Ekonomik İşbirliği bulunmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimler, farklı ülkelerdeki yerel yönetimlerle ekonomik ilişkiler geliştirerek kendi birimlerini bir cazibe merkezi haline dönüştürmeye çalışmaktadır. Diğer katmanda ise sosyal, kültürel, çevresel gibi faktörler yer almaktadır. Bu faktörler aracılığıyla yerel birimler, birbirleri arasında ekonominin ötesinde toplumsal eksende buluşmaktadır. Yerel birimlerde yaşayan vatandaşların haklarını koruyarak demokratik niteliklerin tam anlamıyla sağlanmasını amaçlayan işbirliklerinin en önemli örneği yerel yönetim birlikleridir. Bu birliklerin sayısı oldukça fazla ve gün geçtikçe de artmaktadır. Bu kapsamda yerel birimler eliyle oluşturulmuş birlik mekanizmaları sayesinde yerel yönetimlerin sorunlarına yönelik çözüm önerileri gelişmekte, müdahale yöntemleri çeşitlenmektedir. Diğer bir uygulama örneği ise Kardeş Şehir ilişkileridir. Bu ilişkiler, münferit olarak yerel yönetimler arası ilişkileri kuvvetlendirmektedir. Paradiplomasinin üçüncü katmanında ise yerel birimin, merkezi yönetim kararlarına etki etmesi veya dış politikada özgür karar alabilmesi bulunmaktadır. Özellikle federal yapılanmalara temel oluşturan siyasal yerinden yönetim unsurlarıyla kol kola gelişen bu süreç, yerelin kendi inisiyatifleriyle yatırım çekebilme, dış politikada temsil edebilme, merkezi yönetim kararlarına doğrudan etki edebilme özellikleri taşımaktadır.

Bu kapsamda değerlendirildiğinde yerel dış politika hareketlerinden etkilenen ve uluslararası alanda mevzuat çalışmalarıyla yerel yönetim sistemlerini yeniden yapılandırmaya çalışan ülkelerden birisi de Türkiye'dir. Özellikle Avrupa Birliği ile müzakerelerin resmi olarak başlamasının ardından hızlanan bu süreçte birçok uygulama hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Daire Kanun söz konusu mevzuat çalışmalarına örnek olarak gösterilebilir.

Uluslararası boyutta yerel düzeydeki işbirliklerine sürekli olarak destek sağlayan Avrupa Birliği, yerel yönetimlerin dış politikada güçlü bir hale gelmesi için oldukça fazla çaba göstermektedir. Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere verdiği bu önem, farklı uygulama alanlarında da kendini göstermiştir. Altyapı, sosyal ve ekonomik kalkınma, aile, çevre, turizm, sağlık, eğitim vb. konularda; üye, aday ve aday olmayan ülkelere çeşitli mali destekler sağlamaktadır. Bu desteklerin yapılmasındaki temel amaç; Avrupa Birliği'nin söz konusu ülkeler arasındaki uyum farklılıklarını minimum düzeye indirmek isteyişidir. Bu bağlamda, söz konusu ülkeler, mali desteklerden yararlanmak için ülke içi dinamiklerde oluşan sorunlara yönelik çözüm önerilerini proje geliştirerek sunmaları gerekmektedir. Sunulacak olan projeler ise belirli bir mantığa oturtularak Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı yoluyla desteklenmelidir.

Avrupa Birliği'ne aday konumunda olan Türkiye de mali desteklerden fazlaca yararlanan ülkelerdendir. Tarihsel süreç içerisinde Avrupa Birliği ile olan neredeyse tüm ilişkilerde çeşitli programlar dâhilinde hibeler kullanarak mali desteklerden merkezi devlet kurumları, yerel yönetimler, STK'lar, çeşitli özel vb. kurum ve kuruluşlar aracılığıyla faydalanmış ve faydalanmaya devam etmektedir.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yönetim ilkelerinin kavramsal çerçevesinin yanı sıra yerel yönetimlerin uluslararası boyuttaki durumunun ve Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere bakış açısı incelenmekte bu bağlamda Türkiye'nin uluslararasılaşan yerel yönetimler kapsamında gerçekleştirdiği çalışmalar ortaya konmaktadır. İkinci bölümde Avrupa Birliği'nin üye, aday ve aday olmayan ülkelere yönelik mali destekleri incelenmektedir. Üçüncü ve son bölümde ise mali desteklerin nasıl ve hangi yollarla sağlanabileceği konusunu inceleyen Proje Döngüsü Yönetimi üzerinde durulmuştur. Ayrıca Türkiye'nin de bu kapsamda değerlendirilmesi yapılarak yerel yönetimler üzerindeki etkileri de incelenmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ULUSLARARASILAŞMA KAPSAMINDA BİR KAVRAM OLARAK YEREL YÖNETİMLER VE AVRUPA BİRLİĞİ YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI

#### 1.1. KLASİK YÖNETİM İLKELERİ VE YEREL YÖNETİMLER

Kamusal hizmetlerin bir ülke üzerinde etkin ve demokratik bir biçimde uygulanmasını sağlayacak kurum ve kuruluşların oluşturularak görev ve sorumluluk kapsamlarının tanımlanması, söz konusu kurumlarda hizmetleri gerçekleştirecek ve yetkileri kullanacak görevlilerin belirlenmesi amacıyla bir örgüt yapılanması oluşturulmaktadır. Ancak yönetimi yalnızca bir örgütlenme şekli olarak düşünmek yanlış olur. Demokratikliği ve etkinliği sağlayabilmek adına rasyonel bir örgütlenme şekli geliştirilerek söz konusu yapılanma içerisinde görev alacak ve yasaları yorumlayacak aynı zamanda da buna göre uygulayacak kişilerin ve yönetimde üst kademelerde görev alacak kişilerin siyasi programı ve dünyaya bakış açısı hizmetlerin yürütülmesinde önemli rol oynamaktadır. Dolayısıyla, yönetim, örgütlenme şeklinin dışında birçok siyasal, sosyal, dini, ideolojik vb. unsurların da etkisi altındadır (Arıkboğa, 1998: 4).

Merkezi devletlerin ortaya çıkışından bugüne kadar, ülkeler üzerindeki tüm kamusal hizmet ve malların tanımlanabilmesi amacıyla üç klasik yönetim ilkesinden yararlanılmaktadır. Bunlar “merkezden yönetim”, “yetki genişliği” ve “yerinden yönetim” ilkeleridir. Ancak, bir ülke içerisinde örgütlenme biçimi bu ilkelere sadece birisi model alınarak oluşturulmamaktadır. Mevcut devlet yapılanması, ülkelerin tarihsel sürecinin, siyasal yaşantılarının, sosyo-ekonomik durumlarının hatta coğrafi özelliklerinin de bileşiminden oluşan kendine özgü bir özelliğe sahiptir. Çeşitli süreçlerin etkisi altında bazı ülkelerde yerinden yönetime ağırlık veren bir teşkilatlanma biçimi mevcutken, bazı ülkelerde de merkezden yönetimi ağır basan bir yönetim yapısı mevcuttur (Arıkboğa, 1998: 4-5).

### 1.1.1. Merkezden Yönetim

Yönetsel hizmetlerin merkezde yani başkentte toplanarak merkez ve merkezin hiyerarşik denetimi içinde kalan örgütler tarafından yürütülmesi işlemi merkezden yönetimdir. Bu bağlamda, bir ülkede merkezden yönetim ilkesi uygulanıyorsa, o ülkede devletin dışında herhangi bir kamu kuruluşunun tüzel kişiliği bulunmaması önem taşımaktadır. Devlet, bu durumda ülkede tüzel kişiliğe sahip tek unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak ülke yapıları incelendiğinde bu tür merkezcilik, toplumsal gerçeklere aykırı olarak görülmektedir. (Gözübüyük, 2003: 36). Yönetsel faaliyetlerin tek bir alanda toplanması yerel nitelikli hizmetlerin aksamasına veya ihtiyaçların tam olarak anlaşılamamasına neden olmaktadır.

Demokratikleşme süreçleri ile birlikte sadece merkezden yönetim ilkesinin yürütülmesinin mümkün olabileceği anlayışı ihtiyaçların ve eksikliklerin karşılanamaması durumunu ortaya çıkarmaktadır. Demokrasiden ödün vererek vesayetçi bir anlayışla ülkenin yönetilmesi, yerel düzeyde yaşayan vatandaşların da yönetimde söz sahibi olmalarını engelleyebilecek bir ortamı oluşturmaktadır. Böylesi bir çelişki, yönetim mekanizmalarının tıkanmasına, kaynak israfına ve yönetsel açmazlara neden olmaktadır (Aykaç, 1999:4-5). Devletin yerel nitelikli ihtiyaçları karşılayabilmesi amacıyla, merkezi idari teşkilatının dışında yerel yönetimlere de ihtiyaç duymaktadır. Çünkü kaynakların optimum etkinlikte kullanılmasını sağlamak, israfı ve savurganlığı engelleyebilmek, refah maksimizasyonunu sağlayabilmek adına devletin mali ve yönetsel anlamda bölüşüm yoluna gitmesi gerekmektedir (Nadaroğlu, 1986: 17). Bu bölüşüm yetki genişliği yoluyla veya yerinden yönetim yoluyla sağlanmaktadır.

Merkezden yönetimin, tüm kamusal hizmetleri tekelinde toplamasının ve yönetsel alandaki hâkimiyetinin etkilerini azaltmak amacıyla, taşradaki yöneticilerin merkez adına karar alma yetkilerine sahip olması yetki genişliği ilkesidir (Şahin, 2014: 22). Söz konusu ilke, genel anlamda merkezi teşkilatların kırtasiyeciliği azaltmak ve hizmetlerin hızlı bir biçimde sunulmasını sağlamak amacıyla, taşrada bulunan temsilcilerine yetkilerini devrederek geniş bir çalışma alanı sağlamaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015:9).

Merkezden yönetimin yumuşatılmış bir şekli olarak nitelendirilebilecek yetki genişliği ilkesi (Parlak ve Ökmen, 2015: 10) tüzel kişilerden oluşmuş kamu yönetimi alanındaki kurumların bir koordinasyon dahilinde çalışmasını sağlamakta, yerel düzeyde yaşayan halkın sorunlarına ilk elden müdahale ederek işlemlerin hızlı bir biçimde yapılmasını sağlamaktadır (Gözübüyük, 2003: 40). Ancak söz konusu ilkenin merkezden yönetimin bir alternatifi olarak düşünmek yanlış olur. Çünkü merkezden yönetim ile merkeziyetçilik birbirinden farklı kavramlardır. Yetki genişliğine sahip bir sistem aynı zamanda merkeziyetçi de olabilir. Merkeziyetçilik sadece merkeze özgür değildir ancak ondan farklı da düşünülemez. Yani merkezi örgütün kendi içerisinde yetki devri yapmasının yanında yerinden yönetim unsurlarının da kendi içinde merkezi bir yapıya bürünmesi mümkün olabilir (Arıkboğa, 1998:6).

### **1.1.2. Yerinden Yönetim İlkesi**

Devlet, tüm kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için oldukça yetkili ve haşmetli bir güce sahiptir. Ancak, ülke içinde gerçekleştirilecek hizmetleri, vatandaşın yararını düşünerek kendi yetkilerinde feragat ederek farklı kuruluşlara devredebilmektedir. Çünkü bazı hizmetler var ki, tüm ülkeyi değil, sadece küçük bir bölgeyi ilgilendirebilir. Bu durumda devlet kayıtsız kalmaz. Söz konusu durum devletin bizzat kendi yönetmesi anlamına gelmemektedir. Bu nedenle bir kısım hizmetleri kendi adına ve kendi altında yaptırabilir. Hizmetleri yaptırdığı kuruluşlar özerk, kendi bütçesi olan, tüzel kişiliği ve mallarını yönetme yetkisine sahip kuruluşlar olabilir (Tortop, 1984: 10). Tüm bunlara bağlı kalınarak tanım yapılmak istenirse yerinden yönetim veya farklı ve doğru bir ifadeyle “adem-i merkeziyet” bazı kamu hizmetlerinin devlet haricindeki kamu tüzel kişiler eliyle yürütülmesidir (Gözler, 2003:121).

Yerinden yönetime bir süreç olarak bakılacak olursa dört kademedен oluştuğu kabul görmektedir. İlk kademedede yerinden yönetim, sadece “yerel yönetimlerin güçlendirilmesi” anlamında görülmektedir. Yerinden yönetimin ikinci kademesi “bölgeselcilik”, üçüncü kademe, “federalizm” ve dördüncü kademesi de “ayrılıkçılık”dır. Yerinden yönetimin yoksulluk, okur-yazarlık, bölgesel dengesizlikler, yerel ihtiyaçlar, etnik kimlik, sosyo-kültürel yapı gibi iç

dinamiklerden mi yoksa dünyadaki parasal sistem, ticaret yapısı, ekonomik ve politik bağıllık gibi dış dinamiklerden mi kaynaklandığı oldukça önemlidir (Kalko, 2010: 15). Ancak ülke içi durum değerlendirildiğinde, vergi veren vatandaşlar hizmet sunumlarından etkin bir biçimde yararlanmak istemektedirler. Devletin risk yönetimi ile kontrol mekanizmalarını sağlayarak rahatlıkla görev bölüşümü yapması sonucu yerinden yönetim unsurları kaliteli hizmeti sağlayabilecek noktaya gelebilecektir. Bu sayede de kamu hizmetlerine olan vatandaşın güveni artabilecek, etkili, ekonomik ve etkin bir biçimde çalışması sağlanabilecektir (Aslan, 2012: 30). Sonuç olarak yerel düzeydeki toplulukların bireysel ihtiyaçlarına, problemlerine hızlı bir biçimde cevap verebilecek, genel anlamda merkezden yönetimin açıklarını yerel düzeyde kapatabilecek ve merkezi yönetimi destekleyecek ilke yerinden yönetim ilkesidir (Morphet, 2008: 3).

#### 1.1.2.1. Yerinden Yönetim Türleri

Devlet; sürekli bir nüfus, sınırları belirli bir ülke, hükümet ve diğer ülkelerle dış ilişkilere girmeyi içermekte olan egemenlik gibi niteliklere sahiptir. Siyasal yapılanma bakımından farklı biçimlerde oluşmaktadır. Sayılabilecek başlıca sistemler; üniter, federasyon ve konfederasyon yapılanmalardır (Parlak ve Ökmen, 2015: 11).

Yerinden yönetim ilkesi siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmakta ve uygulanmaktadır. Bu anlamda yukarıda sayılan sistemler içerisinde federal yapılanma, siyasal yerinden yönetimin bir ürünü olarak işaret edilebilir.

Siyasal yerinden yönetimin federalizm olarak tanımlanmasının arkasında; üniter anlamda yapılanmış devletin karşıtı bir devlet yapısının olması yatmaktadır. Bir toplumsal ve siyasal yapı içerisinde çeşitli birimlerin kendi yaşamlarını ve aidiyetlerini kaybetmeden bir araya getirilmesinin öngören örgütlenme ilkesi şeklinde tanımlanabilir (Canatan, 2001: 16).

Federal sistemlerde yönetim mekanizması ikili bir ayrıma ve ikili bir devlet yapılanmasına yönelmiştir. Bir yandan kendi içinde kararlarını alıp uygulama yetkisi verilmiş küçük federe devletler, diğer yandan dış ilişkilerde temsil ve ülkesel



problemleri çözmek üzere teşkilatlanmış ve çatı olarak federe devletleri bünyesinde tutan federal devlet şeklinde siyasal bölüşümü sağlamışlardır. Bu noktada federal sistemlerde eyaletlerde yasama ve yargı organları bağımsızlıklarını korumalarına rağmen, yerel yönetimler böyle bir haktan da yararlanamamaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 12). Ancak yerinden yönetimin bağımsızlıklarından ziyade yerel düzeyde halkın isteklerine yönelik olarak teşkilatlanması ve siyasal yapısının oluşturulması önem taşımaktadır.

Siyasal yerinden yönetime yönelik yapılan düzenlemelerdeki temel amaç, yerel düzeyde yaşayan vatandaşlara ve onların temsilcilerine, kamusal düzeyde alınacak kararlarda daha fazla yetki vermektir. Böyle bir durumda yereldeki temsilcilerin halk tarafından seçilerek göreve gelmesi, vatandaşlarla daha iyi tanınmalarının gereği olarak düşünülmektedir. Siyasal yerinden yönetim ilkesi ile genellikle anayasal ve kanuni reformları, çoğulcu demokrasi anlayışıyla gelişen günlük yaşamın ve aynı zamanda yaşamının güçlendirilmesini hedeflenmektedir. Yani karar alma yetkisinin devri siyasal, karar alma mekanizmasına yaklaşım ise yereldir. Kamu yönetimi kültürüne tarihsel olarak baktığımızda merkezîyetçi ve otoriter geleneğe dayanması, bürokrasinin direnmesi, sosyo-kültürel yapının uygun olmaması siyasal yerinden yönetimin gelişmesini veya uygulanmasını engelleyici faktör olarak karşımıza çıkmaktadır (Kalko, 2010: 17)

Federal sistemlerde merkezi idare ile yerel yönetimler arasında farklı bir idari kademe olan eyaletler bulunmaktadır. Genellikle coğrafi sistem olarak geniş ve dil, din ve etnik farklılıkların daha az öneme sahip olduğu bu sistem üniter yapılanmaya aykırı olarak gösterilebilir. Çünkü üniter yapılanmada ulusal hükümetin dışında egemenlik alanının farklı unsurlara bırakılması sakıncalı görülmüştür. Milli bir devlet modeli izleyen bu sistem içerisinde yaşayanlar genelde ortak bir tarih senteziyle birleşmiş kimliklerden oluşmaktadır. Yaşayan vatandaş kimliği etnik olarak farklı da olsa ortak bir eksende birleşecekleri bir alan bulunabilmektedir (Yılmaz, 2016: 517-519).

Siyasi yerinden yönetim uygulamalarının üniter sistemlere aykırılığı sadece bunlarla sınırlı değildir. Üniter devletler genellikle yapılanmalarının temelini ülkenin tekliği ve bölünmezliği üzerine kurmaktadır. Ülkenin tekliği ve bölünmezliği ile ülke topraklarının bir bütün düşünülmesi ve federal yapıdaki gibi ülkenin çeşitli

birimlere bölünmesinin mümkün olmaması anlaşılmaktadır. Üniter yapılanma ile ayrıca ülke üzerinde yaşayan vatandaşları farklı dilden, dinden, renkten olsa da “millet” kavramı ekseninde birleştirerek parçalı bir siyasal yapıya izin verilmemektedir. Üniter devlet yapısının bu özellikleri federal yapıdan ayırmakta, güçlü bir yerel yönetim yapısıyla egemenlik alanları merkez ile yerel birimler arasında yumuşak bir biçimde ayrılmaktadır. Bu yumuşak ayırım idari yerinden yönetim olarak adlandırılmaktadır.

İdari yerinden yönetimde devlet haricinde egemenlik hakkını kullanan herhangi bir yapı, örgüt ve oluşum bulunmamaktadır. Devlet ile yerel yönetsel kuruluşlarla güç ve sorumluluklar kanunlar yoluyla yapılmaktadır. Yasama organının çıkarmış olduğu kanunlarla yerel yönetimin yetki ve sorumlulukları rahatlıkla genişletilip, daraltılabilir. Yönetim bütünlüğünü sağlamak amacıyla anayasal olarak yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Yargısal denetim, vesayet denetimi gibi mekanizmalar yerel yönetimlerin karar ve uygulamalarını kısıtlayan veya rahatlatan gaz-fren ilişkisi şeklindedir. Yani kanunlara uymayan ve ulusal çıkarlarla örtüşmeyen yerel yönetim faaliyetleri engellenebilir, iptal edilebilir (Şengül, 2014: 8)

İdari yerinden yönetim, coğrafi ve hizmet yerinden yönetim olarak iki şekilde incelenmektedir. Coğrafi yerinden yönetimde görev ve sorumlulukların merkezi idareye bağlı olmayan ve kanunlarla tüzel kişilik kazanan bölge, il, belediye ve köy gibi faaliyetleri belirli coğrafi alanlarla sınırlı, halkın yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır. Yerel yönetimler bu ilkenin sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Selçuk, 2014: 10). Hizmet yerinden yönetimde ise bazı hizmetlerin kapsamı nedeniyle merkezi yönetim örgütü içerisinde yerine getirilmesi uygun bulunmamıştır. Bu hizmetler, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren, takibin yoğun bir şekilde uygulanarak etkin ve verimli bir kapsamda sunulması istenen, özellikle siyasilerin dış etkisinden uzak kalması amaçlanan hizmetlerdir. Bu nedenle söz konusu hizmetleri görmesi amacıyla kamu tüzel kişiliğine sahip kurum ve kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu kurumlar aynı zamanda kendi mali özerkliğine de kavuşturulmuş ve hizmetlerin etkin bir biçimde sağlanması amacıyla yetkiler verilmiştir (Şengül, 2014: 10).

### 1.1.2.2. Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları

Devletin yönetsel alanında uyguladığı her sistemin yararları ve sakıncaları bulunmaktadır. Söz konusu devlet aygıtı, fazlalaşan nüfus içerisinde her bireyin farklılaşan taleplerini yerine getirmesi mümkün olmamaktadır. Sosyo-kültürel, siyasal yapı ekseninde düşünüldüğünde bir ülkenin tarihsel yaşanmışlıkları da uygulanan sisteme etki etmekte ve bu sistem üzerinde yapılan güncellemeler her zaman olumlu karşılık da vermemektedir. Bu nedenle yerinden yönetim uygulamalarının da yararları olduğu gibi sakıncaları da olacaktır.

Yerinden yönetimin birçok yararından söz edilebilir. Yerinden yönetim ilkesi gereği temsili demokrasi vasıtasıyla en uzak noktalara kadar, halkın demokrasiyi yaşayarak öğrenmesine ve yönetimin halk tabanına yayılmasına imkân verdiği, temsil düzeyini artırarak demokratik katılımı sağladığı ve merkezi yönetimin gücünü dengeleyerek bireysel özgürlüklerin ayrıca yerel özerkliğin artmasını sağladığı genel kabul görmektedir. Bunlar haricinde yerinden yönetimin bir çok yararı bulunmaktadır (Gül, 2008: 93-94)

1. Yerinden yönetim, tercih özgürlüğünü ve özellikle hizmet sunumunda çeşitliliği artırmaktadır.
2. Vatandaşların kamu politikalarının oluşturulmasında söz sahibi olmalarını sağlamaktadır. Bu noktada, yerel düzeydeki halkın daha etkin katılımını sağlayabilecek mekanizmaların geliştirilmesi önem taşımaktadır.
3. Siyasal eğitim ve vatandaşlık eğitimi açısından önem taşıyan yerinden yönetim unsurları milli siyaset için bir staj ve okul muhtevasına sahiptir.
4. Yerel düzeyde yaşayan halkın yönetime daha kolay katılmasını ve erişmesini aynı zamanda kolaylıkla bilgi edinebilmesi ve hesap sorabilmesi için de yerinden yönetim unsurları önem taşımaktadır. Bu konuda ayrıca halkın hizmetlere olan duyarlılığı da artmış olmaktadır.
5. Yerinden yönetim yoluyla halkın taleplerine daha uygun çözümler elde edilebilmektedir.
6. Vatandaşların kendi sorunlarını sahiplenerek, yerel unsurlarla işbirliği yaparak söz konusu sorunlara çözüm üretme arayışı içerisinde olmayı tetiklemektedir.

7. Yerinden yönetim güçlendikçe devletin piyasa mekanizmaları içerisinde zayıflatmaktadır bu sayede verimlilik ve özgürlüklerin artmasına katkıda bulunmaktadır.
8. Hantal, bürokratik ve aşırı merkeziyetçi bir yapıda olan devletin tekeller yoluyla müdahale etmesinin önüne geçilmektedir.
9. Kırtasiyeciliği azaltarak ihtiyaçların daha hızlı giderilmesi ve çözüm odaklı politikalar üretilmesini sağlamaktadır.

Yukarıda sayılan özelliklerin tümü her ülkede aynı işlevi görmemektedir. Çünkü bahsedildiği üzere ülkelerin siyasi, sosyo-ekonomik geçmişleri, kültürel etkileşimleri söz konusu durumun tersi şeklinde etkileri de içerebilmektedir. Bu anlamda yerinden yönetimin sakıncalarından da bahsedilebilir (Gözübüyük, 2003: 39).

1. Yerinden yönetim kuruluşları açısından en önemli sorunlardan biri bu kuruluşların yeterli düzeyde mali olanaklarının olmamasıdır.
2. Söz konusu kuruluşlar teknik eleman sıkıntısı çekebilmektedirler.
3. Kuruluşların güçlenmesi genel anlamda ülkenin siyasi birliğini tehdit edebilmektedir.
4. Bölgeler arasında eşitsizlikler olabilmektedir.

Kamu hizmetlerini gerçekleştirmek adına kurulacak birimlerin faaliyet alanları ne kadar daraltılırsa, toplumun tercihlerini saptamak o kadar kolaylaşacaktır. Farklı bir söylemle, dar bir faaliyet ekseninde oluşturulmuş kurumlar aracılığıyla halkın hem tercihlerini elde etme olanağı kolaylaşmakta hem de yönetimdeki etkin rolü artmaktadır. Bu da demokrasinin zorunluluğu olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha etkin bir biçimde denetlenebilecek bu birimler halkın ortak ihtiyaçlarını bizzat belirleyip gerçekleştirmelerine imkan sağlamak demokratik esaslara uygun reflekslerdir. Bu anlamda yerel yönetimlere duyulan ihtiyaç teorik değil tam anlamıyla merkezi idarenin etkin müdahalesini sağlayan bir ihtiyaçtır. Bu anlamda yerel yönetimlerin tanımı ve kavramının ne olduğunu anlamak ihtiyaçların karşılanması yolunda önemli bir adım olacaktır (Nadaroğlu, 1986: 32).

## 1.2. YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE TANIMI

Yerel yönetimlerin üstün konumu, geçmişten günümüze sahip oldukları niteliklere bağlıdır ve halka en yakın hizmet birimi olarak görülmektedir. Günümüzde halka en yakın olan bu hizmet birimleri ( Güler, 2006:11-12) yerinden yönetim olarak da adlandırılmış siyasal bir unsur ve kavramdır (Keleş, 1983: 17) Ulus-devletin tek bir egemen güce dayanmakta olan demokrasi anlayışından, çoğulcu demokrasiye, merkeziyetçilikten, adem-i merkeziyetçiliğe doğru geçişin sürekli olarak tekrarlandığı ve tartışma konusu olduğu günümüzde yerel yönetimler gittikçe daha da önemli bir konuma gelmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015: 49)

Yerel yönetimlerin tanımlarına bakarak kavramın içeriğini incelemek önem arz etmektedir. Bu noktada Türk Dil Kurumu (TDK) yerel yönetimleri: *“İl, belediye veya köy halkının oradaki ortak yerel gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları oradaki halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisi, mahallî idare. Özeksel yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla, vargı örgenlerini doğrudan doğruya halkın seçtiği, demokratik ve özerk kuruluş, Halkın yönetime katılmasına olanak veren, kendi eliyle seçtiği yerel organlarca yönetilmesini içeren yönetim biçimi”* (TDK) şeklinde tanımlamıştır.

Anayasamızın 127’nci maddesine göre ise yerel yönetimler: *“İl, Belediye veya Köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”*. (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>)

Söz konusu tanımlara göre yerel yönetim biriminin varlığıyla vatandaşların temel haklarından en azından birini kullanmayı mümkün kılmasıdır. Vatandaşların mali olanakları çerçevesinde piyasa mallarına olan taleplerini artırmak ve bu mallardan istediğini tüketmekte özgür olmaları sonucuyla, mallara erişimlerde özgür olmaları gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Ancak tüm kamusal mal ve hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üretilmesi oldukça pahalı bir yöntemdir. Çünkü söz konusu üretilen malların yerel düzeyde yaşayan vatandaşların taleplerini ne kadar karşılayabileceği de şüpheli olacaktır. Bu noktada merkezi yönetim ile yerel yönetim

arasında bir iş bölümünün yapılması gerekir ve yerel yönetimler hizmet biri görevini ifa etmesi için çeşitli mal ve hizmetleri üretmelidir (Tekeli: 1983: 3).

Görülmektedir ki yerel yönetim tanımlarından yapılacak çıkarımlardan biri; ortak ihtiyaçların karşılanması üzerine kurgulanmış hizmet birimleri özelliği olmasıdır. Çünkü söz konusu hizmet birimleri yani yerel yönetimler halkın ihtiyaçlarını doğru ve yerinde tespit etmekte aynı zamanda da müdahale noktasında gecikmemektedir. Ancak yerel yönetim olgusu sadece teknik bir işbölümü organizasyonu değil, bunun ötesinde demokrasinin gerçekleştirilmesi için önemli bir unsur niteliğindedir. Yani bir diğer çıkarım ise demokratik mekanizmaların yerel yönetim unsurları içerisinde daha iyi işlediğidir.

Yerel yönetimlerin demokrasinin ayrılmaz bir parçası hatta “demokrasinin beşiği” olarak görülmesi söz konusu iddiayı güçlendirmektedir (Özden, 2014: 13). Müşterek ihtiyaçları karşılama yükümlülüğüne sahip olan yerel yönetimler, bu işleri yerine getirirken, yerel demokrasiye bağlı olup olmadıkları hususunda önemli bilgiler vermektedir (Çelik vd., 2008: 90). Demokrasi kavramının başat unsurları olan katılımçılık, çoğunluk ilkesi ve liderlerin hesap verebilme nitelikleri yerel yönetimlerde de geçerli unsurlardır (Keleş, 1983: 25). Demokratik yerel yönetim anlayışı, yerel demokrasinin yerel yönetimlerde etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanması ile anlam bulacağı açıkça görülmektedir.

Sonuç olarak, yerel yönetim, yerel düzeyde yaşayan üyelerin ortak ihtiyaçlarını karşılayarak, sosyal, kültürel ve ekonomik zenginliğine aynı zamanda da refahına yönelik yerel hizmetleri gerçekleştirmek üzere kurulmuş olan hizmet birimleridir. Genel bir yetki ve görevlendirme ile kendi sorumluluğu altında ve yerel düzeyde yaşayan vatandaşların yararı amacıyla hizmet sağlayan, herhangi bir ayırım gözetmeden insanı, yerel demokrasi ve yerel yönetimin temeline alan, işleyişinde şeffaflığı, katılımçılığı, hesap verebilirliği, insan haklarını ve çoğulcu demokrasi ilkelerini uygulayan, yerel tüzel kişiliğe sahip özerk ve demokratik bir yönetimdir (Yıldırım, 1993).

### 1.3. ULUSLARARASILAŞAN YEREL YÖNETİMLER

Devletlerin uluslararası ilişkiler düzeydeki dış politikalarında, ulusal politikalar olduğu kadar yerel yönetim politikaları da önem taşımaktadır. Ekonomi, çevre, sağlık, turizm, kültür, sanat ve diğer alanlarda yerel birimler yürüttüğü faaliyetler zamanla yerel dış politikanın doğmasına neden olmuştur. Yerel dış politika, çok aktörlü ve çok yönlü uluslararası diplomasiye katkı sağladığı gibi, yerel yönetimlerin dünyadaki diğer birimlerle olan ilişkilerini de önemli derecede etkilemektedir. (Daoudov, 2013: 5). Yerel yönetimlerin faaliyetlerini ulusal sınırlarının dışına çıkacak şekilde merkezi devlet politikalarının dışında ve bunu etkileyerek gerçekleştirdiği uygulamalar, yerel yönetimlerin uluslararasılaşması şeklinde nitelendirilebilir.

Yerel yönetimlerin uluslararasılaşma boyutundaki işbirliği ve stratejileri açıklanması amacıyla ülkeler, yoğunluklu olarak dış politika kavramını içeren “yerel dış politika” deyimini kullanmaktadırlar. Yerel düzeyde artık uluslararası ilişkiler daha profesyonel bir şekilde kurulmaktadır. Schuman, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki yerel yönetimlerin uluslararası girişimlerini anlatırken “yerel dış politika”, Salomon ise “ulus-altı dış politika” şeklinde kullanmaktadır (Daoudov, 2013: 28-29).

Yerel düzeyde ülkeler arası ilişkilerin yereller arası ilişkiye dönüştüğü ve yerelin ulus-üstü yani merkezi politikaya rahatlıkla müdahil olarak küreselleşme sürecinde farklı ülkelerle iletişime geçtiği bir durumda, “ulus-altı politika”dan diğer bir ifadeyle “paradiplomasi”den söz edilebilmektedir. Paradiplomasi, ulus-altı (merkeze bağlı) yerel ve bölgesel yönetimlerin birbirleriyle sınır ötesi ilişkilerini ifade etmektedir. Yani ulus-altı düzeyde dış politikaya yön veren politikalar silsilesidir.

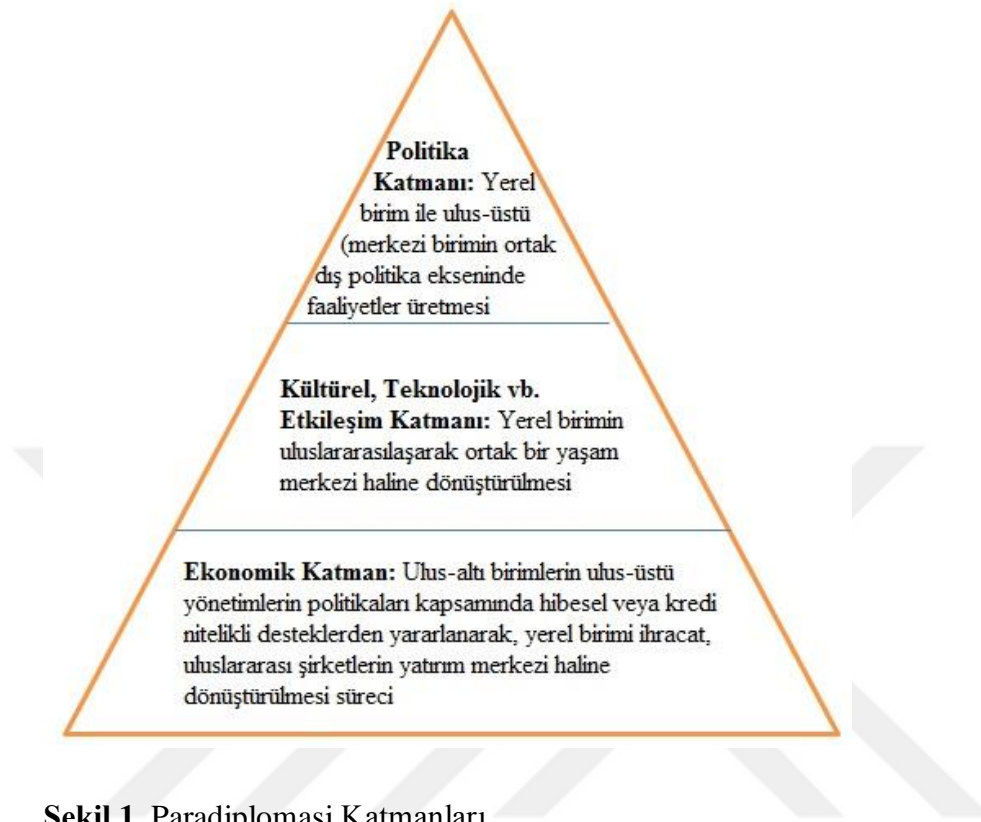
Paradiplomasi üzerine akademik çalışmalar ilk olarak Panayotis Soldatos tarafından gerçekleştirilmiştir. Geleneksel dış politika ve dış ticaretler üzerinde daha önce benzeri görülmemiş bir biçimde yerel birimler eliyle gerçekleşen ortaklıklar üzerine çalışmıştır. Yerel birimlerin farklı ülkelerdeki yerel birimlerle etkileşim halinde olarak sosyal, kültürel, ekonomik vb. etkiler ile ulusal sınırların delinmesini incelemiştir. Soldatos’a göre paradiplomasi, ulus-altı yönetimlerin, ulus devletlerin diplomatik ilişkilerini etkileyerek çalışmalarını değiştirebilecek eylemleri üretmektedir (Criekemans, 2009a: 1-2).

Ulus-devlet modelinin milliyetçilikle harmanlanmış ideolojik yapısıyla yönetilmesi günümüzde oldukça zorlaşmıştır. Özellikle yerel düzeyde yaşayan vatandaşların politika yapma süreçlerine siyasal ve ekonomik katılımlarının, demokrasi ilkeleri ile bağdaştırılması neticesinde uluslararası düzeyde yerel birimlerin birbirleriyle etkileşimi kaçınılmaz olmuştur. Ulus-üstü yönetimlerin engelleyemediği ve engellemeye çalıştığı an, uluslararası platformlarda “demokrasiye dokunma” uyarısını alarak çeşitli yaptırımlarla karşılaştığı bu süreçte paradiplomasinin devreye girmesi söz konusu olmuştur.

Paradiplomasi üç katmanlı olarak düşünülebilir. İlk katmanda ekonomik ilişkiler bulunmaktadır. Ekonomik ve finansal ilişkiler, dış kaynakları yerel birimlere yönlendirme amacı gütmektedir. Yerel düzeydeki birimlerini, uluslararası şirketlerin gözdesi haline getirmek, ihracat pazarı haline dönüştürmek, çeşitli hibe ve kredi desteklerinden yararlandırarak cazibe merkezi ilan etmek gibi ekonomik amaçlar bu katman içerisinde yer almaktadır. Bu aşama değerlendirildiğinde, çok küçük nüfuslu sıradan bir yerel birimin bile dünya ekonomisine yön vermesi mümkün görünmektedir. İkinci katman kültürel, eğitsel, teknolojik, teknik ve diğer alanlardaki işbirliğidir. Yerel birimlerin ulus-üstü kararlar neticesinde uluslararası bir boyut kazanması yabancı ülkelerle olan yakınlığına bağlı olarak değerlendirilmektedir. Çünkü paylaşabilecek ortak noktaları olan farklı iki ülkedeki yerel birimlerin yaklaşması mümkün olabilmektedir. Uluslararasılaşan bu yerel yönetimler, birbirleri ile kültürel, teknolojik ve teknik işbirliği geliştirerek, uluslararası düzeyde genel kabul görebilir. Bu da ulus-üstü yönetimin birçok alanda söz sahibi olmasını sağlamaktadır. Kültürel etkileşim yoluyla uluslararasılaşmış bir yerel yönetimin yaşayanları arasında günlük yaşam farklılığı olmadığından, birinci katmanın daha da genişlemesi sağlanmaktadır. Yani ikinci katman, alt katmandaki ekonomik işbirliği tabanını genişleterek daha da avantajlı bir duruma dönüştürebilmektedir. Üçüncü ve en önemli katman politik hususları içermektedir. Çünkü bu aşamada yerel birimler, merkezi devletin öngördüğü kimlikten farklı bir kimliğe bürünmeye başlamaktadır. Bu aşamada merkezi devlet artık kendi politika uygulamalarının yanında yerel birimlerin geliştirdiği politikaları da dikkate alarak süreci geliştirmektedirler (Lecours, 2008: 1). Ulus-üstü politikaların ulus-altı politikalarla çatışması sonucu dış etkiye açık hale gelmiş yerel birimlerin merkezi devlete karşı gelmesi sorunu ortaya



çıkabilecektir. Bu noktada merkezi hükümetin yerel birimlerin aldığı kararlara saygı göstererek ortak politikalar ekseninde dış politika araçları geliştirmesi gerekmektedir.



**Şekil 1.** Paradiplomasi Katmanları

Günümüzde diplomatik faaliyetler artık sadece merkezi devletin tekelinde olmaktan çıkmaya başlamış, diplomatik etkinlikler ağı genişlemiştir. Paradiplomasi yoluyla Crikman'ın (2009) ifadesiyle “*yerel dış politika aktif bir görünüm kazanmıştır*”. Bu noktada üniter yapıdaki devletlerin korkusunu da anlamak gerekmektedir. Çünkü üniter yapıdaki bir devlette yerel yönetimlerin uluslararası dış politikaya müdahalesi kabul edilebilir nitelikli bir faaliyet değildir. Ancak bu noktada getirilecek öneri; yerel yönetimler, adem-i merkeziyetçilik kapsamında paradiplomasinin ilk iki katmanında serbest bırakılabilir. Çünkü merkezi devletin yerel üzerindeki aşırı baskısı istemeyeceği sonuçları ortaya çıkarabilir. Aşağıda detaylı olarak incelenecek olan uluslararasılaşma faktörlerinden küreselleşme ve yerelleşme olgusunun sürekli olarak devam eden niteliği, merkezi devletin, yerel yönetimler üzerindeki tahakkümünü azaltıcı unsur olarak görmesine neden olmaktadır.

Ekonomik ve kültürel işbirliği çerçevesinde yerel yönetimlerin dış politikada etkin bir rol almaları, merkezi devletin de önemseyeceği bir olgudur. Çünkü, yerel dış

politika kapsamında üniter devletlerdeki yerel birimlerin kuracağı uluslararası işbirliği örgütleri, yerel yönetimler birliği gibi oluşumlar neticesinde uluslararası platformlarda kendi politikalarını üretme mekanizmalarını geliştirme açısından önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin bütünsel anlamda ülkeye yapacağı ekonomik ve kültürel katkı, merkezi devletin, uluslararası arenada dile getirebileceği politik bir olguyu ortaya çıkarmaktadır. Yerel düzeyde yaşayan vatandaşların kendi hizmet birimlerinin dâhil olduğu uluslararası oluşumlar aracılığıyla elde ettiği kazanımlar aynı zamanda merkezi devleti yöneten hükümetin de oy potansiyelini artırıcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Üniter devlet yapılanmasında yerel dış politikanın eğimi merkezi devlete kaymışken federal devlet sisteminin temelini oluşturduğu siyasal yerinden yönetim yapılarında durum biraz daha olgunlaşmıştır. Diplomatik etkinlikler üreten ağlar federe devletler aracılığıyla, federal yapının işini kolaylaştırmaktadır. Özellikle yasama yetkisine sahip bölgeler şeklinde örgütlenmiş bu yapılarda, nicel ve nitel anlamda diplomatik etkinlik artmıştır. Bu da hükümetlerin ve yerel birimlerin kendi inisiyatifleriyle yatırım çekme, kültürel etkileşim sağlama gibi unsurları gerçekleştirmelerini sağlamıştır. Esas itibarıyla ulus-altı politikaların temelini siyasal yerinden yönetim yapılarıyla kol kola geliştiği söylenebilir (Criekmans, 2009b: 38).

Yerel dış politikanın gelişmesi hem küresel hem de yerel ortaklıkların kurularak sürekli büyümesi, sınır-ötesi işbirlikleri bahsi geçen kardeş şehircilik anlayışını ilerletmiştir. Kardeş şehircilik olgusu da uluslararasılaşma kapsamında ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kardeş Şehircilik, bir ülke veya bir bölgede ekonomik, kültürel ve sosyal alanlarda kalkınma için uygulanan bir ortaklık modeli olarak nitelendirilebilir. Bazı durumlarda bu yönetimler arasında işbirliği şeklinde olmakta iken bazı durumlarda da belirli bir bilgi-deneyim alışverişi şeklinde gerçekleşebilir (Aktulun, 2015: 64). Bu ortaklıkların kurulması çoğu zaman zorunlu nedenlerden dolayı olmaktadır. Coğrafi koşulları ve yaşam tarzları aynı olan şehirlerin birbirleriyle olan ekonomik işbirliğini geliştirmesi amacıyla gerçekleştirdikleri ortaklıklar buna örnek olarak gösterilebilir. Bu noktada üniter yapılanmaların işine gelen bir olgu olarak da işaret edilmektedir. Çünkü kardeş şehircilik sayesinde paradiplomasinin üçüncü katmanına çıkmadan ilk iki katmanda yerel dış politika geliştirilebilmektedir.

Kardeş şehircilik her ne kadar yerel yönetimlere ait bir ortaklık biçimi gibi görünse de bölgesel ve bunun ötesinde küresel nitelik taşımaktadır. Yerel yönetimler arası birleşmeler, sınırları aşan niteliğiyle sosyo-kültürel ve ekonomik farklılıkların azaltılmasını sağlamaktadır. Kardeş şehircilik de bu birleşmelerin kanıt niteliği taşıyan modelidir. Kardeş şehir ilişkileri taşıdığı amaç ekseninde farklı kültürlerden olan halkların birbirlerini tanıması, fikir ve bilgi alışverişlerinde bulunması bölgesel ve küresel nitelik taşımalarının örneklerindedir (Aktulun, 2015: 67).

Paradiplomasi ile yerel ve bölgesel yönetimlerin sınır-ötesi işbirlikleri, kardeş şehir uygulamalarıyla desteklenmesi daha kolay görünmektedir. Küreselleşmenin etkisiyle birlikte ortaya çıkan söz konusu ilişkilerde merkezi otoriteden çok yerel otoritelerin ilişkileri artık ön plana çıkabilmektedir (Daoudov, 2013: 28-29).

Dünya’da değişen yöntemlerle beraber, yerel ya da bölgesel aktörlerin elindeki insan gücü kalitesi, bilgi ve teknoloji düzeyleri, ilişki kurma ihtiyaçları ve yeniliklere erişme istekleri artmaktadır. Dolayısıyla, yörelerin, kentlerin taşımış olduğu özellikler sadece yerellelikle değil, fiziki sınırların aşıldığı bir nitelikte dönüşüm geçirmektedir. Bu bağlamda bölge, yöre ve kentler sadece ulus-devletin bir parçası olarak kalmamakta dünyanın birçok yerindeki benzer özelliklere sahip bölgeler, yöreler ile işbirliği ve ortaklık gerçekleştirilebilmektedir (Aktulun, 2015: 20).

### **1.3.1. Yerel Yönetimlerde Uluslararasılaşma Faktörleri**

1970’li yılların ikinci yarısından sonra ortaya çıkan krizler ortamından geçen uluslararası politik ve ekonomik süreçler, 1980’lerden itibaren küreselleşme ve özellikle uluslararasılaşma ekseninde yeni bir uzlaşma metoduyla tanışmıştır. Ortak bir anlayışa dayanan söz konusu durum, daha az devlet, finansal düzenleme, yeni doğmuş uluslararası ve uluslar üstü organizasyonlarla uyum fonksiyonlarını dikte etmiş ve ilgili konuları olmazsa olmaz yapılar olarak ulus-devlet gündemlerine oturtmuştur. Gündemlerini güncellemek zorunda kalan ülkeler, bu süreçte ortaya çıkmış olan yerelleşme/yerindeleşme, yerel yönetimlerin güçlenmesi, kentleşme, bölgeselleşme, katılımcı ve çoğulcu demokrasi gibi kavramlar ekseninde yoğunlaşma sağlamışlardır. Doğal olarak ülkeleri bu sürece iten aynı zamanda küreselleşmenin de etkisiyle yerel yönetimlerin uluslararası alanda aktif olmalarının sonucu olmuştur (Ökmen ve Özer, 2015: 163-164).

### 1.3.1.1. Küreselleşme Temelli Yerel Yönetimler

Küreselleşme ya da Globalleşme, son zamanlarda çok sık olarak kullanılan kavramlardan birisidir. Küreselleşme, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda çeşitli ortak değerlerin yerel ve milli sınırları aşarak uluslararası bir etki alanı bulmasını ifade etmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde benimsenmiş olan ekonomi politikaları gün geçtikçe birbirine benzemektedir. Sosyalizmin sona ermesi ile birlikte dünyada serbest piyasa ekonomisi, yani liberal ekonomik düzen giderek yaygınlaşmıştır. Dünyadaki tüm ülkelerde kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonları yeniden tanımlanmaya çalışılmakta ve üzerinde araştırmalar yapılmaktadır. Devletin piyasadaki öneminin küçültülerek piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması görüşleri önem kazanmaktadır. Bu anlamda devletin küresel ekonomiyle buluşması zaman içerisinde yaşıntılarla birleşerek yerel düzeydeki halka kadar uzanan bir sızıntı halini almaktadır (Aktan, 1998: 1).

Söz konusu sızıntıların ortak bir yönetim modeli çerçevesinde gündeme gelmesi yönetimdeki tüm çalışanların, verimlilik ve yüksek performansının artırılması gereğini ortaya koymaktadır. Tüm üretim faktörlerinin bir arada kullanılmasıyla yerinden yönetim; ekip çalışması, yetki ve sorumluluk gerektirmektedir (Özer, 2006: 151). Bu durum, temsil ve liberal demokrasi bağlamında ortaya çeşitli sonuçlar koyarken diğer taraftan da yerelliğin gücünü artırıcı bir etkiye neden olmaktadır(Özer ve Ökmen, 2015: 167).

Yerelliğin gücünü tartmadan önce küreselleşme ile paralellik gösteren bölgeselleşmeden de bahsetmek gerekecektir. Bölgeselleşme Gümrük tarifelerini ve tarife dışı araçların tamamen kaldırılmasını, ticaretin serbestleştirilmesini, ortak maliye ve para politikasının uygulanmasını amaçlar. Bölgeselleşme süreci küreselleşmeden daha derin bir olgudur ve bütünleşme sürecine sahiptir. Her ikisi de ülkesel sınırları aşındırdığından birbirini beslemektedirler (Al, 2009: 56-57). Bunun en güzel örneklerinden birisi Avrupa Birliği'dir. Avrupa Birliği bölgesel entegrasyonu sağlamış başarılı bir proje olmanın yanı sıra ileride anlatılacak olan bölgesel politikalarla yerel yönetim arasındaki ilişkiyi geliştiren mekanizmalar oluşturmuştur.

Küreselleşme sürecinde sürekli ortaya çıkan teknolojik gelişmeler, kentleşme ve demokrasinin niteliğinde ortaya çıkmış değişimler gibi günümüzdeki ulus-devletlerinin nitelik ve yapısını aynı zamanda da dünyanın yerleşik düzen işleyiş ve mekanizmasını kökten değişimler ulus-devlet yapısında da önemli değişikliklere neden olmaktadır. Bu değişimlerin başında ise yerel yönetimler gelmektedir (Ökmen, 2005: 11). Çünkü küreselleşme ve modernleşme sürecinin devamını artarak isteyen yerel birimlerde yaşayan halk, daha fazla özgürlük arayışı içinde olmuş, dünyanın bir çok yerine yayılarak bu arayış artmıştır. İnsanların küresel boyuttaki hizmetlere ulaşabilmeleri için yerel düzeyde görevli yöneticileri etkilemeleri gerekmektedir (Berger, 2003: 18).

Özellikle İngiliz, Amerikan ve Fransız devriminin devamında küreselleşme süreciyle evrilen yerel yönetimler ve yerel yönetim anlayışları ulus-devletlerin geleneksel merkezîyetçi bakış açılarındaki değişikliklere neden olmuş (Tehraniyan, 2002: 56) veya açıkça bir ifadeyle bakış açılarındaki zorunlu değişikliklere gitmek zorunda kalmıştır. Bu bir anlamda yerel düzeyde yaşayan halkla merkezin barışma süreci olarak ifade edilebilir. Çünkü bu birimlerde yaşayan halkın kendi elleriyle seçtikleri yöneticileri, küreselleşme sürecinde, etkisi altında kaldıkları koşulların uluslararası piyasadan kendilerine aktarılması yoluyla baskı altında tutabilmektedir.

Demokratikleşme ve yönetim anlayışlarında yaşanan değişimlerle ortaya çıkmış olan yerelleşme ve bölgeselleşme eğilimleri, bilgi toplumu yolunda ilerleyen ve özellikle küreselleşme kapsamında ortaya çıkmış olan sürecin en önemli özelliklerinden birisidir. Bunun nedeni söz konusu sürecin toplumun merkezîyetçi yapısını ve temsile dayalı demokrasisini oldukça hızlı bir biçimde dönüştürmektedir. Bu dönüşümün yönü de katılımcı-çoğulcu demokrasi ve adem-i merkezîyetçiliğe doğru olmuştur. Bu anlamda yerel yönetimler, gelişen süreç içerisinde küreselleşme sonucu etkisini daha da artıran yerellik, değişmiş alan ve en çok etkilenen olgu olarak ortaya konmakta ve bu anlamda demokratikleşme eğilimleri, etkin ve verimli hizmet sunmaya yönelik amaçlar olarak söz konusu sürece katkıda bulunmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2000: 625-626). Bu bağlamda küreselleşme temelli yerel yönetimlerin demokratikleşme faktörünü de incelemek önem arz etmektedir.

### 1.3.1.2. Demokratikleşme Faktörü

Yerelin ve yerel yönetimlerin uluslararasılaşması için toplumsal karar mekanizmalarının harekete geçirilmesi demokratikleşme faktörünün gereğidir.

Dünyada küreselleşme terimi demokratikleşmenin öncülüğünde ifade edildiği düşünüldüğünde o dönemlerde insanların küresel özgürlüğünün talep edilebileceği öngörüldüğü ileri sürülebilir. İnsanların demokratik yönetime sahip olma biçimi çeşitli koşulların olması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Demokrasi kavramının bir yerde olduğundan bahsedebilmek için toplumculuk ve topluluk bilinci, eşit, özgür, açık, hesap verebilir, toplumsal karar alma gibi unsurları da taşımalıdır (Scholte, 2005: 350). Genellikle demokrasi, halk tarafından yönetim talebinin özetlenmiş, halkın kendi yönetimi fikrine dayanmaktadır bu fikrin yanında ise yönetime kendisinin katılmasını önermektedir. Ayrıca söz konusu öneriyle kalmamakta bu katılımın nasıl olması gerektiğinin şekil şartlarıyla birlikte uygulanma prensiplerini de göstermektedir. Bunun en somut hali ise yerel birimlerde yaşayan vatandaşın bulunduğu yerdeki yönetime katılımıdır (Heywood, 1992: 112).

Demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki ilişki katılımcılık boyutunda yüklediği önem nedeniyle oldukça ilgi duyulan bir konu olmuştur. Söz konusu ilişki her kesim tarafından pozitif olarak kurgulanmıştır. Yerel yönetim unsuru, ulusun siyasal eğitiminin edimsel kısmı olarak bir demokrasi okuludur. Ayrıca yerel yönetimler, yerel düzeyde yaşamakta olan halkın ortak işleri birlikte yönetmeye alıştıran bir siyasi eğitmen aynı zamanda bir bireyin özel biçimde yetişmesine olanak vererek devletin kararlı ve uyumlu bir toplumsal ortamda varlığını sürdürmesine güvence altına alan bir araçtır. (Hill, Aktaran: Güler, 2006: 53).

Bugün yerel yönetimler, demokratik anlayışın benimsenmesi, siyasal sistemin olgunlaşması ve uluslararası barışa katkı sağlanması yönünden önemlidir. Bu sayede yerel yönetimlerde gösterilecek başarılarla halkın yönetime katılması daha da artabilecektir. Bundan dolayı yerel yönetimler, neredeyse her ülkede demokrasinin en önemli kurumlarından biri olarak görülmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler; yöneticilerin istişari yollarla hizmet gerçekleştirmesi, halkın yönetime katılması, hesap verme sorumluluğu, çoğunluk ilkesi gibi değerleri içinde barındırarak

demokrasi kültürünün önemli alt yapılarını oluşturmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 50).

Uluslararasılaşan yerel yönetimlerin demokratikleşme faktörü ile modern vatandaşlık anlayışı ve kurumları daha doğrudan bir demokrasi biçimini de sağlamaktadır. Yani yerel yönetimlerin demokratikleşme faktörü, temsili demokrasi<sup>1</sup>den doğrudan demokrasi<sup>2</sup>ye yaklaştıran bir etkisi de bulunmaktadır. Halkın yönetime seçim yoluyla katılmasının ötesinde demokratikleşme faktörü sayesinde sıradan bir bireyin istekleri ve talepleri daha fazla dikkate alınmaktadır. Aynı şekilde anlamlı diyaloglar, yapıcı tartışmalar ve sorunları çözme odaklı geliştirilen mekanizmalar yoluyla vatandaşın talepleri yerine getirilebilmektedir. Topluluk içerisindeki çıkar gruplarının talepleri dinlenebilmekte, etnik kökenleri ile dini yaşayışları farklı olan insanların birbirlerine olan hoşgörülerini de artabilmektedir. Bireyi merkezine alan yönetim anlayışıyla aynı yönde hareket eden yerel yönetimin katılım mekanizmaları sayesinde yerel demokrasi “siyasi eğitim” sürecini kolaylaştırmaktadır. Bu sayede yerel yönetim birimlerinde halkı ve onların ihtiyaçlarını iyi tanıyan profesyonel yöneticiler, kamu görevlileri etkili, verimli ve bilinçli olarak karar alabilmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimin demokratikleşme faktörünün tüm gereklerini yerine getirmesi aynı zamanda sosyal refahı da teşvik ederek kendine güvenen ve kendini yöneten bir topluluk inşa eder (Sisk, 2001: 12-13)

### 1.3.1.3. Yerelleşme/Yerindeleşme Faktörü

Günümüzde küresel politika anlamında bakıldığında yerelleşme/yerindeleşme ve yerel(cilik) üzerine konuşurken ve daha özerk yerel yönetimler ile daha çok yerelleşme isterken, sadece yerel yönetimleri değil aynı zamanda merkezi örgüt yapısını da değiştirmek istenmektedir. (Güler, 2006: 17). Değişim eğilimlerini incelediğimizde küreselleşme ile birlikte incelenebilecek diğer bir kavramın yerelleşme olduğunu görebiliriz. İngilizce küreselleşme (globalleşme) ile yerelleşme kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşmuş “Glokalleşme<sup>3</sup>” (küyerelleşme) son günlerde

---

<sup>1</sup> **Temsili Demokrasi:** Bir ülkede yaşayan vatandaşların egemenlik haklarını seçtikleri temsilciler aracılığı ile kullandığı demokrasi uygulamasıdır.

<sup>2</sup> **Doğrudan Demokrasi** ise, halkın egemenliğini doğrudan doğruya kendi kendine kullanabildiği demokrasi şeklidir.

<sup>3</sup>İlk kez Sosyolog Roland Robertson tarafından kullanılan Glokalleşme (Globalization) terimi, küreselleşme ve yerelleştirme kelimelerini birleştirmiştir. Robertson, küreselleşmeyle ilgili olarak

sıklıkla kullanılan ve benimsenen kavramlardan biri haline gelmiştir. Glokalleşmeyi/küyerelleşmeyi kısaca tanımlayacak olursak; küresel gerçeklerden hareket ederek uluslararası ilişkilerde küresel düşünüp, dışa yönelmeyi, dünyadaki ekonomik sistemler ile bütünleşmeyi ifade etmektedir. Ülke içerisinde ise merkezi yönetim vasıtasıyla siyaseti ve ekonomiyi yönlendirmekten ziyade yerel yönetimleri daha da güçlendirmeyi nitelemektedir. Yani yerelin küresel dünya ile eşgüdümlü olarak dönüşmesidir (Aktan,1998: 3). Güler'in de dediği gibi “yerel değişiyorsa, merkez de değişiyor demektir” (Güler, 2006: 17).

Yerel yönetimler, bir ülkenin demokratikleşmesinde önemli rol oynamaktadır. Yerel düzeyde demokrasi olmadan ülkede de demokrasiden bahsetmek pek mümkün değildir. Dolayısıyla sağlıklı işleyen bir demokratik sistem için yerel demokrasilerin varlığı şarttır (Yaylı ve Pustu, 2008: 134). Bu nedenle yerel özgürlük için yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerin tahakkümünden kurtarılımları önem arz etmektedir. Ancak yerelleşme bir taraftan, yerel düzeyde yaşayan vatandaşların yönetim mekanizmasına dâhil olmasını sağlayarak demokrasiyi geliştirme görevi görürken, diğer taraftan despotizmi ve yerel tiranlığı da canlandıracak bir etkiyi ortaya çıkarabileceği düşünülmektedir. Alvin Toffler, yerelleşmenin sakıncasını “Yirmibirinci Yüzyıl Demokrasisi” isimli yazısında şu şekilde ifade etmektedir: “Politik adem-i merkezileştirme demokrasi için bir güvence değildir, bu değişik yerel tiranlıkları da mümkün kılabilir. Yerel politika çoğu kez ulusal politikadan bile yozdur.” (Aktan, 1998: 4).

Toffler'in düşüncelerini savunarak anlatan Aktan şu cümlelerle kendi düşüncesini ortaya koymuştur (Aktan, 1998: 4):

*“Toffler bu kaygılarında bana göre de son derece haklıdır. Yerelleşme, ya da yerinden yönetim derken, bunun mükemmel bir yönetim olacağını düşünmek hayalden başka bir şey değildir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerden daha iyi yapabileceği bazı görevleri vardır. Koordinasyon, standart oluşturma, genel kuralları ve ilkeleri tesbit etme, hukuka uygunluk denetimi gibi bir takım görev ve fonksiyonlar merkezi yönetimin elinden alınmalı mı? Sanıyorum, yerel yönetimlerin her istediklerini yapabilmeleri yerel demokrasiyi yozlaştırabilecektir. Sonuç olarak, bazı küresel gerçekleri tanımamız ve bu gerçeklerin olumsuz etkilerini gözardı*

---

sosyolojik söylemin küreselleşmenin kendisinden kaynaklandığını savunmaktadır. Çünkü küreselleşme henüz tam olarak tamamlanmamış ve belirsizliklere bürünmüş bir nitelik olarak görülmektedir. Japon iş dünyasından ödünç alarak literatüre kazandıran Roland Robertson bir anlamda küreselleşmenin gerçekte bir yerel olgu olduğunu ve dünya çapındaki değişim süreci her zaman yerel anlamda yapıldığını belirtmektedir. Bu nedenle küresel kültür ile yerel kültürlerin birbirine karşı iki güç olmadığını söylemektedir.



*etmeden uygulamamız gereklidir. Özetle; içe kapalı bir otarşizm felsefesi artık eskimiş bir anlayıştır. “Kendin pişir, kendin ye”, “kendi uçağını, kendin yap” anlayışları artık geçerliliğini yitirmiştir. Yerli malı haftalarını kutlamanın zamanı çoktan geçmiştir. Yapılması gereken, küreselleşme gerçeğini görerek ve kabullenerek dünya ekonomisi ile bütünleşmektir.”*

Ancak bu bakış açısının tersine bir düşünceyi Özer (Özer, 2006:242):

*“Bu olumsuz bakış açısının ancak, yerelleşmenin yerel demokrasinin gerektirdiği gibi kullanılamaması durumunda meydana geleceğini belirtmektedir. Demokrasiyi geliştirmek için yerel demokrasiyi kullanan ülkeler, bu bilinçle söz konusu olumsuzluklara boyun eğmeyecektir”*

şeklinde bir açıklama ile yerelleşme ile küresel dünyanın bütünleşmesi önemine vurgulamıştır.

Yerel oluşumlar ülke içerisinde devletin otoritesinin sağlamasında önemli rol almaktadır. Modern bir devletin minyatürü ve laboratuvarı niteliğinde olan yerel otoriteler toplumsal düzenin sağlanmasında, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde, bireysel taleplerin ve sorunların çözülmesinde önem taşımaktadır. Yerelleşme vatandaşların yönetime doğrudan katılmasının ve yönetimde etkinliği sağlamanın en uygun yolu olarak görülmektedir. Sonuç olarak, yerelleşme vatandaşların yönetime doğrudan katılmasının ve yönetimde etkinliği sağlamanın en uygun yolu olarak görülmektedir (Al, 2009: 64).

#### **1.4. AVRUPA BİRLİĞİ YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI**

Kurumsal yapısını yerel yönetimlerin özerkliğine borçlu olan aynı zamanda yerelden-bölgesele uzanan bir yapıya sahip Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere verdiği önem oldukça fazladır ve bunu tam olarak anlamak için Avrupa Birliği'nin geçmişine kısaca bakmak gerekmektedir.

Avrupalı siyasetçilerin ve devlet adamlarının, Avrupa'da kalıcı barışı sağlama ve sürdürme çabaları ikinci dünya savaşından sonra hız kazandı. Dönemin Fransa Dışışleri Bakanı Robert Schuman, Avrupa Devletlerini, elik ve kömür üretiminde alınacak kararları bağımsız ve uluslararası bir organizasyona devretmeyi teklif etti. Çünkü Schuman biliyordu ki Avrupa'da kalıcı bir barış sağlanabilmesi için Almanya ve Fransa arasındaki kavganın bitmesi gerekmektedir.. Bu nedenle Schuman'ın önerisi neticesinde 1951 yılında Federal Almanya, Belçika, Lüksemburg, Fransa, Hollanda ve İtalya'dan oluşan Avrupa Kömür ve elik Topluluğu (AKÇT) kuruldu.

Altı üye devlet malların, hizmetlerin ve işçilerin serbest dolaşımına dayanan bir ekonomik topluluk kurulmasına karar vererek Roma Anlaşmasını imzaladı. Roma Anlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu(AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kuruldu. Söz konusu topluluklar 1967 yılında tek çatı altında toplanarak “Avrupa Toplulukları” adını almıştır. Avrupa Toplulukları, kurulmasının akabinde 1968 yılında Gümrük Birliği politikaları benimsenmiş, 1973 yılında da Birleşik Krallık, Danimarka ve İrlanda’yı üyeliğe kabul ederek ilk genişleme dalgasını gerçekleştirdi. Ancak birkaç yıl sonra dünyadaki durgunluk ve mali yükün ülkeler arası paylaşılması konusundaki çekişmeler neticesinde topluluğun daha da güçlenerek bu süreçten çıkması için 1985’te Jacques Delors başkanlığındaki komiston Beyaz Kitabı hazırladı. Beyaz Kitaba bağlı kalan Topluluk, 1 Ocak 1993’e kadar kendisine tek Pazar oluşturma konusunu hedefledi. Bunun neticesinde 17 Şubat 1986 yılında Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, Lüksemburg ve Portekiz tarafından, 28 Şubat 1986 yılında ise Danimarka, Yunanistan ve İtalya tarafından Tek Avrupa Senedi imzalanmıştır. Birkaç sene sonra dünyanın ekonomik ve siyasal metabolizmasını derinden etkilemiş olan Berlin Duvarının yıkılmasının akabinde Doğu Almanya ile Batı Almanya birleşmiş bu da Avrupa’nın siyasi yapısını oldukça önemli bir biçimde değiştirmiştir. Bunun neticesinde üye devletler bağlarını güçlendirmek amacıyla 9-10 Aralık 1991 yılında Maastricht’te toplanmış ve günümüz Avrupa Birliği’nin kurucu anlaşması olan Maastricht anlaşması imzalanmıştır.1 Kasım 1993 yılında yürürlüğe giren anlaşma aynı zamanda 1999 yılında parasal birliğin de tamamlanmasını öngörmüştür. 2004 yılında 10 yeni ülke (Çek Cumhuriyeti, Estonya, GKRY, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya) birliğe dahil olmuştur. 2013 yılında ise Hırvatistan birliğe dahil olarak üye sayısı 28’e yükselmiştir (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=105>).

#### **1.4.1. Yerel Yönetimlerin Avrupa’daki Tarihsel Gelişimi**

Yerel yönetimlerin demokrasinin kökeni olduğu konusundaki savlardan birisi konuyu tarihsel sürece götürerek değerlendiren kuramlardan oluşmaktadır. Bu yoruma göre yerel yönetimler demokrasinin kökenidir. Küçük yönetim birimlerinde söz hakkı elde edebilmek ve karar mekanizmasına iştirak edebilmek oldukça önemli

hale gelmiştir. Avrupa tarihine baktığımızda demokrasi başlangıç zamanı 12.yüzyıla kadar uzanan zengin yerel yönetim geleneğinin ürünüdür (Güler, 2006: 35).

Yerel Yönetimler Avrupa tarihine özgü olarak görülmektedir. Günümüz anlamıyla yerel yönetimlerin şekillenışı 19. yüzyıldır fakat ilk olarak 11. Yüzyılda komünlerle birlikte ortaya çıkıp yaygınlaştığı söylenebilir. Bununla birlikte “kent yönetimi” olmasından dolayı yerel yönetimlerin tarihsel geçmişini Roma şehirlerine ve Eski Yunan site devletlerine dayandıran görüşler de bulunmaktadır. Ancak yerel yönetim tarihinin daha iyi anlaşılabilmesi için 11.yüzyıldan itibaren komün tarihine değinerek başlamak yerinde olacaktır (Coşkun ve Uzun, 1999: 7-8).

Pirenne, komün yönetiminin oluşumunu kentlerin kurulmasından sonra meydana geldiğini belirtmektedir. Ona göre kentlerin oluşmasıyla bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Kentlerin en önemli unsuru olan tüccar kesimi bu sorunları çözmek amacıyla bir araya gelme ihtiyacı hissetmiş ve ortak bazı talepler dile getirmişlerdir. Bu isteklerin vardığı nokta Pirenne’ye göre az ya da çok genişletilmiş öz yönetim ve siyasal özerkliktir (Pirenne, 2011: 138) Ortaçağ komünlerini ortaya çıkaran neden, belirli toplu ihtiyaçların karşılanması ve yerel kimliğin oluşturulması ihtiyacıdır. Bu bağlamda komünlerin esas görevi, kentsel alandaki yaşayanların yönetilmesi ve hizmetlerin gerçekleştirilmesidir. Sonuç olarak bu birim belediye “municipality” olarak isimlendirilmiştir (Ertan, 2002: 24).

10 ve 11. Yüzyıldaki gelişmeler ekseninde ortaya çıkan özerk komünler 1250’li yıllardan 1550’li yıllara kadar olan süreç içerisinde merkezi devlete dönüşüm yaşamışlardır. Komün yönetimler siyasal özerkliğe sahip, feodal lordlara karşı muhalefet yoluyla özerkliklerini elde etmiş yönetim birimleridir. Bu birimler her bölgede farklılık gösterse de yönetici olarak bir belediye başkanı bulunmaktaydı. Bu başkan kimi zaman halk tarafından kimi zaman da kral tarafından seçilmekteydi. Ayrıca başkanın yanında burjuva meclisi veya parlement denilen bazı meclisler yönetime katılmaktaydı. Bu durum halkın da karar mekanizmaları içerisinde yer almaya yavaş yavaş başladığının bir göstergesi olmuştur (Coşkun ve Uzun, 1999: 12).

Bunların yanı sıra, kent yönetimi olması bakımından, yerel yönetimlerin tarihsel geçmişi Eski Yunan site devletleri ile Roma serbest şehirlerine de dayandırılabilir. Çünkü antik site, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan ve kendi kendini yöneten

insanların oluşturduğu demokratik ve en küçük yönetsel bir birim özelliğine sahipti. Siyasal işlevi, karar alma gücü ve bu kararların devamında çeşitli yetkileri bulunmaktaydı (Keleş, 1992: 30).

16. ve 17. Yüzyıllarda başlıca iki önemli unsur komün yönetimlerini zayıflatmıştır. Bunlardan ilki; krallık yönetimlerinde oluşan ve gittikçe daha da sertleşen bir merkezîyetçilik anlayışıdır. İkincisi ise, kapitalist üretim biçimine doğru evrilmedir. Kralların merkezîyetçi tutumu dönemin siyasal koşulları gereği ortaya çıkmıştır (Coşkun ve Uzun, 1999: 12). Çünkü o dönemde siyasal söylemlerde değişimler meydana gelmiş, ulusçuluk merkezi otoriteyi güçlendiren en önemli dinamiklerden biri olmuştur. Burada devletin kentlerden daha da üstün bir yapıya büründüğü de söylenebilmektedir.

Yerel yönetimlerde esas dönüşüm, 18. Yüzyılın sonunda Fransız ve Sanayi Devrimi ile geleneksel toplumdan, sanayi toplumuna geçilmesiyle yaşanmıştır. Çünkü ortaya çıkan kentler artık sanayinin merkezi olarak görülmüş, buralara köylerden yoğun bir göç akışının olmasının başlangıcı olmuştur. Söz konusu göçlerin ve kapitalist ruhun kentlere yayılmasıyla kentler 19. Yüzyılda, daha önceki dönemlerden farklı olarak yoğun nüfus, hava kirliliği, alt yapı problemleri, çarpık kentleşme gibi sorunlarla karşılaşmışlardır. Söz konusu sorunlara yönelik geliştirilmeye çalışılan çözümler, Avrupa yerel yönetim anlayışını derinden etkilemiş ve yeni sistemlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Uyar, 2003: 1).

Burjuvazi sınıfı; desteklediği sanayileşme ve bunun getirdiği sonuçlardan biri olarak modernleşme ile birlikte, kentlerde oldukça güçlenmiştir. Yaşadıkları kentlerde bu kesimin yönetim mekanizmalarında söz sahibi olmak için gerçekleştirdikleri mücadeleler, çağdaş ve modern kent yönetiminin temelini oluşturmuştur. Yerelde yönetime katılma, Avrupa'da kurumsallaşmış bir süreç ve yerel yönetim pratikleri bu dönemde olgunlaşmıştır. Yerel otoriteler, merkezi otoriteden ayrı olarak daima özerk bir biçimde yetkiye sahip olmuş ve bu kamusal yetki vatandaşların doğrudan veya dolaylı olarak yönetim sürecine katılmalarıyla sürekli hale gelmiştir. Batı dünyasında vatandaş olma kentli olmayla özdeşleşmiş, kent yönetimine katılmayla anlam bulmuştur. Tüm bunlar Avrupalılar için medeniyet anlamına gelen kavramın içini dolduran ve anlamlandıran ana olgular olarak kabul görmüştür (Ökmen ve Parlak, 2015: 66).

Yukarıda değinildiği gibi kent yönetimlerini de içine alarak tüm yerel otoriteler, Avrupa toplumlarının temel yapı taşlarından biri olmuş, siyasi ve toplumsal tarihinin ana faktörleri haline gelmiştir. Bugüne kadar ulusal düzeydeki siyasi kapsamı da belirleyen yerel aktörler, aşağıda bahsedileceği üzere Avrupa Birliği'nin de temel işleve sahip rol ve modellerinden biri olmuştur. Birliğin ilke ve yaklaşımlarını etkileyen bu tarihsel süreç AB'nin ulus-üstü bir organizasyon olması nedeniyle, üye ve aday ülkelerin tüm idari ve siyasi yapısını, yasal koşullarını etkileyen bir unsur olmuştur (Ökmen ve Canan, 2009: 152).

#### **1.4.2. Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği'ndeki Yeri**

Günümüzde küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi belgelerle, demokrasi ve yerinden yönetim ilkelerini temeline alan bir Avrupa inşa edilmeye çalışılmakta, her çeşit demokratik rejimin temeli olarak nitelendirilmiş yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve daha da özerk bir hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Vatandaşların kamu yönetimine doğrudan katılmasına olanak veren yerelleşme aynı zamanda etkinliği sağlamanın da en uygun yolu olarak görülmektedir. Diğer yandan Avrupa Kentsel Şartı örneğinde olduğu gibi kent düzeyinde ortaya çıkan bazı haklar da güvence altına alınmaya çalışılmaktadır. Geleneksel ulus-devlet anlayışının oldukça aşındığı ve bölgesel düzeyde yapılanmaların en güçlü olduğu Maasricht Anlaşmasında ortaya konulduğu gibi yerel ve yerinde olanı korumak için çeşitli ilkeler geliştirilmektedir. Çeşitli projelerde AB yerel yönetimleri muhatap almaktadır. Bu sayede yerel girişim projelerine destek vererek özerkliğe verdiği önemi de ortaya koymaktadır. Daha da ileri boyutta düşünüldüğünde küreselleşme ile yerelleşme sürecinin birlikteliği anlamına gelen glocalizasyon ve bunun sonucunda "küresel düşün yerel hareket et" gibi sloganlarla ortaya çıktığı görülmektedir (Al, 2009: 64).

AB, ülkelerin kamu yönetimlerinin işleyişine, yerel yönetimlerin statüsüne ve tüm bunların işlevlerine ilişkin net bir önerme yapmamaktadır. Ortak politikaların uygulanabilmesi amacıyla AB'nin çeşitli standartlarını uygulayabilen, vüretkenlik ve verimlilik ilkelerine göre ilerleyen bir yönetim mekanizmasının olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin örgütlenmesi ve işleyişi de ülkelerin kendi yetkisi içerisindedir. Ancak AB'nin yerel yönetimlere verdiği önem oldukça fazladır. Bu

nedenle müktesebatında bulunan yerel yönetimlerle ilgili olan konuların üzerinde titizlikle durmuş, uygulanmasında ülkeleri sorumlu tutmuştur. Bu nedenle Birliğe üye olma yolunda ilerleyen aday ülkelerin yerel yönetimlerinin, Birliğin kendisine vereceği sorumlulukları uygulayabilmesi ve üstlenebilmesi gerekmektedir (Kösecik, 2005: 691).

Avrupa Birliği'nin kurucu anlaşması niteliğinde olan Maastricht Anlaşması AB'yi, "kararların mümkün olduğunca vatandaşa yakın alındığı" bir organizasyon olarak nitelendirmektedir. Bu açıdan yerel yönetimler ve bölgesel yönetimler AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı, AB vatandaşları ve kurumları arasında daha sıkı bağlar geliştirilmesinde ve bütünleşme sürecinde uygulanan politikaların daha başarılı olmasını sağlamaktadır(Kösecik, 2006: 6). Yerel politikalara oldukça önem veren AB'de üye devletlerin çoğunda sosyal yardımlar, eğitim politikaları, çeşitli çevre koruma politikaları, kültür ve eğlence faaliyetleri ve buna benzer durumlar yerel yönetimler eliyle yürütülmektedir (OECD, 2004: 3). Bunun nedeni, Birliğin temelini oluşturduğu Avrupalı düşüncesiyle vatandaşa verilen önemin oldukça fazla olmasıdır. Halkın merkezi yönetimden çok yerel nitelikli birimlerdeki yöneticilere güvenmesi araştırmalarla kanıtlanmıştır. Çünkü yerel ve bölgesel yetkililere ilk elden ulaşabilen halk, yönetimin yaptığı işleri de kolaylıkla takip edebilmektedir (European Comission, 2008: 3). Söz konusu başarıların bozulmaması ve vatandaşın ihtiyaçlarına doğrudan cevap verilebilmesi için çeşitli ilkeler ve oluşumlar ortaya konmuştur (Kösecik, 2006: 6).

#### 1.4.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Yerel özerklikle ilgili çalışmalar 1950'lerden itibaren Avrupa Konseyi bünyesinde başlamış, 1953 yılında Versailles'de 1. Avrupa Komünler Birliği toplanmıştır. Burada alınan kararlar neticesinde, yerel yönetim özerkliğinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamına girmesi öngörülmüştür. Ancak dönem şartları gereği Avrupa Konseyi buna karşı çıkmıştır. İlerleyen süreçte Avrupa Konseyinin tavrı değişerek kavramı benimsemiştir. Bu bilinçle 1981-1984 yılları arasında Avrupa Konseyi'nde hazırlanan birçok karar metinlerinde ve tasarımlarda da yerel özerklik ilkesinin üye ülkelerin anayasalarında yer alması önerilerinde bulunulmuştur. Kamu hizmetlerinin

önemli bir kısmının yerel düzeyde yaşayan halkın yararına olarak, sorumluluğun yerel birimlere aktarılmasını yerel özerklik olarak nitelendirilmiştir (Keleş, 1992: 41)

Konsey yerel özerklik tavsiyelerini ve ilkelerini ilerleterek 15 Ekim 1985'te Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ismiyle imzaya sunmuştur. Söz konusu metin üç ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümünde, özerk yerel yönetim kurumunun dayanağı olan temel ilkeler sıralanmaktadır. Bu ilkeler, yönetsel denetimin niteliği ve sınırı, seçilmiş yöneticilerin çalışma koşulları, yerel yönetimlerin mali özerkliği, yargısal denetimin sağlanması, yerel yönetimlerin kendi içlerinde ve merkezi idareler ile yerel yönetimler arasında yapılacak dayanışma ve işbirliğinin esasları gibi konulardan oluşmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimlerinin azaltılması ve yapacakları hizmetler ile orantılı mali kaynaklarının sağlama gerekliliği de, AYYÖŞ'ün ilk bölümünde bahsedilmektedir. İkinci bölümde, Şart'ı imzalamış olan devletlerin sorumlulukları ve yükümlülükleri ile alakalı çerçeve belirlenmiştir. Taraf olan devletlerin çekince koymakta istedikleri gibi davranmalarını sağlamak amacıyla maddeler ayrı ayrı onaya sunulmuştur. AYYÖŞ'te, şartın ilkelerini hayata geçirilmesi ile ilgili olarak alınan yasal önlemlerin devletler tarafından Konsey'e bildirilmesinin haricinde; belirlenen ilkelerin uygulanıp uygulanmadığı konusunda denetim sağlamak amacı ile kurumsal kimliğe sahip bir mekanizma mevcut değildir. Bununla birlikte AYYÖŞ, Bakanlar Komitesi adı verilen bir organ aracılığı ile üye devletler üzerinde gerekli bir siyasal denetim uygulanmasına imkân sağlamaktadır. Şartın son bölümü ise uygulama ve Şart'ın yürürlük ile ilgili işlemlerini içermektedir (Keleş, 1995: 4-5).

Özerklik Şartı, Avrupa devletleri arasında uygulamada ortak bir politika oluşturması amacıyla da ortaya çıkmış bir belge olarak düşünülebilir. Avrupa'da zamanla nüfusun artması, ekonomik dengelerin değişmesi, toplumsal ve sosyo-kültürel mekanizmaların değişmesi ve mekânsal dönüşümler yerel yönetimlerin önemini daha da arttırmıştır. Ancak yerel anlamda Avrupa genelinde farklı uygulama ve politikaların olması yerel yönetimler alanında bir birlik mekanizmasının olması gereğini dolayısıyla da AYYÖŞ'ü ortaya çıkarmıştır. Yerel yönetimle üzerindeki vesayete dayalı denetim ve yönetim sistemlerini ortadan kaldırmak ve özerk bir hale getirmek ve yerel yönetimleri daha bağımsız bir hale getirmek için gerekli bir belge niteliğindedir. Bu nedenle, hizmette halka yakınlığı temeline alarak verimlilikte ve

hizmet görmeye artışı sağlayabileceği iddiasıyla hazırlanmıştır. Yerel yönetimlerin özgür bir biçimde kararlar alıp uygulayabilmesi yerel özerkliğin temel değerini oluşturmaktadır (Yatkın ve Koç, 2012: 1275).

Yerel özerklik, AB açısından da bütünleşik Avrupa'nın oluşturulmasında belki de en önemli unsurdur. AB, Avrupa toplumlarının ortak değeri olan birliğin dağılmaması ve aynı zamanda tüm mekanizmalarının sağlıklı işleyebilmesi için yerel birimlerin faaliyetlerindeki özerkliği korumaya çalışmaktadır. (Çevikbaş, 2012: 34). Bu anlamda AB yerel özerkliği korumak için aşağıda detaylı olarak incelenecek Bölgeler komitesini kurmuştur. Bu komite ile yerel ve bölgesel yönetim temsilcilerinin görev alması sağlanmış, bu şekilde kararlarda yerelin etkisi artırılmaya çalışılmıştır (Keleş, 1995: 69).

AYYÖŞ oldukça geniş bir özerklik mekanizması geliştirdiği için etkisi oldukça fazla olan bir uluslararası belge niteliğindedir. Kapsamında bulunan “yerindenlik” ile hem Avrupa Birliği'nin kurumsallaşmasını hızlandırmış, hem de birçok ülkenin yerinden yönetim sistemleri oluşturup geliştirmesinde önemli bir katkı sağlamış bir belge niteliği taşımaktadır. Şart'ı kabul eden ülkeler, vakit kaybetmeden kendi mevzuatlarındaki yasal düzenlemeleri gerçekleştirmişlerdir. Hatta bazı ülkeler kamu yönetimi ve yerel yönetim sistemlerinde reformlar yapmaya başlamış ve yeniden yapılandırılması yoluna gitmişlerdir. Yerel mekanizmaların birbirleriyle olan iletişimlerinin de artmasının yolunu açan özerklik şartıyla birlikte Avrupa'da bölgeler politikasının oluşmasına da önemli katkı sağlamıştır. “Bölgeler Avrupası” fonksiyonuna yasal metinlerle kavuşan Avrupa 1990'lar ile birlikte ilkelerini daha da kurumsallaştırmıştır. Bu ilkeler içerisinde AYYÖŞ ile birlikte kavram olarak zikredilen subsidiarite ilkesi oldukça önem taşımaktadır. Şartın 4. Maddesinin 3. Fıkrasındaki “kamusal sorumluluklar ve kamusal hizmetler vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılabilir ve yapılır” ifadesiyle subsidiarite ilkesi tarif edilmektedir (Toksöz v.d., 2009: 24-25).

#### 1.4.2.2. Yerellik (Subsidiarite) İlkesi

Hizmette halka yakınlık ya da yerellik ilkesi kavram olarak Aristo'ya kadar götürülebilmektedir. Ancak söz konusu ilkenin günümüzde oldukça ilgi görmesi çeşitli özel koşulların sonucunda ortaya çıkmıştır. Geleneksel devlet sisteminin ve



merkeziyetçiliğin sorgulanması söz konusu koşulların ortaya çıkmasının nedenidir. İlke, hizmette halka yakınlığı belirtirken, yerel birimlere daha da geniş özgürlükler tanımayı, bireylerin özgürlüğü ile çeşitli kamusal kuruluşların ilişkileri arasında da denge kurmayı amaçlamaktadır (Keleş, 1995: 4-5).

Subsidiarite, kelime anlamı olarak “ikincil olma”, “tali durumda olma”, “ihtiyat”, “destekleme” şeklinde tanımlanması mümkündür. Fransızcadaki “subsidaire” ve İngilizcedeki “subsidiary” kelimelerinden türetilmiş bir deyimdir (TOBB, 1996: 24). Söz konusu ilke Avrupa Topluluğunun en önemli ilkelerinden biri olmakla birlikte geçmişi oldukça uzun bir zaman dayanmaktadır. Ancak ilkenin dile getirilişi 1931 yılında Katolik Kilisesi, XI. Papa Pius tarafından faşist devlet tutumuna çözüm olarak Quadragesimo Anno bildirisi ile olmuştur. Söz konusu bildiriye Papanın dikkat çektiği konu devlet ile vatandaş arasında aracı bir yapı veya kurumun olmayışıdır. Dev olan devlet vatandaşa zararlı bir organizma gibi sürekli olarak zarar vermekte ve bireyin devlete karşı koymasına gerektiğini belirtmiş, ancak bu noktada toplumsal işlevler yerine getirilirken, toplumsal yapının temelleri sarsılmamalı ve birlik bozulmamalıdır (Colombo, 2004: 16).

Söz konusu ilkenin 1931 yılında ifade edilmesi bir tesadüf değildir. Çünkü bu tarihte Avrupa'nın bir bölümü totaliterizmin çeşitli versiyonlarının hâkimiyeti, diğer bir bölümü de tehdidi altında, İtalya'da faşizm, Rusya'da komünizm Almanya'da nazilerin kanlı iktidarı devam etmekte, azınlık gruplara da herhangi bir hak verilmemekte idi. Mevcut bir dini temsil eden Kilise bu şartlarda “subsidiarity” ilkesini dile getirerek bireyin ve bireylere yakın küçük azınlık grupların önceliğini vurgulamak istemiştir (Canatan, 2005: 136).

Yerellik ilkesinin altında yatan temel fikir, toplum ve içindeki kişilerden aileye, yerel topluluklardan çeşitli büyüklüklerdeki gruplara kadar değişme gösteren yapılanmalara siyasal yetkilerle yapılan müdahaleni kısıtlı miktarda kalmasıdır. Farklı bir deyişle, subsidiarite, kurumsal olarak bir örgüt şeklindeki basit bir ilkenin ötesinde, önce bireyle toplum arasındaki, sonra da toplumla kurumlar arasındaki ilişkilere uygulanmaktadır ve bu tabanla zirve arasındaki yetki dağılımını gerektirmektedir (CDLR, 1995: 6).

Avrupa Birliği ile daha da güncellenen ve bütünleşme sürecinin ana ilkelerinden biri haline gelen kavram, Brüksel (Merkez) ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde

merkeziyetçi yapının güçlenmesinde en önemli engellerden biri olarak gölmüştür (Karakılçık, 2013: 44). Bu amaçla, Avrupa Konseyi, 1950’li yıllardan itibaren yerel yönetim mekanizmalarının ve işlevselliğinin geliştirilmesi amacıyla teknik çalışmalarını yürütmüş, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı’na, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adını vermiş ve bu organda yerel birimlerin daha iyi bir şekilde temsil edilmesini gündeme almıştır. Sürecin devamında Konsey’in 1985 yılında benimsediği Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartının birkaç maddesinde de, bu husus tam anlamıyla tanımlanmaya başlamıştır (Keleş, 1995: 6). AYYÖŞ’ün 4. Maddesinde “ Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı” başlığı altında söz konusu ilke yerini almıştır (CDLR, 1995: 8).

AYYÖŞ’ün imzalanmasının ardından, Avrupa Birliği Anlaşması (ABA)’nın 1992 yılında Maastricht’te imzalanmasıyla yerel toplulukların daha iyi ve özgür bir biçimde temsil edilmelerine yanıt veren arayışların yanı sıra, subsidiarite ilkesi de oldukça önem kazanmıştır. Nitekim Maastricht anlaşmasının A maddesinin ikinci paragrafında, “Kararların, halka olabildiği derecede yakın, yani en yakın derecede alınması gereğinden” söz edilmiştir. Diğer yandan subsidiarite ilkesi genel anlamda demokrasinin spesifik anlamda da yerel demokrasinin bir sigortası olarak anlaşmanın 3/B maddesinde şöyle tanımlanmıştır: “Kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmayan konularda, Birlik sadece hizmette halka yakınlık ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki, söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce kapsam ve etki bakımından bu konular, birlik düzeyinde daha iyi ele alınabilsin. Birlikçe yapılacak işlem, Anlaşmanın amaçlarına ulaşabilmek için gerekli ölçüleri aşamaz” (Keleş, 1995: 8-9).

AB belgelerinde nitelendirilen yerellik ilkesi, sadece yerel veya bölgesel birimleri ilgilendirmemekte aynı zamanda AB’ye üye olan devletlerin yetki ve faaliyet alanlarının AB’nin aşırı müdahalelerine karşı da korunmasını öngörmektedir. Bu anlamda merkezi devletlere ait olan yetkilerin ulusal düzeyde nasıl bir biçimde kullanılabilceği ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Söz konusu ilke, yerel ve bölgesel yönetimler açısından yarar sağlayacak yönü merkezi yönetimlerin faaliyet alanlarının korunması amacıyla yerel veya bölgesel yönetimlere bırakılabilecek politika alanlarının da korunmasını sağlamaktadır (Canatan, 2001: 130).

### 1.4.2.3. Bölgeler Komitesi

Maastricht Antlaşmasının 198/a maddesi gereğince, 1994'te kurulan Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi (CoR), AB'de yerel ve bölgesel yönetim mekanizmalarının kendini ifade ettiği ve temsil ettiği siyasi bir meclistir. CoR, AB mevzuatının yerel ve bölgesel düzeyde uygulama alanı nedeniyle, AB hukuk sisteminin gelişiminde yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilini sağlamaktadır. CoR ile üye devletler arasında sosyal ve ekonomik bütünleşmenin güçlendirilmesi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin derinleşmesini hedeflemektedir. Anlaşmanın getirdiği bir diğer yenilik ise Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonunun, yerel ve bölgesel nitelikli olacak yeni çalışmalarında CoR'a görüş alma ve danışma zorunluluğudur. Zorunluluk haline gelen beş alan; Avrupa altyapı şebekesi, sağlık, eğitim ve kültür, ekonomik ve sosyal uyum alanlarıdır. Amsterdam Antlaşmasıyla beş farklı alan daha eklenmiştir, bunlar; sosyal politika, çevre, mesleki eğitim, ulaşım ve istihdam politikasıdır. Böylece CoR, AB'nin yetki alanına dahil olan aktiviteleri kapsamış olmaktadır (Dalgıç, 2007: 89).

AB'nin karar mekanizmasında CoR, Parlamento, Konsey ve Komisyonun yanında bir danışma organı niteliği görmektedir. Üye devletlerin bünyesinde yer alan siyasal ya da yönetsel niteliğe sahip yerel organizasyonların temsil edildiği bir organ olan CoR'un oluşturulmasının nedenlerinden biri, birliğe üye konumundaki devletlerin yarısından fazlasının federal ve bölgesel bir siyasal mekanizmaya ya da geniş yetkili yapılanmalarla donatılmış yerel birimlere sahip olmasıdır. AB içerisinde söz konusu bölgelerin ve yerel yönetimlerin kendilerini temsil edecek bir mekanizmanın kurulmasını istemeleri oldukça doğaldır (Canatan, 2001: 1-2). Bölge mekanizmasının kurulmasının diğer nedeni de subsidiarite ilkesinin AB açısından önemli oluşudur. Çünkü subsidiarite ilkesi, yerel düzeyde yaşayan vatandaşa en yakın olan yerel birimlerle bölge yönetimlerinin birlik içerisinde doğrudan temsil edilmesini gerekli kılmaktadır (Esen, 2004: 91).

Komite'nin kuruluşundaki esas amaç, üye konumunda bulunan ülkelerin merkezi yönetimleri haricindeki yerel ve bölgesel kurumlarının da AB'nin karar alma süreçlerine müdahil olması ve Birliğin sosyal, siyasal ve ekonomik entegrasyonunda önemli role sahip olabilmeleridir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin AB içinde temsil edilmesi Avrupa'nın bütünleşmesi açısından oldukça önem taşımaktadır. Bu durumu ortaya koyan bir çalışmaya göre Avrupalıların büyük çoğunluğu kendilerini Avrupa

vatandaşı görmekten ziyade, yaşadıkları bölgenin ve yörenin hemşehrileri olarak görmektedirler. Dolayısıyla, Avrupalılara göre Birliğin tam olarak bütünleşmeyi sağlamasında, kent ve bölge halkı temsilcilerinin önemi oldukça büyüktür. Bu nedenle Bölgeler Komitesi Avrupa'nın bütünleşmesinde “anahtar rol” oynayacak bir mekanizmadır (Özer, 2006: 43).

Avrupa bütünleşmesinin çıkarlarına uygun olarak politika izleyen Komite'nin günümüzde 353 üyesi bulunmaktadır. AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın (AİDA) 305. Maddesi gereğince Komite üyeleri, 5 yıllık süre için üye ülkeler tarafından gösterilen adaylar arasından, Konsey tarafından atanır ve görev süreleri dolduklarında tekrar atanabilirler. Komisyon'un önerisi ve Konsey'in oybirliği kararıyla üyelerin komiteyi oluşturulmasına karar verilmesi öngörülmüştür. AİDA'ya ekli olan Geçiş Hükümlerine İlişkin 36 No.'lu Protokol'ün 8. maddesi gereğince Üyelerin Komite'nin oluşturulmasının Komisyon'un önerisi üzerine Konsey tarafından oybirliği ile alınacak bir kararla belirlenmesi öngörülmüştür. AİDA'ya ekli Geçiş Hükümlerine İlişkin 36 No.'lu Protokol'ün 8. maddesi gereğince söz konusu kararın çıkması aşamasında geçen süre içerisinde Ekonomik ve Sosyal Komite'nin üye sayılarının ne olacağı belirlenmiş olup, bu sayılar Ekonomik ve Sosyal Komite'deki üye sayıları ile aynıdır. (<http://www.ab.gov.tr/?p=45637&l=1>).

## **1.5. AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI**

Birçok alanda belli standartları yakalamış olan Avrupa Birliği'ne aday durumunda olan ve üye olmayı amaçlayan Türkiye hem özel sektör hem de kamu sektörü bazında uyum amacıyla bazı düzenlemeler gerçekleştirmektedir. Söz konusu düzenlemeler ve katılım ortaklığı belgesi ile karşılaştırılabilen siyasal ve ekonomik koşullar ile AB'ye ve müktesebatına uyum sağlama şartlarını belirleyen Kopenhag Kriterlerinin uygulamaya geçmesi planlanmaktadır. Bunların diğer etkisi yerel yönetimler üzerine olmaktadır. Yerel yönetimlere büyük önem veren AB, aday ülke konumunda olan Türkiye'nin yerel yönetimler kapsamında çeşitli uyum politikaları beklemektedir. Bunlardan en önemlisi Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden tanımlanması gereğini ortaya koyan ve oldukça önem taşıyan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Söz konusu metini Türkiye 1988 yılında imzalayarak

“yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasını önemlidir” koşuluna uygun davranarak çeşitli reformları gerçekleştirmeyi taahhüt etmiştir (Emini, 2009: 39).

### **1.5.1. Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi**

Avrupa Birliği (AB) ile Türkiye arasındaki ilişkiler, Türkiye'nin 31 Temmuz 1959 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'na müracaatıyla başlamıştır. Bu tarihten itibaren Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri artarak devam etmiştir. Söz konusu müracaatı Türkiye adına, dönemin Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı Adnan Menderes yapmıştır. Menderes, bu müracaatla birlikte, Türkiye'nin Avrupa'ya ilk adımını attığını ifade etmiştir. Avrupa'ya açılan kapı olarak görülebilecek, Menderes'in ifade ettiği Avrupa'ya atılan ilk adım ve bunun yasal zeminin olduğu anlaşma Ankara Anlaşmasıdır.

#### **1.5.1.1. Ankara Anlaşması**

31 Temmuz 1959 tarihinde Türkiye, Roma Anlaşmasının 238. Maddesi gereğince AET'ye ortak üyelik amacıyla (associate member) başvurusunu gerçekleştirmiştir (Çakmak, 2005: 93). Ancak bu dönemde gerçekleşen 27 Mayıs 1960 askeri darbesi belirli bir süre AB ile ilişkileri olumsuz olarak etkilemiştir. Daha sonra koalisyon hükümetleri döneminde devam eden görüşmeler sırasında AET tarafından önerilmiş olan tercihli ticaret anlaşması seçeneği ise Türkiye tarafından reddedilmiştir. Gerçekleştirilmiş toplamda on müzakere sonucunda 25 Haziran 1963 yılında Türk Hükümet yetkilileri ve Komisyon tarafından Brüksel'de Ortaklık Anlaşması imzalanmıştır. Anlaşma 12 Eylül 1963 yılında İnönü Hükümeti ve Topluluk yetkilileri arasında Ankara'da imzalanıp 1 Aralık 1964 yılında yürürlüğe girmiştir (Uysal, 2001: 142).

Ankara Anlaşması, temel ilkeleri ve yapı taşları bakımından Roma Anlaşması'ndan esinlenilmiş olup, AB ile Türkiye arasında ilerleyen süreçte gelişen bir gümrük birliğinin kurulmasını öngörmüştür. metnin 2. Maddesinde Anlaşma'nın amacı şu şekilde belirtilmiştir: “*Bu anlaşmanın amacı, Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış*

*kalkınmasını ve Türk halkının çalıştırılma seviyesini ve hayat şartlarının yükseltilmesini sağlama gereğini tamamiyle göz önünde tutarak iki taraf arasındaki ticari ve ekonomik ilişkilerin sürekli ve dengeli bir biçimde güçlendirmeyi teşvik etmektedir.”* (Paksoy v.d., 2011: 79-80). Bu konular bağlamında Türkiye ile Avrupa Topluluğu ortaklığının genel esaslarını ve ilkelerini belirleyen Ankara Anlaşması “Ekonomik Alan” oluşturulması için bir program sunmaktadır. Bu süreçten itibaren kademeli bir şekilde kurulması öngörülmüş olan Gümrük Birliği, anlaşmanın temelini oluşturmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 141).

Ankara Anlaşması, öncelikli olarak Türkiye'nin tam üyeliğinin getireceği sosyal, hukuki ve ekonomik düzeydeki sorumluluklarını gerçekleştirmesi ve sonrasında belli bir ekonomik gelişmişliğe ulaşmayı “katılmanın ön şartı” olarak hükmetmiştir. Bu sebeple Ankara Anlaşması “tam üyeliğe götüre ortaklık anlaşması” olarak görülmektedir. Anlaşma, tam üyeliğe götüren bu süreci üç döneme ayırmıştır:

- 1. Hazırlık Dönemi:** Ortaklığın ilk aşamasıdır. Bu dönem anlaşmanın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964 tarihinden itibaren başlamış ve süresi 5 yıl olarak ön görülmüştür. Dönem içerisinde topluluk tek taraflı yükümlülükleri kabul etmiş, Türk ekonomisini güçlendirerek Gümrük Birliği'ne geçişe hazır hale getirmeyi taahhüt etmiştir.
- 2. Geçiş Dönemi:** 12 yıl sürecek bir dönemi kapsamaktadır. Topluluk ile Türkiye arasında gümrük birliğinin tedricen kurularak, Türkiye ekonomik yapısı ve işleyişinin, Topluluğunun politikalarına yakınlaştırılması ve bunu sağlamak için gerekli olan ortak eylem planlarının oluşturulması hedeflenmiştir (Can v.d., 2013:6). Esas itibariyle 1 Ocak 1973 yılında Katma Protokolü'nün uygulamaya konmasıyla başlamış ve iki taraf da karşılıklı yükümlülükler içerisine girmiştir. Gümrük Birliği'nin kurulmasından sonra işçilerin serbest dolaşımını da içeren söz konusu karşılıklı yükümlülükler devreye konulmuştur (Arat, 1995: 593).
- 3. Son Dönem:** Türkiye ve Topluluk arasındaki ortaklık ilişkilerindeki bu dönem, Ankara Anlaşmasınının 5. maddesinde: “Son dönem gümrük birliğine dayanmaktadır ve bu anlaşma, tarafların ekonomi politikaları arasındaki ilişkinin ve koordinasyonun güçlendirilmesini gerektirir.” şeklinde belirtilmiştir.

Ankara Anlaşması'nın 22. maddesinde öngörülmüş olan ortaklık uygulamalarının yürütme görevi, Ortaklık Konseyince gerçekleştirilecektir. 23. maddeye göre Ortaklık Konseyi, Türk hükümeti görevlileri, üye devletlerin temsilcileri ile Topluluk Komisyon ve Konsey temsilcilerinden oluşmaktadır. Çalışmalar Konsey tarafından Brüksel'deki yönetim organı olan Ortaklık Komitesi aracılığıyla yürütülecektir. Ayrıca TBMM'den ve Avrupa Parlamentosu'ndan on sekizer üyeden oluşan Karma Parlamento Komisyonu da, tarafların siyasi iletişim mekanizması niteliğindedir Bu sayede ortaklığın demokratik denetimi sağlanabilmektedir. (Uysal, 2001: 143).

#### 1.5.1.2. Katma Protokol

13 Kasım 1970'te imzalanmış ve 1973 yılında yürürlüğe girmiş olan Katma Protokol ile birlikte, Ankara Anlaşması'nda üç dönemden ilki olan hazırlık dönemi sona ermiş ve "Geçiş Dönemi"ne yönelik süreç tanımlanmıştır. Bu dönem içerisinde anlaşmaya taraf olan ülkeler arasında sanayi ve tarım ürünlerinin ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması ile nihayetinde Gümrük Birliği'nin tam anlamıyla oluşturulması öngörülmüştür. Bunun için bazı ilkeler belirlenmiştir<sup>4</sup>. 1971 yılı itibariyle, Topluluk, Katma Protokol kapsamında, O dönem Türkiye'den ithal ettiği tüm mallara uygulamış olduğu gümrük vergilerini ve miktar kısıtlamalarını tek taraflı olarak sıfırlamıştır. Ancak bazı tekstil ve petrol ürünleri bu kapsamın dışında bırakılmıştır. Türkiye'nin de buna karşılık yükümlüğü, AB içinde üretilmiş olan sanayi ürünlerine yönelik uyguladığı gümrük vergilerini on iki yıl içerisinde sıfırlaması karara bağlanmış ve böylelikle 22 yıl gibi bir süre sonunda fiilen Gümrük Birliği'ne girişin tamamlanması öngörülmüştür ([http://www.ab.gov.tr/files/rehber/03\\_rehber.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/rehber/03_rehber.pdf)).

<sup>4</sup> **Katma Protokolün geçiş dönemine ilişkin temel ilkeleri şunlardır** (Can, 2013: 9)

- Taraflar arasındaki ilişkilerin karşılıklı ve dengeli olma esasına dayanması,
- Taraflar arasında bir gümrük birliğinin aşamalı şekilde kurulması,
- Tarafların ekonomi politikalarının yakınlaştırılması ve ortak faaliyetlerin geliştirilmesi.

*Bu dönemde, taraflar arasında sanayi ürünlerini konu alan bir Gümrük Birliği'nin - Topluluk tarafından derhâl Türkiye tarafından ise aşamalı şekilde gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Yani taraflar açısından gümrük birliğinin asimetrik şekilde kurulması öngörülmüştür. Topluluk tarafı, bu kapsamda sanayi mallarında Türkiye'den yapacağı ithalata (bazı petrol ürünleri, perakende satışla arz edilmeyen pamuk ve pamuk ipliği diğer işlenmiş pamuklu dokumalar, yün ya da ince hayvan tüyünden yapılan pamuk ve pamuk makine dokuma halıları hariç hiçbir gümrük veya etkili vergiler koymamayı ve ipekböceği kozası ve ham ipek hariç) miktar kısıtlamaları uygulamamayı garanti etmiştir. Hatta Topluluk tarafı, Geçici Anlaşma ile 1971 yılı itibariyle bazı petrol ve tekstil ürünleri dışında Türkiye'den ithal ettiği tüm sanayi mallarına uyguladığı gümrük vergilerini ve miktar kısıtlamaları tek taraflı olarak kaldırmıştır. Ayrıca Topluluk tarafı, Türkiye'nin sanayi ürünleri ihracatına tam serbesti sağlamanın Türk tarım ürünlerine çeşitli sürüm kolaylıkla tanımıştır.*

Bu yükümlülükleri Türkiye 1973 ve 1976 yıllarında yerine getirmiş ancak bundan sonraki süreçte yerine getirme konusunda problemler yaşamıştır. Türkiye'nin yapması gerekenleri gecikmeli bir şekilde faaliyete koyması veya aksatmasının ötesinde 1973 Arap-İsrail savaşının ardından ortaya çıkan petrol krizi, petrol varil fiyatının uluslararası piyasalarda birkaç kat artması, 1974 yılındaki Kıbrıs Müdahalesi sonrası Amerika Birleşik Devletleri ambargosunun ortaya çıkarmış olduğu sıkıntılar önemli rol oynamıştır. İç politika bağlamında ise Türkiye'nin ithalatında yaşadığı sıkıntılar neticesinde dış borçlanma yolunu tercih etmesi, yüksek enflasyon, büyüyen enflasyon, yaygınlaşan karaborsa karşısında ortaya çıkan sıkıntılar da söz konusu süreci etkilemiştir (Uysal, 2001: 144, Şahin, 2011: 131). Türkiye ile AT arasındaki ilişkiler mali işbirliğine son verilerek dondurulmuştur. Katma Protokol noktasında ise sadece ticari hükümlerinin uygulanmasına devam edilmiş, diğer tüm hükümler atıl hale gelmiştir. 12 Eylül 1980 darbesi sonrasında ise Türkiye ile AET arasındaki ilişkiler bu kez ticari de olmak üzere tam anlamıyla dondurulmuştur (Şahin, 2011: 132).

#### 1.5.1.3. Tam Üyelik Başvurusu ve Gümrük Birliği

Türkiye'de 1980 darbesinin ardından siyasal normalleşme sürecine girilmiş ve sivil yönetim iş başına geçmiştir. 13 Aralık 1983'te kurulmuş olan Özal hükümeti programında "AET ile olan ilişkilerde esas amaç tam üyelik elde etmekle birlikte, bütün aşamalar dâhilinde ilişkilerin dengelenmesini esas alan bir anlayış içerisinde olacağız" ifadesi bulunmaktadır. Bu dönemde geçmiş dönemlere göre dışa açık ve daha liberal bir politika izleyen Özal hükümeti 1987 yılında AT'ye tam üyelik başvurusunda bulunmuştur (Bozkurt, 1992: 38-39). Söz konusu dışa açık politikaların uygulanması ekonomide liberalleşmenin esas nedeni Özal'ın AT'ye girişin en önemli adımlarının bunlar olması gerektiğini biliyor olmasıydı. Çünkü Roma Anlaşması, Avrupa Tek Senedi gibi önemli metinler topluluğun iddialı bir şekilde ekonomik ve parasal birlik projelerini gündeme getirmiş bu da liberalleşmenin ve dışa açıklığının bir göstergesi olmuştu (Paoloni, 1991: 42).

Avrupa Komisyonu Türkiye'nin tam üyelik başvurusunu uzun bir süre cevapsız bırakmış, 18 Aralık 1989 tarihinde bir görüş açıklamıştır. Buna göre, Türkiye ile ilişkilerin ilerletilmesinin gerekliliği üzerinde durulmuştur. Ayrıca Türkiye'nin tamm



üyelğe henüz hazır bulunmadığı belirtilerek, belirli bir süre beklenerek topluluğun kendi içindeki derinleşme sürecini tamamlanmasını belirtmiştir. Ayrıca Türkiye ile Gümrük Birliği sürecinin sona erdirilmesinin bir gereklilik olduğunu da eklemiştir (Özen ve Yazgan, 2007: 241-249). Söz konusu süreç topluluğa katılmanın son aşamasını oluşturan en önemli süreç olmuştur. Bu aşamada gümrük birliğinin sağlandığı, ortak pazarın kurulduğu, ekonomik ve sosyal politikaların uyumlu hale geldiği, kısacası ekonomik birliğin tüm koşullarının sağlanmış olacağı dönemdi. Ancak bu dönemi Türkiye farklı geçirmiştir. 1 Ocak 1996 tarihi itibariyle Protokol Hükümleri işlemeye başlamıştır. Politik açıdan Türkiye'nin yetersizliği ileri sürülerek, AB'nin 21. Yüzyıla yönelik derinleşme ve genişleme stratejisini belirleyen Hükümetler-arası konferansa davet edilmemiştir. Bu da Türkiye'nin 1999'da gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'ne kadar olan süreçte tam üyelik konusundaki umudunu kırmıştır (Dura ve Atik, 2007: 501-505).

13 Ekim 1999 tarihinde Komisyon'un Türkiye'nin aday ülke olmasını teklif etmesinin ardından, 10- 11 Aralık 1999'da Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde, Türkiye, AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiştir. Bu karar sonucunda ilişkiler farklı bir boyuta taşınmıştır (Özen ve Yazgan, 2007: 241-249).

Aralık 2002'de bu olumlu gelişmeler neticesinde Kopenhag'da yapılan zirvede Türkiye için çeşitli şartlara sahip bir süreç ortaya çıkarılmıştır. Zirvede, Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerini yerine getirmek amacıyla geriye kalan eksiklerini Aralık 2004 tarihinde kadar giderirse, 2005 yılından sonra katılım müzakerelerinin geciktirilmeden başlaması öngörülmüştür. Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Kriterlere yeterli düzeyde uyumu gerçekleştirdiğini tespit etmiş ve üye ülkelere Türkiye ile müzakerelerin başlatılması hususunda bilgilendirme yapmıştır. 17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de düzenlenen AB Devlet ve Hükümet Bakanları Zirvesi'nde, Türkiye'nin üyelik amacıyla yaptığı reformların memnuniyetle karşılandığı ifade edilerek, 3 Ekim 2005 tarihinde tam üyelik müzakerelerinin başlatılması konusunda karar kılınmıştır. 29 Haziran 2005 tarihinde ise Müzakere Çerçeve Belgesi kabul edilmiştir. Bu belge AB'nin izleyeceği duruşu ortaya koyan bir belge niteliği taşımaktadır. Bu durumun ardından 3 Ekim 2005 tarihinde ise müzakerelerin ilk kısmı başlamıştır (Ökmen ve Canan, 2009: 142-143).

Türkiye ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (Avrupa Birliği) ortaklığın ana hatlarını oluşturulmasını sağlayan Ankara Anlaşmasının temel amacı olan Türkiye'yi Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (Avrupa Birliği) entegrasyonunu sağlamak adına taraflar arasında daha önce aşamalı bir ekonomik entegrasyon gerçekleşecek, daha sonrada siyasi entegrasyona geçilecektir. Anlaşma, üye devletlerin katılımı ile karma anlaşma şeklinde imzaya açılmıştır. İçerik açısından ise çerçeve anlaşma niteliği taşımakta olup, taraflar arasında bir ekonomik birlik kurulmasını öngörmektedir. Bu sayede ortaklık kurumsallaşacaktır. Ancak anlaşmada yer alan hükümlerin çoğunluğunun hukuki bir bağlayıcılığı olmamakla birlikte genel itibariyle siyasi bağlayıcılık içermektedir. Ortaklık süreci Ankara Anlaşması ve Katma Protokol hükümlerine uygun bir şekilde yürütülemediği. Buna sebep olan en önemli etken, 1960'lı yıllardaki siyasi ve ekonomik şartların zamanla değişmesine paralel olarak tarafların çıkarlarının ve bununla ilgili olarak da ortaklık ilişkilerinden doğan beklentilerinin değişmiş olmasıdır. Ocak 1996 tarihinden itibaren anlaşmanın belirttiği son döneme girilmekle birlikte, Gümrük Birliği haricinde diğer alanlardaki hedeflere henüz tam anlamıyla ulaşılmış değildir (Can v.d., 2013: 21).

### **1.5.2. Avrupa Birliği ve Uluslararasılaşma Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Uyum Çalışmaları**

Yerel yönetimlerin uluslararasılaşması kapsamında ortaya çıkan Paradiplomasi yani yerel dış politika kapsamında üniter devletlerin durumu 1.3'te detaylı olarak incelenmiştir. Ancak üniter ve merkezîyetçi bir ülke olan Türkiye'nin durumu da bu noktada değerlendirilmelidir.

Paradiplomasi'nin ikinci katmanı olan sosyal, kültürel, çevresel vb. işbirlikleri, yerel birimlerin bu alanlarda sınır-ötesi işbirliği kurmaları sonucunu doğurmuştur. Yerel birimlerin yerel dış politikada etkin ve verimli bir politika üretebilmelerini ve aynı zamanda yerel düzeyde yaşayan vatandaş haklarının savunuculuğunu yapmalarını sağlayan yerel yönetim birlikleri dünyada sayısı giderek artan organizasyonlardır. UCLG-MEWA (Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, Orta Doğu ve Batı Asya Teşkilatı), EURO CITIES (Avrupa Kentler Birliği), METROPOLIS (Dünya Büyük Metropoller Birliği), Uluslararası Sakin Şehirler Birliği, Dünya Tarihi Kentler Birliği, Avrupa Tarihi Kentler Birliği, Türk Dünyası Belediyeler Birliği, Yerel Yönetimler İçin

Sürdürülebilirlik Birliği, Avrupa Leylek Köyleri Ağı Belediyeler Birliği, Asya Belediye Başkanları Forumu, Enerji Şehirleri, Bilim Teknoloji Merkezler Birliği, Kuzey Afrika ve Orta Doğu Bilim Merkezleri Ağı, Dünya Mirası Şehirleri Teşkilatı, Dünya E-Devletler Organizasyonu, Arap Kentleri Teşkilatı, Avrupa Bölgeler Meclisi, Avrupa Ödülü Kazanan Kentler Birliği, Avrupa Gençlik Başkenti gibi birlikler bu organizasyonlara örnek olarak gösterilebilir.

Yukarıdaki yerel yönetim birliklerinin isimlerinden de anlaşılacağı üzere, bu birlikler sadece yerel düzeyde yönetim mekanizmaları işleyişi ile ilgili değil farklı alanlarda faaliyet göstermek üzere ortaya çıkmıştır. Ancak bilinmelidir ki bu birlikler hemen hemen aynı amaca yönelik olarak hizmet görmektedir. Örneğin; UCLG-MEWA (Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, Orta Doğu ve Batı Asya Teşkilatı)'nın web sitesinde (<http://uclg-mewa.org/uclg-genel-bilgiler/>) belirtilen amacı; *“demokratik yerel yönetimin birleşik sesi ve dünya ölçeğinde savunucusu olmak ve yerel yönetimler ve uluslararası topluluk ile işbirliği içinde, değerlerini, amaçlarını ve çıkarlarını korumak”*tır.

Diğer yerel yönetim birliklerinin hemen hemen aynı amaç ekseninde kurulduğu düşünülduğünde, faaliyet alanlarını belirleyen üç ilke karşımıza çıkmaktadır: Demokrasi, yerel özerklik ve hizmet sunumunda yerelleşme. Bu ilkeler aynı zamanda yerel birimlerin uluslararasılaşma faktörleri arasında yerel alan ilkeleri oluşturmaktadır. Sonuç olarak, yerel yönetim birlikleri, yerel dış politikayı doğrudan etkileyebilecek aynı zamanda da yerel birimlerin uluslararasılaşmasını sağlayabilecek önemli organizasyonlardır.

Türkiye'deki yerel birimlerin, uluslararasılaşma kapsamında ülke içinde ve uluslararası nitelikte oluşturduğu ve katıldığı birlikler bulunmaktadır. Ülke içinde kurulan birliklerin mevzuat düzenlemesi; 1580 sayılı Belediye Kanunu, 442 Sayılı Köy Kanunu, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu gibi kanunlarla yapılmakla birlikte esas olarak, 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinin son fıkrasına bağlı kalınarak, 2005 yılında kabul edilen 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yapılmıştır. Buna göre birlikler, birlik tüzüğünün kesinleşmesinin ardından Bakanlar Kurulu izniyle kurulmakta ve tüzel kişilik kazanmaktadır. Çeşitli yerel nitelikli ihtiyaçlar ile bunların büyük ölçekte maliyet gerektiren işlemlerini gerçekleştirmek amacıyla kurulan bu birlikler; meclis, encümen ve birlik başkanı şeklinde organlara ayrılmıştır. Türkiye'de 10 tane çeşitli birlik türü

bulunmaktadır. Bunlar; İçme Suyu Birliği, Belediye Hizmet Birliği, Turizm Birliği, Çevre Altyapı Hizmetleri Birliği, Özel İdare-Belediye Hizmetleri Birliği, Ulusal Düzeyde Birlikler, Kalkınma Birliği, Sulama Birliği ve Diğer şekindedir. Bu türlere bağlı olarak 2016 yılı itibariyle toplamda 789 adet birlik bulunmaktadır.

5355 Sayılı kanun kapsamında Geçici Madde 1, Türkiye içinde kurulan bir birliğin uluslararası teşekkül sayılabilmesi hususunda düzenlemelere yer vermektedir. Buna göre, *“Uluslararası teşekkül sayılma talebi, birlik encümen kararına dayalı olarak bu Kanunun yayımlanmasından itibaren en geç üç ay içinde; birlik meclisince kabul edilecek olan uluslararası teşekkül statüsü ise en geç bir yıl içinde İçişleri Bakanlığına sunulur. İçişleri Bakanlığı uluslararası teşekkül statüsünü Dışişleri Bakanlığının görüşünü alarak iki ay içinde onaylar veya Kanuna uygun hale getirilmesi için en fazla iki ay süre vererek iade eder. Uluslararası teşekkül statüsünün onaylanmasıyla birlikte mahallî idare tüzelkişiliği sona erer ve bu birlikler, başka bir işleme gerek kalmaksızın 3335 sayılı Kanuna göre kurulmuş uluslararası teşekkül statüsü kazanarak aynı Kanun uyarınca faaliyetlerine devam ederler. Uluslararası teşekkül sayılma talebinde bulunan ancak statüsünü belirtilen süre içinde teslim etmeyen veya Kanuna uygun hale getirmeyen mahallî idare birlikleri, bu sürelerin sonunda kendiliğinden dağılmış sayılır. Uluslararası teşekkül sayılma talebinde bulunmayan veya en az yedi üyeye sahip olmadığı için bulunamayan bu nitelikteki mahallî idare birlikleri hakkında birinci fıkra hükümleri uygulanır.”*

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, yerel birimlerin yurtdışı ilişkilerde yapılacak çalışmaların, birliklere katılım kapsamının ve hükümlerinin 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile uygulanacağını belirtmiştir. Örneğin, 5393 Sayılı kanunun 18. Maddesi p bendinde geçen ifadeyle *“Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek”* belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında yer almaktadır. Bu durum Türkiye’de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi anlamına gelmektedir. Buna bir diğer örnek Ayrıca 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun da yerel yönetimler ve

diğer birimler de dâhil olmak üzere resmi ilişkiler Dışışleri Bakanlığı nezdinde yürütülmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Bu durumlar paradiplomasinin üçüncü katmanında yer alan yerel dış politikaya bağımsız katılma koşulunun önlenmesi anlamındadır. İçişleri Bakanlığı verilerine göre Türkiye’de 2017 yılı itibariyle 270 farklı belediye çeşitli yerel yönetim birliklerine üye durumundadır. Bunların 65 tanesi UCLG-MEWA üyesidir.

18. Madde haricinde 5393 sayılı Belediye Kanununun 74. Maddesinde geçen *“Belediye, belediye meclisinin kararına bağılı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Bu fıkralar gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.”* ifadesiyle de hem yurt dışı birliklere hem de kardeş şehir ilişkilerine atıfta bulunmaktadır.

Türkiye’de kardeş şehir ilişkilerinin kurulması, hem söz konusu bu kanunlarda yer alan hükümler, hem de İçişleri Bakanlığı’nın çıkarmış olduğu genelgeler çerçevesinde belirlenmektedir. Bakanlığın yerel birimlerden kardeş şehir ilişkisi kurulmasında istemiş olduğu çeşitli belgeler bulunmaktadır. Bunlar:

- Kardeş şehir ilişkisi kuracak olan belediye ile karşı belediyenin bilgilerini içeren bilgi notu
- Kardeş şehir ilişkisinin genel kapsamı, hangi amaçla kurulacağı, gerçekleştirilecek faaliyetlerin neler olduğu ve beklenen sonuçları içeren bilgi notu,
- Belediye meclis kararı,
- İmzalanacak olan “kardeş şehir protokolü” örneği.

Bu belgelerle İçişleri Bakanlığı’nın olurlu alan bir yerel birim, yurt dışı ilişkileri geliştirmek amacıyla kardeş şehir kurabilmektedir. Türkiye’deki yerel dış politikayı paradiplomasinin ikinci katmanında ortaya koyan kardeş şehir ilişkileri ve imzalanan protokoller gün geçtikçe artmaktadır. Türkiye’de bulunan kardeş şehir sayıları aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

**Tablo 1.** 1996-2016 Yılları Arası İl Bazlı Kardeş Şehir İstatistik Bilgileri

| Plaka | İller          | Kardeş Şehir Sayısı | Plaka         | İller      | Kardeş Şehir Sayısı | Plaka | İller         | Kardeş Şehir Sayısı | Plaka | İller     | Kardeş Şehir Sayısı |
|-------|----------------|---------------------|---------------|------------|---------------------|-------|---------------|---------------------|-------|-----------|---------------------|
| 1     | ADANA          | 24                  | 21            | DİYARBAKIR | 2                   | 41    | KOCAELİ       | 46                  | 61    | TRABZON   | 17                  |
| 2     | ADİYAMAN       | 3                   | 22            | EDİRNE     | 27                  | 42    | KONYA         | 49                  | 62    | TUNCELİ   | -                   |
| 3     | AFYONKARAHİSAR | 17                  | 23            | ELAZIĞ     | 3                   | 43    | KÜTAHYA       | 14                  | 63    | ŞANLIURFA | 6                   |
| 4     | AĞRI           | 2                   | 24            | ERZİNCAN   | 1                   | 44    | MALATYA       | 6                   | 64    | UŞAK      | 5                   |
| 5     | AMASYA         | 7                   | 25            | ERZURUM    | 9                   | 45    | MANİSA        | 21                  | 65    | VAN       | 2                   |
| 6     | ANKARA         | 135                 | 26            | ESKİŞEHİR  | 37                  | 46    | KAHRAMANMARAŞ | 5                   | 66    | YOZGAT    | 4                   |
| 7     | ANTALYA        | 85                  | 27            | GAZİANTEP  | 38                  | 47    | MARDİN        | 8                   | 67    | ZONGULDAK | 23                  |
| 8     | ARTVİN         | -                   | 28            | GİRESUN    | 8                   | 48    | MUĞLA         | 37                  | 68    | AKSARAY   | -                   |
| 9     | AYDIN          | 22                  | 29            | GÜMÜŞHANE  | 1                   | 49    | MUŞ           | -                   | 69    | BAYBURT   | -                   |
| 10    | BALIKESİR      | 28                  | 30            | HAKKARİ    | -                   | 50    | NEVŞEHİR      | 13                  | 70    | KARAMAN   | 1                   |
| 11    | BİLECİK        | 10                  | 31            | HATAY      | 6                   | 51    | NİĞDE         | 6                   | 71    | KIRIKKALE | 4                   |
| 12    | BİNGÖL         | -                   | 32            | ISPARTA    | 8                   | 52    | ORDU          | 4                   | 72    | BATMAN    | -                   |
| 13    | BİTLİS         | 1                   | 33            | MERSİN     | 38                  | 53    | RİZE          | 6                   | 73    | ŞIRNAK    | 1                   |
| 14    | BOLU           | 10                  | 34            | İSTANBUL   | 298                 | 54    | SAKARYA       | 15                  | 74    | BARTIN    | 3                   |
| 15    | BURDUR         | 5                   | 35            | İZMİR      | 149                 | 55    | SAMSUN        | 25                  | 75    | ARDAHAN   | 1                   |
| 16    | BURSA          | 117                 | 36            | KARS       | 5                   | 56    | SİİRT         | -                   | 76    | IĞDIR     | 2                   |
| 17    | ÇANAKKALE      | 28                  | 37            | KASTAMONU  | 1                   | 57    | SİNOP         | 6                   | 77    | YALOVA    | 37                  |
| 18    | ÇANKIRI        | 1                   | 38            | KAYSERİ    | 14                  | 58    | SİVAS         | 8                   | 78    | KARABÜK   | 5                   |
| 19    | ÇORUM          | 3                   | 39            | KIRKLARELİ | 25                  | 59    | TEKİRDAĞ      | 34                  | 79    | KİLİS     | 2                   |
| 20    | DENİZLİ        | 19                  | 40            | KIRŞEHİR   | 12                  | 60    | TOKAT         | 7                   | 80    | OSMANİYE  | 4                   |
|       |                |                     |               |            |                     |       |               |                     | 81    | DÜZCE     | 6                   |
|       |                |                     | <b>TOPLAM</b> |            |                     |       |               | <b>1.632</b>        |       |           |                     |

**Kaynak:** İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (<http://www.migm.gov.tr/genel-istatistik>)

Uluslararasılaşan yerel yönetimler, sınırların kaldırıldığı, sosyal ve kültürel anlamda denkliklerin sağlanmaya çalışıldığı bir mekanizmaya dönüşmüştür. Yukarıda sayılanlar haricinde Türkiye’de bu süreç AB’ye üyelik ekseninde gelişmiştir. Gerekli mevzuat çalışmaları ve uyumlaştırma politikaları neticesinde birçok uygulama ortaya çıkmıştır.

AB entegrasyon sürecinde ve günümüzde yerel ve bölgesel yönetimlerin verimli ve kaliteli hizmet sunumundan yerel yönetim ve demokratik katılım uygulamalarına kadar uzanan süreç içerisinde yükselme durumu, küreselleşme-demokratikleşme dinamikleri çerçevesinde ele alınmaktadır. Çünkü, söz konusu entegrasyon süreci içerisinde ortaya çıkmış olan ulusal politikalar, Birlik politikaları ve bununla birlikte bazı çekinceler arasındaki çatışmalar gibi iç dinamiklerinin yanı sıra, küresel anlamda ortaya çıkmış olan eğilimler de dış faktör olarak AB politikaları çerçevesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin değeri artan bir yere gelmesine neden olmuştur (Ökmen ve Canan, 2009: 141).

Uluslararası ortaklıklarla, küreselleşmenin yerelleşmeyi etkilediği günümüzde, değişikliklerin anlık olarak yerel birimlere kadar yansması toplumun her bir bireyi tarafından tezahür etmektedir. Süreç içerisinde değişen politikalar ve bu politikalarla uluslararası uyumlaşma çalışmaları tüm ülkeleri etkilemektedir. Uluslararasılaşma kapsamında Türkiye’nin de yerel yönetim ve kamu yönetim mekanizmalarındaki değişiklikleri de ön plana çıkmaktadır.

#### 1.5.2.1. Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları

Bilgi toplumuna doğru evrilen süreç içerisinde demokratikleşme ve küreselleşme eğilimleri neticesinde merkezi yönetimler; şeffaflığa, adem-i merkezîyetçiliğe, etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre hareket etmeye ve demokratik katılımı doğru yönelmek durumunda kalmıştır. Meydana gelen değişimler, toplum ve örgüt yapılarını yeni gelişmelere ayak uydurmaya mecbur bırakırken diğer yandan da, yönetim mekanizmalarında, kısmi olarak küçülme ve subsidiarite ilkesi gibi iki önemli eğilimi ön plana çıkarmaktadır. Doğal olarak Türk yönetim sistemi Avrupa Birliği uyum süreci ile birlikte, dünyadaki bu gelişmelerden etkilenerek yerel yönetimler açısından yeniden yapılanma tartışmalarına maruz kalmaktadır. Söz konusu tartışmaların merkezinde ise, demokratikleşme ve yerel yönetimlerin

güçlendirilmesi ile adem-i merkezîyetçilik gibi unsurlar bulunmaktadır (Yılmaz, 2007: 224)

Türkiye’de, Batı’dan farklı olarak bir gelişim süreci izleyen yerel yönetim anlayışı, 1850’li yıllardan itibaren biçimsel anlamda bir uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Söz konusu durum Avrupa’yı örnek alarak söz konusu olmuştur. İlk belediye örgütü olan İstanbul Şehremaneti 1854 yılında kurulmuş, başına da bir şehremini görevlendirilmiştir. 1857 yılında ise Beyoğlu’nda “Altıncı Belediye-i Daire” kurulmuştur. 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi çıkarılarak Fransa Modeli esas alınmış ve bu kapsamda il özel idareleri kurulmuştur. Bu nizamname ile birlikte Osmanlı yönetim yapılanması daha da küçük birimlere bölünerek önceki eyalet sisteminin son verilmiş bunun yerine de vilayet düzeni getirilmiştir. Bu kapsamda ayrıca Osmanlı’da genel ve mahalli olmak üzere ikili bir yönetim biçimi geliştirilmiştir. 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu çıkarılmış ve bu kapsamda il özel idareleriyle ilgili hükümler kapsama alınmıştır (Tortop v.d., 2006: 128).

Cumhuriyet döneminde ise kent planlaması çerçevesinde öncelikli konu Ankara’nın ve Kurtuluş Savaşı sonrası harap olan Anadolu kentlerinin yeniden inşa edilerek imar düzenlemesinin yapılması olmuştur. Bu nedenle 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılmış ve köylere Osmanlı’dan kalan bir gelenek olarak ayrı bir tüzel kişilik verilmiştir. Aynı yıl İstanbul’da bulunan belediye dairelerine benzeyen bir düzenleme yapılarak 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun ardından belediye düzenlemelerine gidilerek ilk yasal düzenleme niteliğindeki 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış, devamında ise mahalli idareler ile hizmetlerini düzenleyen birçok kanun yerini almıştır. 1950’lerden itibaren başlayan göç hareketleri sonucunda nüfus yoğunluğuna ve hizmetlerin aksamasına sebebiyet verdiği görüşünden hareketle klasik belediyecilik terk edilerek 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile belediyelerin, 1987 yılında ise 3060 sayılı kanunla da il özel idarelerinin düzenlenmesi sağlanmıştır. Bu kanunlarla anakentlerde iki kademeli belediyecilik yapısına geçilmiştir (Urhan, 2008: 87).

Planlı dönem sonrasında yaklaşık 35 yıllık bir dönemi kapsayan birikimler, özellikle belediyelerin yeniden yapılanması konusunu gündeme getirerek bu açığa yönelik



çeşitli uygulama ve politika yapma zorunluluğu ortaya çıkarmıştır. Toplumsal uzlaşma siyasi iktidarları da bu noktada bazı politikalar yapması noktasında zorunlu hale getirmiştir (Yaylı, 2014: 106).

Tüm dünyada tartışılmakta olan küreselleşme ve yerelleşme ile yeni yönetim anlayışı, Türkiye'nin de toplumsal, siyasi, kültürel ve yönetsel olarak eş zamanlı etkileşimine neden olmuştur. Kamu yönetiminin dönüşümü kapsamında değerlendirilen yerel yönetimleri uyumlaştırma çalışmaları literatürde “Bitmeyen Senfoni” olarak değerlendirilmiştir. Ortaya konan 1997 ve 2001 tarihli yasa tasarılarıyla somutlaşmaya başlayan ve son olarak da 2003 tarihli Türk kamu yönetim yapısını bütüncül haliyle değiştirmeyi öngörmüş olan reform paketi ile belirli bir seviyeye ulaşmıştır. Bu çerçevede onaylanmış olan Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve bu kanunlara çatı konumunda olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu ile Türk yerel yönetim sistemine hâkim olan geleneksel tavırlar değişime uğramıştır. Merkez-yönetim vesayet ilişkileri ile yerel yönetimlerin siyasi, mali ve idari açıdan merkeze bağlı olması durumu önemli değişikliklere uğramıştır. Ayrıca çağa ve güncel yönetim sistemlerine yönelik, yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve işleyiş açısından da daha katılımcı ve demokratik bir yerel yönetim anlayışına geçiş sağlama açısından da önem arz etmektedir. Çeşitli eksiklikler bulunmasına rağmen, onaylanana yasalar, yerel yönetimlerin merkez baskısından kurtulması anlamında önemli bir adım olarak görülmektedir (Yılmaz, 2007: 229).

Yukarıda sayılan ve ilk defa 1997 yılında başlayan tek tek isimleri farklı olmakla birlikte genel anlamda “Mahalli İdareler Reformu” olarak tanımlanmış olan yasa tasarıları neredeyse her yıl yenilenecek yerel yönetimler tarihimizde yerini almıştır. 1997'den 2001'e kadar olan süreçte ortalama her yıl hazırlanan bu tasarıların bir kısmı henüz Bakanlar Kurulu'nun önünde iken bir kısmı da TBMM'ye gönderilmiş olmasına rağmen Genel Kurula sunulmayarak kadük hale gelmiştir. Bu durumu iki nedenle açıklayabilir. İlki, mahalli idare sisteminde yeniden yapılanmanın artık bir zorunluluk halini aldığına dair ortak uzlaşma yasalar üzerinde somut bir etki oluşturamamıştır. Diğeri ise söz konusu dönemin siyasi ve iktisadi istikrarsızlığıdır. Başlatılan çalışmaların başarıya ulaşabilmesinin temel koşulu güçlü bir iktidardır.

2004 belediye reformunun uygulanmaya başlanmasının en önemli nedenlerinde biri de tek başına siyasal iktidarın yönetimde olmasıdır (Yaylı, 2014: 106).

Yapılan düzenlemeler, merkezle yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi olmasını değil, birbirleri arasında görev ve yetki bölüşümü ile dağılımına önem vermektedir. Bu nedenle yerinden yönetimlerin güçlü kurumlar olduğunu kabul eden Avrupa ülkelerinde görülmekte olan genel yetki ilkesine de yer verilmiş olmaktadır. Böylece yerel yönetimler, yasalarla farklı kurumlara bırakılmadıkça her tür yerel hizmetleri kendi başlarına yapabileceklerdir (Köseçik ve Özgür, 2005: 11).

Merkeziyetçi bir yapılanma dışı kapalılığa, sorumluluktan kaçmaktan siyasal yozlaşmaya ve kuralcılığa kadar birçok sorun ortaya çıkarmaktadır. Kentleşme oranlarının artması, kentlerin büyümesi, köyden kentlere göçlerin fazlaşması, halkın beklentilerinin ve tüketim alışkanlıklarının değişmesi yeniden yapılanmayı gerekli kılan unsurlardır. Bunlara bağlı olarak demokrasi talepleri, kent yönetiminde merkezin baskısı ve vesayet ile yetki karışıklığının ortaya çıkması, kentleşme ve hemşehrilik bilinci gibi birçok unsur, yönetimin tam anlamıyla bütün olarak yeniden düzenlenmesi ve yapılanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılarak buna bağlı sistemsel açıkların giderilmesi ile ilgili yapılan düzenlemeler Türkiye’de özellikle kamu yönetiminin yapılandırılması hususundaki gereklerin bir parçasını ortaya koymaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 158).

#### 1.5.2.2. Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çabaları

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde 1950’li yıllara kadar olan süreçte siyasal ve toplumsal alanlarda yenilikler ve düzenlemeler yapılmış, kamu yönetimi alanının düzenlenmesi anlamında kapsamlı çalışmalar da İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ortaya çıkmış olan olumsuz koşulları ve negatif dışsallıkları gidermek amacıyla faaliyete geçirilmiştir. Bu kapsamda ilk kez 1948 yılında Başbakanlığın talebi üzerine “Neumark Raporu” hazırlanmıştır. Bu raporda mevcut sorunlara “kamu personeli teşkilatındaki eksiklerin giderilmesi”, “memur sayısının hizmetlere göre dengeli bir biçimde dağılımının sağlanması”, “aşırı kırtasiyeciliğin ortadan kaldırılması” ve “denetim usullerindeki bozuklukların ortadan kaldırılması” amacıyla çözümler aranmıştır. Neumark Raporu’nun hemen ardından Berker ve Martin ve Cush Raporu hazırlanmış, söz konusu öneriler ve çözümler yine aynı nitelikte

kalmıştır. 1960 tarihinden sonra ise Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 'nın kuruluşu ile birlikte başlayan planlı kalkınma dönemleri içerisinde önemli adımlar atılmıştır. Kamu yönetimini uluslararası boyutta gelişen ve değişen standartlara uygun hale getirmek amacıyla TODAİE ve DPT'nin işbirliği neticesinde hazırlanmış olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporunda kamu yönetiminin mevcut sorunlarını ele almış ve bu sorunlar üzerinde durulmuştur. DPT bünyesinde Bakanlar Kurulu kararıyla kurulan “İdareyi ve İdari Metodları Düzenleme Komisyonu” Türk kamu yönetiminin sorunlarının belirlenmesi ve bu sorunlara yönelik gerekli tedbirlerin alınması ve çözüm yollarının bulunması yönünde çalışmalar gerçekleştirerek 1966 yılında Başbakanlığa gerekçeleriyle birlikte sunmuştur (Saran, 2004:146).

1980'li yıllardan sonra küresel ekonomik ve siyasi eğilimler ve bu kapsamda gelişmiş yapısal değişikliklerle aynı doğrultuda, Türk ekonomisinde de çeşitli reformlar yapılmış ve uluslararası ilişkilerde çeşitli stratejik uyumlaştırma politikaları yapılması gereği hissedilmiştir. Özel girişimlere dayalı bir piyasa ekonomisinin oluşturulması gereği yerine getirilerek, ekonominin her yönüyle liberalleşmesi, fiyatların, faiz oranlarının ve döviz kurlarının tespit edilmesinde piyasa oranlarına bağlı kalınması ve serbest piyasa ekonomisinin temel ilkelerinin uygulanması, ekonomi temelli faaliyetlerde kamu müdahalesinin azaltılması yönündeki eğilimler güç kazanmıştır. Türkiye'de ekonomi alanındaki bu gelişmeler ve dünyadaki değişimle entegre olma çabaları, diğer sektörlere ve sistemlere de yansımıştır (Özer, 2008: 962-963).

Türkiye'nin kamu yönetimi alanında yapacağı uyum çalışmalarının alanlarını saptamak üzere 1988 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) başlatılmış, 1991 yılında ise tamamlanmıştır. DPT ve TODAİE ile ortak bir çalışmanın neticesinde KAYA Projesinin temel amacı belirlenmiştir.

Projeye göre temel amaç,

*“kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu*

*konular da yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir” (KAYA Projesi Genel Rapor).*

Yukarıda bahsedilen dünyadaki gelişmeler ve KAYA Projesi ile ortaya konan somut amaçlar, özellikle Türk kamu yönetiminde AB Reformları yapılanması sürecini de beraberinde getirmiştir. Kamu Yönetimi ekseninde Türkiye'nin AB'ye uyumu sağlanabilmesi amacıyla hazırlanmış olan Katılım Ortaklığı Belgeleri, katılma öncesi politikalarının esas uygulama aracı niteliğindedir. Kopenhag Kriterlerine uyum amacıyla yapılması gereken faaliyetleri önceliklerine göre sıralayan bu belgeler üyelik için gerekli olan öncelikleri kısa, orta ve uzun vadeli olarak öngörmüştür (Özer, 2008: 962-963).

Katılım Ortaklığı Belgelerinin amacı şu şekilde açıklanabilir: Avrupa Komisyonu'nun 2000 yılındaki ilerleme raporunda belirtilmiş olan öncelikli alanlar arasında Türkiye'nin daha fazla çalışması gereken alanları ve bunları gerçekleştirmek için Türkiye'ye verilecek mali desteklerin şartlarını tek bir çatı altında toplamak amaçlanmıştır. Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkilerinde önemli bir adım teşkil eden bu belge, Türkiye'nin üzerinde hassasiyetle duracağı konuları ön plana çıkarmıştır. Katılım Ortaklığı Belgelerini hazırlamak Avrupa Birliği'nin bir ödevi, buna karşılık olarak uygulama politikalarının belirlendiği Ulusal Programı hazırlamak da Türkiye'nin ödevi olmuştur (Demirel, 2003: 61).

Katılım Ortaklığı Belgesi'ne yönelik olarak hazırlanan ve Türkiye'nin bir anlamda taahhütlerini içeren Ulusal Program'da kamu yönetimi çerçevesinde, kamu hizmetlerinin şeffaf ve etkin bir biçimde sunulması amacıyla gerekli olan yasal ve kurumsal platformların oluşturulmasına yönelik geniş ölçekli kamu yönetimi reformu gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu reform dahilinde kamu yönetimine dair temel kanunun çıkarılarak, devlet personel rejiminin yenilenmesi hedeflenmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında, merkezi yönetimin belirleyeceği standart ve ilkelerle birlikte planlamalara uygun yerel gereksinimleri karşılamak ve bu çerçevede yerel birimlerin kendi kararlarını alarak çağdaş bir idari sisteme uygun yönetsel birim haline getirmek amaçlanmıştır. Bu uygulamaların sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilmesi için kalkınma ajanslarının kurulmasına karar verilmiştir (Yazgıç, Aktaran: Özer, 2007: 69).

1998 yılında yayınlanan SIGMA Avrupa Kamu Yönetiminin İlkeleri (European Principles for Public Administration) isimli raporda yer alan kamu yönetimi ile ilgili ilkelerin üzerinde önemli durulmaktadır (OECD, 1998: 8).

- Güvenirlilik ve öngörülebilirlik İlkesi(Reliability and Predictability),
- Açıklık ve Şeffaflık İlkesi (Oppennes and Transparancy)
- Etkinlik ve Etkenlik İlkesi (Efficiency and Effectiveness)

Bu ilkelerle uyumlu yasal düzenlemelerin ve kamusal politikaların planlanması diğer ülkeler üzerinde de etki oluşturması amaçlanmış ve Türkiye bu kapsamda 7 Mayıs 2004 yılında Avrupa Komisyonu ile OECD arasında imzalanmış olan SIGMA Programına dahil olmuştur

SIGMA Programı ile AB, kendisine katılmak isteyen Doğu Avrupa ülkelerinin yönetim sistemlerinin yeniden yapılandırmasını istemektedir. Bu yapılanmaların hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, öngörülebilirlik, liyakat, şeffaflık vb. ilkelere bağlı kalınarak yapılmasını amacıyla belirli ilkeler çerçevesi çizmiştir. Türkiye’de kamu yönetim sisteminin yeniden yapılandırma çabalarına önemli ölçüde kaynak sağlayan bu ilkelere bağlı kalınarak bir dizi reformlar gerçekleştirilmiştir. Ayrıca AB imzaya taraf olan ülkeler üzerinde söz konusu reformlarla ilgili olarak denetim mekanizması kurmuştur (Gül, 2005: 49).

Bu bağlamda, SIGMA temsilcileri Türkiye’ye değerlendirme amacıyla çeşitli ziyaretler gerçekleştirmekte ve kamu personel rejimi öncelikli olarak, idari reform kapasitesi, kamu ihale sistemi ve mali kontrol gibi konularda görüş alışverişi yapmaktadır. Ziyaretler sonucunda hazırlanan raporlar SIGMA programı yöneticileri tarafından Avrupa Komisyonu’na sunulmaktadır. Komisyon bu verileri Türkiye için hazırlanan yıllık ilerleme raporlarında kullanmaktadır (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5942>).

Türk Kamu yönetimini yeniden düzenleme çabaları çerçevesinde öne çıkmış ve örgütsel yapılarla ilgili olan ilkelerin önemi ayrıca belirtilmelidir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nda yer alan söz konusu ilkeler (katılımcılık, yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynak sağlanması, idarenin bütünlüğü, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, tasarruf, hizmette yerellik, beyana güven, bilgi teknolojilerinden etkili yararlanma, karşılıklı işbirliği, performans ölçümü ve

denetimi) daha çok işletme yönetimi kapsamında söylenebilecek ilkelere dendir. Kamu yönetiminin amaçlarının yeniden belirlenmesiyle söz konusu ilke ve esasların, AB'ye ve küresel rekabet piyasasına uyum sağlamak amacıyla ortaya konduğu söylenebilir. Örnek vermek gerekirse, merkezi yönetimi aşırı borç ve işlem yükünde kurtararak yerel düzeydeki hizmetlerin halka daha verimli, hızlı ve kalite bir biçimde ulaştırılmasını sağlamak amacıyla özel sektöre devredilmesi yapılan son çalışmalarla kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması hususunda önemli bir uygulama olmuştur (Gül, 2005: 49).

Türk kamu yönetiminin Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları kapsamında özellikle ulusal programla birlikte yerel yönetim ve merkezi yönetimde bir çok değişikliğe gidilmiştir. Bunların koordinasyonunu sağlamak ve idari birimlerin yeniden yapılandırılması amacıyla 26 adet kalkınma ajansı kurulmuştur. Ayrıca onaylanan Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu ve kanunları kapsayıcı niteliğe sahip Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu, merkez ve yerel yönetim arasındaki ilişkiler kapsamında Türk yerel yönetim sisteminde yoğun uygulama alanı bulan geleneksel yöntemleri ortadan kaldırmak amacıyla hazırlanan yasal düzenlemeler olarak değerlendirilebilmektedir. Merkez karşısında yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açıdan vesayete tabi olmasının kapsamının da daraltıldığı bu düzenlemelerle çağdaş ilkelere uygun daha katılımcı bir vizyona sahip bir mekanizma geliştirilmesi öngörülmüştür. Aynı zamanda uygulanmak istenen ilkelerle merkez ile yerel yönetimler birbirlerinin birer alternatifi değil, aralarında belirli görev paylaşımı olan yönetim birimleri olarak görülmektedir. Böylesi reformlar aynı zamanda AYYÖŞ'ün getirdiği ilkeleri ve Maastricht Anlaşması'nın da vurguladığı noktaları oluşturmaktadır. Söz konusu yapılanma süreci içerisinde gerçekleştirilmiş önemli mevzuat değişiklikleri ile yeni toplumsal işbölümü çerçevesinde merkezin baskıcı gücü ve tahakkümü altında kalmak yerine yerel, ulusal ve uluslararası boyutta yeni aktörler devreye girmiştir. Bu kapsamda geliştirilen hedeflerin yapılan mevzuat düzenlemelerine referans oluşturmuş olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı'nın ana nedeni ve dayanağı içerisinde de net olarak görülmektedir. Söz konusu gelişmeler ekseninde hazırlanmış ve 2004 yılında TBMM gündemine gelmiş Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının ana amacı; şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir yönetim sisteminin oluşturulmasıdır.

Ayrıca yapılan kamu hizmetlerinin sürekli bir biçimde, kaliteli, hızlı, etkin, verimli ve adil bir biçimde yerine getirilmesi üzerinde durulmuştur (Yılmaz, 2007: 228 - 229).

Avrupa Komisyonu'nun hazırlamış olduğu 2004 Yılı İlerleme Raporu'ndaki değerlendirmelere bakıldığında şu değerlendirmeler göze çarpmaktadır; *“TBMM Haziran ve Temmuz 2004'de, kamu idaresi reformu paketini kabul etmiştir. Paket, bir Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu, bir İl Özel İdaresi Kanunu ile Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanununu içermektedir. Birlikte ele alındığında, bu dört kanunun amacı, yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, il, metropol ve belediye) bölüşülerek performansın artırılmasıdır. İlke olarak, bu geniş kapsamlı ve güçlü reform, ülkenin merkeziyetçi, hiyerarşik ve ketum idari sisteminin adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Bu reform, başarılı olursa, Türkiye'nin idari geleneğinin modernizasyonuna katkıda bulunacaktır. Bu geniş kapsamlı reform hareketi, kamu idaresinin modern standart ve uygulamalara uygun hale getirilmesi ihtiyacına uygundur. Başarılı bir reform, Türkiye'nin gelecekte AB' ye katılım çabalarını destekleyecektir”*(DPT, 2004)

Yapılması planlanan düzenlemelerin kanunlara etkisini incelemek ve söz konusu ilerleme raporunun Türkiye'nin kamu yönetimine ve yerel yönetim politikalarına etkisi üzerinde durmak önem taşımaktadır. Türk Kamu Yönetimi reform tarihinde kabul edilmiş yasaların düzenleyici ve olumlu yanları mevcutken, olumsuz ve tersine olarak tarif edilebilecek işlemleri de bulunmaktadır.

#### 1.5.2.2.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimler ilk doğdukları andan itibaren sürekli olarak vesayete ihtiyaç duymuş ve bu anlamda muhtaç bir çocuğa benzetilmişlerdir. 1930 yılındaki 1580 sayılı Belediye Yasasıyla ülkemizde belediyeler kendileri ile ilgili kararları uzun yıllarca vesayet makamlarının onayıyla alabilmiş, sürekli olarak vesayet altında tutulmuşlardır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında sağlıklı bağlar kurulamamıştır (Mahmutoğlu, 2007: 31). Türkiye'de 1930'lardan kalan belediye anlayışı ile hizmetsel açıdan ihtiyaçların karşılanması oldukça zorlanmıştır. Özellikle metropol alanlardaki çok uluslu şirketlerin artması, nüfus artışı, kentlere

göçlerin çoğalması, hizmetlerin yeteri kadar karşılanamamasını aynı zamanda yasal sınırlar içerisinde boğulması sonucunu ortaya çıkarmıştır (Toksöz v.d. 2009: 4).

1580 sayılı yasada Belediye Meclisi kararlarından bir kısmının; kesin hesap, bütçede değişiklik, personel işlemleri, ödünç alma ve verme, hizmet ücret tarifeleri vb. konularının kesinlik kazanması için en büyük mülki idare amirinin onayına sunulması zorunluluğu bulunmaktaydı. Belediye sınırlarının çizilmesi, değişmesi konusu il genel kurulu veya İçişleri Bakanlığının onayına tabi idi. Belediyenin ihtiyari görevlerini gerçekleştirmesi amacıyla bütçede sağlanan ödeneğin sonraki yıllarda bir önceki yıla göre daha düşük miktarlara çekilmesi veya bütçe dışı bırakılması ancak İçişleri Bakanlığı'nın izni ile mümkün olabilmekteydi. 1580 sayılı yasanın 53. Maddesi gereğince kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanılması veya belirlenmiş yerden farklı bir yerde toplantı yapılması, gecikmeye neden olunması, siyasi konuların görüşülmesi veya siyasi temennilerde bulunulması durumunda Danıştay tarafından belediye meclisi rahatlıkla feshedilebiliyordu. Bunun gibi karar mekanizmalarını doğrudan etkileyecek sıkıntılar haricinde önceden izin koşullarının da ağırlığı dikkat çekmekteydi. Örneğin, belediye bütçesinde yer alan personel giderleri toplam gider bütçesinin %30'unu geçerse İçişleri Bakanlığı'ndan izin almak gerekiyordu. Bununla birlikte idare belediyenin yerine geçerek yaptığı işlemleri söz konusu olmaktaydı. Mülki amirler belediye bütçesinin onaylanması aşamasında, kanun ve tüzüklere aykırı hükümleri düzeltmeye, vergi oranlarını yasal sınırlara indirmeye, belediyenin görevi olmayan konular için konulmuş ödenekleri iptal etmeye, bütçeye konulması zorunlu olmayıp da konulan ödenekleri kaldırmaya yetkiliydiler. 1580 sayılı yasada valilerin belediye meclislerini toplantıya çağırabilmeleri, meclis toplantılarını 15 güne kadar uzatabilmeleri, idarenin belediye üzerindeki ağır denetimine örnektir. Yasanın 94. Maddesi Bakanlar Kurulu'nun gerekli gördüğü durumlarda vilayet merkezi olan yerlerinin belediye başkanı İçişleri Bakanlığınca, vilayet merkezi olmayan yerlerin belediye başkanı ise Valilerce görevine son verilmesini mümkün kılmaktaydı (Mahmutoğlu, 2007: 36-40).

Yasal sınırların yerel yönetimler üzerindeki baskısı, değişen dünya düzeni, yerel yönetimlerin giderek artan önemi ve yerel düzeyde yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarının değişmesi, AB ile uyum süreci, söz konusu yasanın sorgulanması ve



değiştirilmesi sürecini beraberinde getirmiştir. Yerel yönetimler üzerinde bu denli baskısı hissedilen yasanın yönetim, personel, bütçeleme ve karar mekanizmalarının tamamı üzerinde merkezin tahakkümünü ortaya koymuştur.

Türkiye'nin sanayileşmesi, şehirlere göçün artarak şehircilik anlayışının uluslararasılaşma boyutuna ulaşması gereğinin hissedilmesi, demokratikleşmesi ile yerel yönetimlere düşen görevler aynı doğrultuda artmıştır. Yerel yönetimlerin genel olarak kamu hizmetlerinin sunumundaki payının merkeze göre daha da artması gereği daha da hissedilmiştir. 1580 sayılı yasa ile yoğun bir merkezi yönetim vesayeti ile az miktardaki yerel kaynaklar ile çalışmakta olan belediyelerin, Türkiye'nin de imza koyduğu AYYÖŞ'e uygun olarak yeniden yapılandırılması durumunu ortaya çıkarmıştır. Katı bir merkezîyetçi anlayışla uygulamalarını sürdüren kamu yönetim sisteminin yumuşatılarak kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi ve halkın demokratik haklarını tam anlamıyla kullanarak yönetime katılımının artırılması ve belediye sistemlerinin dolayısıyla da yerel yönetim sistemlerinin güçlendirilmesi gereği ortaya çıkmıştır (Başbakanlık, 2003: 151-152).

2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Yasası, Mahalli İdareler Yasası ve Kamu Personel Rejimi olmak üzere üç temel unsur üzerine inşa edilen Kamu Yönetimi Reform Tasarısı, gelişmiş ülkelerdeki sistemlerle benzerlik göstermesi amacıyla köklü değişiklikler getirmiştir. Uluslararası ilkeler ışığında Türkiye'nin kamu yönetim yapısının yeniden yapılandırılması hedeflenerek söz konusu değişim süreci AB sistemine etki eden temel faktörler ışığında şekillenmiştir. Böylece, AB'nin zorunlu olarak yapılmasını istediği sistemi etkin ve verimli bir biçimde uygulamanın yolu açılmıştır. Ulusal programda yer alan tasarının yapılması taahhüdü kapsamında merkez ile yerel arasında yetki, görev ve sorumlulukların paylaşılması ve yönetsel teşkilatın yeniden yapılandırılmasını düzenlemiş olan yasalar içerisinde 5393 sayılı kanun da yerini almıştır (Köseçik, 2007: 712-713).

Bu bağlamda bugün yürürlükte olan 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu söz konusu düzenlemeleri getirerek belediyelere birçok yeni görev ve sorumluluk vermiş, bununla birlikte ortaya çıkan düzenlemelerle Türk idare sistemi köklü değişikliklere uğramıştır. Yukarıda sayılan ve 5180 sayılı kanunun ortaya çıkardığı

sorunları tamamen kaldıran ve yerelleşme mekanizmalarını harekete geçiren bir nitelik kazandırmıştır (Ökmen, 2008: 72).

1982 Anayasası'nın 123. Maddesine göre yönetim mekanizmasının kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayandırılacağı, 127. Maddesine göre ise idari vesayetın kapsamı düzenlenmiştir. Bu maddelere göre: *“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”* Söz konusu durum AYYÖŞ'le çelişmektedir. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyeyi *“belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”* şeklindeki tanımlamayla birlikte bu çelişkidenden doğabilecek sıkıntılar önlenerek yerel özerklik açısından AYYÖŞ'e de uyumlu hale gelmiştir.

AYYÖŞ'ün 3. Maddesine göre, özerk yerel yönetim kavramı, yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı kendi sorumlulukları kapsamında ve yerel düzeyde yaşayan halkın talepleri doğrultusunda düzenleme ve yönetime hakkı yerel yönetimlerin sorumluluğunda olmalıdır. Buna bağlı olarak düşünüldüğünde 5393 sayılı Belediye Kanununun genel gerekçesinde AB etkisi *“Tasarının genel çerçevesi devletin üniter yapısına, Anayasamızda yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliği'nin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımı da tasarıda dikkate alınan diğer hususlardır”* şeklindeki ifadesinde kendine yer bulmaktadır (Köseçik, 2007: 714).

#### 1.5.2.2.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Yeniden yapılanma tartışmaları kapsamında değerlendirilmesi gereken ve İl Özel İdarelerinin yapısını değiştiren kanunlardan birisi de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Tartışmalar ekseninde düşünüldüğünde yerel yönetimler üzerindeki çalışmalar Tanzimat'a kadar götürülebilir. Tanzimat döneminde yapılan çalışmalar

Fransa örnek alınarak uygulanmış ve Osmanlı'nın merkezi yönetim ile taşra birimleri arasındaki sistemsal anlayış yeniden gözden geçirilmiştir (Sobacı, 2005: 32).

İlk olarak Osmanlı'da 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulan İl Özel yönetimleri ile eyalet yerine vilayet düzenlemesine gidilmiş, iller için genel ve özel nitelikte iki ayrı yönetim kabul edilmiştir. 1870'te yayınlanan İdare-i Umumiye-İ Vilayet Nizamnamesi eski nizamnameyi yürürlükten kaldırmış ve yeni hükümler başlamıştır. 1876 Anayasası döneminde başlatılan düzenlemeler devam etmiş ancak Meclis-i Mebusan'ın dağıtılması üzerine yarım kalmıştır. 1908 Meşrutiyet'ten sonra yeniden başlatılan çalışmalar sonucunda 1913'te İl Özel Yönetimleriyle ilgili İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati yasanın yürürlüğe girmesi sağlanmıştır. Söz konusu yasanın 74. Maddesinden sonraki kısımları İl Özel Yönetimini düzenlemektedir. İl Genel Yönetimini düzenleyen 1-74 aralığındaki maddeler 1929 tarihinde, 1426 sayılı yasanın yerini de 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu almıştır. İllerin özel yönetimine ilişkin çerçeveyi çizen 74. Maddeden itibaren tüm maddeler bir çok değişikliğe uğramıştır. 1987'de çıkarılan 3360 sayılı yasa ile de sistemin değişen koşullarına cevap aranmıştır (Keleş, 1992: 107-108).

3360 sayılı yasa her ne kadar dönemin koşullarına uygun olmuş gibi görünse de değişen yerel yönetim anlayışı ve Türkiye'nin merkeziyetçi vesayetçi tutumu söz konusu yasanın işlerliğini azaltmış ve yerel yönetimler üzerindeki baskıyı arttırmıştır. 3360 sayılı yasada Vali il genel meclisi gündemini belirler rahatlıkla tüm kararlara itiraz edebilirdi. İl özel idaresi bütçeleri İçişleri Bakanlığı'nın onayı olmadan yürürlüğe giremiyordu. Yasanın 87. Maddesinde “vali il özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütür” şeklindeki hükmüyle il özel yönetimi, merkezi yönetimin taşra teşkilatı gibi çalışmaktaydı (Mahmutoğlu, 2007: 33-34). Ayrıca merkezi idarenin, il özel idarenin organları, kararları ve işlemleri üzerinde bazı denetimleri de mevcuttu. Seçimle göreve gelen il genel meclis başkanının atanmış bir vali olması, bu meclisin bütün kararları vali tarafından onaylanması zorunluluğu, bütçesinin İçişleri Bakanlığı'na izne tabi olması, borçlanma gibi kararların Bakanlar Kurulu veya İçişleri Bakanlığı tarafından verilebilmesi denetim mekanizmalarının il özel idareleri üzerindeki yükü arttırmış ve özerklik açısından problem ortaya çıkarmıştır. Bunlar haricinde personel anlamında çeşitli sıkıntılar da mevcut olmuştur (Sobacı, 2005: 37).

Sıkıntılı bir yerel yönetim sistematiğini aşmak ve yukarıda sayılan problemlerden kurtulabilmek amacıyla kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve reform çerçevesinde 2005 yılında çıkarılmış olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na bakıldığında Türkiye'de merkez ve yerel ilişkileri bağlamında önemli bir adım atılmıştır. İl özel idarelerini düzenleyen söz konusu yasa önceki mevzuatı ve ortaya koyduğu sistemi önemli derecede değiştirdiği görülmektedir. Yasa değişikliği ile birlikte il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları fazlaşmış, işlevsizliği ve kaynak sorunları konularındaki problemler giderilmiştir. 3360 sayılı kanun il özel idarelerini "taşınır ya da taşınmaz mallara sahip ve kanunda belirlenmiş sınırlı, özel görevli bir tüzel kişi" şeklinde tanımlarken, 5302 sayılı kanun "il halkının mahalli nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" şeklinde tanımlamaktadır. Yeni yasa ile düzenlenen il özel idarelerinin yapısı ve kapsamı genişletilmiştir (Tortop v.d., 2006: 130). Küresel ve bölgesel dinamikler incelendiğinde il özel idareleri belediye benzeri bir kuruluş yapısına bürünmüş, merkezin taşra teşkilatı algısı yıkılmaya çalışılmıştır. Bu bakış açısından uzaklaştırılıp idari ve mali özerkliği de içerecek gerçek yerel yönetim birimi haline getirilmeye çalışılmıştır (Ökmen, 2008: 72).

#### 1.5.2.2.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Türkiye özellikle 1960 yılından sonra hızlı kentleşme ve nüfus artışı sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Söz konusu durum düzensiz ve plansız gelişmelere yol açmıştır. Bu sorunlar o dönem Devlet Planlama Teşkilatı'nın araştırmalarına ve çözüm odaklı arayışlarına da konu olmuştur. Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerindeki Araştırma'da bir yandan "*büyükşehir belediyelerinin görevleri şehircilik ve bölge planlılığı prensibine uygun olarak tayin edilmeli*" denilmekte, diğer yandan "*büyük şehirlerin başında teknik ve idari bilgisi kuvvetli kişilerin bulunmasını sağlayacak mevzuat yapılması*" önerilmiştir. 1971 yılında Bakanlar Kurulu kamu kesiminin yeniden düzenlenmesiyle ilgili kurduğu komisyon, 1960 sonrası yapılan düzenlemelere ek olarak daha da geliştirici faaliyetler içerisinde bulunmuş ve çeşitli öneriler getirmiştir. Bunlar içerisindeki en önemli öneri büyük şehir alanlarını ilgilendiren "*Hizmetlerin çeşitli belediyeler ve belediye şubeleri arasında bölünmesi*

*nedeniyle ortak hizmetlerin görülmesinde güçlüklerle karşılaşılan İstanbul, İzmir ve benzeri bölgelerde, bu yörelerin özel sorunlarına cevap verecek metropol idareleri kurulmalıdır”* şeklindeki ifadedir. Bunun devamında 1970’li yıllarda hazırlanan bir belediye yasa tasarısında belediyeler büyüklüklerine göre ayrılmakta nüfusa göre büyük kent belediyesi adı verilmekteydi. Büyük kentlere yönelik olarak özel yönetim biçimleri oluşturmak amacıyla İmar ve İskan Bakanlığı’na bağlı Metropolitan Planlama Büroları kurulmuştur. Esas olarak bu bürolar Ankara, İstanbul ve İzmir’in nazım planlarını hazırlamaktaydı. Ayrıca İmar Koordinasyon Kurulu kurularak büyük bir kent yönetim sisteminin olmayışı nedeniyle ortaya çıkabilecek sorunları bertaraf etmek amaçlanmıştır. Nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin büyük kentlerde yoğunlaşması ve büyüyen bölgesel farklılıklar, nüfusun kırdan kente hareketliliği kentlerin yönetimini oldukça güçleştirmiştir. Bunların tamamen ortadan kaldırılması ve yeni bir yönetim mekanizmasının geliştirilmesi amacıyla 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 1984 yılında kabul edilmiştir (Keleş, 1992: 229-234).

Büyükşehir Belediyesi uygulamasıyla kentlerin sorunları bu yasayla belirli ölçüde çözüldüyse de, diğer belediyelerin temel sorunları çözülememiştir. Her kentin kendine özgü olan farklılıklarını dikkate almak, yörede yaşayan halkın menfaatleri ve hizmet kalitesi açısından önem arz etmektedir. 3030 sayılı yasanın uygulanmasıyla ortaya çıkan temel sorunlardan birisi, yerel düzeyde yeni bir vesayet yönetiminin ortaya çıkması olmuştur. Çünkü mevcut yönetimin il özel idaresi kanunu, belediye kanunu gibi düzenlemelerde ve yönetim alışkanlıklarında her daim mevcut olan vesayet ilişkisi söz konusu yasaya da sirayet etmiştir. Başka bir sorun ise, Türk kamu yönetiminin genel yapısından kaynaklanan koordinasyon ve kaynak sorunu ile araştırma yetersizliği ve yöntem eksikliğidir. Çünkü burada anlaşılmalıdır ki yerel yönetimler sadece bir hizmet birimi gibi görülmüş, demokratik katılım göz ardı edilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 264).

Türkiye’nin bu süreçte yaptığı köklü değişikliklerden biri yine reformlar içerisinde olan 5216 sayılı yasadır. Söz konusu düzenlemeler dâhilinde Valinin idari vesayeti sınırlandırılmıştır. Büyükşehir belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi, bulunduğu yerin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi yeterli sayılmıştır. Bunun haricinde büyükşehir belediye başkanlarına danışman atama hakkı tanınmıştır. Bu durumda başkanların hızlı bir biçimde teknik destek alabilmeleri

kolaylaşmış, hizmetlerin kalitesinin artırılması amaçlanmıştır. Bunlar haricinde büyükşehir belediyesi kurulması konusunda belirli kriterler getirilmiştir. Hizmetlerin tek elden yürütülmesi vatandaşın ihtiyaçlarını karşılama konusundaki hızı ve verimliliği artırmıştır (Demiral, 2007: 90-91).

Bu bağlamda imar, ulaşım, planlama, itfaiye gibi koordinasyon gerektiren hizmetlerin daha verimli ve etkin bir biçimde yürütülmesi kapsamında büyükşehir modeli oldukça önemli bir yere sahiptir. Artan çevre kirliliğini azaltmak, içme suyunun niteliği, kanalizasyon ve katı atık depolama ile toplu taşıma gibi yerel ortak gereksinimlerin tek bir merkez eliyle yönetilmesi 5216 sayılı yasayla daha da kolay bir hale gelmiştir (Kararslan, 2012: 139).

5216 sayılı yasa 3030 sayılı yasanın açıklarını kapatmak ve sıkıntılarını gidermek isterken bazı konularda da yeni sorunlar ortaya çıkarmıştır. Büyükşehir belediyelerinde 3030 sayılı kanunda olduğu gibi sistemin odak noktası büyükşehir belediye başkanıdır. Büyük şehirlerde yerleşme hareketleri geniş yetkilere sahip, önemli görevleri icra eden başkana bağlı olarak gelişmektedir. Belediye personelinin özellikle planlama konularında karar alıcı mekanizmalara etkisi görülmemektedir. Ayrıca yukarıda sayılan büyükşehir belediye başkanı danışmanı atanması, nepotizmi canlandırıcı etki de yaratabilir. 5216 sayılı yasa ile halen merkezin büyükşehirler üzerindeki idari vesayeti hafifletilse de devam etmektedir. İçişleri Bakanlığı büyükşehir belediyesinin organlarının görevlerine son verilmesi istemiyle, Danıştay'a başvurabilmektedir. İçişleri Bakanlığı ayrıca, Anayasanın 127/4 maddesindeki yetkisine dayanarak organların üyelerine geçici bir önlem olarak görevlerinden uzaklaştırabilir (Torlak ve Sezer, 2005: 103-106). Söz konusu durumlar yerel yönetimlerde yeniden yapılanma hareketleri içerisinde beklenen sonuçları elde etme açısından önem arz etmektedir.

Yerel yönetimlerde reform sürecinden beklenen sonuçları elde edebilmek, uygulamada karşılaşılan sorunların çok iyi bir şekilde tespit edilmesine bağlıdır. Aksi takdirde yeniden yapılanma çalışmaları ortaya çıkan sorunları çözebilme ve yerel yönetimlerde etkinliğin artırılmasından daha çok sıkıntılı bir süreci beraberinde getirebilmektedir. Halkın beklentilerini karşılayarak demokratik işlevleri yerine getirebilen ve metropoliten alanlarda yaşayanların ihtiyaçlarını doğrudan karşılayabilen bir yönetim sistemi ancak uygulamada karşılaşılan sorunların iyi bir

şekilde analiziyle mümkün olur (Özer, 2013: 104). Bu kapsamda büyükşehir belediyesi kanunun yaptığı düzenlemeleri yeniden düzenleyen, yeni büyükşehir alanlarının kurulması aynı zamanda sistemde çıkan aksaklıkları düzeltmek amacıyla 6360 sayılı yasa onaylanmıştır.

#### 1.5.2.2.4. 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Daire Kanun

Türkiye'deki yerel yönetimler tüm dönemlerde düzenlemelerin ve yasal hareketlerin ilgi odağında olmuştur. Yerel seçimlerin ve yerel katılımın merkezi yönetimde etkili ve belirleyici olması, kentlerin her daim politikaların odağında kalmasını sağlamıştır. Büyük şehirlerin kapladıkları alan itibariyle geniş yer tutması ve sürekli olarak genişlemesi, şehrin bulunduğu bölgeyle birlikte değerlendirerek makro politikalar uygulanması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle Büyükşehir Belediye yönetim modeli oldukça hızlı bir biçimde değişim ve dönüşüm sağlamıştır. Kentlerin bu denli hızlı ve büyük bir biçimde büyümesi beraberinde yasaların yetersizliğini ortaya çıkarmış ve yönetim açısından açıklar meydana getirmiştir. Bu noktada 6360 sayılı yasa, yeni bir yönetim sistematığı geliştirerek mevcut sorunları çözmeye aday bir niteliğe sahip olmuştur (Çelikyay, 2014: 7).

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa, sadece büyükşehir belediyelerinin yapısında değil aynı zamanda bütün yerel yönetimler üzerinde etkili olmuştur. Söz konusu yasayla Büyükşehir Belediye tanımı da değişmiştir. *“Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişisi”* şeklinde yapılan tanımla, il mülki sınırları, büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil edilmiştir. Ayrıca *“toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyelerine dönüştürülebilir”* ifadesiyle, kurulacak olan büyükşehir belediyelerinde bundan sonra nüfus sayısının dikkate alınacağı ortaya çıkmaktadır. Bu sayede büyükşehir belediyesi kurmak kolaylaşmış ve Aydın, Balıkesir, Hatay, Denizli, Manisa, Malatya, Muğla, Mardin, Kahramanmaraş, Trabzon, Van, Şanlıurfa ve Tekirdağ illerinde, sınırları il mülki

sınırları olmak üzere aynı isimle Büyükşehir Belediyesi kurularak il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi sağlanmıştır. 6360 sayılı yasayla ayrıca büyükşehir olan illerde, köylerin, belde belediyelerin ve il özel yönetimlerinin tüzel kişilikleri sona ererek, köyler ve belde belediyeleri bağlı oldukları ilçenin birer mahallesi haline gelmiştir. Bunun yanı sıra nüfusu 500'ün altına düşmüş olan mahalle ve köyler kaldırılmış ve en yakın yerle birleştirilmesi öngörülmüştür. Nüfusu 2000'in altına düşen belde belediyeleri kapatılmış ve köye dönüştürülmüştür. 27 ilçenin de kurulmasını sağlayan 6360 sayılı yasa bu şekilde yeni tüzel kişilikler getirmiştir. Türkiye'nin 30 ilinde tüm yerel nitelikli hizmetler büyükşehir belediyesi kurularak sağlanması kanunlaşırken, 1358 belde belediyesi, 16.561 köy ile 30 ilin il özel yönetimi kaldırılmıştır (Adıgüzel, 2012: 159-162).

Köklü değişikliklerle büyük şehirlerde yeni bir mekanizma geliştiren 6360 sayılı yasa; Planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı, sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların küçük ölçekli mahalli idarelerle çözüme kavuşturulmasının zorlaşması, kaynak israfının önlenemeyişi, etkin ve verimli bir biçimde hizmet üretebilecek mekanizmalara sahip yerel yönetim birimlerinin varlığına gereksinim duyulması, yetersiz mali kaynakların olması gibi konulara çözüm getirerek; iş bölümü ve uzmanlaşma yoluyla teknik personel açısından donanıma sahip, nitelikli iş gücü ile doğrudan halk ihtiyaçlarına çözüm üreten, imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi hizmetlerin bütünlük içerisinde yürütülmesini sağlayacak bir sisteme dönüşecektir (Çelikyay, 2014: 11-12).

Sonuç olarak 6360 sayılı yasa ile insan hayatını kolaylaştıran, ortaya koyduğu düzenlemelerle daha etkin ve verimli bir hizmet sunumunu temel alan, kaynakların daha etkili ve verimli kullanılarak hizmet odaklı bir süreç hedefleyen, kamu yönetimi ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması noktasında köklü adımlar atan bir muhteviyata sahiptir. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusu düşünüldüğünde, 5302, 5216, 5393 ve 6360 sayılı yasalar Türk kamu yönetimi tarihinde önemli değişikliklere imza atmıştır. Yasaların sağladığı faydalar ve neden olduğu sıkıntılar sürekli olarak tartışılmış ve günümüzde de tartışmalar devam etmektedir. Yapılan düzenlemelerin ve reformların çoğunluğu Avrupa Birliği Yerel Özerklik Şartı'na bağlı kalarak hazırlansa da Türkiye'nin siyasal ve sosyo-kültürel yapısının da değişikliklerde önemli etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle yasaya bağlı



kalınarak yapılan uygulamalarda çeşitli aksaklıklar olabilmektedir. Bu aksaklıklar zaman içerisinde analizin iyi bir şekilde yapıp tespit edilerek gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.



## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ MALİ DESTEKLERİ

#### 2.1. AVRUPA BİRLİĞİ MALİ DESTEKLERİNİN TANIMI VE HEDEFLERİ

AB mali desteklerinin kavramsal boyutunu açıklamadan önce mali dış yardımın ne anlama geldiğini incelemek gerekmektedir.

Dış yardım, bir ülke tarafından veya uluslararası kuruluşlar tarafından başka ülkelere verilen, ticari kredi faizlerinden daha düşük oranda kullandırılmakta olan, sermaye bağıışı, gelişim projeleri için borç, özel yatırımlar için garantiler ve ticari krediler kapsamında olan kaynak aktarımlarını veya hibeleri ifade etmektedir (Toprak, 2010: 10-11).

AB Mali desteklerini ise, AB'nin kuruluşunu sağlayan nedenlerden yola çıkarak tanımlamak ve birliğin hedeflerine erişme amacıyla, karşılıklı işbirliği ve dayanışma ilkesine bağlı olarak, refahı artırarak gelişen bir coğrafyaya yaymayı esas alan faaliyetler bütünü şeklinde tanımlamak mümkündür (Süngü, 2004: 78)

AB mali desteklerinin geçmişi, topluluğu kuran anlaşmalara kadar götürülebilmektedir. 25 Temmuz 1952 tarihinde yürürlüğe girmiş olan AKÇT'yi kurmuş olan anlaşmada çelik ve kömür üretilmesi amacıyla yapılacak yatırımlara ayrı bir başlık açılmıştır. Avrupa Komisyonu, söz konusu başlığa göre hibe programları kapsamında mali destek sağlayarak yatırımların geliştirilmesi ve yürütülmesine katkı sağlayabilecektir. Bu sayede Avrupa pazarının dünyaya yönelik uygulamaları rahatlıkla sağlanabilecek, üretim maliyetleri düşürülebilecek ve ürünlerin pazarlanmasının kolaylaştırılması söz konusu olabilecektir. Bunlar dışında doğrudan ve öncelikli olarak da inşaat veya tesislerin finansmanına da yardımcı olunabilecektir (Karabacak, 2004a: 69).

25 Mart 1957 tarihinde imzalanıp 1 Ocak 1958'de yürürlüğe girmiş olan Avrupa Atom Enerji Topluluğu'nu kuran anlaşmada, Anlaşmanın kapsadığı konulara yönelik olarak, Konseyin belirlemiş olduğu şartlar altında, araştırma ve yatırımın

finansmanına yönelik krediler sağlanabileceği belirtilmiştir. Yine aynı tarihte imzalanarak yürürlüğe girmiş olan AET'in kurucu anlaşmasında da mali destek konularından bahsedilmiştir. Topluluğun görevi söz konusu anlaşmaya göre kurulacak bir ortak pazarla birlikte AB'ye üye olan ülkelere yönelik ekonomi politikalarının ve uygulamalarının belirli aşamalar dâhilinde birbirlerine yaklaştırılması vasıtasıyla, Topluluğun tamamında, ekonomik faaliyetlerin uyumlu gelişerek, sürekli ve dengeli bir biçimde genişlemesini sağlamaktır. Bunların sonucunda istikrarlı bir yapının ortaya çıkması, yaşam standartların yükseltilmesi sağlanıp bu kapsamda bir Avrupa Sosyal Fonu'nun (ASF) kurulması ve yeni kaynakların ortaya çıkarılması ile Topluluğun ekonomik gelişmesine yardımcı olmak amacıyla Avrupa Yatırım Bankası'nın (AYB) kurulması hedeflenmiştir (Özdoğan, 2014: 5).

Kendi üyesi dışındaki ülkelere AB'nin mali destek sağlamanın siyasi ve ticari nedenlerinin yanında AB içinde barış ve istikrarın sağlanması gibi daha çok kendi lehine olan amaçlar taşımaktadır. Bu bağlamda esas nedene bakılacak olursa siyasi unsurlar göze çarpmaktadır. AET, kuruluş yılı olan 1957' de kurucu ülkelere dördünün (Fransa, Belçika, Hollanda ve İtalya) o yıllarda halen sömürge ülkelere sahip olarak kendilerine siyasi açıdan bağımlı olan bu ülkeler kapsamındaki sorumluluklarını yerine getirmek zorunda olmaları siyasi nedene örnek olarak gösterilebilir. Mali desteklerin sağlanmasındaki ikinci neden ise ticari amaçtır. Söz konusu bu dört ülke, sömürgelerine çok sıkı olan ticaret ilişkilerini ayakta tutabilmek adına çeşitli ayrıcalıklar tanımıştır. Bir başka neden ise AB'nin global çapta barış ve istikrar ortamı sağlayarak, kendi içindeki stabil yapıyı korumak ve bütünleşmeyi sağlamlaştırmak olarak gösterilebilir (Gençkol, 2003:30-31)

Yukarıda sayılan nedenlere ek olarak Birliğin üye ve aday ülkelere yönelik olarak sağladığı mali desteklerin gerekçelerini detaylı incelemek istersek dört ana başlığın etkin olduğunu görebiliriz. Söz konusu başlıklar; sosyo-ekonomik dengesizlikler, ortak politika uygulamalarına finansal destek sağlanması, yeni katılan ülkelerin ve katılacak ülkelerin birliğe uyum sağlaması ve dayanışma ilkesi şeklinde sıralanabilir.

Sosyo – ekonomik dengesizlikler kapsamında bir değerlendirme yapılacak olursa; AB'ye üye ve aday konumunda olan ülkelerin birbirlerinden farklı bir ekonomik ve sosyal yapıya sahip olması, uyum konusundaki en önemli etkenlerden olduğu

görülür. Genişlemeler sonucu AB'ye katılan ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarının birbirinden farklı olması doğaldır. Bu nedenle AB, söz konusu farklılıkları azaltarak çözüm geliştirme yoluna gitmiştir. Ülkelerin birbirine benzer sosyo-ekonomik yapıya sahip olması AB'nin kalkınma yolundaki en büyük hedeflerinden olagelmıştır. Diğer bir gerekçe ise “Ortak Politikaların Finansmanı” konusudur. AB ortak politikaları belirlerken tüm ülkelerin buna uygun olarak hareket etmesini istemektedir. Ancak üye ve aday ülkelerin iç dinamikleri ve ekonomik durumları bu politikaların uygulanmasında yetersiz kalmaktadır. Bu kapsamda ortak politikalara yönelik mali destekler sağlanırken diğer bir gerekçe olan “üye ve aday ülkelerin kendi iç dinamikleriyle birliğe uyum sağlaması” konusuna da çözüm geliştirilmektedir. 2013 yılında Hırvatistan'ın birliğe dahil olmasıyla 28 üyeye sahip bir birlik konumuna gelen AB, üye ve aday ülkelerin diğer ülkelerle uyum sağlaması konusunda her zaman özen göstermiş ve göstermeye devam etmektedir. Özellikle Sovyet Rusya'nın dağılmasının ardından Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri, sosyalist ekonomiden çıkmalarının bir sonucu olarak serbest piyasa ekonomisine uyum sağlamada AB'nin desteğine ihtiyaç duymuştur. Gerekli gelişme ve uyum sağlamaları amacıyla birlik, bu ülkelere gerekli mali destekleri sağlamıştır. Bu destekleri sağlarken diğer bir gerekçe olan “dayanışma ilkesi”ne sadık kalan bir politika çemberi kurmuştur. AB, bir taraftan mali desteklerle dengeli kalkınma ve uyuma destek verirken diğer yandan zengin ülkelerin farkındalığını artırarak geri kalmış bölgelerin refahını artırıcı çalışmalar gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda söz konusu gerekçeler neticesinde AB'nin mali desteklerle çeşitli hedefleri gerçekleştirmeye çalıştığı görülmektedir (Ekmen, 2008: 8-12)

AB Mali desteklerinin hedeflerini bütünsel anlamda birbirine bağlı şekilde düşünmek çok zordur. Çünkü farklı yaşam koşulları ile standartlara sahip ülkeler için ayrı ayrı düşünülmüş ve uyarlanmış mali destek programlarının hedefleri belirli başlıklar altında örneklendirilebilir (Süngü, 2004: 78-79):

- Bölgesel kalkınmışlık farklarının giderilmesi,
- Üye ülke bazında ve Birlik genelinde refahın artırılması,
- Sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması,
- Rekabet güçlerinin artırılması,

- Tarım Politikaları,
- Yapısal Politikalar,
- Çevre Politikaları,
- Ulaştırma Politikaları,
- Turizm Politikaları,
- Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası,
- Eğitim Politikası,
- Vergi ve Mali Sektör Uyum Politikaları,
- Ticaret ve Sanayi Politikaları ve sayıları daha da artırılabilir konularda, birlikliğin gerektireceği nitelikte politika uygulama temeline dayalı hedefler kapsamında verilmektedir.

Mali destekler ilk zamanlarda küçük miktarlarda olup, az sayıdaki üye ülkelere yönelik olmuştur. Bu destekler ilerleyen zamanlarda üye devlet sayısının artması, aday ülkelerin çoğalması, desteklerin üçüncü ülkeleri de kapsayacak şekilde genişlemesi sonucunda uygulama ve kaynak bakımından çeşitlenmiş ve de önemli derecede büyük miktarlara ulaşmıştır. Mali destekler, üyelerin kullanımına Tarım Fonları, Yapısal Fonlar, Uyum Fonu ve Topluluk Programları şeklinde sunulmaktayken, aday ve potansiyel aday ülkelere AB Mali İşbirliği Destek Programları şeklinde, üçüncü ülkelere ise hibe şeklinde kullanılmaktadır. Bu şekilde mali destek araçlarının farklı uygulamalarla kullanılması, destek sağlanacak bölgenin tüm özelliklerinin dikkate alınarak ekonomik, sosyal ve siyasi durumlarına uygun olmasını sağlamaktadır. Sağlanan mali desteklerin büyük bir kısmı yıllık olarak, saptanan proje veya programlara kaynak olacak şekilde kullanılan hibelerden oluşmaktadır (Toprak, 2010: 13).

## **2.2. AVRUPA BİRLİĞİ VE ORTAKLIKLARI ÇERÇEVESİNDE SAĞLANAN MALİ DESTEKLER**

AB Mali destekleri genel olarak birlik bütçesinden karşılanan hibe şeklinde yapılan desteklerden ve Avrupa Yatırım Bankası (AYB) tarafından sağlanan ayrıcalıklı

kredilerden oluşmaktadır. AYB 20 yıla kadar uzanan vadelerle kar amacı gütmeksizin kredi sağlamaktadır. Söz konusu iki hibe ve kredi sağlayan unsur haricinde de daha az yer kaplayan farklı destek araçları da bulunmaktadır.

Sosyal ve ekonomik açıdan dengeli, kalkınmış, refahı yakalamış ve barış içerisinde yaşayan bir bölge tesis etmek amacıyla kurulmuş olan AB, birbirinden oldukça farklı ekonomik ve sosyal yapılara sahip ülkelerden oluşmuş bir organizasyon niteliğindedir. AB bünyesindeki bölgelerarasında ve belirgin nitelikteki bu farklılıklar, AB'yi çeşitli politikalar yoluyla zayıf bölgelere mali destek sağlamaya yönlendirmektedir. Bölgelerarası gelişmişlik farklarının bulunması ve bu açıkların zamana yayılması AB'nin bölgesel kalkınmaya yönelik bir politika geliştirmesinin temelini atmıştır. Sürekli yaşayan ve devam eden bir bütünleşmenin mümkün olabilmesi ve ülkeler düzeyinde uyum problemlerinin ortadan kalkması için söz konusu mali destekler oldukça önem arz etmektedir. Bu durum, aday ülkeler, diğer komşu ülkeler ve bölge ülkeleri nezdinde de geçerli uluslararası genel kabul gerekçesidir. Güçlü ve zayıf ekonomiye sahip ülkelerin bir araya gelerek AB'nin kuruluşunda ve kurumsallaşmasında aynı zamanda da genişleme süreçlerinde önemli rol oynadığı yadsınamaz bir gerçektir. Bu dengesizliği gidermek, gelişmeyi sağlamak ve kalkınma politikalarını uygulamak ancak dayanışma ve işbirliği ilkesinin sağlıklı bir biçimde hayata geçirilmesi ile sağlanabilecektir. Devletlerin ekonomik kayıplarını doğrudan karşılamak yerine, bölgesel farklılıkların giderilerek refah düzeyinin tüm birlik dâhilinde uyumlaştırılması anlamına gelen “Dayanışma İlkesi”ni hayata geçirmek amacıyla kendi üyelerine yönelik yapısal fonlar ve uyum fonu, aday ve üçüncü ülkeler için de farklı fon programları tasarlanmıştır (Gençkol, 2003: 6).

### **2.2.1. Üye Ülkelere Yönelik Mali Destekler**

1957 yılında 6 üyeyle başlayan AB oluşumu başarılı bir bütünleşme süreci içine girmesi nedeniyle zamanla Avrupa'daki diğer ülkelerin de dikkatini çekmiştir. AB'ye katılmak isteyen ülkeler yıllar içinde Birliğe tek tek başvuruda bulunmuşlardır. Sürekli bir genişleme yaşayan AB, kendisine başvuruda bulunan aday ülkelere üyelik statüsü verilmesinin ardından birçok mali destek sağlamıştır. Özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte bağımsızlıklarına kavuşan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ), sosyalist ekonomiden çıkmaları

nedeniyle serbest piyasa ekonomisine geçebilmek amacıyla AB'nin desteğine ihtiyaç duymuştur. MDA ülkeleri kendi iç mekanizmaları ile AB'ye uyum sağlamada oldukça zorluk yaşamıştır. Diğer ülkelerle olan gelişmiş farklarının minimum düzeye indirilmesi amacıyla AB tarafından kendilerine mali destekler sağlanmıştır. Bu destekler olmadan kendi gelişimlerini ve değişimlerini tamamlamaları oldukça zor olmuştur. AB'yi kuran ve kurumsallaştıran anlaşmalar, bölgesel farklılıkların ne düzeyde olduğu konusunda çalışmalar yapmış, bu farklılıklara yönelik politikalar geliştirmiş ve topluluk bünyesinde bulunan ülkelerin diğer ülkelerle uyumlu bir biçimde ekonomik kalkınmalarını gerçekleştirmeleri amaçlamıştır. AET'in kurucu anlaşmasında vurgulandığı gibi Birliğe üye olan ülkelerinin ekonomik uyumunun sağlanması ve farklılıkların giderilmesi için mali desteklerin olması gerekmektedir (Ekmen, 2008: 11-33).

Üye ülkelere yönelik yapılan mali destekler Birliğin kendi üyelerine yönelik yürüttüğü tarımsal politikaların finansmanı için yaptığı tarım harcamaları ile tüm Birlik içerisinde her alanda ahengi sağlamak amacıyla yaptığı yapısal harcamaların kaynağını teşkil etmektedir (Toprak, 2010: 35).

#### 2.2.1.1. Tarımsal Destekleme Politikası

Avrupa Birliği genel bütçesi dahilinde tarım harcamaları ve yapısal harcamalar kalemleri altında üye ülkelere yönelik olarak mali destekler sağlanmaktadır. Bütçe harcamalarının yüzde 80 civarındaki bir kısmını oluşturan tarım harcamaları ve yapısal harcamalar, bizzat üye ülkelerin yönetimleri tarafından yönlendirilmekte ve dağıtılmaktadır. Üye ülkeler tarafından yapılan harcamalar başta Komisyon olmak üzere çeşitli AB kurumları tarafından denetlenmektedir (Bilici, 2004: 67).

AT'yi ortaya çıkaran 1957 Roma Antlaşmasınının 38-47. Maddeleri ile yasal dayanağı oluşturulan Ortak Tarım Politikası (OTP), Avrupa Birliğinin ilk ortak politikalarından birisidir. OTP, 1962 yılında ilk ortak piyasa düzeninin oluşturulması amacıyla resmen hayata geçirilmiştir. OTP'nin başlıca amacı; çiftçilere makul bir yaşama standardının, tüketicilerin ise kaliteli gıdaya adil fiyatlarla erişiminin sağlanmasıdır. Tarımsal üretimin yönlendirilmesi ve piyasaların dengelenmesi amacıyla ürünler veya ürün gruplarının belirli bir rejime, yani ortak piyasa düzenine tabi tutulması anlamına gelen piyasa politikası, OTP'nin en eski ve en önemli

araçlarından birisini oluşturmaktadır. Böylelikle üretim ve ticarete ortak kurallar işletilmesi mümkün olmaktadır. OTP'nin diğer önemli bir aracı ise yardımlarla, çiftliklerin yeniden yapılandırılmasını hedefleyen yapısal politikadır (Sağlık, 2010: 24). Bu politikalar yoluyla bitkisel ürünler, hayvansal ürünler ve diğer bu gibi harcamalar olmak üzere, piyasaların düzenlenmesine katkı sağlanmakta ve söz konusu fonla AB'nin en önemli mali destek alanı yaratılmış olmaktadır (DPT, 1998: 29).

#### 2.2.1.2. Yapısal Harcamalar ve Yapısal Fonlar

Yapısal harcamaların temel amacı, AB'nin geri kalmış bölgeleri arasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklarını azaltmaktır. Yapısal harcamalar, uyum fonu ve Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Balıkçılık Yönverme Fonu'ndan oluşmaktadır.

Yapısal Fonlar, ilk defa AET'in kurucu anlaşması olan Roma Antlaşması ile 1957 yılında ortaya çıkmıştır. Anlaşma ile oluşturulan yapısal fonların ilkinin teşkil eden fon, Avrupa Sosyal Fonudur (ASF).

Kurucu Anlaşma ile, ASF yönetimi Avrupa Komisyonuna bırakılmış ve uygulanması oldukça basit kurallara bağlanmıştır. Bu kapsamda ASF'den sağlanacak mali yardımlara ilişkin olarak, tek bir sabit oran belirlenmiştir. Bu kurala göre, anlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra, üye ülkelerin ve bu ülkelerde kamu hukukuna tabi diğer birimlerin anlaşmada belirlenen önceliklere yönelik yaptığı harcamaların yüzde 50'si ASF tarafından karşılanabilecektir. Kurucu anlaşmada ASF'den ne kadar süreyle yararlanılacağına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte kurucu anlaşmada belirlenen amaçların karşılanmasının ardından, Avrupa Konseyi tarafından, Komisyonun görüşü alınıp, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Avrupa Parlamentosu ile istişare edilmesinin ardından, ASF yardımlarının sürdürülmesi veya sonlandırılmasına karar verileceği ifade edilmektedir (Doğan, 2010: 6).

ASF 1999 yılında yeniden düzenlenmiş ve bu anlamda oldukça önemli bir gelişme kaydedilmiştir. ASF, Avrupa İstihdam Stratejisinin uygulama aracı olarak tanımlanmıştır. Böylece daha sonra Lizbon Stratejisi'nin bütünü içinde önemli bir



bileşen olacak Fon, Yapısal Fonlar arasında resmi olarak bir bütünleşme teşkil etmektedir. Söz konusu fonun hedeflerini sayacak olursak (Elçi, 2007: 52):

- 1- İşsizliğin uzun dönem içerisinde kalmasını engelleyerek işgücü piyasası nezdinde gerekli önlemleri almak.
- 2- İstihdamın ve istikrarın artırılarak devamını sağlamak.
- 3- Teknoloji, araştırma ve bilim alanlarında beşeri sermaye potansiyelini geliştirmek.
- 4- Ekonomik ve sosyal hayatta kadınların rolünü artırmak.

Bu hedeflerin yanı sıra eğitim ve mesleki gelişim sistemlerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi ile kamu çalışanlarının mesleki eğitim aracılığıyla geliştirilmesi amacıyla da destek sağlamaktadır (Elçi, 2007: 52).

ASF'nin ardından oluşturulmuş ikinci yapısal fon Avrupa Tarımı Yönlendirme ve Garanti Fonudur (ATYGF). 1962 yılında oluşturulmuş ATYGF AB'nin kırsal kalkınma politikalarının temelini ve esas finansman aracını oluşturmakla birlikte Ortak Tarım Politikasında ikinci ayağını teşkil etmektedir. İki bölümden oluşturulan ATYGF yönverme bölümüyle kırsal kalkınma çabalarını desteklerken, garanti bölümü ise bölgesel etkinlikleri desteklemektedir. Söz konusu fonun çeşitleri (Can, 2004: 75):

- 1- Tarımsal işletmelere yatırım,
- 2- Genç çiftçiler için başlangıç desteği,
- 3- Mesleki eğitim,
- 4- Erken emeklilik sistemi desteği,
- 5- Tarımsal çerçeve tedbirleri,
- 6- Tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması,
- 7- Dezavantajlı bölgeler için telafi edici ödemeler,
- 8- Ormanların geliştirilmesi,
- 9- Kırsal alanların kalkınması ve uyumlaştırılması tedbirleridir.

ATYG'nin Garanti bölümü, Yapısal fonların bir parçası olmayıp, ortak tarım politikaları kapsamında finansman amaçlı kullanılmış ve tamamen farklı yönetim

usullerine göre yönetilmiştir. Yönlendirme bölümü ise, 2007-2013 yılları arasında yapısal fonların yalnızca ASF ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonuna (ABKF) indirgemesine kadar, Yapısal fonlar kapsamında yer almış ve bunlara ilişkin düzenlemeler çerçevesinde sistemleştirilmiştir (Doğan, 2010: 7).

Küreselleşme ve onun bir süreci olan bölgeselleşme ya da yerelleşme (politikalarının bir sonucu olarak AB, bölgesel politikalara ve yerel aktörlere oldukça önem vermeye başlamıştır. Rekabet ve devlet destekleri ile uyumlu ve işbirliği içerisinde birlik politikalarının devamlılığını sağlamak amaçlanmaktadır. Karşılıklı yönetim ilişkileri içerisinde bölgesel değerlerin sürekli olarak önemsenmesi üzerinde duran AB; insan hakları, çok kültürlülük, ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeler gibi mekanizmalardan meydana gelmiş Bölgeler Politikasını uygulamak adına bazı mali kaynaklara ihtiyaç duymaktadır. Bu kaynaklar Yapısal Fonlar içerisinde oluşturulmuş ABKF aracılığı ile sağlanmaktadır (Akdağ ve Yıldız, 2006: 1).

Tarihsel süreç dikkate alındığında üçüncü yapısal fon yukarıda bahsedildiği üzere ABKF'dir. ABKF, 1975 yılında İngiltere'nin Topluluğa üye olmasının ardından, yapısal zorluklarla karşılaşılan alanların sosyo-ekonomik dönüşümü ve kalkınmada geri kalan bölgelerin yapısal uyumunu ve gelişimini teşvik etme hedefiyle kurulmuştur. Bu fonu kuran tüzük her beş yılda bir çeşitli bölgelerin ekonomik durumlarına adapte olmuş bir faaliyet planı oluşturmak üzere yeniden düzenlenmektedir (Elçi, 2007: 43).

Yukarıda sayılanlar haricinde yapısal fonlar kapsamında Balıkçılığı Yönlendirme Finansman Aracı da bulunmaktadır. Bu fon aracılığıyla balıkçılık sektöründe uygulanacak politikaların geliştirilmesi, rekabeti artıracak uygulamaların gerçekleştirilmesi, gerekli altyapıların oluşturulması ve tüm bu unsurlar arasında sürdürülebilir bir pazar ekonomisinin ortaya çıkması hedeflenmiştir (Karabacak, 2004b: 17).

**Tablo 2.** Yapısal Fonlar

| Fonlar  | Açıklama   |
|---|--|
| <b>Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu</b>                                    | <p>Geri kalmış bölgelere finansman sağlamak amacıyla 1975 yılında kurulan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF), Yapısal Fonlar bütçesinin yaklaşık yarısını içermektedir. Fonun kaynakları üç şekilde kullanılmaktadır.</p> <p><b>a-Ulusal Programlar:</b> Önerilerini bölgesel kalkınma planları veya program dokümanı halinde Komisyona sunan ülkelere verilen ve fonun yüzde 90'ını oluşturan harcamalardır.</p> <p><b>b-Topluluk İnişyatifleri:</b> Avrupa Birliği tüm ülkeleri etkileyen sorunlara ortak çözümler bulmak amacıyla Topluluk İnişyatifleri olarak bilinen dört program yürürlüğe koymuştur. Komisyon tarafından üye ülkelere önerilen ve yapısal fon bütçesinin %5,35'lik kısmını kullanan bu İnişyatifler, esas olarak ulusal ve bölgesel yetkililerin sorumluluğu altında merkeziyetçi olmayan bir yapıda uygulanmaktadır. Her biri sadece tek bir fon tarafından finanse edilen İnişyatiflerden aşığıdaki ikisi ise ABKF tarafından finanse edilmektedir:</p> <p><b>b.1-Interreg III:</b> Birden çok bölgeye sahip alanların dengeli kalkınmasını teşvik etmek üzere sınır ötesi ortaklıkların yaratılması gibi faaliyetler yoluyla üye ülkeler arasında sınır ötesi ve bölgeler arası işbirliğinin geliştirilmesine yönelik projeleri destekler.</p> <p><b>b.2-Urban II:</b> Gerilemekte olan kentsel alanların geliştirilmesine yönelik yenilikçi stratejilere odaklanır ve bu alandaki projeleri destekler.</p> <p><b>c-Yenilikçi Eylemler:</b> Bölgesel kalkınma stratejilerinin kalitesini yükseltmeye yönelik projelerin hazırlanmasını amaçlayan bu eylemler Fonun yüzde 1'ini oluşturmaktadır.</p> |
| <b>Avrupa Sosyal Fonu</b>   | <p>Topluluğun sosyal politikalarının ana öğesi konumunda olan Fon, istihdam yaratma çalışmalarına destek olmaktadır. Avrupa Sosyal Fonu (ASF), ayrıca Topluluk İnişyatiflerinin üçüncüsü olan “<b>Equal</b>” Programını da desteklemektedir. Bu program, işçi piyasasındaki eşitsizlik ve ayrımcılığa yol açan etmenleri ortadan kaldırmaya yönelik çalışmaları desteklemektedir.</p>  |
| <b>Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (Yönlendirme Bölünü)</b> | <p>Tarımda modernizasyon ve yapısal gelişmeye yönelik destekte bulunmaktadır. Ayrıca Topluluk İnişyatiflerinden dördüncüsü olan ve kırsal bölgelerdeki yerel aktörleri bir araya getirerek sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesine yönelik çalışmaları destekleyen “<b>Leader +</b>” da bu fon tarafından finanse edilmektedir.</p>  |
| <b>Balıkçılığı Yönlendirme Finansman Aracı</b>                          | <p>Balıkçılık sektöründe rekabeti artırıcı yapıların gelişmesi, altyapıların finansmanı, arz ve talep arasından sürdürülebilir bir dengenin kurulması, bu alanda ürün işleme ve pazarlama faaliyetlerinin iyileştirilmesi ve başarılı ticari şirketlerin oluşturulmasını desteklemektedir.</p>   |

**Kaynak:** Karabacak, 2004a: 75

Yukarıda açıklanmış olan Yapısal Fonların kullanımı çeşitli projelerin seçilmesine, ulusal ve bölgesel nitelikteki sistemlerin yetkililerin sorumluluğuna girmektedir. Bu kapsamda söz konusu fonlar doğrudan Komisyon aracılığı ile aktarılamamaktadır. Projelerin seçim işleminin yapılmasının ardından finanse edilmektedir. Bununla birlikte, Topluluk fonları, ülkelerin bütçeleri dahilinde bir tasarruf aracı olarak

kullanılmamaktadır. Bu fonların kullanım aşamaları sırasıyla şu şekildedir (Karabacak, 2004a: 76):

- Birliğe üye konumunda olan ülkeler, Avrupa Komisyonu tarafından gönderilecek öneri neticesinde Yapısal Fonların bütçesine ve bu fonların kullanımına yönelik temel kurallara karar vermektedir. Fonlar ülkelere ve hedeflere göre ayrılmaktadır. Finansman çerçevesinde sağlanacak kaynaklar, yararlanıcı ülke ile uzlaşarak Komisyon tarafından tespiti sağlanır.
- Bu kararların ortaya konulmasından sonra, üye ülkeler kendi önerilerini hazırlayarak Komisyonun belirlediği rehber çerçevesinde ve kalkınma planı ekseninde, sorun yaşayan gruplara veya problem yaşayan kesimlere yönelik gruplandırmalar yapar.
- Bu işlemlerin tamamlanmasının ardından, hazırlanan plan ve projeler Komisyona iletilir.
- Komisyon ve üye ülkeleri, kendilerine gelen belgelerin içeriğini ve kullanılacak metotları kendi arasında tartışarak, uygun kaynakları belirler.
- Her iki tarafın uzlaşması sonucunda Komisyon, ortaya çıkmış olan plan ve programları kabul eder. Bunlar, Tek Programlama Belgeleri veya Topluluk Destek Çerçevesi olarak adlandırılmaktadır. Bu işlemlerden sonra, üye ülkenin planları uygulaması amacıyla bütçe aktarımı gerçekleştirilir.
- Belirlenen programın detayları, yetkililer tarafından kararlaştırılır. Komisyon bu aşamada yer almayarak ortaya çıkan sonuçlar hakkında bilgilendirilir. Süreç onaylandığında eldeki veriler faaliyet yönergelerine uygun olarak yetkililer tarafından projeleri başlatma talimatı verilirler.
- Proje dahilinde seçilen organlar, projenin yürütülmesinde sorumlu olarak uygulanmasını sağlarlar. Projenin programın belirlenmiş tarihinden önce sonlandırılması gerekmektedir. Topluluk tarafından belirlenecek bütçe aktarımına yönelik zaman aralığı, proje başlangıcında tespit edilmektedir.
- Projeler sürekli olarak ilgililer tarafından denetim mekanizmasına tabi tutulmalı, komisyona proje uygulama süreçleriyle ilgili bilgiler aktarılmalı ve Komisyona, proje için aktarılmış bütçenin maksimum verim ve minimum maliyetle kullanıldığına dair ispat raporları sunulmalıdır. Komisyon denetim süreçlerini

geçmişe dönük olarak incelemektedir. Yapısal fonlardan gelen kaynakların kalanını tedricen ödemektedir.

### 2.2.1.3. Uyum Fonu

Uyum Fonu, Maastricht Antlaşmasıyla birlikte 1993 tarihinde kurulmuştur. Fon aracılığıyla Maastricht kriterlerinde yer alan ekonomik ve parasal birlik kapsamında uyum sağlamakta problem yaşayacak ülkelerin ve kişi başına düşen milli gelirleri birlik ortalamasının yüzde 90'ının altında olan ülkelerin yararlanması amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu kapsam içerisinde değerlendirilecek olan Yunanistan, Portekiz, İrlanda ve İspanya'nın çevre ve ulaştırma alanlarında hazırlayacağı projelere mali destek sağlamaktadır (Karabacak, 2004a: 74).

2003 yılının bitimiyle birlikte yapılmış olan analizler, uyum sağlamakta zorlanan ülkeler kapsamından Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda'nın çıkarılmasını öngörmüştür. Gerekli şartları sağlayan bu ülkeler kapsamdan çıkarken yerine farklı üye ülkelerin gelmesi sağlanmıştır. Çevre ve ulaştırma alanlarındaki proje harcamaları %85'e kadar olan bir oran içerisinde Uyum Fonu tarafından finanse edilmektedir. Uyum Fonuna tahsis edilmiş olan tutar 2000-2006 yılları arasında, Topluluğun uyum araçlarının toplamının %10'u kadar olmuş ve 1993-2002 yılları arasında da ulaştırma altyapısının gelişmesinde etkili bir rol oynamıştır (Elçi, 2007: 32).

Uyum Fonunun, Yapısal Fonlardan temel farkı özel, bireysel projeleri destekleyerek, desteğin bölgesel düzeyde değil üye ülke düzeyinde verilmesidir. Uyum fonu, tüm yapısal politikaların üçte biri oranında sağlamış olduğu destekle 2004'te Birliğe katılmış yeni üye ülkeler için de ayrıca önemli hale gelmiştir. Çünkü 2000-2006 döneminde 34 milyar Euro olan Uyum Fonu Bütçesi, 2007-2013 bütçe döneminde 61.6 milyar Euro'ya kadar çıkmıştır (Elçi, 2007: 32).

2007-2013 döneminde Uyum Fonu, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Letonya, Malta, Litvanya, İspanya, Estonya, Polonya, Slovakya, Romanya, Slovenya, Portekiz ve Yunanistan'ı kapsamaktadır (Tuğrul, 2012: 21).

Uyum politikalarının finansmanında kullanılan Yapısal fonlar ve Uyum fonu özellikle dört ana amaç ekseninde çalışmaktadır. Bunlar (Karaman, 2014: 23):

- **Yakınsama Amacı**, AB bünyesinde bulunan en az gelişmiş üye ülkelere yönelik olarak büyüme ve kalkınma amaçlı sistemlerin oluşturulması ve AB kriterleri ekseninde geliştirilmesidir.
- **Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Amacı**, Yakınsama kapsamında olmayan yerlerde rekabet mekanizmasının işlevini artırmak ve bu sayede yüksek bir istihdam hedeflenmektedir.
- **Avrupa Bölgesel İşbirliği Amacı**, yerel ve bölgesel alanlarda çeşitli girişimlere destek sağlayarak, ülkeler arası işbirliğinin artırılması ve uluslararası ve bölgesel nitelikteki bütünleşme faktörlerinin geliştirilmesini sağlamaktır.

AB Mali Desteklerinin çoğunluğu üye ülkelere yönelik olmakla birlikte aday ve üçüncü ülkelere yönelik olarak da oldukça önemli mali destek programları bulunmaktadır.

### **2.2.2. Aday ve Üçüncü Ülkelere Yönelik Mali Destekler**

AB çeşitli programlar ve sözleşmeler aracılığıyla kredi ve hibe şeklinde aday ve üçüncü ülkelere yönelik mali destekler sağlamaktadır. Bu mali destekleri siyasal, stratejik, ticaret ve sanayi işbirlikleri şeklinde düzenlerken aynı zamanda da üyelik sürecine dâhil olabilecek ülkelerin birlik ülkeleri ile uyumlaştırılmasını sağlamaktadır.

#### **2.2.2.1. Uluslararası Dış Faaliyetlere Yönelik Harcamalar**

AB, üye olmayan ülkelere oldukça geniş bir yelpazeede mali destek sağlamaktadır. Özellikle bölgesel nitelikli mali destekleri tercih eden Avrupa Birliği bu kapsamda Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) ülkelerine, Akdeniz ülkelerine, Asya ülkelerine, Bağımsız Devletler Topluluğu Ülkeleri'ne (BDT), Merkezi ve Doğu Avrupa (MDAÜ) ülkelerine destek sağlamaktadır.

#### 2.2.2.1.1. Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) Ülkelerine Yönelik Mali Destekler

Büyük bir bölümü, hali hazırda AB üyesi ülkelerin eski sömürgelerinden oluşmuş AKP ülkelerinin sayısı 71' kadar çıkmıştır. Birleşmiş Milletler verileri Dünyanın en fakir 48 ülkesinden 42'sinin bu ülkeler arasında olduğunu göstermektedir. Söz konusu AKP ülkelerine mali destek sağlanmak amacıyla Avrupa Kalkınma Fonu'ndan bir kaynak oluşturulmuştur. Fonun büyüklüğü üye ülkeler tarafından belirlenerek bu miktar milli gelirle orantılı olarak üye ülkeler arasında dağıtılmaktadır. 1964-1999 yılları arası dönemde bu ülkelere 33.575,5 milyon Euro Hibe sağlanmış, ayrıca 2000-2006 döneminde ise 15.200 milyon Euro destek sağlanmıştır (Bilici, 2004: 77-80).

AKP ülkelerine yönelik olarak sağlanan mali destekler anlaşmalarla birlikte şu şekilde gösterilebilir (Karabacak, 2004b: 22):

- 1964-1975 dönemi: Yaounde I ve Yaounde II Sözleşmeleri yapılarak 20 1.800 milyon Euro hibe ve 288,1 milyon Euro kredi 20 Afrika ülkesine sağlanmıştır.
- 1976-1980 dönemi: Lome I Sözleşmesi ile 3.559,5 milyon Euro hibe ve 498,5 milyon Euro kredi 46 AKP ülkesine yönlendirilmiştir.
- 1981-1985 dönemi: Lome II sözleşmesi çerçevesinde 5.716 milyon Euro hibe, 897,9 milyon Euro tutarında krediden 63 AKP ülkesinin faydalanması sağlanmıştır.
- 1986-1990 dönemi: Lome I ve Lome II'nin devamı niteliğinde olan Lome III sözleşmesi çerçevesinde 8.500 milyon Euro hibe, 2.300 milyon Euro tutarında kredi 66 AKP ülkesine yönlendirilmiştir.
- 1990-1995 dönemi: Lome IV sözleşmesi ile birlikte 68 AKP ülkesine 12.000 milyon Euro hibe, 2.025 milyon Euro kredi sağlanmıştır.
- 2000-2007 dönemi: 58 AKP ülkesine Contonou Anlaşması kapsamında 13.500 milyon Euro hibe, 1.700 milyon Euro kredi sağlanmıştır.

#### 2.2.2.1.2. Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) Ülkelerine Yönelik Mali Destekler

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından AB, BDT'nu oluşturan ülkeler ile 1989 tarihinde Ticaret ve İşbirliği Antlaşması'nın yerine ortaklık ve işbirliği anlaşmalarını

imzaya açmıştır. Bu anlaşmaların ticari hükümleri genel anlamda tarafların birbirine “ticarete en fazla kayırılan ülke” muamelesi yapmalarını öngörmektedir. Anlaşmaya taraf olan bu ülkeler, Rusya Federasyonu, Ermenistan, Azerbaycan, Kazakistan, Gürcistan, Ukrayna, Kırgızistan, Moldova, Türkmenistan ve Özbekistandır (Karabacak, 2004a: 80).

#### 2.2.2.1.3. Asya ve Latin Amerika Ülkelerine Yönelik Mali Destekler

AB ile 14 Asya ülkesi arasında İşbirliği anlaşması yapılmıştır. 1976-1991 yılları arasında Asya ülkelerine sağlanmış olan mali destek 3.2 milyar Euro olarak gerçekleşmiştir. 1996-2000 yılları arasında ise mali destek tutarı 550 milyon Euro olmuştur (Karabacak, 2004b: 24).

AT, söz konusu mali destekler kapsamında ilk anlaşmasını Brezilya ve Uruguay ile gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda asgari bir düzeyde gerçekleştirilecek bir ticaret ilişkisi tasarlanmıştır. 1982-1991 yılları arasında tüm Latin Amerika’yı kapsayacak bir biçimde ilişkiler geliştiren AB, sadece ticari ilişkilerle sınırlı kalmamış, aynı zamanda ekonomi, sanayi, bilim ve teknoloji, çevre, uyuşturucu ile mücadele gibi alanlarda da çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bu durumun en önemli nedenlerinden biri Latin Amerika ülkeleri ile AB arasında gerçekleşen ticaret hacminin yüzde 20’lere kadar ulaşmasıdır (Karabacak, 2004a: 23).

#### 2.2.2.1.4. Akdeniz Ülkelerine Yönelik Mali Destekler

Topluluk kuruluşundan itibaren, komşuları Akdeniz ülkeleriyle sürekli ilişki içerisinde olmuştur. Bu nedenle kurucu altı ülke, Akdeniz bölgesindeki ekonomik ve siyasi çıkarlarını ve bölge istikrarını ve pazar paylarını korumak amacıyla bu bölgeye ticaret ilişkisi içerisine girmek durumunda kalmışlardır.

AB – Akdeniz ülkeleri ile işbirliği 1960’ların başlarında gelişmeye başlamıştır. İlk ilişkiler AT ve bazı akdeniz ülkeleriyle ortaklık anlaşmalarıyla başlamıştır. Bu kapsamda 1962 yılında Yunanistan, 1963 yılında Türkiye, 1971 yılında Malta ve 197 yılında ise Kıbrıs ile ortaklık anlaşması imzalanmış ve bu anlaşmalar beşer yıllık olarak hazırlanmıştır. Bu anlaşmalar ilk etapta ilgili ülkeler ve AT arasında tedrici olarak bir gümrük birliği kurulmasını hedeflemektedir. Türkiye’de bu amaca yönelik



olarak 1995 yılında gümrük birliğine üye olmuştur. Bu ortaklık anlaşmaları döneminin akabinde 1972 yılında AT, “Global Akdeniz Politikası” (GAP) ismiyle Akdeniz politikasını daha da genişletmiş, 1970’lerin ilk yarısında Cezayir, Mısır, Ürdün, Lübnan, Fas, Suriye, İsrail ve Tunus ile ikili anlaşmalar imzalanarak 1978-1979 yıllarında yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşmalar çerçevesinde gerekli mali protokoller imzalanmıştır. Bu süreçten sonra Avrupa Konseyi Aralık 1989’da Akdeniz politikasına yeni bir yaklaşım getiren ve detayları aşağıda bahsedilen Yenileştirilmiş Akdeniz Programını (YAP) kabul etmiştir. Bu sayede mali yardımlar artmış, 1995 yılında 12 Akdeniz ülkesi, AB Komisyonu ve 15 AB üyesinin katılımıyla Barselona Bildirisi yayınlanarak, MEDA Tüzüğü çıkarılmış ve böylece gelişmekte olan ülkelere üyelik yolunda mali ve stratejik destekte bulunmak amacı korunmuştur. Ayrıca MEDA döneminde insan hakları, temel haklar ve hürriyetler, demokrasi gibi konular üzerinde yoğun bir biçimde durulmuştur (Gençkol, 2003. 79-83).

#### 2.2.2.1.5. Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri’ne (MDAÜ) Yönelik Mali Destekler

1974 yılı sonuna kadar olan süreçte, AT’na üye ülkeler ile MDAÜ arasında, çeşitli dönemlerde ikili ticaret anlaşmaları yürürlükten kaldırılmıştır. 1975 yılından itibaren AT, MDA ülkeleri ile olan ithalatını çeşitli sektörlerde ihracat kısıtlamaları aracılığıyla düzenlemiştir. AT ve MDAÜ arasındaki ilişkilerde, 1980’li yılların sonundan itibaren ilerlemeler mevcut olmuş, Sovyet Bloku’nun da dağılmasıyla birlikte AT, “Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi” arasında, 25 Haziran 1988 yılında Ortak bir bildiriyle karşılıklı olarak birbirlerini tanımıştır. 1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasının hemen ardından, AT ile MDAÜ arasında Ekonomik ve Ticaret İşbirliği Anlaşmaları imzalanmış, 10 yıllık geçerliliği olması kararlaştırılmıştır (Kavalalı, 2005: 13).

Anlaşmalar neticesinde 10 MDA ülkesine AB üyeliğine hazırlamak amacıyla çeşitli Katılım Öncesi Yardım Programları oluşturulmuştur. Bu sayede ülkelerin yapısal uyumlarının sağlanması amaçlanmıştır.

*ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession)*

Konsey tüzüğü ile 1999 yılında ile kurulmuş olan ISPA Programı, ekonomik ve sosyal uyum alanında, çevre ve ulaştırma politikalarına ilişkin yatırımlar için mali destek sağlamaktadır. ISPA ile amaçlanan, özellikle çevre ve ulaştırma sektörlerinde yürürlükte olan AB mevzuatına aday ülkelerin uyumunu sağlamaktır. Bu program sektörler açısından değerlendirildiğinde uyum fonuyla benzerlikler göstermektedir. Birlik ile aday ülkeler arasında daha iyi bağlantılar kurmak üzere, Trans-Avrupa ulaşım ağları arasındaki bağları genişleterek demir, kara, deniz yolları, havalimanları altyapılarının genişletilmesine kaynak ayırmaktadır. Ayrıca ISPA aracılığıyla proje hazırlama, proje yönetimi ve denetimi konularında da teknik destek ve kaynak sağlanabilmektedir. Desteklenmesi düşünülen projelerin başvurularında herhangi bir kurum sınırlaması bulunmamaktadır (Karabacak, 2004a: 86-87).

*SAPARD (Special Action Programme for Agriculture and Rural Development)*

ISPA gibi SAPARD da 2000-2006 döneminde ortaya çıkarılmış Katılım Öncesi Mali Yardım Programlarından biridir. SAPARD'ın amacı, aday ülkelerin tarım politikalarının birlik müktesebatıyla uyumlaştırarak, tarım sektörü ile kırsal kesimdeki yapısal düzenlemelere kaynak ayırmaktır. Bu anlamda Avrupa Konseyi tarım alanında öncelikler belirlemiş ve bu öncelikler içerisinde en çok yardım alan başlık yüzde 26 ile tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması olmuştur (Gençkol, 2003: 148-150).

*PHARE (Poland and Hungary: Action for Re Construction of Economy)*

Kendilerine G-24'ler denen ve amacı MDA ülkelerine gıda, teknik, ödemeler dengesi ve diğer alanlarda ikili ve çok taraflı yardımları sağlamak olan PHARE Programı, OECD ülkelerince ilk kez 1989 yılında Polonya ve Macaristan'a yönelik olarak başlatılmıştır. Programa, 1990 yılında ise Bulgaristan, Çekoslovakya ve Yugoslavya; 1991 yılında da Romanya dâhil edilmiştir. 1991 yılında "Brussels Network" toplantısında Arnavutluk ve son olarak Estonya, Letonya ve Litvanya program içerisinde kendine yer bulmuştur (Süngü, 2004: 91).

1990'lı yıllarda bu ülkelerin programa dâhil edilmesindeki ana amaç Sovyet Rusya'nın yıkılmasıyla birlikte söz konusu ülkelerle daha yakından ilişki

geliştirmektir. Temel olarak yatırım desteği ve kurumsal yapılanma gibi alanlarda yoğunlaşarak; ilgili ülkelerdeki idari ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ve yatırım kapsamında başta KOBİ'ler olmak üzere, işletmelerin alt yapı ihtiyaçlarına çözüm üretmek amacıyla ortaya konan projelere destek sağlanmaktadır. Bu anlamda PHARE'nin destek sağladığı proje türleri aşağıdaki gibidir (Güner, 2006: 125):

- Ulusal Programlar: AB'ye aday ülkelerin tam üyelik standartlarına ulaşabilmeleri adına ihtiyaç duydukları alanlardaki hazırlanmış olan programlar toplam PHARE Programlarının yaklaşık yüzde 80'ini oluşturmaktadır.
- Çok Yararlanıcı Programlar: Yıllara yaygın olarak uygulanan bu programlar, birden fazla ülke tarafından görevlendirilmiş olan program koordinatörleri tarafından hazırlanıp düzenlenmiş, söz konusu ülkelerdeki önemli yapılanmaları hedefleyen projelere mali destek sağlamaktadır.
- Çok Ülkeli Programlar: Taraf ülkelerdeki reform çalışmalarını desteklemeyi amaçlayan programlardır.
- Sınır İşbirliği Programları: Üye ve aday ülkelerin sınır bölgelerinin sorunlarına yönelik hazırlanan projelere kaynak sağlar.

#### 2.2.2.2. Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA)

AB zamanla, 30'dan fazla yasal çerçeve düzenlemesi sonucunda geniş bir dış mali destek seti geliştirmiştir. Bunun sonucunda, Birliğin faaliyetlerinde uyum ve tutarlılığını sağlamak, mevcut kaynaklarla daha etkin sonuçlar ortaya koyabilme ihtiyacı nedeniyle Avrupa Komisyonu 2007-2013 mali perspektifini kapsayan dış faaliyetlere yönelik daha da basitleştirilmiş bir çerçeve önerisinde bulunmaya yönelmiştir (Çelikleş, 2006: 44).

Söz konusu öneri tüzük haline getirilerek 17 Temmuz 2006 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiş ve 31 Temmuz 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu tüzük dört ana başlık ve 28 alt başlıktan oluşmaktadır. Bu ana başlıklar, Genel Hükümler, Belirli Bileşenlere Yönelik Kurallar, Yönetim ve Uygulama, Geçici ve Nihai Hükümler şeklindedir. Ayrıca dört aşamadan bahsedilerek; Planlama, Programlama, Yönetim-Uygulama ve İzleme-Raporlama şeklinde sıralanmıştır (Tanilyan, 2014: 57).

IPA'dan yararlanması için aday ve potansiyel aday ülkeler belirlenmiştir (Kaya, 2007: 137). Bu ülkeler; Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya aday olmak üzere, Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Kosova ve Sırbistan ise potansiyel aday ülkeler olarak tanımlanmıştır. IPA aracı ile aday ve potansiyel aday ülkelerin yararlanacağı mali destekler IPA Çerçeve Tüzüğü ile belirlenmiştir. Buna göre (Karaman, 2014: 32):

- Demokratik kurumların güçlendirilmesi ve hukukun üstünlüğü bilincini geliştirilmesi,
- İnsan haklarının ve temel özgürlüklerin desteklenerek korunması, azınlık haklarına saygı gösterilmesi, cinsiyet eşitliğinin ve ayrımcılıktan uzaklaşmanın desteklenmesi,
- Bahsi geçen tüzükte ortaya konulmuş olan ilkelere uyularak yararlanıcı taraf olan yerel birimlerin adem-i merkezîyetlerini sağlayacak sistemlerin oluşturulması ve kamu yönetim reformlarının gerçekleştirilmesi,
- Ekonomik Reform,
- Sivil toplumun geliştirilmesi,
- Sosyal içerme,
- Uzlaşma, güven artırıcı önlemler ve yeniden yapılandırma,
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği alanlarında mali destek sağlanacaktır.

Bu dönem bütçesi içerisinde “Global Bir Aktör Avrupa Birliği” başlığı altında yer almış olan IPA, Birliğin mali destek konusundaki planlama sürecinin başlangıcını ifade etmektedir. Çünkü önceki yıllarda, mali protokol veya anlaşmalarla düzenlenen bu alanlar, belirli bir zaman sonra projelere sağlanan mali desteklerle genişletilmiştir. Uygulama ve kontrol kolaylığı amacıyla ortaya konan IPA yürürlükte olan katılım öncesi beş mali destek programı olan PHARE, ISPA, SAPARD, Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım programlarının 1 Ocak 2007 tarihi itibarıyla yerini almıştır (Toprak, 2010: 129).

IPA'nın temel amacı AB'nin adaylık statüsü kazanmış ve potansiyel aday ülkelere sağladığı mali yardımların dahada etkin bir biçimde kullanılmasıdır. 2007 yılına kadar olan süreç içerisinde uygulanan mali yardım programlarında olduğu gibi IPA da aday ve potansiyel aday ülkelerin üyelik statüsü kazanma yolundaki tüm süreç

içerisinde ve üye konumuna geldikten sonraki dönemlerde AB Politikalarına, standartlarına ve müktesebatına uyum sağlamaları için gerekli idari kapasitelerin oluşturulmasını amaçlamaktadır (<http://www.ab.gov.tr/101.html>)

**Tablo 3.** 2007-2013 IPA Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı (Milyon-Euro)

| Ülkeler      | Toplam Mali Destek | Oran        |
|--------------|--------------------|-------------|
| Hırvatistan  | 998                | % 10        |
| Makedonya    | 615                | % 6.2       |
| Türkiye      | 4795               | % 48.2      |
| Arnavutluk   | 595                | % 6         |
| Bosna Hersek | 656                | % 6.6       |
| Karadağ      | 236                | % 2.4       |
| Sırbistan    | 1386               | % 13.9      |
| Kosova       | 635                | % 6.4       |
| İzlanda      | 30                 | % 0.3       |
| TOPLAM       | <b>9944</b>        | <b>%100</b> |

**Kaynak:** Avrupa Birliği Bakanlığı, [www.ab.gov.tr/5.html](http://www.ab.gov.tr/5.html)

Yukarıdaki veriler dikkate alındığında IPA I dönemi için ayrılmış olan kaynağın neredeyse yarısı Türkiye tarafından kullanılmıştır.

2007 – 2013 yılları arasında kapsayan IPA I döneminde mali destekler, ülkelere beş bileşen dahilinde sağlanmıştır. Bunlar; Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma, Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kırsal Kalkınma'dır. Ancak 2013 yılının sona ermesiyle birlikte yeni mali dönem başlamış ve 2014-2020 arasındaki yılları kapsaması öngörülerek IPA II dönemine geçmiştir. Bu döneme geçildiğinde Çerçeve Tüzüğüne göre birçok yenilik de beraberinde gelmiştir. Çünkü önceki döneme göre potansiyel aday ülkelerin mali desteklerden yararlanma imkanları fazlalaşmış ve belirlenen politika alanlarından üye ülkelerle birlikte hemen hemen aynı oranlarda destek almaları sağlanmıştır. Yukarıda sayılan bileşenlerin yerini bahsi geçen politika alanları almıştır. Bunlar; AB Üyeliğine Geçişte Kapasite Güçlendirme, Sosyo-Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma, İstihdam, Sosyal Politika ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirlikleri şeklinde tasnif edilmiştir. Bu sınıflandırmadan faydalanılacak miktarlar Çok Yıllı Mali Çerçeve Belgesi, Ülke Strateji Belgeleri ile ülkelerin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır. (Dinç, 2014: 88-89)

### 2.2.3. Avrupa Yatırım Bankası (AYB) İle Sağlanan Mali Destekler

1958 yılında imzalanmış Roma Antlaşması'nın hükümleriyle kurulmuş olan ve merkezi Lüksemburg'da bulunan, AB çerçevesinde bağımsız bir yeri olan AYB, genel olarak AB'nin dengeli büyümesine katkıda bulunacak yatırım projelerine kredi desteği sağlamaktadır. Bunun dışında AYB, Akdeniz ülkeleri ve Lome Konvansiyonu ülkelerdeki yatırım projelerine de destek sağlamaktadır. AYB Kredileri, öncelikli olarak ulaştırma, haberleşme, enerji, çevre, tarım, sanayi ve hizmetler sektörüne sağlanmaktadır. AYB tarafından sağlanmakta olan kredi imkanları kamu ve özel sektöre yönelik olarak uygulanmaktadır (Yıldız ve Yardımcıoğlu, 2005: 459).

AYB, az gelişmiş ve gelişmekte olan bölgelerin gelişmesi amacıyla hazırlanan projelere bunun yanı sıra şirketlerin modernleşmesini sağlayacak üretim mekanizmalarının oluşturulması amacını güden projelere mali destek sağlamakla görevlidir. Ekonomik ve sosyal dengeyi güçlendirme çerçevesinde de çeşitli krediler veren AYB, yukarıda bahsedilen destek türleriyle Yapısal Fonların üçte ikisini kullanmaktadır. 1991-1995 yılları arasında az gelişmiş bölgelerdeki üretimin arttırılmasına yönelik olarak toplamda 57 milyar Euro tutarında kaynak ayrılmıştır (Gençkol, 2003: 28).

Söz konusu finansman mekanizmaları kredi esaslı olarak taleplere yönelik olarak verilmektedir. Özellikle verilen bu kredilerin faiz oranları dünya piyasalarında borçlandığı faiz oranları ile paralellik arz etmektedir. Kredi notu AAA olmasından dolayı, dünya piyasalarındaki en iyi şartlarda tahvili ihraç eden aynı zamanda da en düşük faizli kredi ile borçlanabilen bir kurum özelliği taşımaktadır. Bankanın kar amacı olmaması da ayrıca piyasaya ilave kaynak sunmasını sağlamaktadır. Söz konusu kredilerin önemli kısmı enerji, altyapı, sanayinin geliştirilmesi, çevrenin korunması gibi projelerin finansmanında kullanılmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin ve büyük şirketlerin faydalandığı bu kaynaklara örnekler şu şekilde sırlanabilir (Bilici, 2002: 32):

- Sanayi ve hizmet sektörünün gelişmesine yönelik projeler,
- Enerji üretimi ve dağıtımına yönelik geliştirilmiş projeler,

- Haberleşme ve ulaştırmayla ilgili olarak altyapının geliştirilmesi ile karayolu, otoyol, demiryolu, köprü ve havalimanları yapımı, telekomünikasyon altyapısının geliştirilmesi veya modernleştirilmesi ile ilgili projeler,
- Çevre korunması ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik olarak geliştirilen projeler.

Söz konusu kredilerin yüzde 90'a yakını üye ülkelere, geri kalan kısmı ise üye olmayan üçüncü ülkelere yönelik olarak tahsis edilmektedir.

AYB yalnızca üye veya aday ülkelere yönelik değil neredeyse tüm dünya bölgelerine ve ülkelere mali destek sağlamaktadır. Mali desteklerin çoğunluğunu üye ve aday ülkelere sağlayan bankanın kalan destek miktarlarını da diğer ülkelere dağıtmaktadır (Toprak, 2010: 91).

AYB tarafından 2016-2017 döneminde yapılmış olan mali desteklerin bölgeler itibariyle güncel dağılımı aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 4.** AYB tarafından 2016-2017 Döneminde Sağlanan Mali Destekler (Milyar Euro)

| Bölge                              | 2016-2017     |
|------------------------------------|---------------|
| Avrupa Birliği                     | 77.75         |
| EFTA Ülkeleri                      | 0.374         |
| Aday Ülkeler                       | 2.84          |
| Doğu Avrupa, Güney Kafkasya, Rusya | 1.65          |
| Akdeniz Ülkeleri                   | 1.71          |
| Afrika, Karayip, Pasifik Ülkeleri  | 0.89          |
| Güney Afrika                       | 0             |
| Asya ve Latin Amerika              | 1.56          |
| Toplam Miktar                      | <b>86.783</b> |

**Kaynak:** European Investment Bank, [http://www.eib.org/projects/loan/regions/index? from=2016&to=2017](http://www.eib.org/projects/loan/regions/index?from=2016&to=2017)

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### MALİ DESTEKLERİN SAĞLANMASINDA PROJE DÖNGÜSÜ YÖNETİMİ YAKLAŞIMI VE AVRUPA BİRLİĞİ – TÜRKİYE MALİ DESTEK İLİŞKİSİ

#### 3.1. PROJE DÖNGÜSÜ YÖNETİMİ TANIMI

Proje için geçmişten günümüze kadar oldukça fazla tanımlama yapılmıştır. Bunlardan bir kaçını incelenecek olursa üzerinde uzlaşılan bazı noktalar ortaya konacaktır (Yılmaz ve Akça, 2002: 379):

- Proje, temel olarak bir yatırım önerisidir ve bütçe karşılığında gerçekleşir.
- Proje, ekonomik ve teknik yapılabilirliği olan yatırımdır.
- Proje, yatırıma yönelik herhangi bir tasarımın analiz edilebilen en küçük parçasıdır.
- Proje, tek başına değerlendirilebilen, bağımsız bir yatırım unsurudur.
- Projeler belirli ihtiyaçlar doğrultusunda hazırlanmış planlar dizisidir.

Tanımlamalar genel anlamıyla değerlendirildiğinde proje; belirli bir yerde, belirli bir süre içerisinde belirli bir bütçe ile tanımlanan hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak planlanmış benzersiz, karmaşık ve ilişkili faaliyetlerin bütünü şeklinde tanımlanabilir.

Projenin tanımlamalarında dikkat çeken bazı ortak noktaları bulunmaktadır. Bu ortak noktalar ışığında projelerin genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Yılmaz ve Akça, 2002: 379):

- Projeler belirli ihtiyaçlara karşılamaya yönelik olarak tasarlanırlar,
- Projeler belirli zaman dilimi içerisinde ve belirli bir yerde gerçekleşir.
- Projeler, belli girdiler ile çıktıların birleşimidir.
- Projeler kendilerine alternatif projelerin kaynaklarını tüketir.



- Her proje kendine özgü olarak ortaya konulur ve tekrar etmeyen bir yapıya sahiptir.
- Projelerin kısmen veya tamamen yenilik içermesi gerekmektedir. Çünkü projeler, değişim uygulamalarıdır ve uygulandıkları birime yeni bir duurm kazandırır.
- Projelerin gerçekleşmesinde çeşitli riskler bulunmaktadır.
- Projeler, gerçekleşmeye başladığı zamandan itibaren, proje konusuna odaklanmış belirli bir ekip ve finansal kaynaklar tarafından yönetilirler.

Bu özellikleri genel anlamda şu şekilde açıklayabiliriz (Öztürk, 2010: 4):

- **Faaliyetler Dizisi:** Proje belirlenmiş faaliyetlerden oluşur ve bu faaliyetler çeşitli girdi ve çıktılar neticesinde şekillendirilir.
- **Benzersiz Faaliyetler:** Ortaya konan proje özgün olmalı, daha önce gerçekleştirilmemiş olmalıdır.
- **Karmaşık Faaliyetler:** Projeyi oluşturan faaliyetler genellikle çok taraflı, değişik bileşenlerden oluşturulmuş ve genellikle karmaşıktır.
- **İlişkili Faaliyetler:** Proje içerisinde oluşturulmuş her bir faaliyet arasında mantıksal ve teknik bir ilişki söz konusudur.
- **Tek Hedef:** Projeler tek bir hedefe yönelik olarak hazırlanmış olması gereklidir. Büyük projeler çeşitli alt başlıklara ayrılmış olabilir ancak her birinin birbirleriyle uyumlu bir biçimde olması ve aynı hedefi savunuyor olması gerekiyor.
- **Belirlenmiş Zaman:** Projelerin belirli bir süresi bulunmaktadır. Başlangıç ve bitiş tarihleri bellidir. Bu zaman dilimi içerisinde belirlenen faaliyetlerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.
- **Belirlenmiş Bütçe:** Projeler, belirli sayıda insan, para ya da çeşitli teçhizat gibi projenin kullanımı için tahsis edilmiş sınırlı kaynaklara sahiptirler.
- **Tanımlanmış bir çerçeve:** Projelerin ürünlerinin yararlanıcısı olan taraflar, projeden belirli seviyede işlevsellik ve kalite beklemektedir. Bu durum proje tarafından belirlenmiş belirli bir çerçevede gerçekleşmektedir.

Yukarıda sayılan özelliklere sahip projelerin yönetimi, başarıyla sonuçlanabilmesi için oldukça önemlidir. Tarihin ilk zamanlarından beri çeşitli projeler geliştirilse de,

başarılı projelerin uygulanması proje yönetim tekniklerinin gelişmesiyle sağlanabilmektedir. “Proje Yönetimi”nin başlangıcını piramitlerin yapımı veya Çin Seddi inşaatı ile başladığı öne sürülse de genel yaklaşım, Amerika Birleşik Devletleri askeri kuvvetleri tarafından atom bombasının geliştirildiği Manhattan Projesi ile başladığı yönünde olmuştur. (Albayrak, 2005: 8) Ancak “Proje Yönetimi”, yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren sistemleşerek önem kazanmış ve öncelikli olarak gelişmiş ülkelerde sonrasında ise pek çok ülkede kullanımı yayılmaya başlamıştır (Dinçer, 2010: 10). Proje yönetimi, çok sayıda beceri gerektiren, büyük çaplı özgün işler başta olmak üzere pek çok alanda modern yöneticiliğin önemli bir aracı haline gelmiştir (Luecke, 2009: 1). Bu süreçte bir çok kamusal ve özel kurum, örgüt yapısını stratejik planlarına yönelik entegre bir proje yönetimi süreciyle birlikte geliştirerek güçlendirmek istemiştir. Bu kuruluşlar, projeleri strateji ile geliştirmek ve bireysel ve kurumsal düzeyde etkili proje yönetimi gerçekleştirmek için tüm yönetim yapılarını değiştirerek, kapasitelerini uyarlamaya çalışmışlardır (Gray ve Larson: 2006, 12).

Proje Yönetimi, bir projenin uygulama süreci boyunca insan ve malzeme kaynaklarını, önceden belirlenmiş konu, maliyet, zaman, kalite ve katılımın sağlanması hedefiyle, modern yönetim tekniklerini kullanarak koordinasyon sağlama ve idare etme becerisi olarak tanımlanabilmektedir (Dinçer, 2010: 10).

Bir disiplin olarak kabul edilebilecek Proje Yönetiminin amacı, projelerin tamamlanması ve sonuca ulaştırılması sürecinde, belirli kaynaklarla yeni bir çıktıya ulaşılmasıdır (Newton, 2010: 17).

Proje yönetimi ile çeşitli stratejik nedenlerden kaynaklanan ve ihtiyaç duyulan bir takım sonuçlarla ulaşmak için kontrollü ve organize edilmiş bir çalışma dâhilinde sorunların çözülmesi ve çözüm aşamasında ihtiyaç duyulan kaynakların kullanılması sağlanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Proje Yönetiminin çeşitli özellikleri bulunmaktadır (Young, 1998: 16):

- Hedef merkezlidir.
- İhtiyaç duyulan şeyleri elde etmek amacıyla değişim merkezlidir.
- Başarıya ulaşmak için çok yönlü becerileri kendi bünyesinde toplamaktadır.
- Fırsatçı ve çözümler üretmeye yönelik mekanizmalar geliştirir.

- İşlerin zamanında bitmesi amacıyla sürekli kontrol altında tutulur.
- Performans merkezlidir. İşin kalitesi ve çalışma tarzı için yüksek standartlar belirler.

1950’li yıllardan itibaren hızla artan kalkınma çabaları, toplumun yaşam kalitesini iyileştirmeyi amaçlayan projelerle hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Projelerde, fazla fiziksel kaynak ve insan kaynağının kullanılmasına rağmen, istenilen sonuçlar alınmayabilir. Projeler hedeflediği ve yarar sağlamak istediği toplulukların öncelikli gereksinimlerine cevap veremeyip, öngörülen çıktılarını üretmeyebilir. Bunların yanı sıra üretilen çıktılarının kalıcı olmaması durumu söz konusu olabilir. Bu durumların aşılabilmesi amacıyla son otuz yılda, yeni proje tekniklerine olan ihtiyacın ortaya çıkması neticesinde bazı araçlar geliştirilerek uygulamaya konulmuştur (Dinçer: 2010: 18-19).

Proje Döngüsü Yönetimi (Project Cycle Management – PCM) bu noktada projelerin başarısızlıkla sonuçlanmasını engelleyebilecek çeşitli tekniklerin ortaya konulması yoluyla hazırlanmasını sağlamaktadır. Genel anlamda tanımlanacak olursa, projelerin hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesinde kullanılan çeşitli araçlarla donatılmış bir yöntemdir.

PCM’in tüm süreçlerinde önemli olan nokta, proje sonuçlarından faydalanacak grupların ihtiyaçlarına çözüm üretmektir. Proje ile hedeflenen, proje ile hangi hizmetlerin sağlanacağı değil, bu hizmetlerden hedef grupların nasıl faydalanacağıdır. PCM, proje kavramını ve yönetimini daha kolay bir hale getirerek, daha iyi bir süreç içerisinde uygulanıp değerlendirilmesini sağlamaktadır. Bu noktada PCM’in çeşitli ilkeleri bulunmaktadır (Dinçer, 2010: 19):

- **Proje Yönetimi Aşamaları:** yapısal ve bilgiye dayalı olarak karar verme süreçleridir.
- **Ortak/Paydaş Sahiplenmesi:** Projeye taraf olan paydaşların, takım çalışması ve iletişim üzerinde durularak karar alma süreçlerine dâhil olması
- **Mantıksal Çerçeve Planlaması** – kapsamlı ve tutarlı bir analiz yapılması
- **Entegre Dokümantasyon** – Standart hale getirilmiş bir dokümantasyon süreci.

Aşağıda PCM tablosu ile belirtilmiş süreç, en gelişmiş proje döngüsü yönetimi süreci olarak gösterilebilir. 1970’li yıllarda Dünya Bankası için Baum tarafından geliştirilmiş ilk PCM modeli dört evreye sahipti. Proje Oluşturma, Proje Hazırlama, Proje Analizi ve Uygulama şeklinde oluşturulmuş bu evreler daha sonra geniş uygulama alanı bulmuş ve geliştirilerek günümüze kadar gelmiştir.

Baum’un ortaya koymuş olduğu model, basit olması ve sadece Dünya Bankası’na yönelik olarak hazırlanması nedeniyle eleştirilmiş ve eksiklikleri gidermek amacıyla pek çok başka model geliştirilmiştir. Bu anlamda Avrupa Birliği de bu modeli geliştirerek hibe ve fonlarının kullanması ve farklı yönetim mekanizmalarının işlerliğinin artırılmasını amaçlamıştır (Dinçer: 2010, 21).

### **3.2. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE PROJE DÖNGÜSÜ YÖNETİMİ**

Proje döngüsü yönetimi yaklaşımı, AT’nin aday ülkeleri tam üyeliğe hazırlama sürecinde sağlamış olduğu hibe nitelikli mali destekleri kullanmaya yönelik olarak geliştirdiği bir yöntem olarak uygulamaya geçmiştir. AB, mali kaynaklarını, söz konusu ülkelere yönelik olarak proje temelinde kullandırmakta ve bu projelerin içerik ve bilimsel açıdan ve teknik anlamda belirli niteliklere sahip olmasını proje döngüsü yönetimi ile sağlamaktadır. Bu açıdan, proje yönetimi mali desteklerin en önemli unsurlarından biridir (Karabacak, 2004b: 64).

PCM modeli 1992’de Avrupa Birliği Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Halen yaygın olarak kullanılmakta olan ve OECD Kalkınma Destek Komitesi tarafından teşvik edilen PCM yaklaşımı, aşağıda detaylı olarak açıklanacak Mantıksal Çerçeve Yaklaşımına bağlı olarak bir takım proje yönetim araçlarını içermektedir. Bu kapsamda, proje ve program niteliğinde olan dış işbirliği eylemlerinin yönetiminin iyileştirilmesi hedeflenmektedir (Karabacak, 2004b: 65).

AB Komisyonu tarafından kabul edilen PCM modeli, topluluk tarafından kullanılmak üzere el kitabı şeklinde yayınlanmıştır. Baum’un modelinden farkı, “Yol Gösterici Programlama” evresinin de Proje Döngüsüne eklenmiş olmasıdır. AB ayrıca bu modele katılımcılık boyutunu da sistematik hale getirerek entegre etmiştir (Dinçer, 2010: 21).

AB, Birlik programları kapsamında açılan hibe çağrılarına yönelik olarak proje kabul etmekte ve bu kapsamda hazırlanan projeleri desteklemektedir. AB'ye üye ve aday konumundaki ülkeler dahilindeki kurum/kuruluşlar tarafından sunulan projeler aracılığıyla işbirliği ve koordinasyonu güçlendirmek amaçlanmaktadır. Bu kapsamda söz konusu ülkelerdeki vatandaşların, işletmelerin, STK'ların ve kamu kurumlarının birlik programları kapsamındaki mali desteklerden yararlanmaları proje hazırlanması yoluyla sağlanmaktadır (<http://www.ab.gov.tr/101.html>) .

AB Komisyonu tarafından projelerin tasarlanmasında ve uygulanmasında çeşitli koşulların dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir. Bu koşullar Karabacak tarafından kısaca şu şekilde özetlenmiştir (Karabacak, 2004b: 65):

1. *“Projelerin sahip olduğu açık ve gerçekçi hedefler:*
  - *Hedefler ve bunları gerçekleştirme uygulamaları arasında açıkça bir ayırım yapılmış olması,*
  - *Hedef gruplara yönelik sürdürülebilir bir fayda sağlayan proje amacının açık bir biçimde tanıtımının yapılmış olması,*
  - *Riskler ve varsayımlar doğrultusunda projenin başarısını önemli derecede etkileyebilecek başlıca dış etmenler.*
2. *Uzun vadede projelerden sağlanacak faydaları artıracak kalite koşulları;*
  - *Yararlanıcı ülkelerin desteği*
  - *Yararlanıcılar tarafından projelerin sahiplenilerek desteklenmesi*
  - *Uygun teknolojileri seçme ihtiyacı*
  - *Projeye dahil olan grupların sosyo-kültürel değerlerine saygı*
  - *Projeleri yürütecek olan kamu veya özel sektör kurum/kuruluşlarının yönetim kapasitesi*
  - *Proje finansmanının mali uygulanabilirliği ve uzun vadede projelerden alınacak faydaların sürdürülebilirliği*
  - *Çevrenin korunması*
  - *Cinsiyet farklılıklarının kabul edilerek kadın-erkek eşitsizliklerinin azaltılması*
3. *Projelerin politika hedefleri ile uyumlu olması ve bu hedeflere katkı sağlanması*
  - *PCM, yoksulluğun azaltılmasının başlıca hedef olduğu, AB'nin dış işbirliği eylemleri ile yakından ilişkilidir. Bu kapsamda, PCM'in hedeflemiş olduğu ve kaynağını Maastricht Anlaşması'ndan alan stratejik alanları şu şekilde sıralanabilir:*
    - o *Yatırım, istihdam ve dengeli kalkınma ile beşeri kalkınma ve çevrenin korunması yoluyla sürdürülebilir bir kalkınma,*

- Bölgesel işbirliği ve bütünleşme yoluyla dünya ekonomisi ile entegre çalışmalar gerçekleştirme
- İnsan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve gerektiğinde barışın sağlanması
- Yoksullukla Mücadele
- PCM, projelerin, Topluluk dış ilişkilerde işbirliği politika hedefleri ile uyumunu ve bu hedeflere katkısını temin edebilmek üzere, yukarıda sıralanmış konuları proje döngüsünün en başından itibaren dikkate almaktadır.”

AB'nin yaptığı ve kategorize ettiği bu tanımlama ve koşullarla birlikte geleneksel proje yaklaşımının yerini yeni yaklaşımlar almış ve belirli bir standart sağlanmıştır. Bu kapsamda aşağıda detaylı olarak incelenecek Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı benimsenmiş ve uygulamaya konulmuştur.

**Tablo 5.** Geleneksel Proje Yaklaşımının Yeni Yaklaşım (PCM) İle Karşılaştırılması

| Geleneksel Yaklaşım   | Proje Döngüsü Yaklaşımı   |
|---|---|
| Projeler mali kaynaklardan yararlanmak için geliştirilmektedir.   | Projeler sorunları çözme odaklı olarak geliştirilmektedir.                                      |
| Projeler standart bir çıktılar setine uygun olarak hazırlanmaktadır.                                      | Projeler yerel özelliklere dikkat edilerek hazırlanmaktadır.                                    |
| Odaklanma, mali kaynaklardan yararlanmak amacıyla proje dokümanları hazırlanırken gerçekleştirilmektedir. | Proje dokümanlarının yazımına geçilmeden, tasarım ve karar verme süreçlerine odaklanılmaktadır. |
| Paydaşlar, proje hazırlık sürecine aktif olarak katılmamaktadır.  | Paydaşlar sorun alanlarının belirlenmesinde ve çözüm üretme aşamasında katkı sağlamaktadır.     |
| Projeler faaliyet odaklı hazırlanmaktadır.  | Projeler, sorunların çözümüne yönelik olan hedefler çerçevesinde hazırlanmaktadır.              |
| Projelerin sonuçları ve etkileri ölçülememektedir.  | Her bir proje hedefinin ölçülebilmesi için açık ve doğrulanabilir göstergeler belirlenmektedir. |
| Projeler kısa vadeli bakış açısı ile hazırlanmaktadır.  | Uzun dönemli ve sürdürülebilir faydalar projelerin odağında olmaktadır.                         |
| Projeler, birçok konuyu ele alan karmaşık bir yapıda hazırlanmaktadır.                                    | Projeler stratejik ve operasyonel olarak hazırlanmakta ve belirli bir sonuca odaklanılmaktadır. |
| Proje dokümanları arasında tutarsızlıklar bulunmaktadır.  | Standartlaşmış proje dokümanları kullanılmakta ve dokümanların içeriği tutarlı olmaktadır.      |

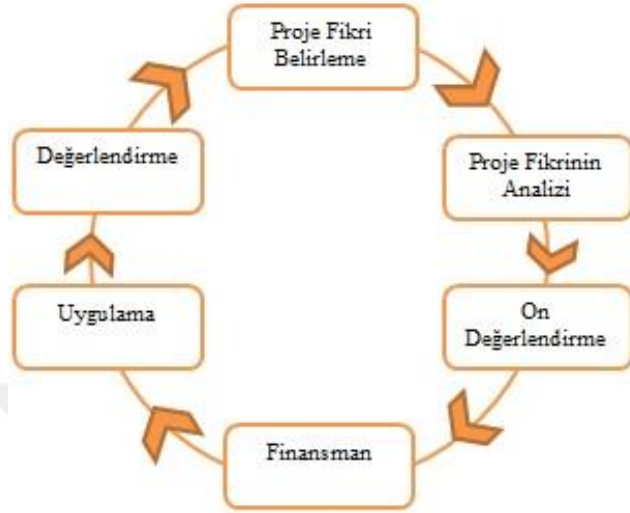
Kaynak: Sarı: 2010: 6

Bu yeni yaklaşımın belirlediği standartlarda proje oluşturulması, uygulanması ve sonuçlandırılması standartlaştırılmış belirli aşamalardan geçmektedir.

### 3.3. PROJE DÖNGÜSÜNÜN AŞAMALARI

PCM, Projelerin tüm aşamalarının birbiriyle etkileşimli bir biçimde sistematik bir yöntem yaklaşımı olarak, doğru analiz ve planlama ile uygulamada kaynak

verimliliğini artırıp bunu kısa dönemde çıktılara dönüştürebilecek, projelerin hedeflerine ulaşmasını sağlayan bir mekanizma öngörmektedir. Bu mekanizma belirli bir süreç dâhilinde gerçekleşmektedir (Tekindağ, 2015: 4).



**Şekil 2.** Proje Döngüsü

Proje Döngüsünde belirlenen ve genel kabul gören aşamalar yukarıdaki şekilde de belirtildiği üzere Proje Fikri Belirleme (Programlama), Proje Fikrinin Analizi (Tanımlama), Ön Değerlendirme, Finansman, Uygulama ve Değerlendirme olarak 6 kategori şeklindedir.

Proje Fikri Belirleme (Programlama) aşamasında, hibe programından yararlanmak üzere genel ilke ve kılavuzların oluşturulması ve bu kılavuzlara bağlı kalarak projenin uygulanacağı bölgenin sorunlarına yönelik bir fikir üretilmektedir. Paydaşlarla birlikte fikirlerin ortaya konduğu ilk hareket noktası özelliği taşımaktadır.

Proje döngüsünün ikinci aşaması olan, “Proje Fikrinin Analizi (Tanımlama)” aşamasında, sorunların tam anlamıyla belirlenmesi ve paydaşlarla birlikte ortak bir çözüm önerisi üretilmesi sağlanmaktadır. Alternatif çözümler değerlendirilerek, kalite koşulları göz önünde bulundurulmakta ve ön fizibilite çalışmaları yapılmaktadır. Bu aşamada yapılan çalışma, önerilen projelerin kabul edilmesi, değiştirilerek düzeltilmesi veya reddedilmesi için yeterli bilgi sağlamalıdır (Karabacak, 2004b: 68).

“Ön Değerlendirme”, ikinci aşamada ortaya çıkan analizler sonuçlarına göre projeye geçiş kararının verildiği en önemli aşamadır. Tanımlama aşamasında belirlenmiş olan çözüm alternatifleri dâhilinde, paydaşlarla birlikte verilen kararlar kurumsal yapı, sosyal, kültürel, toplumsal, teknik ve finansal konular kabul edilebilir bir nitelikte ise artık projenin ortaya çıkmış olduğu söylenebilir. Bu aşamanın ana teması, projenin kapsamı, zamanlaması ve bütçesiyle bir bütün olarak planlandığı ve detayları ile ortaya çıkmış bir proje teklifi niteliği taşımasıdır (Tekindağ, 2015: 5).

Dördüncü aşama olan “Finansman” kapsamında, proje teklifinin ilgili kuruluşlara yönlendirilerek proje ile gerçekleştirilecek faaliyetlerin finansal anlamda desteklenmesi beklenmektedir.

Gerekli finansmanın sağlanması, proje teklifinin artık uygulanabilir bir proje niteliği kazanması anlamına gelmektedir. Bu aşama “Uygulama” aşaması olarak nitelendirilmektedir. Projede öngörülmüş olan faaliyetlerin hayata geçirilmiş olduğu ve uygulamaların izlendiği aşamadır. Finansal, fiziksel ve insan kaynakları proje içerisinde aktif roller alarak projenin uygulama sürecinde değişen şartlara yönelik hareket etmesi gerekmektedir (Tekindağ, 2015: 5). Bu kapsamda çeşitli ilerleme ve izleme raporları hazırlanmaktadır.

Son aşama “Değerlendirme” aşamasıdır. Bu aşamada esas amaç, belirlenen hedefler kapsamında, proje hedeflerinin gerçekleşerek, etkinliği, verimliliği, etki ve sürdürülebilirliği belirlemek ve değerlendirmektir. Bitirilmiş nitelikteki bir projenin, tasarım ve uygulaması ile sonuçlarının olabildiğince sistematik bir değerlendirme kapsamında tartışılarak nesnel boyuta ulaşması sağlanmalıdır. Bu konular sonuç raporu şeklinde ortaya çıkarılmaktadır (Karabacak, 2004b: 69).

PCM çeşitli yalın ve anlaşılabilir kavramlarla bazı tekniklerin toplamından oluşmaktadır. Bunların birlikte ele alınması neticesinde ortaya çıkan en iyi sonuçların neler olduğu ve bunlara bağlı değerlendirmelerin yapılmasını sağlayan bir süreç olarak nitelendirilebilir. Dolayısıyla PCM tek başına bir hedef değildir. Belirli bir çerçevede oluşturularak hazırlanan projenin etkinliğini artırmaya ve verimliliğini ortaya koymaya yarayan bir niteliğe sahiptir. PCM ile projenin başarısı tek başına sağlanamayabilir. Bu kapsamda PCM ilkeleri gereğince kullanılan uygulama ve planlama mekanizması “Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı” olarak adlandırılmaktadır.



### 3.4. MANTIKSAL ÇERÇEVE YAKLAŞIMI VE AŞAMALARI

1960'lı yıllarda Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı (United States Agency for International Development – USAID) tarafından geliştirilen Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı (MÇY) ile proje yönetiminin kalitesinin artırılması amaçlanmış ve birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur (Sarı, 2010: 6).

1980'li yılların sonlarında ise profesyonel anlamda ileriye taşınmış olan MÇY, projelerin planlanması, yönetilmesi ve değerlendirilmesine yönelik önemli bir metodoloji haline gelmiştir. AB Komisyonu 1993 yılından itibaren proje yönetiminin bir parçası olarak bu yaklaşımın projelerde kullanımını zorunlu tutmuştur. MÇY sistematik, analitik ve mantığa dayalı bir düşünce biçimi sunmakta ve PHARE Programlama Rehberinde yer alan aşağıdaki ifadeler MÇY'nin önemini ortaya koymaktadır (Karabacak, 2011: 20):

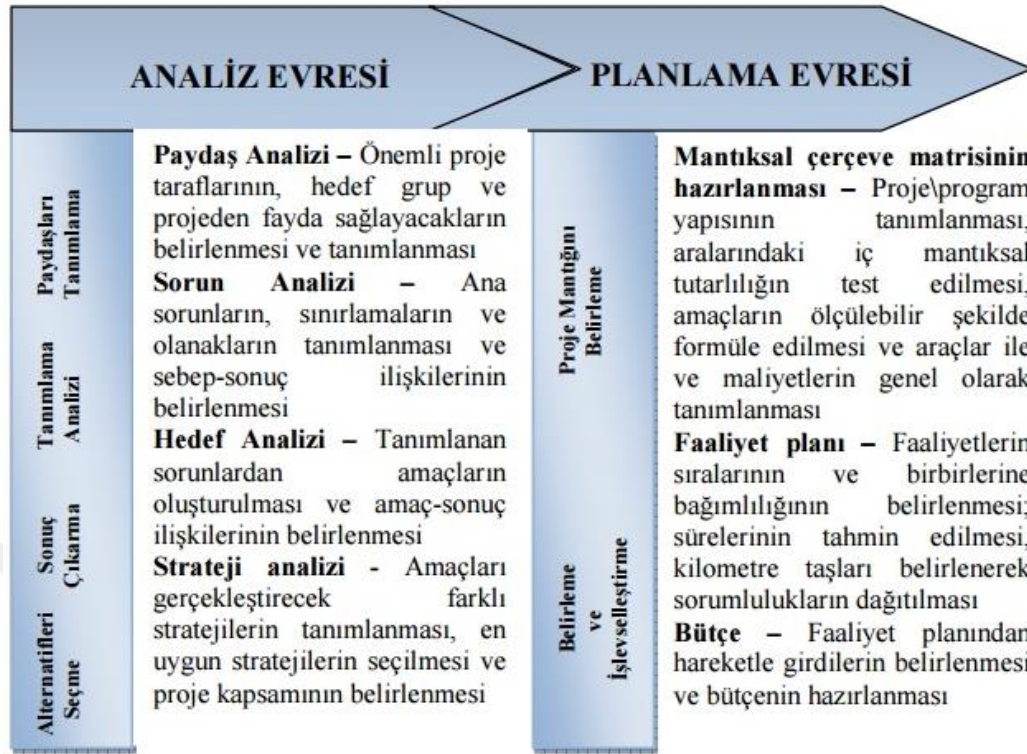
*“Proje fişlerinin hazırlanması aşamasında, yararlanıcı Mantıksal Çerçeve Yaklaşımını kullanmalıdır. Mantıksal Çerçevenin hazırlanması, projenin hedeflerini, girdilerini, çıktılarını, risklerini ve varsayımlarını açıkça ortaya koyan bir süreçtir. Bu nedenle, Mantıksal Çerçeve, tüm paydaşlarla işbirliği halinde hazırlanmalıdır. Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, programlama döneminin başlarında, Komisyon temsilciliği ile istişare halinde proje fişinin hazırlanmasına esas teşkil eden Mantıksal Çerçeve Yaklaşımının eksik biçimde anlaşılmasını sağlamalıdır. Bunun için, muhtemel yararlanıcıların ne gibi eğitim ve becerilere ihtiyaç duyacaklarını göz önüne almalıdır.”*

Mantıksal Çerçeve, sistematik yapısı ve hedeflerinin belirli bir mantık dâhilinde belirlenmesi niteliği ile proje döngüsü aşamalarında aşağıdaki şekilde kullanılmaktadır (Tekindağ, 2015: 7):

- Mevcut durumun ve paydaşların belirlenerek analiz edilmesinde,
- Belirlenen analizlere göre hedeflerin ortaya konularak proje yapısının belirlenmesinde,
- Projenin kontrolü dışında kalan faktörlerin belirlenerek tanımlanmasında,
- Projenin başarısının nasıl ölçülebileceğinin belirlenmesinde,
- Bu sayılanların standart bir formatta yararlanıcılara sunulmasında.

MÇY'nin iki temel aşaması bulunmaktadır. Bunlar Analiz Aşaması ve Planlama Aşamasıdır.

**Tablo 6.** Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı Aşamaları



**Kaynak:** Dinçer, 2010: 69

### 3.4.1. Analiz Aşaması

Bu aşama dâhilinde mevcut olan durumun olumsuz yönlerini belirlenmektedir. Belirlenen sorunlar arasında “neden-sonuç” ilişkisi kurarak paydaşların öncelik vermiş olduğu ve aşmak istediği problemler belirlenmektedir. Bu sayede gelecekte istenen durumun ne olduğu konusuna yoğunlaşarak belirli bir strateji geliştirilmektedir. Analiz aşamasının dört adımı bulunmaktadır. Bunlar Paydaş Analizi, Sorun Analizi, Hedef Analizi ve Strateji Analizidir.

Paydaş Analizi ile belirlenen problemlere yönelik olarak çözüm geliştirebilecek ve bu kapsamda hedeflenen çıktılara ulaşmada destek olacak çeşitli şahıslar, organizasyonlar, gruplar, kurum ve kuruluşların belirlenmesi sağlanmaktadır. Bu kapsamda belirlenen sorunlar çözülmesi ve proje ile belirli mal ve hizmetin üretilmesi konusundaki fikirlerin belirlenen paydaşlarla geliştirilmesi sağlanmaktadır.

Sorun Analizi adımı, mevcut durumun olumsuz yönlerini belirlemekte olan ve ortada olan sorunlar arasında neden-sonuç ilişkileri kuran yapısal bir inceleme aşamasıdır. Sorun analizi kapsamında öncelikli olarak analiz konusu eksiksiz tanımlanmakta ve

hedef kitle ile yararlanıcıların karşılaştığı sorunlar ortaya konmaktadır. Tüm sorunların tespit edilmesinin ardından neden-sonuç ilişkilerini göstermek amacıyla “sorun ağacı” sunulabilmektedir (Karabacak, 2011: 22).

Hedef Analizi ile daha önce belirlenen sorunun ortadan kaldırılarak varılmak istenen sonucun belirlenmesi sağlanmaktadır. Bu bağlamda sorunun iyi bir biçimde belirlenmesi önemlidir. Çünkü net bir şekilde belirlenen sorunlara yönelik oluşturulan çözüm önerilerinin proje içerisinde hedeflerin ve faaliyetlerin belirleyici olduğu konusu önem taşımaktadır. Hedef odaklı olarak belirlenmiş problemlerin, olumlu bir şekilde sonuçlandırılması amacıyla çeşitli planlamalar yapılarak projenin sağlayacağı değişiklikler ortaya konmakta ve söz konusu çalışma neticesinde ortaya çıkacak hedeflerin şematik tablosu belirlenmektedir (Aydemir v.d., 2004: 19).

Paydaş analizi, sorun analizi ve projenin hedeflerinin belirlenmesi sürecinde eldeki avantajlar ve problemler ile çeşitli sorunların nasıl giderileceğinin tartışıldığı ve analiz edildiği aşama Strateji Analizi aşamasıdır. Bu aşama kapsamında eldeki verilerin tam anlamıyla tasnifi sağlanarak, proje uygulama esnasında ortaya çıkabilecek tüm problemlerin gerekli analizi yapılması ve bunlara yönelik uygulanacak stratejilerin belirlenmesi gerekmektedir. Daha önce belirlenen hedeflere ulaşmak için yapılacak çalışmalar haritalandırılmakta, olumlu ve olumsuz her bir kriter tek tek değerlendirilmektedir. Problemler ile yapılacak çalışmaların; ilgililiği, maliyetleri, kapasitenin yeterliliği, mali ve insan kaynağı yeterliliği, siyasal yapının projeye uygunluğu, verimliliği ve etkinliği, eşitsizliklere yönelik çözümleri, projenin ivediliği, sosyal alanda kabul edilebilirliği gibi konularının değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu aşama ile projenin tam anlamıyla uygulanabilirlik düzeyi belirlenmektedir.

Analizlerin yapılması projenin strateji ve hedeflerinin tam anlamıyla belirlenmesini sağlamaktadır. Belirlenen hedef ve stratejiler Planlama aşamasının temelini oluşturmaktadır.

### **3.4.2. Planlama Aşaması**

Analiz aşamasında elde edilen verilerin planlama aşamasında mantıksal bir çerçeveye oturtulması gerekmektedir. Planlama süreci, hazırlanan projenin hangi kaynaklarla, ne kadar süreyle, kimler tarafından gerçekleştirileceğini ortaya koymaktadır (Aydemir v.d.,

2004: 14). Bu aşamada proje fikri daha da geliştirilerek tam anlamıyla uygulanabilir bir formatla hazır hale getirilmektedir (Karabacak, 2011: 23).

Planlama aşamasının en önemli çıktısı, bir projenin en önemli unsurlarını veya özünü geniş, anlaşılabilir ve mantıksal bir şekilde gösteren ve proje başvurularında en doküman olan unsur Mantıksal Çerçeve Matrisi'dir (MÇM) (Karabacak, 2011: 23). MÇM bir projenin özet hali olarak değerlendirilebilir. Belirlenmiş bir format dâhilinde sunulan bu özet, projenin kalitesini belirlemektedir (Öztürk, 2010: 113).

MÇM; Proje içeriğinde yer alan tüm aşamaların ve projeye ait temel unsurların değerlendirilmesini sağlayarak tüm riskleri göz önünde bulunduran, ölçülebilir hedefleri içeriğinde barındıran tutarlı bir proje hazırlanmasına destek olmaktadır (Karabacak, 2011: 23).

**Tablo 7.** Mantıksal Çerçeve Matrisi

| Proje Kapsamı  | Başarı Göstergeleri   | Doğrulama Kaynakları  | Varsayımlar/Riskler  |
|--|---|---|--|
| Genel Hedef: <b>Projenin çözüm sağlayacağı temel sorun</b>                                 | <b>Başarı göstergeleri nelerdir?</b> Hedefe ne kadar yaklaşıp yaklaşılmadığının ölçülmesi               | <b>Gösterge bulunması:</b> Göstergelerin hangi kaynaktan izlenerek nereden bulunacağı |  |
| Proje Amacı: <b>Projenin hangi yararı sağlayacağı ve temel çözüm</b>                       | <b>Başarı göstergeleri nelerdir?</b> Amaca ulaşıp ulaşılmadığını belirlenmesi                           | <b>Gösterge bulunması:</b> Göstergelerin hangi kaynaktan izlenerek nereden bulunacağı | <b>Riskler Nelerdir?</b> Projenin genel hedefe katkıda bulunması için gerekli koşul  |
| Sonuçlar/Çıktılar: <b>Faaliyetler sonucunda elde edilen ürünler, veriler, çıktılar</b>     | <b>Başarı Göstergeleri Nelerdir?</b> Sonuçların ne derecede gerçekleşip gerçekleşmediğinin belirlenmesi | <b>Gösterge Bulunması:</b> Göstergelerin hangi kaynaktan izlenerek nereden bulunacağı | <b>Riskler Nelerdir?</b> Projenin amacına ulaşılabilmesi için gerekli koşullar       |
| Faaliyetler: <b>Proje dahilinde gerekli olan çıktıları üretmek için yapılacak işlemler</b> | <b>Kaynak Miktarı:</b> Faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan beşeri ve fiziki kaynaklar    | <b>Bütçe Miktarı:</b> Projenin gerçekleşmesi için gerekli olan finansal kaynak        | <b>Riskler Nelerdir?</b> Faaliyetlerin gerçekleşmesi için gerekli koşullar           |
|  |   |   | <b>Ön Koşullar Nelerdir?</b> Projenin başlamasına engel olabilecek durumlar nelerdir |

**Kaynak:** Öztürk, 2010: 113

MÇM'nin belirlediği format dâhilinde yer alan genel hedef ile uzun dönemli tek bir hedef belirlenmektedir. Ana hedef olarak da nitelendirilecek bu aşamada gerçekleşmesi istenen soyut, gerçekleşmesi istenen durum niteliğindedir (Aydemir v.d., 2004: 16). Bu kapsamda proje amacı ile elde edilmek istenen genel hedefin ortaya çıkması beklenmektedir (Tekindağ, 2015: 36).

Proje döngüsünde uzun dönemli beklentiler genel anlamda hedef, özelde ise proje amacı çerçevesinde sonuçlardır. Söz konusu hedefler, gerçekçi, ölçülebilir ve özgün hizmetlerin ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Planlanmış faaliyetlerin uygulanması neticesinde elde edilmiş olan çıktıların birden fazla sonucu bulunmaktadır. Bu sonuçların birleştirilmesiyle projede istenen noktaya ulaşılmaktadır. Ancak planlanan faaliyetler çerçevesinde dış faktörler ulaşılmak istenen noktada çeşitli sapmalar meydana getirebilmektedir. Bu faktörler projenin etki alanı dışında aniden ortaya çıkabilecek unsurlardır. Mantıksal çerçeve hazırlanırken bu unsurların bertaraf edilmesi amacıyla dışsal koşulların ayrıntılı olarak tanımlanması gerekmektedir. Dışsal koşulların belirlenmesine ve hedefe götüren mekanizmaların gerçekleşip gerçekleşmediği noktasında kaniya varmak için kullanılan unsur ise göstergelerdir. Çoğunlukla bir hedef için birden fazla gösterge belirlenebilir. Bu nedenle söz konusu göstergelerin nitelik, nicelik zaman ve mekan boyutlarıyla tanımlanması gerekmektedir. Göstergelerin bulunacağı somut belgeler ise doğrulama kaynaklarıdır. Bu kaynaklar genel olarak veriler, raporlar, değerlendirmeler, ölçüm çalışmaları, anketler vb. unsurlardan oluşmaktadır (Aydemir v.d., 2004: 16-20) .

MÇM'nin hazırlanması için yukarıdaki adımların tek tek tamamlanması gerekmektedir. Bu adımların anlamı, öncelikli olarak proje tanımını ve kapsamını belirleyerek proje ilişkin ön koşulları oluşturup projede ortaya çıkabilecek riskleri değerlendirerek varsayımlara dönüştürmek ve son olarak projenin başarı göstergeleri ile doğrulama kaynaklarını aynı anda göstermektir (Tekindağ ,2015: 36).

MÇM'nin tamamlanmasının ardından proje analizinin ayrıntılı bir biçimde yapılması mümkün olacaktır. Bu kapsamda oluşturulmuş faaliyetleri tekrar gözden geçirmek ve sonraki faaliyetlere yönelik yeni stratejiler geliştirebilmek için kontrol aşamasına geçilmektedir. Temel faaliyetlerin listelenmesi, faaliyetlerin görev birimlerine bölünmesi, hazırlanan içeriklerin uygulama sırasının belirlenmesi, temel faaliyetlerin planlarının özetlenerek görevlerin proje yönetim ekibi arasında dağıtılması bu aşamanın unsurlarını oluşturmaktadır (Öztürk, 2010: 130-131).

Kontrol aşaması maliyet boyutlarının belirlenmesi ve planlanması için de önem taşımaktadır. Projenin onaylanması ve uygulanabilmesi için gerekli maliyet kalemlerinin rasyonel bir biçimde tasnif edilmesi gerekmekte ayrıca her bir faaliyete yönelik olarak tek tek risk analizleriyle beraber tahminleri yapılmalıdır. Gerçekçi

öngörüler ile yapılacak tahminler, en az maliyetle en fazla çıktıyı hedeflemelidir. Dikkat edilmesi gereken bu noktalar haricinde projenin teslim edileceği finansman kuruluşunun bütçe ve mali tablo şartlarına birebir uyulması gerekmektedir.

Uluslararası kapsamda standartları belirlenmiş Proje Döngüsü Yönetimi ve aşamaları çerçevesinde yapılan çalışmalar gün geçtikçe daha da yaygınlaşmaktadır. Finansal kaynakların uluslararası piyasalarda çıktı yoluyla dağıtılan bu yöntemler bir çok ülkede yoğun bir biçimde uygulanmaktadır. Proje yönetimi konusunda belirli standartları getiren ve koruyan AB, çeşitli finansal kaynaklarla üye ve aday ülkeleri desteklemektedir. Söz konusu kaynakları oldukça fazla kullanan ve proje başvurusu yoluyla kültürel, sosyal, teknolojik ve ekonomik anlamda ülke içinde mevcut açıklara çözüm arayan ülkelere birisi de Türkiye'dir. Türkiye'nin bulunduğu coğrafi, ekonomik ve politik konumu, mali destek sağlayan kuruluşların her zaman ilgi odağı olmaktadır. Özellikle AB temelinde düşünüldüğünde, sınır komşusu olan ve her an üye konumunda olabilecek bir ülkenin, sosyo-kültürel ve ekonomik koşullarının uyumlaştırılması zorunlu bir hal almaktadır. Bu kapsamda Türkiye'nin de mevcut hibelerden faydalanabilmesi için ülke içinde Proje Döngüsü Yönetiminin tam anlamıyla kurumsallaşması gerekmektedir.

### **3.5. TÜRKİYE'DE PROJE DÖNGÜSÜ YÖNETİMİ**

Dünya'da PCM alanında yaşanan gelişmeler Türkiye'yi gecikmeli olsa da etkilemiş ve karşılık bulmuştur. Bu kapsamda, Türkiye'de kamu kaynaklarının kullanımında ödenek tahsisi yönetiminde proje bazlı uygulamalara geçişler meydana gelmiştir. Bu kapsamda proje yönetimine verilen önem ve ayrılan kaynaklar her geçen gün daha da artmaktadır. PCM'den sadece kamu kurumları değil aynı zamanda STK'lar da yararlanmaktadır. STK'ların hibe kullanımına yönelik olarak bağlı kaldıkları PCM çerçevesinde hibe ve kredi almak amacıyla başvuru alan proje sayısı oldukça artmıştır.

DPT döneminde, Bölgesel Gelişme Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü ile başlayan süreçte, özellikle az gelişmiş bölgelerde bu değişim projeler yoluyla gözle görülür bir biçimde ortaya konmuştur. Başta AB – Türkiye Eş Finansmanlı Bölgesel Kalkınma Programları (BKP) uygulamaları olmak üzere, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından yürütülmüş olan Aktif İşgücü Hibe Programı ile Avrupa Birliği Bakanlığı'na bağlı Türkiye Ulusal Ajansı tarafından yürütülmekte olan eğitim ve

gençlik programları Türkiye’de proje yaklaşımının gelişmesine önemli katkılar sağlamıştır (Sarı, 2010: 8).

Bu desteklerden önce Türkiye’de çeşitli proje uygulamaları bulunmaktaydı. Ancak AB destekli hibe programları ile bu tecrübenin bölgesel ve yerel düzeyde geniş bir uygulama alanı bulmasını sağlamıştır. Özellikle Türkiye’nin AB ile uyumlu çalışmaları neticesinde ortaya çıkan süreçte birçok hibe programından en fazla yararlanan ülke konumuna gelmesine katkıda bulunmuştur. AB’nin 2007-2013 yılları arasındaki programları kapsamında Türkiye 9 programa katılım sağlamıştır. Bunlar (<http://www.ab.gov.tr/101.html>):

- Hayatboyu Öğrenme Programı
- Gençlik Programı
- Rekabetçilik ve Yenilik Programı
- 7. Çerçeve Programı
- Kültür 2013 Programı,
- Avrupa Kültür Başkentleri Eylemi,
- Progress Programı,
- Gümrükler 2013 Programı,
- Fiscalis 2013 Programı,

Tüm bu programlara belirlenene kriterlere uyan kurum ve kuruluşların proje yoluyla başvurması mümkün kılınmıştır. Türkiye’nin 2014-2020 yılları arasında başvurabileceği ve projeler yoluyla hibe/kredi alabileceği programlar ise şunlardır (<http://www.ab.gov.tr/101.html>):

- Erasmus+ Programı,
- Ufuk 2020 Programı,
- İşletmelerin ve KOBİ’lerin Rekabet Edebilirliği (COSME) Programı,
- Fiscalis 2020 Programı,

- G m r kler 2020 Programı,
- İstihdam ve Yenilik (EaSI) Programı

Ekonomik ve sosyal birliğini g c lendirmeyi hedefleyen AB'nin çeşitli alanlardaki bu destekleri, ilgili ülkeler arasında işbirliğini g c lendirerek mevzuat ve sosyal farklılıkları azaltmaktır. Birliğin bu programlar yoluyla proje kabul etmesi finansal kaynak kullanımını açısından Türkiye için bir avantaj teşkil etmektedir. Türkiye'den kamu kurumlarını, STK'ların ve birçok özel kuruluşun proje yönetimi yoluyla başvuruda bulunması demokratik katılımın gelişmesi açısından önemli roller oynamaktadır. Söz konusu hibeleri proje döngüsü yoluyla finanse eden Avrupa Komisyonu olmakla beraber Türkiye'de aracı kurum olan Avrupa Birliği Bakanlığı denetimi altında projelerin uygulanması sağlanmaktadır. Bunlar haricinde AB'ye  ye ülkelerin bütçelerinden ve bu ülkelerde bulunan çeşitli  niversite ve vakıfların bütçelerinden desteklenen spesifik nitelikli hibe çağrıları da Türkiye açısından önemli proje kaynaklarındandır.

AB hibe programları ve yukarıda sayılan farklı dış kaynaklar haricinde Türkiye'de proje teklif çağrısına çıkan ve Türkiye'nin öz kaynaklarından finanse edilen programlar da bulunmaktadır. Bu anlamda Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından finanse edilen Gençlik Projeleri Destekleme Programı (GPDP), K c k ve Orta  lekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi (KOSGEB), Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu'nun (TÜBİTAK) desteklediği programlar, İç İşleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı'na bağlı Proje Destekleme Sistemi (PRODES), Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES), Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES), Kalkınma Ajansları Destek Programları, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Destek Programları, evre ve Şehircilik Bakanlığı Destek Programları gibi birçok program proje başvurusu almaktadır.

Türkiye'de proje yönetimi günümüzde oldukça gelişmiştir. Türkiye'nin bir çok yerinde farklı kurum ve kuruluşlar aracılığıyla PCM eğitimi verilmekte ve bu alanda uzmanlar yetiştirilmektedir. Ancak uluslararası geçerlilik düzeyinde bir sertifika programlarının olmayışı uzmanların tam anlamıyla mesleklerini icra edebilmeleri önündeki engellerdendir.



Proje yönetimini canlı tutabilmek ve hibe olanaklarından faydalanarak teknolojik, sosyal ve kültürel anlamda kalkınmanın hızlandırılması için üniversiteler önemli organizasyon olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de bugün hemen hemen her üniversitede Proje Yönetim Ofisleri kurularak yurtdışı ve yurt içi hibe kaynaklarından faydalanmaları sağlanmaktadır. Proje yönetimi konusunda deneyimli personelin çok sayıda olması bir problem teşkil etse de, üniversitelerin Proje Yönetim Ofisleri bu durumu aşarak projeler geliştirmeye devam etmektedir.

Proje Yönetim Ofislerinin haricinde yerli ve milli teknoloji bağlamında üniversitelerin teknolojik altyapısının güçlendirilmesi ve katma değeri yüksek ürünlerin geliştirilmesi amacıyla Türkiye’deki üniversiteler bünyesinde Teknoloji Transfer Ofisleri (TTO) ve Teknoloji Geliştirme Merkezleri (TEKMER) kurulmuştur. Yapısal ve ticari anlamda anonim şirket kişiliğinde, yönetsel, projesel ve bütçesel anlamda üniversiteye bağlı olarak işlev gören bu birimler proje yönetiminde yine Türkiye’de önemli roller üstlenmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de hibe programlarına yönelik olarak finansal kaynakların kullanımı ve proje yönetimi üç farklı kaynaktan beslenmektedir. Yurtdışı (AB hariç), AB ve ülke içi sağlanan mali desteklere yönelik hazırlanan projelerin yönetiminde uluslararası kuralların hâkim olduğu, projelerin uygulandığı coğrafyada teknolojik, sosyal ve kültürel anlamda katkılar sağladığı belirtilmelidir. Türkiye’nin bir çok noktasında gerçekleştirilen PCM eğitimleri ile uzmanlar yetiştirilmekte, bu uzmanlar aracılığıyla ile fonların proje yönetimi yoluyla kazandırılması sağlanmaktadır.

Proje döngüsü yönetimi AB ile Türkiye ilişkilerinde mali destekler işbirliği nezdinde gelişme göstermiştir. Mali anlamda söz konusu bu ilişkilerin neler olduğu Türkiye’de hazırlanan projelerin niteliklerini anlamak açısından önem arz etmektedir.

### **3.6. MALİ DESTEK KULLANIMINDA TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİ**

Avrupa Birliği ile Türkiye’nin siyasal ve coğrafi ilişkilerinin haricinde hibe ve kredi yoluyla sağladığı mali destekleri de incelemek gerekmektedir. Çünkü siyasal süreç içerisinde uygulanan politikaların ve politika üretim araçlarının hayata geçirilmesindeki en önemli unsur mali kaynaklardır. Bu kaynakların etkin ve verimli

kullanımı politikaların çözüm odaklı olarak uygulanmasını da sağlamaktadır. Bu anlamda Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerini mali destek açısından incelemek gerekmektedir.

### **3.6.1. Tarihsel Süreç**

1 Aralık 1964 yılında yürürlüğe girmiş olan Ankara Anlaşması ile birlikte AET ile Türkiye arasında ortaklık ilişkisi resmi olarak başlamıştır. Bu bağlamda AB ile Türkiye arasındaki mali ilişkilerin başlangıcı Ankara Anlaşması olarak gösterilebilmektedir. Bu anlaşmanın başlangıç bölümünde, Türk ekonomisinin kalkınmadaki problemleri nedeniyle Türkiye'ye mali desteklerin sağlanması gerekliliği ortaya konulmaktadır. Anlaşmanın üçüncü maddesine göre ise geçiş dönemi ve son dönem boyunca Türkiye'nin kendisine düşen görevleri üstlenmesi amacıyla Topluluk desteklerinin sağlanması hususu üzerinde durulmuştur. Bu maddede mali desteklerin uygulanması usullerinin, anlaşmaya ekli Geçici Protokol ile Mali Protokol'de yer aldığı belirtilmektedir. 10-11 Aralık 1999 tarihi arasında gerçekleştirilmiş olan Helsinki Zirvesi ile Türkiye'ye resmi olarak aday ülke statüsü verilmiş ve AB ile Türkiye ilişkileri farklı bir boyuta taşınmıştır. Bu Zirve, AB ile Türkiye arasındaki mali işbirliği kapsamında Türkiye'ye sağlanacak olan mali desteklerin, topluluğa katılım aşamasında önemli strateji temeli kazanması açısından önem arz etmektedir (Karabacak, 2004a: 91).

#### **3.6.1.1. Helsinki Öncesi Dönem (1964-1999)**

Helsinki öncesi dönem, Gümrük Birliği öncesi süreç içerisinde adaylık öncesi dönem olarak da nitelendirilebilmektedir. Türkiye-AB mali işbirliği; ortaklık ilişkisinin başlangıcından Gümrük Birliği'ne kadar olan süreçte, Ankara anlaşmasına ek olarak bazı mali protokoller kapsamında devam ettirilmiştir.

1964-1981 yılları arasında Türkiye'nin sosyal ve ekonomik gelişmesini teşvik amacıyla üç mali protokol ve bir de Tamamlayıcı Protokol imzalanmıştır. Bu protokollerden ilki I. Mali Protokoldür. I. Mali Protokol çerçevesinde 1964-1969 yılları arasını kapsayan dönemde AT tarafından Türkiye'ye 175 Milyon Euro tutarında düşük faizli kredi imkânı sağlanmıştır. 1971-1977 yılları arasını kapsayan

II. Mali Protokol dönemi kapsamında 220 Milyon Euro ve Tamamlayıcı Protokol kapsamında da 47 Milyon Euro düşük faizli kredi sağlanmıştır. III. Mali Protokol ile birlikte ise 1979-1982 dönemini kapsayan süreçte 310 milyon Euro'luk mali destek sağlanmıştır. Kamu altyapı projeleri çoğunlukta olmak üzere kullanılan yardımın 60 milyonluk kısmı özel sektör projeleri için tahsis edilmiştir (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2005: 5). 1981 yılından sonra ise 600 milyon Euro tutarında Dördüncü Mali Protokol hazırlanmış, ancak siyasi nedenlerle veto edilmesi ve Yunanistan'ın engelleme çalışmaları nedeniyle yürürlüğe girememiştir (Güngör, 2000: 7)

30 Haziran 1980 yılında topluluk konseyinin kararıyla Türkiye'nin kalkınmasına katkı sağlamak, Dördüncü Mali Protokolün yürürlüğe girmesinde yaşanan problemlerin yol açtığı olumsuzlukları telafi etmek amacıyla Özel İşbirliği Fonu tesis edilmiştir. Bu kapsamda 1980'de özellikle enerji, sağlık, çevre ve eğitim sektörlerinde uygulanacak 11 proje için 75 milyon Euro değerinde özel yardım paketi hazırlanmıştır. Ancak 1980 yılındaki askeri müdahalesinden sonra paketin bir bölümü 1987 yılına kadar askıya alınmış, sivil yönetimin iş başına gelmesinin ardından 29 milyon Euro'luk bölüm "Özel Eylem Programı" adı altında yeniden kullanıma açılmıştır. Bu program kapsamında ise özellikle sağlık, eğitim ve mesleki eğitim alanlarındaki projelerin uygulanması amacıyla finansman anlaşmaları imzalanmıştır (Yıldız ve Yardımcıoğlu, 2005: 450).

Yukarıda sayılanların dışında 1991 yılında patlak veren Körfez savaşından en fazla etkilenen ülkelere yapılan yardımlar çerçevesinde 175 milyon Euro kredi sağlanmış ve bu yardımla birlikte toplam kredi tutarı 972 milyon Euro'ya ulaşmıştır. Hibe kredi tutarı ise 1 milyar 5 milyon Euro olarak kayıtlara geçmiştir (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2005: 5).

**Tablo 8.** Gümrük Birliği Öncesi Mali Destekler (1963-1995) (Milyon-Euro)

| Mali Yardımın Kaynağı        | Mali Yardımın Şekli     | Dönem     | Taahhüt     | Fiili Kullanım                                   |
|------------------------------|-------------------------|-----------|-------------|--|
| <b>Birinci Mali Protokol</b> | Kredi                   | 1964-1969 | 175         | 175  |
| <b>İkinci Mali Protokol</b>  | Kredi                   | 1971-1977 | 220         | 220  |
| <b>Tamamlayıcı Protokol</b>  |                         | 1971-1977 | 47          | 47   |
| <b>Üçüncü Mali Protokol</b>  | Kredi                   | 1979-1982 | 310         | 310  |
| <b>Özel Yardım Paketi</b>    | Kredi: 225<br>Hibe: 375 | 1982-1986 | 600         | Yunanistan'ın vetosu nedeniyle kullanılmamıştır. |
| <b>Körfez Savaşı</b>         | Hibe                    | 1991      | 175         | 175  |
| <b>Özel Mali İşbirliği</b>   |                         | 1993      | 3           | 3  |
| Gümrük Birliği Öncesi Toplam |                         |           | <b>1605</b> | <b>1005</b>                                      |

**Kaynak:** Sungü, 2004: 100

1 Ocak 1996 yılında tamamlanan Gümrük Birliği kapsamında, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ve söz konusu kararlar birlikte kabul edilmiş olan AB Komisyonu Mali İşbirliği Deklarasyonu ile Türkiye'ye; 1996 yılından başlamak üzere AB bütçesinden (375 milyon Euro), 1992-1996 yılları arasında uygulanan Yenileştirilmiş Akdeniz Fonundan (300-400 milyon Euro) ve 1996 yılından itibaren ilave olarak AKB Kredileri (750 milyon Euro) ve Topluluğun 1996 yılından sonra bütün Akdeniz ülkelerine sağlayacağı yardımlar kapsamında, proje bazında kredi ve hibe destekleri öngörülmüştür. Ayrıca AB 1980'li yılların sonunda Topluluk ile Akdeniz ülkeleri arasındaki ikili ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla AB mali protokoller sisteminden vazgeçip, proje bazlı kredi-hibe sistemine geçmesiyle Yenileştirilmiş Akdeniz Programı (YAP) uygulamaya konulmuştur. 1992-1996 yılları arasında uygulanan YAP, Akdeniz ülkeleri ile ekonomik diyalogun güçlendirilmesi, söz konusu ülkelerdeki teşvik ile bu ülkelerin mallarının Topluluk pazarına girişinin kolaylaştırarak bu ülkelerin gelişmesini sağlanması hususlarını içermektedir. YAP kapsamında Türkiye'ye tahsis edilen kaynak AKB kredisi şeklinde olup 339,5 milyon

Euro olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu destekler yerel yönetimlerde oldukça geniş bir uygulama alanı bulmuştur (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2005: 6).

1990'lı yılların başında dünyada çok hızlı değişen siyasi süreçler YAP'ın dönüşüme uğrayarak yeni bir Avrupa-Akdeniz İşbirliği sürecini ortaya çıkarmış ve MEDA I Programı yürürlüğe konmuştur. 1995 yılından itibaren 12 ülkede uygulanan program dahilinde Türkiye'nin de 1995-1999 yılları arasında söz konusu fondan yararlanması öngörülmüştür. MEDA genel olarak Akdeniz ülkelerindeki ekonomik ve sosyal reformu desteklemek üzere ihdas edilmiştir. Böylece, AB yardımlarının protokoller dönemindeki temel amacı olan "gelişmekte olan ülkelere destek sağlamak" korunmuş ve geliştirilmiş olmaktadır (Gençkol, 2003: 83).

MEDA Programı devam ederken ayrıca AB bütçesinden sağlanan hibelerin yanısıra Akdeniz ülkeleri için geliştirilmiş EUROMED adı verilen ayrı bir düzenleme kapsamında, MEDA I 1997-2000 dönemi içerisinde Türkiye'ye 205 milyon Euro'luk bir AYB kredisi tahsis edilmiş ve bu kredi kullanıma başlanmıştır (Yıldız ve Yardımcıoğlu, 2005: 454).

**Tablo 9.** Gümrük Birliği Sonrası Topluluk Mali Deklarasyonunda Yer Alan Yardımlar (Milyon-Euro)

| Yardım Kalemi                             | Miktar       | Gerçekleşme | Açıklama                                       |
|---|--------------|-------------|--|
| <b>1)Komisyon Yardımı (Hibe)</b>          | 375          | -           | 1)Yunanistan Tarafından bloke edilmiştir.      |
| <b>2)Yenileştirilmiş Akdeniz Programı</b> | 400          | 339.5       | Tamamlanan Tahsisattir.                        |
| <b>3)Özel AYB Kredileri</b>               | 750          | -           | Fiilayata girmemiştir                          |
| <b>4)Akdeniz Ortaklık Programı</b>        | Hibe         | 376.4       | MEDA olarak gerçekleştirilmiştir.              |
|   | Kredi        | 205         | EUROMED olarak gerçekleştirilmiştir.           |
| <b>5)Makro Ekonomik Yardım</b>            | 200          | -           | Acil Durumlar için kullanılması gerekmektedir. |
| <b>Toplam</b>                             | <b>2.800</b> | <b>%33</b>  | <b>1999 yılsonu itibariyle</b>                 |

**Kaynak:** Yıldız ve Yardımcıoğlu, 2005: 451-452

### 3.6.1.2. Helsinki Sonrası Dönem (2000-2006)

10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de toplanan Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı'nda Türkiye'ye resmi adaylık statüsü tanınmıştır. Bu döneme kadar olan süreçte yukarıda bahsedilen mali protokoller veya özel desteklerle yürütülen mali

programlar artık Katılım Öncesi Strateji adı altında yönlendirilmeye başlanmış ve katılım öncesi mali destekler, ilgili ülkeyi Birliğe üyeliğini hazırlayacak sürece geçirmeyi hedeflemiştir (Toprak, 2010: 111).

Adaylık sürecinde Türkiye, yararlanmayı beklediği PHARE, ISPA, SAPARD programlarından AB'den gelen olumsuz yanıt neticesinde devre dışı bırakılmıştır. Bu duruma gerekçe olarak da söz konusu programların kesinleştiği ve değiştirilmesinin mümkün olmadığı gösterilmiştir. Buna karşılık olarak Türkiye, mevcut Akdeniz İşbirliği programına eklenerek MEDA II programından (2000-2006), Katılım Stratejisi Programlarından (2001-2003) ve Deprem Yardımlarından faydalanmıştır (Gençkol, 2003: 172).

MEDA II kapsamında Türkiye'ye yapılan tüm yardımlar katılım öncesi strateji kapsamında olmuştur. 2000-2006 yıllarını kapsayan MEDA II ile yıllık 127 milyon Euro olmak üzere toplamda 889 Milyon Euro hibe desteği sağlanmıştır. Ayrıca Türkiye'ye, MEDA II kapsamında AYB tarafından Avrupa – Akdeniz Ortaklığı için ayrılmış olan 6.245 milyar Euro tutarındaki kredilerden faydalanma yolu açılmıştır. Proje yoluyla hibe kazanımı neticesinde Türkiye'nin yılda 210 milyon Euro olmak üzere 6 yıl için toplamda 1.470 milyar Euro tutarında bir bütçeden faydalanması belirlenmiştir (Karabacak, 2004a: 97).

Bunlar dışında Katılım stratejisi kapsamında diğer adaylara tanınmış olan ve AYB'nin kendi özkaynaklarından finanse etmiş olduğu “Katılım öncesi kolaylığı” adı altındaki 8.5 milyar Euro tutarındaki kredi paketinden faydalanma imkanı tanınmış ayrıca acil yardım paket çerçevesinde 30+1 milyon Euro hibe ve 600 Milyon Euro kredi sağlanmıştır (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2005: 8).

Katılım öncesi strateji kapsamında 8 Mart 2001 Avrupa Konseyi tarafından “Katılım Ortaklığı Belgesi” kabul edilerek Türkiye'ye verilecek mali desteklerin, Türkiye'nin AB müktesebatını uygulamaya yönelik öncelikler doğrultusunda kullanılmasını öngörülmüştür (Gençkol, 2003: 174).

Bu tarihten sonra, AB, Türkiye'nin adaylık döneminde diğer adaylarla eşit koşullarda yer alacağını bildirmiş ve Aralık 2001 tarihinde kabul ettiği “Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Yönelik Çerçeve Tüzük” ile ülkemize yapılacak hibe niteliğindeki mali destekleri tek bir çerçeve altında toplamıştır. Tek Çerçeve Tüzüğüne göre (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2005: 8),

- Yardım hibe niteliğindedir; proje ve programlar çerçevesinde sağlanır.
- Hibe niteliğindeki yardım, katılıma yöneliktir ve üyelik kriterlerini yerine getirmeye yardımcı olur.
- Proje yönetiminde merkezi olmayan yapılanma esastır.
- Proje kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlere bağlı olarak yapılacak sözleşmenin türü hizmet, mal, iş şeklinde sınıflandırılır.
- Yardım gene olarak ortak finansman anlayışına dayanmaktadır.
- Türkiye'nin yanısıra üye ve aday ülkelerden gerçek ve tüzel kişiler yeni program çerçevesindeki ihalelere katılabilir.
- Türk firmaları diğer adayların da faydalandığı PHARE, ISPA, SAPARD, TACIS VE CARDS programları bünyesindeki projeler için açılacak ihalelere katılabilir.
- Türk firmaları Güney Kıbrıs ve Malta için geçerli olan programlara katılabilir.

Tek Çerçeve Yönetmelik ile getirilen sadece bu yenilikler değil aynı zamanda önemli bir değişiklik de, Türkiye'ye sağlanacak mali yardımlarla ilgili AB Konseyi'nde alınacak kararlarda oy çokluğu kuralına geçilmesi olmuştur. Söz konusu yönetmelik hibe şeklinde nitelendirilebilirken aynı zamanda AB'nin kredi vasıtasıyla kamu sektörü ve Sivil Toplum Kuruluşlarına (STK) destek vermesinin yanısıra özel sektör yatırımlarını da kapsamaktadır. Söz konusu destekler yoluyla ekonominin gelişmesine de katkı sağlanması amaçlanmıştır (Can, 2004: 199).

Ekonominin haricinde Avrupa Birliği'nin acil durumlardaki ihtiyaçların giderilmesi için de ayırdığı kaynak mevcuttur. Avrupa Komisyonu İnsani Yardım Ofisi, 1999 depreminden sonra acil yardım olarak Türkiye'ye 30 milyon Euro tutarında bir destek sağlamıştır. Bunun haricinde, deprem yaralarının sarılması amacıyla, Aralık 2000'de 20 milyon Euroluk bir destek daha sağlamıştır (Gençkol, 2008: 178).

**Tablo 10.** 2002-2006 Döneminde Türkiye Tarafından Kullanılan AB Mali Yardımları (Milyon-Euro)

| Yıl         | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | TOPLAM |
|-------------|------|------|------|------|------|--------|
| Bütçe       | 126  | 144  | 250  | 300  | 500  | 1.320  |
| Proje Adedi | 18   | 28   | 38   | 35   | 45   | 164    |

**Kaynak:** Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://www.ab.gov.tr/p.php?e=5>

Hibe destekleri haricinde AYB verilerine göre 2000-2006 döneminde Türkiye'ye toplamda 5.51 milyar Euro kredi desteği sağlanmıştır.

### 3.6.1.3. 2007-2013 Yılları Arası Türkiye – Avrupa Birliği Mali İşbirliği

1959 yılından itibaren devam eden Türkiye – AB ilişkilerinin en önemli ayaklarından biri mali işbirliğidir. Adaylık statüsünün kazanıldığı 1999 yılı ve üyelik müzakerelerinin başlamış olduğu 3 Ekim 2005 tarihi, AB ile mevcut durumdaki mali işbirliğini yeni bir sürece taşımıştır. Adaylık statüsünün kesinleşmesinin ardından yukarıda detaylı olarak bahsedilmiş 2002-2006 arası mali destekleri ile ağırlıklı olarak çeşitli müktesebat uyumuna yönelik kurumsal kapasite geliştirme projelerine yönelik mali destek sağlanmıştır. AB'nin bu süreçten sonraki bütçe dönemi 2007-2013 olmuştur. Bu periyotta daha kapsamlı ve mekanizmaları daha düzgün işleyen bir yasal süreç başlamıştır. Bu kapsamda söz konusu süreç IPA'yı ortaya çıkarmıştır (<http://www.abfonlari.gov.tr/index.php/katilim-oncesi-mali-yardim-araci-ipa/>).

Yukarıda sayılan dönemlerde olduğu gibi, 2007-2013 yılları arasındaki dönemde de AB'nin temel siyasal tercih ve önceliklerini yansıtmış olan söz konusu mali perspektif bazı hususlar üzerinde önemle durmaktadır (Aydın, 2004):

- Bu dönemde “Avrupa Vatandaşlığı”, Avrupa kültürü ve çeşitliliği güçlendirecek şekilde, temel önceliklerden birisi olmuştur,
- Temel hareket noktası olarak Lizbon Stratejisi'nde öngörölmüş 2010 yılında AB dünyanın en büyük rekabetçi ekonomisi haline getirme hedefi kapsamında Türkiye'nin de ekonomik uyum politikalarına yöneik davranması gerekliliği ortaya konmuştur,
- Özgürlük, güvenlik, adalete ayrıca artan oranda bir pay ayrılmıştır. Ayrı başlık halinde ortaya konulmasının nedeni ise siyasi boyutta topluluk politikalarının bu yöne doğru evrilmesi olmuştur,



**Tablo 11.** 2007-2013 IPA Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı (Milyon-Euro)

| Ülkeler      | Toplam Mali Destek | Oran        |
|--------------|--------------------|-------------|
| Hırvatistan  | 998                | % 10        |
| Makedonya    | 615                | % 6.2       |
| Türkiye      | 4795               | % 48.2      |
| Arnavutluk   | 595                | % 6         |
| Bosna Hersek | 656                | % 6.6       |
| Karadağ      | 236                | % 2.4       |
| Sırbistan    | 1386               | % 13.9      |
| Kosova       | 635                | % 6.4       |
| İzlanda      | 30                 | % 0.3       |
| TOPLAM       | <b>9944</b>        | <b>%100</b> |

**Kaynak:** Avrupa Birliği Bakanlığı, [www.ab.gov.tr/5.html](http://www.ab.gov.tr/5.html)

2.2.2.2 'de ayrıntılı olarak kavramsal ve hukuki boyutu incelenen IPA kapsamındaki yardımlardan sadece Türk hükümeti, kamu kurum ve kuruluşları yararlanmamaktadır. Bunlar dışında yerel yönetimler, iş dünyası temsilci örgütleri, sivil toplum kuruluşları (STK), KOBİ'ler, kar amacı gütmeyen örgütler de yararlanmaktadır. Bu kapsamda 2007-2013 yılları arasında IPA çerçevesinde Türkiye'ye 5 bileşen dâhilinde 4,87 milyar Euro mali destek ayrılmıştır. Bu dönemde tüm ülkelere 11,5 milyar Euro ayrılmışken Türkiye en fazla mali destek almış ülke olarak görülmektedir (IKV, <http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=42>)

#### 3.6.1.4. 2013 ve Sonrası Türkiye – Avrupa Birliği Mali İşbirliği

IPA'nın 2013 yılında sona ermesiyle birlikte 2014 - 2020 yılları arasında uygulanması öngörülen ikinci dönem faaliyete geçmiştir. Stratejik uygulamaların daha da ön planda tutulduğu bu dönem IPA II olarak adlandırılmaktadır. Türkiye'de dahil olmak üzere bu kapsama dahil her bir ülke için yedi yıllık strateji belgeleri oluşturulmuştur. Avrupa Komisyonu, böylece yararlanıcı ülkelerin kendi reformlarını ve kalkınma politikalarını IPA kapsamında belirlenmiş önceliklere yönelik olarak hazırlanmasını amaçlamaktadır. 2014-2020 yılları arasını kapsayan dönem için AB tarafından 11,7 milyar Euro tutarında bir destek paketi hazırlanmıştır. Bu paketin söz konusu dönem dahilinde 4,45 milyar Euro'luk kısmından Türkiye'nin yararlanması öngörülmektedir. IPA I'de sağlanan mali desteklerde olduğu gibi IPA II'de de Türkiye yine desteklerden en fazla faydalanacak olan ülkedir. Bu dönemde,

Türkiye'ye sağlanması planlanan mali desteğin kapsamı ve öncelik alanlarını inceleyen 2014-2020 Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi (Indicative Strategy Paper for Turkey 2014-2020) Ağustos 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu belgeyle Türkiye'ye sağlanacak mali destekler 4 ana başlık altında 8 öncelik alanıyla belirlenmiştir. Bunlar: (IKV, <http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=42>)

- **Birliğe Üyelikte Hazırlayıcı Reformlar:**

**Demokrasi ve Yönetişim:** Karşılıklı yönetim uygulamalarının ve kamu yönetimi politikalarının daha etkin bir hale getirilmesi, yolsuzluğu önleme çalışmalarının artırılması, AB'nin ekonomik politikalara yönelik düzenleyici uygulamaların içermektedir.

**Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar:** Yargının etki altında bırakılmayıp tarafsız ve bağımsız bir nitelik kazanmasının garanti altına alınması ve temel hak ve özgürlüklere saygı konularını içermektedir

- **Sosyo-Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma:**

**Çevre ve İklim:** İklim değişikliği ile mücadele, çevresel koruma, AB çevre ve iklim politikalarına uyumun artırılması hususlarını içermektedir.

**Ulaştırma:** TEN-T uygulamaları ve yan kollarının geliştirilmesi, AB standartlarıyla uyumlu sürdürülebilir, düşük-karbon emisyonuna sahip ulaştırma yollarının geliştirilmesini önermektedir.

**Enerji:** Avrupa elektrik ve doğalgaz piyasasına Türkiye'nin uyumunu artırmak ana hedefi dâhilinde AB'nin kaynak verimliliği ve iklim hedefleriyle uyumlu enerji verimliliği ve yenilenebilir enerjinin desteklenmesi ve nükleer konulara yönelik çalışmaların uyumlu hale getirilmesi konuları mevcuttur.

**Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon:** Özel sektörde faaliyet gösteren işletmelerin rekabet edebilirliğinin artırılması; araştırma, inovasyon ve teknolojik gelişmenin desteklenmesi.

- **İstihdam, Sosyal Politikalar, Eğitim, Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Sağlanması ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi:**

**Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politika:** İş gücü piyasasının ihtiyaçlarına yönelik olarak kapsayıcı bir toplum düzeni oluşturulması, sosyal diyalog tavırlarını

güçlendirerek yeni istihdam alanlarının ortaya çıkarılması ve etkili bir sosyal koruma sisteminin geliştirilerek eğitimdeki kalitenin artırılması hedeflenmektedir.

• **Tarım ve Kırsal Kalkınma:**

**Tarım ve Kırsal Kalkınma:** Tarım sektöründe rekabet piyasasının işlerliğinin artırılması ve kırsal alanlarda sürdürülebilir bir kalkınma sürecinin desteklenmesi konularını içermektedir.

Türkiye için Endikatif Straje Belgesinin kapsadığı 2014-2020 yılları arasını kapsayan dönemde Türkiye'ye ayrılmış kaynak miktarı 4.453,9 milyar Euro'dur (<http://www.ab.gov.tr/5.html>).

**Tablo 12.** 2014-2020 Politika Alanları ve Sektörlere Göre Endikatif Türkiye'ye Tahsis Edilmiş Mali Destek Tutarları (Milyon-Euro)

| Türkiye   | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | Toplam 2018-2020 | Toplam 2014-2020 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|------------------|
| <b>a.Birlik üyeliğine hazırlayıcı reformlar</b><br>*Demokrasi ve Yönetişim<br>*Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar  | 355.1        | 196.6        | 240.3        | 137.2        | 652.2            | 1,581.4          |
| <b>b.Sosyo-Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma</b><br>*Çevre ve iklim eylemi<br>*Ulaştırma<br>*Enerji<br>*Rekabet Edilebilirlik ve Yenilikçilik                                 | 155.8        | 265.8        | 247.0        | 261.4        | 595.3            | 1,525.3          |
| <b>c.İstihdam, Sosyal Politikalar, Eğitim, Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Sağlanması ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b><br>*Eğitim, istihdam ve Sosyal Politikalar | 37.4         | 62.9         | 65.9         | 68.9         | 199.9            | 435.9            |
| <b>d. Tarım ve Kırsal Kalkınma</b><br>*Tarım ve Kırsal Kalkınma   | 72.0         | 100.9        | 77.0         | 158.1        | 504.2            | 912.2            |
| <b>TOPLAM</b>   | <b>620.4</b> | <b>626.4</b> | <b>630.8</b> | <b>636.4</b> | <b>1,940.0</b>   | <b>4,453.9</b>   |

**Kaynak:** Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://www.ab.gov.tr/5.html>

4 ana başlık altında bulunan öncelikli sektörlerin faaliyetleri Türkiye'de bulunun kurum/kuruluşlara bağlayarak uygulama alanları ve sorumluluk yapıları belirlenmiştir. Bu kapsamda Demokrasi ve Yönetişim alt başlığı AB Bakanlığı, Adalet, İçişleri ve Temel Haklar alt başlığı, Adalet Bakanlığı ve AB Bakanlığı; Çevre ve İklim alt başlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; Enerji alt başlığı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı; Rekabetçilik ve Yenilik, Bilim Sanayi Teknoloji

Bakanlığı; İstihdam ve İnsan Kaynaklarının Gelişimi ve Sosyal Politikalar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; Tarım ve Kırsal Kalkınma, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı; Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği, AB Bakanlığı sorumluluğu altına verilmiştir.

### **3.6.2. IPA Kapsamında Türkiye'nin Faydalandığı Bileşenler**

IPA, AB'nin Türkiye gibi adaylık statüsü kazanmış ülkelere yönelik ve AB üyesi olmayı hedefleyen potansiyel ülkelere yönelik olarak, AB'ne üye olmasının ardından ekonomik, sosyal ve idari açıdan uyum sağlamalarını kolaylaştırmak ve ekonomik farklılıkları en aza indirmek amacıyla geliştirilmiş bir mali destek aracıdır (Ceyhan ve Özcan, 2016: 391).

Beş bölüm şeklinde yapılandırılmış olan IPA, geçiş dönemi ve kurumsal yapılanma desteği ve bunların yanı sıra çevre, bölgesel rekabet, insan kaynaklarında kalkınma, ulaştırma ve kırsal kalkınma olarak belirlenmiş yeni alanlarda katılım öncesi mali destek sağlamaktadır. Bunlar haricinde aday ülkeler, katkı payları nispeten IPA altında finanse edilmekte olan Birlik Programlarına katılmaya da devam etmektedir (<http://www.ab.gov.tr/5.html>).

#### **3.6.2.1. Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma (1.Bileşen)**

Yararlanıcı ülkeler tarafından idari yapılarda hukukun üstünlüğünün benimsenerek, özel sektör yatırımlarının artması ve özel sektör birimlerinin güçlendirilmesi, ülkelerin uygulamış olduğu sistemlerden farklı olarak liberal bir anlayışla adem-i merkezîyetçi yapının şekillendirilerek, faydalanıcı ülkeler ile AB arasındaki işbirliği yapısının güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Ağırlıklı olarak devletlerin kurumsal yapılanmasında yaşanan problemlerin çözülmesi ve süreç içinde 2000 yılında Nice'de imzalanan Avrupa Temel Haklar Şartı'nın yararlanıcılar tarafından idari yapısında uygulamaya konularak adalet yapısının şekillendirilmesinde destek mekanizması oluşturmak hedeflenmiştir (Duman, 2016: 19).

Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni, üyelikten sonra müktesebatın uygulanarak faaliyete geçirilmesinden sorumlu olacak kurumlara kapasite oluşturma

desteği vermekte ve bu kapsamda teknik yardım, personel eğitimi, ekipman desteği, alt yapı gibi uygulamalarla çözümler ortaya sunmaktadır (Toprak, 2010: 136).

Söz konusu bileşenin diğer önemli ayağı ise AB – Türkiye sivil toplum diyaloğunun geliştirilmesi olarak gösterilebilir. AB Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan ve 2006 yılından bugüne kadar uygulanan Sivil Toplum Diyaloğu projeleri vasıtasıyla yüzlerce STK programa dâhil olmuştur (<http://www.ab.gov.tr/101.html>)

### 3.6.2.2. Sınır Ötesi İşbirliği (2.Bileşen)

Sınır Ötesi İşbirliği bileşeni, aday ve potansiyel aday ülkelerin tamamının birlikte yararlanabileceği bir bileşen türüdür. Söz konusu bileşen, bu ülkelerin birbirleri arasında, ikili işbirliği şeklinde ve üye ülkelerle bölgesel ve uluslararası sınır ötesi işbirliklerini desteklemek amacıyla oluşturulmuştur. Bu sayede ikili işbirliği neticesinde tarafların çıkarları çerçevesinde iyi komşuluk ilişkilerini geliştirmek, genişletmek, istikrar ve güven ortamını artırmak, birbirlerini tanıyarak uyumlu ve dengeli bir biçimde kalkınmalarını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Özellikle sınır bölgelerinde sürdürülebilir bir ekonomik yapı ve sosyal kalkınmayı geliştirmek, çevre, toplum sağlığı, organize suçlara karşı ortak bir mücadele politikası üretmek, etkin sınır güvenliğini sağlayarak bu noktada önemli yasal ve idari işbirliğini geliştirmek hedeflenmiştir. Yerel düzeyde insanlar arasındaki ilişkileri uluslararası boyutta geliştirmek aynı zamanda sınır ötesi işbirliği bileşenin desteklediği faaliyet kollarındandır (Dayan, 2008: 24).

### 3.6.2.3. Bölgesel Kalkınma (3.Bileşen)

Bölgesel Kalkınma Bileşeninden yalnızca aday ülkeler yararlanabilmektedir. Söz konusu bileşen özellikle aday ülkelerin, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu'na yönelik politikalarının geliştirilmesini desteklemekte ve üye ülkeler ile bölgeler arasındaki finansal ilişkiyi geliştirmektedir. Bu kapsamda, AB'nin dengeli, uyumlu ve sürdürülebilir ekonomik kalkınması sağlanarak, büyük yatırımları içeren ve aday ülkeleri üyelik sonrası yapısal fonlara hazırlanmasını hedeflenmektedir. Türkiye'nin Bölgesel Kalkınma Bileşeni açısından önemli bir önceliği

bulunmaktadır. Bu, çevre ve ulaştırma alanında yeterli bir altyapıya sahip olup, kapasitesini artırarak doğru bir biçimde kullanmaktır (Tanilyan, 2014: 62)

Bu bileşen Ulaştırma, Çevre ve Bölgesel Rekabet Edilebilirlik Operasyonel Programları çerçevesinde yürütölmektedir.

Ulaştırma Operasyonel Programı ulaşım altyapısını ve geleceğin Trans-Avrupa Ulaştırma Ağlarına (TEN-T) bağlanacak şekilde güvenli bir biçimde inşa ederek, ulaştırma modelleri arasında işbirliği ve dengeyi sağlamak amacıyla kamu altyapı projelerini desteklemektedir. Bölgesel Rekabet Edilebilirlik Operasyonel Programı, KOBİ'ler, AR-GE ve İnovasyon, Bilgi Toplumu ve Turizm gibi öncelikli alanlarda geliştirilecek projelerle, bölge arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda Teknoloji Geliştirme Bölgeleri (TGB) ve Teknoloji Geliştirme Merkezleri (TEKMER), belediyeler, sektörel birlikler, sanayi ve ticaret odaları, üniversiteler, il özel idareleri gibi kurumlar proje sunmakta ve hibe programlarından faydalanabilmektedir. Çevre Operasyonel Programıyla da, çevresel yaşam standartlarının iyileştirilerek, çevreyi korumak amacıyla içme suyu, atık su arıtımı ve entegre katı atık merkezlerini faaliyete geçiren projeleri destekleyerek çevresel standartları yükseltmeyi hedeflemektedir (<http://www.abfonlari.gov.tr/index.php/stratejik-koordinasyon/bilesenler/>).

#### 3.6.2.4. İnsan Kaynaklarının Gelişimi (4.Bileşen)

İnsan Kaynaklarının Gelişimi bileşeni ile ASF tarzındaki projelerin finansmanı ve politika üretimi için uygun bir altyapı ve sistemlerin ortaya çıkarılmasına odaklanmaktadır. Bu bileşen ile topluluk hedefleri sosyal politikaya yönelik, mesleki ve teknik eğitim ile kadın erkek eşitliği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ayrıca istihdam fırsatlarının artırılarak, işsizliğin azaltılması ve bu sorunlara neden olan unsurlara yönelik mekanizmaların gelişimini desteklemektedir. Bunlar haricinde iş piyasasında kadınların katılımını artıracak eylemleri hayata geçirecek projeleri desteklerken, Türkiye açısından da işgücü becerilerini ve niteliklerini yükseltecek, eğitim ve benzeri önlemlerin kalitesini artıracaktır. Bileşenin diğer hedeflerini ise şu şekilde sıralayabiliriz (Elçi, 2007: 87):

- İşsizlik oranının azaltılarak, iş piyasasına girişlerin artırılması
- İş gücüne kadınların katılımının artırılması
- Piyasanın rekabet gücünü yükseltebilmek için yeterli eğitim ve beceri niteliklerin elde edilmesine yardımcı olmaktır.

#### 3.6.2.5. Kırsal Kalkınma (IPARD) (5.Bileşen)

Bu bileşen ile aday ülkeler, Topluluğun ortak tarım politikasına yönelik olarak hazırlanan projelerin uygulanması ve yönetilmesi hususunda çalışmalar yaparak AB tarafından desteklenmektedirler. Ayrıca kırsal alanların ve tarım sektörünün sürdürülebilir bir uyum içerisinde olmasına ve OTP ve ilgili diğer müktesebatın uygulanmasına yönelik olarak faaliyetlere katkıda bulunmak amaçlanmaktadır. Tarımsal işletmelere destek, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ile üretici birliklerine teknik destek gibi faaliyetler Kırsal Kalkınma (IPARD) bileşeninin alt başlıklarını oluşturmaktadır (Dayan, 2008: 25).

IPARD'ın amaçları şu şekilde sıralanabilir (Akın, 2015: 113):

- IPARD desteği müktesebat uyumunun gerekliliğinin en fazla olduğu dört sektöre yönelik olarak hazırlanmıştır. Bu sektörler süt, kırmızı et ve tavuk eti, balık ve meyve-sebze olarak sıralanmaktadır. Bu noktada gıda zincirinin en zayıf olduğu alanlara yönelik desteklere yer verilmektedir.
- Çevre konusunda, IPARD ile amaçlanan; tarım-çevre uygulamalarının karmaşık yapısı nedeniyle belirli seviyede tarım-çevre tedbirleri uygulanmaktadır.
- Yerel düzeyde kalkınma konusunda kapasite oluşturulması ve desteklenmesi için yerel kırsal kalkınma politikaları üretilmesi ve stratejik amaçlarının geliştirilmesi ayrıca bu stratejilerin kalitesini temele alarak seçilecek Yerel Eylem gruplarının uygulanması amaçlanmaktadır.

### **3.7. TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLERİN ULUSLARARASI LAŞMA POLİTİKALARINDA MALİ DESTEKLERİN ÖNEMİ VE YEREL YÖNETİM PROJELERİ**

Avrupa Birliği yasal ve kurumsal yapılarında sürekli olarak yaptığı değişikliklerle yerel düzeyde yaşıyan vatandaşın refahını artırmaya çalışmaktadır. Bu anlamda da birlik düzeyinde bulunan tüm yerel nitelikteki birimlere özel finansman kaynakları ayırmakta ve yönetim yapılarını güçlendirmeye çalışmaktadır. Bunun en önemli nedenlerinden biri katılımcılığın yüksek düzeyde tutularak demokratik koşullar çerçevesinde insan haklarına saygılı bir birlik yapısı oluşturmaktır. Bu kapsamda da yerelden bölgeye uzanan tüm yapılara ayrı bir önem vermektedir.

AB, üye ülkeler haricinde aday ülkelerin de yerel yönetim birimlerine özel bir önem vermektedir. Kavramsal çerçeve bölümünde detaylı olarak incelenen nedenlerden dolayı aday ülkelerin, üyelik statülerini elde ettiklerinde herhangi bir uyum problemi yaşamamaları önem arz etmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin hizmet sunumunda AB standartlarını yakalayabilmeleri ve verimli bir şekilde hizmet sunabilmeleri uyum problemlerini aşmada en önemli öncül olarak görülmektedir. Bu anlamda AB hem üye ülkelere hem de aday ülkelere yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla mali destek sağlamaktadır.

Türkiye'deki yerel birimlerin uluslararasılaşması genel anlamda AB'ye üyelik sürecinde gerçekleştiği söylenebilir. Çünkü aday konumunda olan bir ülke için öncelikli konu uyumlaşma politikalarıdır. Birliğin, başlı başına yerel yönetimler tarihine yön vermiş ve bunlarla ilgili politika yapan bir mekanizma olduğu düşünöldüğünde Türkiye'nin yapmak zorunda hissettiği düzenlemeler mevcut olmuştur. Özellikle mevzuat çalışmaları ekseninde gelişen bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin küreselleşme neticesinde daha da etkin bir konuma gelmesiyle sosyal ve toplumsal alana da kaymıştır. Bu kapsamda AB'nin sağladığı mali destekler Türkiye'nin uygulamaları daha hızlı ve etkin olarak gerçekleştirmesini sağlamıştır. Önceleri alt yapı projeleri ekseninde gerçekleşen mali destekler yerini daha sosyal alanlara doğru bırakmıştır. Çeşitli programlar yoluyla bu desteklerden faydalanılmaktadır.



Katılım Öncesi Mali Yardım Programından önce sağlanan mali destekler yoluyla yararlanılan yerel yönetim projeleri mevcuttur.

YAP, MEDA I, MEDA II çerçevesinde AYB kredileri ve hibeler aracılığıyla çeşitli projelere destek sağlanmıştır. 1990'lı yılların ortalarından başlayıp günümüze kadar olan süreç içerisinde artarak devam eden mali destekler bulunmaktadır. YAP çerçevesinde sağlanan mali destekler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 13.** YAP Çerçevesinde AYB Tarafından Finanse Edilen Projeler (Milyon-Euro)

| <b>PROJELER</b>   | <b>TUTAR</b> |
|---|--------------|
| <b>Antalya Belediye Başkanlığı Kanalizasyon Projesi</b>   | 35           |
| <b>TEAŞ Ege Bölgesi Hava Kirliliğini Önleme Projesi</b>   | 40           |
| <b>PTT Telekomünikasyon Modernizasyonu Projesi</b>  | 40           |
| <b>TEAŞ Türkiye-Suriye Enterkoneksiyon Projesi</b>  | 13,5         |
| <b>ASKİ Ankara Kanalizasyon Projesi</b>   | 45           |
| <b>Konteyner Terminalleri Ekipman Alım Projesi (TCDD)</b>   | 36           |
| <b>Endüstriyel Atık Projesi (İzmit Büyükşehir Belediyesi)</b>   | 50           |
| <b>CS2 ve CS3 Kompresör İstasyonları ve Marmara Ereğli (NG Terminal Ekipman Alım Projesi (BOTAŞ))</b> | 80           |
| <b>Toplam</b>   | <b>339,5</b> |

**Kaynak:** Süngü, 2004: 101

Türkiye'nin AB üyelik sürecinde yerel yönetimlerde reform yapması gereği demokratikleşebilmesi ve aynı zamanda modernleşebilmesi için önem arz etmiştir. Bu noktada yerel yönetimlerde oldukça köklü yasal ve fiili reformlar yapılmış bu reformlar kavramsal çerçevede ayrıntılı olarak incelenmiştir. Fiili uygulamalar yoluyla yerel yönetimlerin uyguladığı projeler, MEDA I ve MEDA II kapsamında da desteklenen projeler olmuştur. Bunun en önemli ayağını ise 2003 yılında Avrupa Komisyonu ve Türkiye arasında yapılan finansal anlaşma niteliğindeki Yerel Yönetim Reform Programına Destek Projesi (LAR) oluşturmuştur. LAR İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce 2005-2007 yılları arasında yürütülen Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından yönlendirilen bir proje niteliğindedir. AB'ye katılım sürecinde yerel yönetim reformu için oluşturulan Destek Projesinin temel hedefleri ([http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281429372-7.Yerel\\_Yonetim\\_Reformuna\\_Destek\\_Projesi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281429372-7.Yerel_Yonetim_Reformuna_Destek_Projesi.pdf)):

- Yerel yönetimlerde demokratik karar alma mekanizmalarının geliştirilmesi,
- Yerel Yönetimlerin yönetsel ve mali özerkliğinin, etkinliğinin ve hesap verebilirliğinin artırılması,
- Yerel kamu hizmetlerinin niteliğinin ve vatandaşlara erişiminin iyileştirilmesi olarak belirlenmiştir.

Kapsam olarak incelendiğinde LAR; Reform Kapasitesinin Güçlendirilmesi, Seçilmiş Pilot Yönetimlerde Bütçe Süreçlerinin ve Hizmet Performansının İyileştirilmesi ile İnsan Kaynaklarının Etkinliğinin ve Verimliliğinin Geliştirilmesi Bileşenleri ana başlığında Eğitim, Teknik Destek, Uluslararası Konferanslar, Yerel Yönetim Birlikleri Arasında İşbirliği ve Dayanışmanın Geliştirilmesi, Kardeş Kent İlişkilerinin Geliştirilmesi konularında yoğunlaşmıştır.

MEDA I ve MEDA II haricinde yukarıda sayılan ve çatı program niteliğindeki LAR haricinde 2007 yılından itibaren Katılım Öncesi Mali Yardımlar çerçevesinde de mali destekler devam etmiştir. Bu anlamda açılan hibe ve kredi programlarına sadece yerel yönetimler değil aynı zamanda STK'lar, üniversiteler, Sanayi ve Ticaret Odaları gibi taraflar da başvuru yapabilir hale gelmiştir.

Katılım Öncesi Mali Yardımlar ve önemli bir finansal kaynak haline gelen çerçeve projeler yerel yönetimler haricinde yerel yönetim birlikleri de faydalanmıştır. Bu anlamda 2002 yılından itibaren önemli projeler imza atılmıştır.

TR82 (Çankırı, Kastamonu, Sinop) TR83 (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat), TRA1 (Bayburt, Erzincan, Erzurum) 2003 yılı Bölgesel Gelişme Çerçeve Programı altında Mayıs 2006'da imzalanan Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programı altında yerel yönetimlerin hazırladığı (11 proje) mikro projeye; TR82 (Çankırı, Kastamonu, Sinop), TR83 (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat) TRA1 (Bayburt, Erzincan, Erzurum), 2003 yılı Bölgesel Gelişme Çerçeve Programı altında Mayıs 2006'da imzalanan küçük ölçekli altyapı hibe programı ile yerel yönetimlerin hazırladığı (45 proje) mikro projeye; TRA2 (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars) TR72 (Sivas, Kayseri, Yozgat), TR52 (Karaman, Konya), TRB1 (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli) 2004 yılı bölgesel gelişme NUTS II Bölgelerinde Bölgesel Kalkınma Çerçeve Programı altında 30 Kasım 2006'da imzalanan Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı ile yerel yönetimlerinin hazırladığı (66 proje) mikro projeye; TRA2(Ağrı, Ardahan, Iğdır,

Kars) TR72 (Sivas, Kayseri, Yozgat) TR52 (Karaman, Konya) TRB1(Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli) 2004 yılı bölgesel gelişme NUTS II Bölgelerinde Bölgesel Kalkınma Çerçeve Program altında 30 Kasım 2006'da imzalanan Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programı altında yerel yönetimlerin hazırladığı (38 proje) mikro projeye; TR90 (Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon) 2005 yılı Düzey II Bölgesel Kalkınma Çerçeve Programı altında 9 Nisan 2007 tarihinde yayımlanan teklif çağrısı kapsamında Turizm Ve Çevre Altyapısı Hibe Programı kapsamında yerel yönetimlerin hazırladığı (105 proje) mikro projeye; 2004 yılı Bulgaristan İle Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Programı altında Ortak Küçük Projeler Hibe Programı kapsamında 25 Ekim–30 Kasım 2005 tarihleri arasında imzalanan hibe sözleşmeleri ile yerel yönetimlerin hazırladığı (9 proje) mikro projeye destek verilmiştir (Akbaş, 2008: 105-106).

2007-2013 yılları arasındaki mali dönemle birlikte altyapı projeleri ile sosyal politika alanlarındaki yerel yönetim projeleri artarak devam etmiştir. Bu süreç içerisinde IPA bileşenleri devreye girmiş ve Avrupa Komisyonu ile ortak programlar çerçevesinde projeler geliştirilmeye başlanmıştır. Açılan hibe ve kredi başvurularına tüm yerel nitelikteki birimler başvuru hakkına sahip olmakla birlikte bu dönemde özellikle Avrupa Birliği Bakanlığı aracılığı ile yerel yönetimlere yönelik olarak düzenlenen Yerel İdare İmkânı isimli TAIEX<sup>5</sup> faaliyetlerinin ortaklaşa yürütülmesi sağlanmaktadır.

2013 yılından itibaren 2014-2020 yeni mali dönemle girilen süreçte IPA II kapsamında Türkiye, AB tarafından ayrılmış olan 11,7 milyar Euroluk yardımdan 4,45 milyar Euroluk kısmından yararlanması beklenmektedir. Bu anlamda IPA II için öngörülen, Demokrasi ve Yönetişim, Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar, Sosyo-Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma, Çevre ve İklim, Ulaştırma, Enerji, Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon, İstihdam, Sosyal Politika, Eğitim, Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Sağlanması ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi konularında yerel nitelikli tüm örgütler, proje başvurusu yaparak hibe ve kredi imkânlarından yararlanabilmektedir.

---

<sup>5</sup> TAIEX Faaliyetleri aracılığıyla, faydalanıcı ülke konumunda olan Türkiye'nin, yerel yönetim mevzuatlarının AB ile uyumlu hale getirilerek, gerekli teknik eğitimlerin ve desteklerin sağlanması ve veritabanları yoluyla teknik yardım ihtiyacının belirlenmesi sağlanmaktadır. Ancak bu sadece yerel yönetimler alanında bir program değil genel anlamda mevzuat yapılanması için oluşturulmuş bir programdır.

Bu noktada Türkiye ile AB'ye üye ülkeler arasındaki yerel yönetim işbirliklerinin de üzerinde önemle durmak gerekmektedir. Yerel yönetimlerin uluslararası anlamda sınırlarını ortadan kaldıran ve yerel düzeyde yaşayan vatandaşların birbirleriyle uyumlarını artırabilmek amacıyla uygulanan kardeş şehir işbirlikleri de önemli bir noktaya ulaşmıştır.

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ile İsveç Bölgeler ve Yerel Yönetimler Birliği'nin (SALAR) işbirliğinde “Belediye Ortaklık Ağları (TUSENET) Projesi; TBB ile İsveç Bölgeler ve Yerel Yönetimler Birliği ile kardeş şehir ilişkilerinin artırılmasında önemli rol oynamıştır. Bu kapsamda İsveç'ten 5 belediye, Türkiye'den en az 15 belediye arasında kardeş şehir ilişkisi kurulmuş, beş alanda ortaklık ve iletişim ağlarının kurulması hedeflenmiştir. Ayrıca proje kapsamında 2006 yılında Stockholm'de gerçekleştirilen toplantıda, STK'ların ve vatandaşların yerel kararlara katılımının artırılması, yerel yönetim personelinin eğitimi, AB fonları hakkında gerekli bilgilerin verilmesi konularında kararlar alınmıştır. Bunun dışında yine aynı muhteviyata sahip bir işbirliği olan TBB ile Hollanda Belediyeler Birliği arasında “Yerel Yönetimler-Doğu” programı kurularak kardeş şehir eşleştirme ilişkisi kurulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda Hollanda'dan 8, Türkiye'den 9 belediye arasında kardeş şehir anlaşması imzalanmış ve Türkiye'den 11 projeye destek verilmiştir (Akbaş, 2008: 143-144).

Görülmektedir ki AB'nin ilk yıllarda yerel yönetimlere yaptığı mali destekler genel anlamda altyapı ve çeşitli çevresel üst yapı projelerine finans kaynağı aktarmaktadır. İlerleyen süreçte tüm yerel yönetimlere açılan hibe ve kredi çağrılılarıyla toplumsal ve Sosyal politikalara ağırlık veren bir yöntem izlemiştir. Bu kapsamda Türkiye'deki yerel yönetimlerin ve yerel yönetim birliklerinin alt yapı sorunlarından ziyade sosyal politika konularına eğilmelerinin de gerekliliği ortaya konmaktadır.

Yerel yönetimlerin değişik hizmet alanlarındaki projelerine mali destek sağlayan AB fonları, yerel yönetimlerin mali kaynaklarını artırarak örgüt yapısı ve işleyişi, vatandaşa bakış açısı, hizmet sunum ve işçi kalitesi, sınır ötesi işbirliği, rekabet piyasası konularındaki projelere önem vermektedir. Ayrıca genel anlamda projelerin niteliklerine bakıldığında yerel yönetimleri ve sağladıkları hizmetleri halka yakınlaştıran bir yapıya sahip hale getirebilmek için AB oldukça çaba sarf etmektedir.

Sonuç olarak, yerel yönetimler düzeyinde AB mali desteklerinin önemi düşünüldüğünde, AB'nin katı ve değişmez anlayışı olan etkin, verimli, şeffaf, katılımcı yönetim ilkelerine yönelik, sürekli kapasite artırımı hedefiyle, yerel nitelikli ihtiyaçlara tam anlamıyla cevap veren bir sistem kurulabilmesinin imkânı ortaya çıkmaktadır. Söz konusu mali yardımlar ile proje üretme kapasitesi artabilecek yerel yönetimlerin, proje hazırlama becerilerinin gelişmesi ve planlı hareket etme yeteneklerinin gelişmesi beklenmektedir. Ayrıca yerel yönetimlere merkezi yönetim bütçesi üzerinden aktarılan kaynakların yetmediği noktada önemli bir finansman kaynağı niteliği taşıyan AB fonları ayrıca hususi projeleri de desteklediğinden yerel yönetimlerin belirlediği faaliyet alanları dışına çıkabileceği ve ekstra hizmet olarak nitelendirilebilecek hizmetleri sunma imkânına da kavuşabileceği önemli bir noktadır. Söz konusu fonlar, yerel yönetimlerin münferit olarak yaptığı projeleri desteklemenin yanı sıra bireysel ve STK'larla ortak yapılan projeleri de desteklemektedir. Bu durumda da yerel yönetimlerin STK ve vatandaşlar düzeyinde güven kazanarak ihtiyaçlarını müşterek bir biçimde karşılamasına olanak sağlamaktadır.

## SONUÇ

Merkezi devletlerin ortaya çıkmasından günümüze kadar olan süreçte, ülkelerin tüm kamusal hizmetlerinin tanımlanması ve görevlerin bölüşümü amacıyla “merkezden yönetim ve yerinden yönetim” şeklinde ayrıma gidilmiştir. Ancak bu örgütlenme modelleri, ülkelerin iç dinamikleri değerlendirildiğinde tanımlama açısından sınırlı kalmaktadır. Çünkü ülkelerin siyasi, sosyal, kültürel, tarihsel ve ekonomik yapıları, ülke içerisinde yaşayan milliyet farklılıkları vb. unsurlar yönetsel alanın şekillenmesini sağlamaktadır. Görülmektedir ki, zaman geldiğinde ülkelerin sahip olduğu bu farklı dinamikler sürekli yaşayan ve ülkelerin merkezîyetçi yapılarını tehdit edebilecek potansiyele sahip unsurlar olabilmektedir. Özellikle ulus-devlet kimliğinin yara alması ve demokrasi, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik söylemlerinin artması merkezîyetçi yapıları tehdit eden başlıca faktörlerdir.

Bu minvalde söz konusu tehditlerin aşılabilmesi için geliştirilen metotlar ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte genel anlamda ülkenin yerel düzeyde yaşayan vatandaşlarını memnun edebilmek ve aynı zamanda merkezi gücünü kollayabilmek adına oluşturduğu birimler yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerin ülke genelinde uygulanan siyasal sistemler üzerindeki etkisi tartışılmaz bir gerçektir. Yerel birimlerde yaşayan vatandaşın merkezi yönetimin baskısından ve ihtiyaçlarına gereği gibi cevap vermeyişinden etkilenmesini hiçbir merkezi yönetim istemez. Bu kapsamda yerinden yönetim metodu geliştirilerek, siyasal ve idari yönden ayrıma tabi tutulmuştur.

Ülkelerin siyasal yapısı yani federal mi olduğu yoksa üniter bir yapılanmaya mı sahip olduğu bu noktada önem taşımaktadır. Siyasal yerinden yönetim mekanizmasının federal devletlerle olan bağlılığı üniter anlamda yapılanmış devletin karşıtı bir devlet yapısının olmasından kaynaklıdır. Federal sistemlerde üniter sistemlerden ayrı olarak merkez ile yerel arasında eyalet denilen bir tampon yapılanma bulunmaktadır. Ancak üniter sistemlerde böyle bir yapılanma olmayışı idari yerinden yönetim uygulamalarının olmasına neden olmuştur. Bu kapsamda üniter yapılanmalarda egemenliğin kullanım hakkı sadece merkezi devlette kalmaktadır.

Merkeziyetçi veya adem-i merkeziyetçi yapılanmalarda yerel yönetimler üzerine oldukça önemli görevler düşmektedir. Çünkü ulus-devletin tek bir egemen güce dayanmakta olan demokrasi anlayışından, çoğulcu demokrasiye, merkeziyetçilikten, adem-i merkeziyetçiliğe doğru geçişin sürekli olarak tekrarlandığı ve tartışma konusu olduğu günümüzde yerel yönetimler gittikçe daha da önemli bir konuma gelmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015: 49).

Yerel yönetimler için yapılan “yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanması amacıyla oluşturulmuş yapılar” tanımlaması artık “kü-yeresele nitelikli ihtiyaçların karşılanması amacıyla oluşturulmuş yapılar” şeklini almıştır. Çünkü gelişen teknoloji, değişen dünya düzeni, fiziki ve manevi ihtiyaçlarının çeşitlenmesi, özenme psikolojisi yerel düzeyde yaşayan vatandaşın, dünyanın en güzel ülkesindeki bir şehirde yaşayan bir vatandaştan farkının olmaması istemine neden olmuştur. Bu istemler haricinde merkezi yönetimin dış politikaları, serbest piyasa ekonomisi, sınırların dolaşıma açılması, ülkeler arası sınırların yakınlığı gibi politik unsurlar da buna ek olarak düşünülebilir.

Yukarıdaki savlar değerlendirildiğinde işin özünü açıklamak istersek; yerel yönetimlerin faaliyetlerini ulusal sınırlarının dışına çıkacak şekilde, merkezi devlet politikalarının dışında ve bunu etkileyerek gerçekleştirdiği uygulamalar, yerel yönetimlerin uluslararasılaşması şeklindeki bir sonuca ulaşırız. Bu bağlamda “yerel dış politika”nın da bahsini açmış oluruz.

Ulus-altı, paradiplomasi, kü-yerelleşme, gibi kavramlar yerel dış politikayı anlatmaya çalışan ve her birinin uluslararası düzeyde yerel yönetimleri birbirine olan yaklaşmasını açıklayan kavramlar olduğunu söylemek gerekir. Soldatos’un kullanımıyla paradiplomasi, ulus-altı yönetimlerin, ulus devletlerin diplomatik ilişkilerini etkileyerek çalışmalarını değiştirebilecek eylemleri üretmektedir (Crikemans, 2009a: 1-2).

Yerel dış politikanın gelişmesi hem küresel hem de yerel ortaklıkların kurularak sürekli büyümesi, sınır-ötesi işbirlikleri, kardeş şehircilik gibi süreçler ortaya çıkarmış, yerel düzeydeki vatandaşların birbirlerine yaklaşması sağlanmıştır. Bu yaklaşma, uluslararasılaşan yerel yönetimlerin çeşitli faktörleri aracılığı ile sağlanmaktadır. Küreselleşme, demokratikleşme, yerelleşme/yerindeleşme gibi

faktörler yerel yönetimlerin kabuğundan sıyrılarak kendi öz politikalarına dönmesini sağlamıştır.

Dünya ekonomik ve siyasi politikalarının seyrini değiştiren küreselleşme ve demokratikleşme hareketleri yerel yönetimlerin işlevlerinin de yeniden sorgulanmasını sağlamıştır. Bu süreçte devleti ifade eden kavramlar aşınma yaşamış, merkezi yönetimler yara almış fakat varlıklarını sürdürmeye devam etmişlerdir (Pustu, 2006: 148). Yerel mekanizmaların işlerliğini artırarak merkeze bağlı kalmalarını sağlamak merkezi yönetimin üstüne bir vazife haline gelmiştir. Bu noktada ülkeler politikalarını yerel yönetimlerin de dâhil olabileceği bir hale getirerek revizyona gitmek durumunda kalmışlardır.

Söz konusu revizyonlara en çok önem veren oluşumlardan birisi Avrupa Birliği'dir. Yerel yönetimler tarihine baktığımızda Avrupa tarihi ile örtüştüğünü rahatlıkla görebiliriz. Siyasi bütünleşmesinin gücünü yerel yönetim mekanizmalarının tam anlamıyla işlerliğine borçlu olan Birlik kuruluşundan, genişlemesine ve kurumsallaşmasına kadar olan sürecin her aşamasında yerel yönetimlere özel bir önem vermiştir. Bu kapsamda ortaya çıkan çeşitli ilkeleri (subsidiarite) ve bu ilkelerin uygulanmasında önem verdiği unsurları (katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik vb.) üye, aday ve aday olmayan ülkelere sürekli olarak hatırlatmış ve bunlarla ilgili çeşitli mevzuat düzenlemeleri, komisyon, kurul, komite oluşumları gerçekleştirmiştir.

Bu durumdan Birliğe aday statüsünde olan Türkiye de oldukça etkilenmiştir. Avrupa Birliği'nin yerel yönetimler üzerindeki hassas ve değişmez nitelikli katı duruşu Türkiye'yi çeşitli mevzuat çalışmaları yapmaya ve buna bağlı uygulamaları hayata geçirmeye zorlamıştır. Bu kapsamda gerçekleştirilen yerel yönetim yapılandırma çalışmaları kimi zaman çeşitli projelerle (KAYA, MEHTAP vb.) kimi zaman da çeşitli mevzuatlarla (5216, 5302, 6360 sayılı kanunlar vb.) günümüze kadar gelmiştir.

Avrupa Birliği'nin yereller arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi, yereller arasındaki uyumun sağlanması gibi konulardaki hassasiyeti farklı uygulama alanlarının da uyumlaştırmasında geçerli olmuştur. Avrupa Birliği'nin dokunduğu her ülke nedense yerel yönetimler ve bahsi geçen farklı uygulamalarda kendini uyumlaştırmak durumunda hissetmiştir. Avrupa Birliği'nin tatlı-sert zoraki tutumu pek tabii ki kendi



siyasal mekanizmalarının, ticari işbirliklerinin, politika yapma süreçlerinin olumlu etkilenmesine yöneliktir. Bu kapsamda ülkelerin kalkınma, sosyal politika, istihdam, alt-yapı, ekonomi, sağlık, turizm, çevre, gençlik vb. alanlarda ülkelerin uyum sağlaması ve üye, aday ve aday olmayan ülkelerdeki bu alanlar arasındaki farklılıkların giderilmesi için de çeşitli mali destekler sağlamaktadır.

Mali destekler hususundaki geçmiş Avrupa Birliği'nin kurucu anlaşmalarına kadar götürülebilir. Çünkü Avrupa Birliği'nin kuruluşunda ve kurumsallaşmasındaki süreçlerde, katılan ülkelerin ekonomik seviyelerinin, kültürel durumlarının farklılık göstermesi mali destek sağlanması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu farklılıkların giderilmesi amacı öncelikli olarak üye ülkelerdedir. Tarımsal Destekleme Politikası, Yapısal Harcamalar ve Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu bu kapsamda değerlendirilebilir. Avrupa Birliği bu destekleri sağlarken üye ülkelerin birbirleri arasındaki farklılıklarını azaltıp arkadan gelecek ülkelerin de hazırlanmasını sağlamaktadır. Bu kapsamda aday ülkelere Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ile destek sağlamaktadır. Bunun haricinde aday olmayan ülkelere bu kapsamda sağladığı destekler Afrika'ya kadar uzanmıştır. Afrika, Karayip ve Pasifik Ülkelerine, Asya ve Latin Amerika Ülkelerine, Akdeniz Ülkelerine, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine sağladığı desteklerin siyasi gerekçeleri olmakla birlikte ISPA, SAPARD, PHARE gibi programlarla kalkınmalarına yönelik olarak da kullanıldığı söylenebilir.

Avrupa Birliği yukarıda sayılan mali destekleri ya kendi bütçesi aracılığıyla hibe şeklinde ya da Avrupa Yatırım Bankası aracılığıyla kredi şeklinde sağlamaktadır. Desteklerden yararlanmanın ön koşulu ise hangi konuda destek sağlanması isteniyorsa o problemin projelendirilerek sunulması gerekmektedir. Mali desteklerin kullandırılmasında yöntem olarak geliştirilen Proje Döngüsü belirli bir mantıksal çerçevede dâhilinde hazırlanmalıdır.

Söz konusu destekler ve bu desteklerin sağlanmasında kullanılan Proje Döngüsü Yaklaşımı Türkiye'de de kullanılan yöntemlerdir. Mali desteklerin Türkiye açısından geçmişi Ankara anlaşmasına kadar dayandırılabilir. 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi'nden sonra giderek artan destek miktarları IPA I ve IPA II kapsamında yüksek miktarlara ulaşmıştır. 2007-2013 yılları arasında IPA I kapsamında Türkiye'ye yapılan söz konusu mali destekler, toplam tutarın %48.2'sini

oluşturmaktadır. Türkiye'ye sağlanan mali desteklerin kapsamı oldukça geniştir. IPA II kapsamında; Sosyo-Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma başlığı altında Çevre ve İklim, Ulaştırma, Enerji ve Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon; İstihdam, Sosyal Politikalar, Eğitim, Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Sağlanması ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi başlığı altında Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politika; Tarım ve Kırsal Kalkınma başlığı altında ise Tarım ve Kırsal Kalkınma konularında destek sağlanmaktadır.

Bu mali desteklerin Türkiye'deki yerel yönetimler açısından da önemi büyüktür. Çünkü Avrupa Birliği'nin geliştirmiş olduğu neredeyse tüm hibe ve kredi programlarına Türkiye'deki yerel yönetimlerin de başvuru hakkı bulunmaktadır. Geçmişten bugüne bakıldığında ilk zamanlarda genel anlamda altyapı ve çeşitli çevresel üst yapı projelerine mali destek sağlanmıştır. İlerleyen süreçte tüm yerel yönetimlere açılan hibe ve kredi çağrılılarıyla toplumsal ve Sosyal politikalara ağırlık veren bir yöntem izlenerek, Türkiye'deki yerel yönetimlerin ve yerel yönetim birliklerinin alt yapı sorunlarından ziyade sosyal politika konularına eğilmelerinin de gerekliliği ortaya konmuştur.

Bu minvalde son bir değerlendirme yapılacak olursa Türkiye'de yerel yönetimlerin uluslararasılaşma politikaları özellikle Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları ekseninde gelişmiş ve yerel yönetimlerin uluslararasılaşmasını sağlamanın önceliğini mevzuat çalışmalarında görmüştür. Türkiye'de, son dönemde artan kardeş şehir ilişkileri, yerel yönetim birliklerine katılım, komşuluk ilişkilerini güçlendirme gibi sınır-ötesi işbirlikleri, mevzuat çalışmalarını destekleyici ve yerel dış politikayı etkileyici unsurlar olarak görülmektedir. Üniter bir sistemin ve kuvvetli bir merkezîyetçi yapılanmanın hâkim olması nedeniyle Türkiye'de, bahsi çalışma içerisinde geçen Paradiplomasi'nin ilk iki katmanda kalmasına neden olmaktadır. Yerel yönetimlerin ancak Ekonomik işbirliği ve sosyo-kültürel etkileşim boyutunda dış politikayı sınırlı bir alanda etkileyebilmesi sonucunu doğurmaktadır. İlk iki katman kapsamında Türkiye, çalışmaları için kendi öz kaynaklarını kullanmasının yanında en büyük finansal dış destekçisi olan Avrupa Birliği'nin de katkılarını görmektedir. Başlarda yerel yönetimler açısından mali desteğin boyutu kalkınma ve alt-yapı projeleri olmuştur. Bu kapsamda hem birliğin kendi bütçesinden hem de Avrupa Yatırım Bankası'nın sağlamış olduğu kredi imkânlarından yararlanan Türkiye, bu kapsamda

birçok çalışma gerçekleştirmiştir. Avrupa Birliği'nin sağladığı mali destekler, sadece yerel yönetimler alanlarında değil farklı birçok alanda da kullanılabilir. Bu anlamda mali desteklerin Türkiye açısından önemi de yadsınamaz bir gerçektir.

## KAYNAKÇA

*1982 Anayasası*, (Erişim) <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, 07 Mart 2017

*AB Mali Yardımları, Teknik Destek Programları ve Projeler*, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Avrupa Birliği Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara, 2005

*AB Programları Hibeleri*, <http://www.ab.gov.tr/101.html>, Erişim Tarihi: 05.05. 2017

Adıgüzel, Şenol, “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 2012, s.153-176

Akbaş, İsmail, *Avrupa Birliğine Katılım Öncesi Mali Yardım Kapsamında Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri: Seçilmiş Örnekler Üzerinden Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli, 2008

Aktan, Coşkun Can, “Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme”, *Dış Ticaret Dergisi*, 3(10), Temmuz, 1998, (Erişim), [http://www.canaktan.net/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/degisim/aktan-globallesme-bolgeselleme.pdf](http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/degisim/aktan-globallesme-bolgeselleme.pdf), 12 Mart 2017, s.1-5.

Aktulun, Ece, *Yönetişim Çerçevesinde Ortaklıklar ve Belediyelerin Kardeş Şehir İlişkileri: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2015

Al, Hamza, *Küreselleşme, Bölgeselleşme, Yerelleşme*, (Ed. Veysel K. Bilgiç), “Değişik Yönleriyle Yerelleşme”, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2009, s.49-68.

Arat, Tuğrul “Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki İlişkiler ve Gümrük Birliğinin Yeri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 44, 1995

Arıkboğa, Erbay, *Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1998

- Aslan, Ümit, *Internationalization Of Local Governments and Their Contribution in Making Foreign Policy*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012
- Avrupa Birliği'nin Tarihçesi*, (Erişim) <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=105>, 15 Mart 2017
- Aydemir, Güneşin, Demircan, Sunay ve Salman Feray, *Proje Geliştirmede Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı*, Sivil Toplum Geliştirme Programı, Ankara, 2004.
- Aydın, Ali Kemal, “AB Bütçesi: Hazırlanması, Gelir Kaynakları, Gider Kalemleri ve Denetim”, *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, 13, Ankara, 2004, (Erişim), [http://www.mfa.gov.tr/ab-butcesi\\_-hazirlanmasi\\_-gelir-kaynaklari\\_-gider-kalemleri-ve-denetimi.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/ab-butcesi_-hazirlanmasi_-gelir-kaynaklari_-gider-kalemleri-ve-denetimi.tr.mfa), 27 Nisan 2017
- Aykaç, Burhan, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, 1999, s.1-12
- Berger, Peter L. *Küreselleşmenin Kültürel Dinamikleri*, (Ed. Berger, Peter L, Hungtinton, Samuel P), “Bir Küre Bin Bir Küreselleşme”, Çev. Ayla Ortaç, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2003, s. 9-27.
- Bilici, Nurettin, “Avrupa Birliği’nde Mali Yardım Kavgası Türkiye’de Başka Kavgalar (Dosya), *Asomedy*, Ankara Sanayi Odası Aylık Yayın Organı, 2002, s.32-56
- Bilici, Nurettin, *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme)*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004.
- Bozkurt, Veysel, *Türkiye ve Avrupa Topluluğu*, Ağaç Yayınları, İstanbul, 1992.
- Bölgeler Komitesi*, (Erişim) <http://www.ab.gov.tr/?p=45637&l=1>, 22 Mart 2017
- Can, Ergüder, *Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye için Bir Değerlendirme*, Asil Yayınları, Ankara, 2004.
- Can, Hacı v.d., *Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri*, Açıköğretim Fakültesi Yayını, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2013.

- Canatan, Bilal, “Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totaliterizme Karşı Subsidiarity”, *Liberal Düşünce*, No. 38-39, s. 135-147
- Canatan, Bilal, *Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001.
- CDLR (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi), *Hizmette Yerellik (subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Çevirisi ve Yayını, Ankara, 1995
- Ceyhan, M. Said, Özcan, Özlem Sema, “Türkiye-AB Mali İşbirliği IPA I ve IPA II Projeleri Çerçevesinde Bölgesel Rekabet Edebilirlik Programı (BROP) ve Uygulamaları, *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 14, 2016, s. 385-406
- Colombo, Alessandro, *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Vita e Pensiero, Milan, 2004.
- Coşkun, Bayram, Uzun, Turgay, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla ili Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar*, Muğla Üniversitesi Yayını, Muğla, 1999.
- Criekemans, David, *Introduction*, (Ed. David Criekemans), “Regional Sub-State Diplomacy”, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 2009a, s.1-10.
- Criekemans, David, *Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders*, “Regional Sub-State Diplomacy”, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 2009b, s. 37-64
- Çakmak, Haydar, *Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri*, Platin Yayınları, Ankara, 2005
- Çelik, Vasfiye, Çelik, Fikret ve Usta, Sefa, “Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi, *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, s. 87-104
- Çelikleş, İbrahim, “2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, 2006, s. 39-49

- Çelikyay, Hicran, *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, SETA, 2014 (Erişim), [http://file.setav.org/Files/Pdf/20140708140310\\_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf.pdf](http://file.setav.org/Files/Pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf.pdf), 27 Mart 2017
- Çevikbaş, Rafet, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 35, 2012
- Dalgıç, Duygu, *Belediyelerin Uluslararası İlişkileri*, (Ed. Ayşegül Sabuktay), “Yerel Yönetimlerde İşbirliği ve Katılım”, TODAİE Yayınları, Ankara, 2007, s.83-95
- Daoudov, Murat, *Yerel Dış Politikanın Temelleri*, Marmara Belediyeler Birliği Yayınları, İstanbul, 2013
- Dayan, Serdar, *Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Katılım Öncesi Mali Yardımların Türkiye’de Ulaşım Türlerine Etkilerinin İncelenmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2008
- Demiral, Berkan, *Türkiye’de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar*, (Ed. Hüseyin, Özgür, Muhammet Kösecik), “Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - II”, Nobel Yayınevi, Ankara, 2007, s. 64 - 99
- Demirel, Havva, *Türkiye’nin Avrupa Birliğine Üyeliği ve Kıbrıs Problemi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2003
- Devlet Planlama Teşkilatı, *AB Bütçesi - Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği*, Ankara, 1998
- Devlet Planlama Teşkilatı, *Türkiye’nin AB’ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu*, DPT Yayını, Ankara, 2004
- Dinç, Gülşah, *2014-2020 IPA II Dönemi Hazırlıkları ve 2007-2013 IPA I Dönemi İle Karşılaştırılması*, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Ankara, 2014
- Dinçer, Ferhan, *Dünya Bankası ve Avrupa Birliği Proje Yaklaşımlarının Proje Döngüsü Yönetimi Çerçevesinde İncelenmesi ve Türkiye’deki Proje*

- Yaklaşımı ile Karşılaştırılması*, Mesleki Yeterlilik Tezi, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2010
- Doğan, Tayyar, *Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının Mali Yönetimi ve Türkiye İçin Öneriler*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2010
- Duman, Hazal, *Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde Kırsal Kalkınma İçin Katılım Öncesi Yardım Aracı – IPARD*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016
- Dura, Cihan, Atik, Hayriye, *Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2007
- Ekmen, Azmi, *Avrupa Birliği'nin Üye Ülkeler Sağladığı Mali Yardımlar ve Türkiye*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008
- Elçi, Seda, *Avrupa Birliği Yapısal Fonları*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007
- Emini, Filiz Tufan, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, 2009, s.31-48
- Ertan, Birol, “Yerel Yönetim Kavramı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı: 1, 2002, s. 22-30
- Esen, Selin, “Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 59, Sayı:4, 2004, s.89-122
- European Investment Bank*, (Erişim) <http://www.eib.org/projects/loan/regions/index?from=2016&to=2017>, 15 Mart 2017
- Gençkol, Metin, *Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye*, DPT Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Uyum Dairesi Başkanlığı, DPT Yayın No: 2679, Ankara, 2003
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa, 2003
- Gözübüyük, Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003



- Gray, F. Clifford, Larson Erik W., *Project Management the Managerial Process*, McGraw-Hill/Irwin, Singapore, 2006
- Gül, Hüseyin, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Adem-i Merkezleşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış*, (Ed. Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- 1, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, s. 39-56
- Gül, Hüseyin, *Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri*, (Ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya), “Türkiye’de Yerel Yönetimler”, Nobel Yayınları, Ankara, 2008
- Güler, Birgül, Ayman, *Yerel Yönetimler - Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, İmge Kitabevi, Ankara, 2006
- Güner, Ümit, *Avrupa Birliği’nin Mali Yardımları ve Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi*, Yayınlanmamış, Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya, 2006
- Güngör, Kamil, “Avrupa Birliğinin Üçüncü Ülkelere Yönelik Mali Yardımları ve Türkiye”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl:3, Sayı:35, Kasım, 2000 (Erişim) <http://www.basarmevzuat.com/dergi/2000-11/a/abmaliyardim.htm> 16 Nisan 2017.
- Heywood, Andrew, *Political Ideologies*, Çev. Bican Şahin, Macmillan Yayınları, 1992, (Erişim), <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/08/10-andrew-heywood-demokrasi.pdf>, 15 Mart 2017, s. 269-261
- IPA Bileşenleri*, 2012 (Erişim) <http://www.abfonlari.gov.tr/index.php/stratejik-koordinasyon/bilesenler/>, 28 Nisan 2017
- İçişleri Bakanlığı, *Kardeş Şehir Bilgileri*, (Erişim), <http://www.migm.gov.tr/genel-istatistik>, 22 Mayıs 2017
- Kalko, Ümit, *Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinin Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yansımaları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010

***Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor***, TODAİE NO.28, Ankara, 1991  
(Erişim), [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8\\_ek.pdf](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf),  
23 Mart 2017

***Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim***, Başbakanlık, Ankara, 2003

Karabacak, Hakan, “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği”,  
***Maliye Dergisi***, No:146, 2004a, s.69-106

Karabacak, Hakan, ***Avrupa Birliği Fonları İçin Proje Yönetimi***, Maliye Bakanlığı,  
AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2011

Karabacak, Hakan, ***Avrupa Birliği'nin Mali Yardım Prosedür ve Teknikleri ve Türkiye ile Mali İşbirliği***, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Maliye Bakanlığı,  
Ankara, 2004b

Karakılıçık, Yusuf, ***Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları – Tartışmalar – Yaklaşımlar***, Seçkin  
Yayıncılık, Ankara, 2013

Karaman, Murat Selim, ***Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında Gerçekleştirilen Hizmet Sözleşmelerinin Yürütülmesi***,  
Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme  
Bakanlığı, Ankara, 2014

Kararslan, Mehmet, “Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir  
Değerlendirme”, ***Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, 2012, s.123-  
162

***Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı – IPA***, (Erişim)  
[http://www.abfonlari.gov.tr/index.php/katilim-oncesi-mali-yardim-araci-  
ipa](http://www.abfonlari.gov.tr/index.php/katilim-oncesi-mali-yardim-araci-ipa), 27 Nisan 2017

Kavalalı, Murat, ***Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci: AB'nin Merkezi Doğu ve Avrupa Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkileri***, DPT, Ankara, 2005

Kaya, Ferudun, ***IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) Kapsamında AB Mali Yardım Programları ve Yapısal Fonlarının Türkiye İş Kurumu***

- Hizmetlerinin Etkinleştirilmesindeki Rolü*, Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007
- Keleş, Ruşen, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983
- Keleş, Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 1995, s.3-14
- Keleş, Ruşen, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 6, 1995, s. 3-19
- Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992
- Kösecik, Muhammet, “*Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası*”, (Ed. Hüseyin Özgür, Bekir Parlak), “Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler”, Alfa Yayınları, İstanbul, 2007, s.1-42
- Kösecik, Muhammet, *Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinin Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri*, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), “Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - II”, Nobel Yayınevi, Ankara, 2007, s. 691-738
- Kösecik, Muhammet, Özgür Hüzeyin, *Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci*, (Ed. Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür), “Yerel Yönetim Üzerine Güncel Yazılar-1”, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, s.539-564
- Lecours, Andre, Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 2008, s.1-15
- Luecke, Richard, *Proje Yönetimi*, Çev. Ümit Şensoy, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2009
- Mahmutoğlu, Abdülkadir, *Yerel Yönetim Yasaları Sonrasında Mülki İdare Sistemi: Yerel Yönetimler – Merkezi Yönetim İlişkilerinde Yeniden Yapılanma*, (Ed. Ahmet Nohutçu, Asım Balcı), “Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II”, Beta Yayınları, 2007, s.29-51
- Morphet, Janice, *Modern Local Government*, SAGE Publications, London, 2008

- Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler*, Beta Yayınları, İstanbul, 1986
- Newton, Richard, *Adım Adım Proje Yönetimi*, Çev. İlker Gülfidan, Optimist Yayınları, İstanbul, 2010
- Ökmen, Mustafa ve Özer, Buğra, *Yerelleşme- Küreselleşme Sarmalında Türkiye’de Yerel-Bölgesel Kalkınma Süreçleri ve Yerel Yönetimler*, (Ed. Mustafa Ökmen), “Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler”, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 163-184.
- Ökmen, Mustafa, Canan, Kadri, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 2009, s. 139-171
- Ökmen, Mustafa, *Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler*, (Ed. Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür), Yerel Yönetim Üzerine Güncel Yazılar, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, s.539-564
- Ökmen, Mustafa, Parlak, Bekir, *Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Haklar*, Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri, TODAİE, Ankara, 2000, s. 611-636
- Ökmen, Mustafa, Parlak, Bekir, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, Ekin Yayınları, Bursa, 2015.
- Ökmen, Mustafa, *Türkiye’de Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, (Ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya), “Türkiye’de Yerel Yönetimler”, Nobel Yayınları, Ankara, 2008, s.45-83.
- Özden, Kemal, *Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2014
- Özdoğan, Sevtap, *AB Mali Yardımları ve Eşleştirme: Türkiye ve Diğer Aday Ülkelerin Tecrübelerinin Karşılaştırılması*, Denizcilik Uzmanlık Tezi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, Ankara, 2014.
- Özen, Çınar, Yazgan, Hatice, *Zor Ya da Zoraki Aday: Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Süreci*, Türkiye-AB İlişkileri: Avrupa’nın

- Genişlemesi Müzakere Süreci ve Batılılaşma Sorunsalı, Orion Yayınevi, Ankara, 2007.
- Özer, M. Akif, “Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Cilt:8, Sayı: 3, 2006, s.171-202
- Özer, M. Akif, “Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 66-67, 2007, s.67-98
- Özer, M. Akif, “Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupa Birliği’ne Uyumunu”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, 2008, s. 945-968
- Özer, M. Akif, “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 5360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri”, *Yerel Politikalar Dergisi*, 2013, s.97-126
- Özer, M. Akif, *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*, Platin Yayınları, Ankara, 2006
- Öztürk, Serdar, *Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Proje Döngüsü Yönetimi Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010
- Paksoy, Mustafa, Paksoy, Sadettin, Özkan, Bülent, Şentürk, Mehmet *Ekonomik Bütünleşmeler ve Avrupa Birliği (Türkiye-AB İlişkileri)*, Nobel Yayınları, 2011
- Paoloni, Marc, *The Outlook For EC- Turkish Relations*, (Ed.Mary Strang, Arlene Redmond), “Turkey and The European Community”, Forum Europe, Brussels, 1991
- Parlak, Bekir ve Ökmen, Mustafa, *Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*, Ekin Yayınları, Bursa, 2015
- Pirenne, Henri, *Ortaçağ Kentleri Kökenleri ve Ticaretin Canlanması*, Çev. Şadan Karadeniz, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011
- Pustu, Yusuf, “Küreselleşme Sürecinde Kent “Antik Site’den Dünya Kentine””, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60, 2006, s. 129-151

- Sağlık, Fatma Can, *AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'ye Etkileri Tarım Müzakereleri Analizi*, Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi, Ankara, 2010
- Saran, Ulvi, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Yaklaşım*, Atlas Yayınları, Ankara, 2004
- Scholte, Jan Aart, *Globalization a Critical Introduction*, Macmillan, New York, 2005
- Selçuk, Harun, *Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 2014
- Sigma Papers No.27*, OECD, Nov. 19, 1998, (Erişim) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>, 23 Mart 2017
- Sigma Programı*, (Erişim) <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5942>, 23 Mart 2017.
- Sisk, Timothy D. *Democracy At The Local Level The International Idea Handbook on Participation, Representation, Conflict, Management and Governance*, International IDEA, Stockholm, Sweden, (Erişim), [http://iknowpolitics.org/sites/default/files/democracy\\_at\\_the\\_local\\_level.pdf](http://iknowpolitics.org/sites/default/files/democracy_at_the_local_level.pdf), 15 Mart 2017
- Sobacı, Zahid, “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:14, Sayı:4, 2005, s.31-50
- Süngü, Serdar, “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 54, 2004, s.77-111
- Şahin, İbrahim Fevzi, “*Küreselleşme Avrupa Birliği ve Türkiye*”, Pegem Akademi Yayınları, Ankara, 2011
- Şahin, Yusuf, *Yerel Yönetimler*, Ekin Yayınları, Bursa, 2014
- Şengül, Ramazan, *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2014

- Tanilyan, Tilda, *Avrupa Birliği – Türkiye Arasındaki Mali Protokoller ve Yardımlar*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2014
- Tehraniyan, Majid, *Democratizing Governance*, (Ed. Eşref Aksu ve Joseph A. Camilleri) “Democratizing Global Governance”, Macmillan, New York, 2002
- Tekeli, İlhan, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, 1983, s. 3-22
- Tekindağ, Faruk Cengiz, *Proje Döngüsü Yönetimi ve Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı*, Sivil Toplum Geliştirme Programı, Ankara, 2015.
- The role and impact of local and regional authorities within the European Union*, (Erişim), [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_307\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf), 20 Mart 2017
- The role of the European Union in Local and Regional Development*, OECD, European Commission, 2004
- TOBB, *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, TOBB Genel Yayın No: 303- BÖM 33, Ankara, 1996
- Toksöz, Fikret v.d. *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları, İstanbul 2009,
- Toprak, Hayri, *Mali Yardım Aracı (IPA) ve Türkiye-Avrupa Birliği Mali Yardım İlişkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010
- Torlak, S. Evinç, Sezer, Yasin, *Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme*, (Ed. Hüseyin, Özgür, Muhammet Kösecik), “Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - I”, Nobel Yayınevi, Ankara, 2005, s.89-108.
- Tortop, Nuri, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin, Özer, M. Akif, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınları, Ankara, 2006
- Tortop, Nuri, *Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1984

- Tuğrul, Hülya, *Avrupa Bilirği'nin Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yaptığı Mali Yardımlar ve Türkiye*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012
- Türk Dil Kurumu, *Yerel Yönetimlerin Tanıtımı*, (Erişim), [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr), 07 Mart 2017.
- Türkiye - AB İlişkileri*, (Erişim) [http://www.ab.gov.tr/files/rehber/03\\_rehber.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/rehber/03_rehber.pdf), 18 Mart 2017
- Türkiye – AB Mali İşbirliği*, İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), (Erişim), <http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=42>, 27 Nisan 2017
- Türkiye – Avrupa Birliği Mali İşbirliği*, Avrupa Birliği Bakanlığı, (Erişim) <http://www.ab.gov.tr/p.php?e=5>, 25 Nisan 2017
- Ulusoy, Ahmet, Akdemir, Tekin, *Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007
- Urhan, Vahide Feyza, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:70, 2008, s. 84-102
- Uyar, Hakkı, “*Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe*”, 2003, (Erişim), <http://kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf>, 27 Mart 2017.
- Uysal, Ceren, “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler”, *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2001, s.140-153
- Yatkın, Ahmet, Koç, Firdevs, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, Volume 5, Issue 8, 2012, s. 1273-1302
- Yaylı, Hasan, “İdari Reform Belgelerinde Belediyeler”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 49(2), 2014, s.85-111
- Yaylı, Hasan, Pustu, Yusuf, “Yerel Demokrasinin İlkeleri”, *Karadeniz Araştırmaları Balkan, Kafkas, Doğu Avrupa ve Anadolu İncelemeleri Dergisi*, Cilt:4, Sayı: 16, Kış 2008, s. 133-154.
- Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi*, (Erişim) [http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281429372-.Yerel\\_Yonetim\\_Reformuna\\_Destek\\_Projesi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281429372-.Yerel_Yonetim_Reformuna_Destek_Projesi.pdf), 9 Mart 2017.



- Yıldırım, Selahattin, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.
- Yıldız, Fatih Feramuz, Akdağ, Kerem, “Avrupa Birliği Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma İle Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması”, *Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Türktarım Dergisi*, sayı: 167, 2006, s. 1-17
- Yıldız, Habib ve Yardımcıoğlu, Fatih, “Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi*, Cilt 9, Sayı 3-4, 2005, s. 437-472
- Yılmaz, Abdullah, “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 17, 2007, s. 215-240
- Yılmaz, Cevdet ve Akça, Halil İbrahim, “Türkiye’de Proje Planlama ve Proje Döngüsü Yönetimi”, *Planlama Dergisi Özel Sayı*, Ankara, 2002, s. 377-394
- Yılmaz, Harun, “Yerinden Yönetim İlkesinin Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri Bağlamında Değerlendirilmesi”, *TAAD*, Sayı: 26, Yıl: 7, 2016
- Young, Trevor L., *Proje Yönetimi*, Çev.Ali Çimen, Timaş Yayınları, İstanbul, 1998