

T.C
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN
YEREL YÖNETİMLERE YAKLAŞIMI

81279

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Bünyamin BEZCİ

81279

Enstitü Anabilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ
Enstitü Bilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ

Tez Danışmanı : Prof.Dr.Bilal ERYILMAZ

Bu tez/..../1999 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.



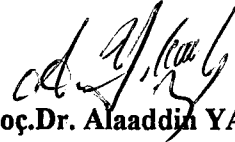
Prof.Dr.Bilal ERYILMAZ

Jüri Başkanı



Yrd.Doç. Dr.Musa EKEN

Jüri Üyesi



Yrd.Doç.Dr. Alaaddin YALÇINKAYA

Jüri Üyesi

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
SUMMARY.....	II
GİRİŞ.....	1
I. BÖLÜM	
AVRUPA BİRLİĞİ.....	3-17
A. AVRUPA BİRLİĞİNİN GENEL YAPILANMASI.....	4
B. AVRUPA BİRLİĞİNİN ÖRGÜTSEL YAPILANMASI.....	7
1. Avrupa Birliği Organları.....	8
a) Avrupa Birliği'nin Siyasal Nitelikli Organları.....	8
b) Avrupa Birliği'nin Teknik Nitelikli Organı: Komisyon.....	10
c) Avrupa Birliği'nin Yargısal Nitelikli Organları.....	10
2. Avrupa Birliği Danışma Komiteleri.....	11
3. Özerk Örgütsel Yapılanmalar.....	13
C. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KARAR ALMA.....	15
1. Karar Alma Süreçleri.....	15
2. Kararların Hukuksal Nitelikleri.....	17
II. BÖLÜM	
SUBSİDİYARİTE (HİZMETTE YERELLİK) İLKESİ.....	19-36
A. SUBSİDİYARİTE İLKESİNİN TANIMI, AVRUPA BİRLİĞİ ANTLAŞMALARINA GİRİŞ SÜRECİ VE FONKSİYONLARI.....	19
1. Subsidiyarite İlkesinin Tanımı.....	19
2. Subsidiyarite İlkesinin Avrupa Birliği Antlaşmalarına Giriş Süreci.....	22
3. Subsidiyarite İlkesinin Fonksiyonları.....	25
B. SUBSİDİYARİTE İLKESİNE FARKLI YAKLAŞIMLAR.....	27
1. Avrupa Birliği Komisyonunun Subsidiyarite İlkesine Yaklaşımı.....	28
2. Avrupa Birliği Parlamentosunun Subsidiyarite İlkesine Yaklaşımı.....	31
3. Üye Ülkelerin Subsidiyarite İlkesine Yaklaşımı.....	33
4. Yerel Yönetimler ile Bölgeler Komitesinin Subsidiyarite İlkesine Yaklaşımları.....	34
III. BÖLÜM	
AVRUPA BİRLİĞİNİN KENTSEL SORUNLARA YÖNELİK POLİTİKALARI.....	37-55
A. KATI ATIKLARIN EKONOMİK OLARAK TOPLANILMASI VE KULLANILMASI.....	38
B. İÇME SUYU VE KANALİZASYON SİSTEMİYLE İLGİLİ DÜZENLEMELER.....	39
C. GIDA ÜRÜNLERİ POLİTİKASI VE TÜKETİCİNİN KORUNMASI.....	41
D. ÇEVRE POLİTİKASI.....	43
E. İMAR POLİTİKASI.....	45
F. ULAŞIM POLİTİKASI.....	47
G. SOSYAL POLİTİKALAR.....	49
H. ENERJİ POLİTİKASI.....	52
I. KÜLTÜR POLİTİKASI.....	53
J. PERSONEL POLİTİKASI.....	54

IV. BÖLÜM	
AVRUPA BİRLİĞİNİN YARDIM FONLARININ YÜRÜTÜLMESİNDE YEREL YÖNETİMLERİN ROLLERİ.....	56-77
A.GENEL OLARAK YAPISAL FONLARDAN YARARLANMA KRİTERLERİ.....	58
1.Kriter 1: Az Gelişmiş Bölgeler.....	59
2.Kriter 2: Gerileyen Eski Gelişmiş Sanayi Bölgeleri.....	59
3.Kriter 3: İşsizlikle Mücadele ve İş Dünyasında Ayrımcılığın Kaldırılması.....	60
4.Kriter 4: Alternatif Mesleki Becerilerin Kazandırılması.....	61
5.Kriter 5: Kırsal Alan Sorunları.....	61
6.Kriter 6: Düşük Nüfus Yoğunluğu Olan Bölgeler.....	62
7.2000 Yılından Sonra Yapısal Fonlarda Amaçlanan Reformlar.....	62
a) Kriter 1: Geri Kalmış Bölgeler.....	62
b) Kriter 2: Ekonomik ve Sosyal Değişime Uğramış Bölgeler.....	63
c) Kriter 3: Sosyal Yaşama ve Çalışma Hayatına Yönelik Destekler.....	63
B.YAPISAL FONLAR.....	64
1.Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu.....	65
2.Avrupa Sosyal Fonu.....	67
3.Avrupa Tarımsal Yönerme ve Garanti Fonunun Yönerme Bölümü.....	69
4.Balıkçılık Düzenleme Fonu.....	69
5.Uyum Fonu.....	69
C.TOPLULUK İNİSİYATİFLERİ.....	70
1.İntereg II: Sınır Ötesi İşbirliği.....	72
2.Leader II: Kırsal Alanların Gelişimi.....	73
3.Urban: Kentsel Alanların Gelişimi.....	74
4.Topluluk İnişiyatiflerinde Yapılması Düşünülen Reformlar.....	74
D.DİĞER TEŞVİK PROGRAMLARI.....	75
V. BÖLÜM	
YEREL YÖNETİMLERİN SİYASAL ENTEGRASYON SÜRECİNDEKİ ROLLERİ.....	78-93
A.AVRUPA BİRLİĞİ-YURTTAŞ İLİŞKİSİ.....	81
1.Vatandaşlar Avrupası.....	81
a) Avrupa Kimliğinin Yaratılması.....	82
b) Vatandaşlık Haklarının Tanınması.....	82
c) Bireyin Geliştirilmesine Yönelik Politikalar.....	83
2.Avrupa Birliğinin Şeffaflaştırılması.....	84
B.ETKİN BİR AVRUPA BİRLİĞİ.....	85
C.YEREL YÖNETİMLERİN HALKLARI KAYNAŞTIRICI ROLLERİ.....	86
1.Sınır Ötesi İşbirliği Projesi.....	87
2.Kardeş Kent Projesi.....	90
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	94-97
KAYNAKÇA.....	98-105
ÖZGEÇMİŞ.....	106

ÖZET

Avrupa Birliği, ulusüstü küresel bir örgüt olma yolunda ilerlemektedir. Birlik, içişleri, adalet, güvenlik ve dışişleri alanlarında henüz uluslar arası örgüt niteliğinde olsa da Avrupa Topluluğu yetki alanı dahilinde ulusal devletleri bağlayıcı kararlar alabilen ulusüstü bir örgüttür.

Maastricht Anlaşmasıyla birlikte ana sözleşmede yerini alan Subsidiyarite ilkesi Birliğin yerel yönetimlere yaklaşımının temelini oluşturmaktadır. Subsidiyarite, batı siyasal düşünceleri tarihinde ve Katolik düşüncesinde temeli olan bir ilke olarak subsidium (yardımlaşma) kavramından türetilmiştir. İlkenin anlamı üzerinde kesin bir birlikten söz etmek mümkün değilse de, ilkeyi genel olarak toplumun daha yetkili birimlerinin alttaki birimlere, onların kendilerine yeterliliklerini dumura uğratmadan (yok etmeden) yardım edebilmesi olarak anlamlandırabiliriz. Yerel özerkliğin ya da ekonomik rekabetin korunmasına kadar yeterli anlamsal genişliğe sahip olan ilke, yerel yönetimler tarafından kendi varlıklarının Avrupa Birliği çerçevesinde korunmasının garantisi olarak görülmektedir.

Birlik özellikle 1970'li yıllardan sonra kuruluş amaçlarından biri olan refahın Avrupa çapında gerçekleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla yerel yönetimleri araç olarak kullanmıştır. Bu amaçla öncelikle refah devletinin genel standartlarını belirlenmekte, daha sonra da belirlenen standartların gerçekleştirilmesi için yerel yönetimler mali olarak desteklenmektedir. Avrupa Birliği, imar, çevre, ulaşım, enerji, halk sağlığı, kültür ve istihdam alanlarında yerel yönetimler dahil bütün yönetsel birimlerin uyması gereken standartları yasal düzenlemeler halinde belirlemektedir.

Birliğin kurulmasının bir diğer nedeni olan, barışın sürekliliğini sağlamak için siyasal entegrasyonun gerçekleştirilmesi açısından da yerel yönetimler belli görevler üstlenmektedirler. Halka en yakın birim olarak yerel yönetimler, halk ile AB örgütü arasında yakınlaşmanın aracı olmuşlardır. Ayrıca Avrupa halkının birbiriyle kaynaşmasında sınır ötesi işbirliği ve kardeş kent projeleri çerçevesinde yerel yönetimlere de roller düşmektedir.

SUMMARY

(KEYWORDS: European Union, Local Governments, Subsidiarity, Integration)

European Union progresses through the way of becoming a global organization. EU is a supra national organization which can take decisions bounding the nation states within the authority of European Community even if it has an internal affairs, justice, security and external affairs.

Together with Maastricht Treaty, subsidiarity principle which take place in the main treaty is the basic of approaching to local government. Subsidiarity is a concept produced from meaning of as a principle based on Catholic thinking and history of western political ideas. It is not possible to talk about a certain togetherness on the meaning of principle; but this principle can be meant as helping of authorities to their lower units without pretending of their self – sufficiency. Subsidiarity which has sufficient meaningful because of protection from local autonomy to economical competition is seen as a guaranty of protection of self-existence by local governments.

EU uses local governments as a mean to realize welfare which is a goal of founding its through Europe especially after 1970s. By this aim, first of all, it determines general standards of welfare state and then supports local governments financially to realize standards which is determined before. EU determines standards as a legal regulations which necessities following of all administrative units together with local governments in the areas of construction, environment, transportation, energy, public health, culture and employment.

One of the reasons of founding EU is to provide the continuity of peace and for this reason, local governments burdens some duties to realize political integration. Local governments have roles within beyond the boundary cooperation and partnership with a city projects to get on well with public each other.

GİRİŞ

Avrupa'nın bütünleşmesinde yerel yönetimler, entegrasyonun genel gelişim çizgisine uygun roller üstlenmişlerdir. Öncelikle ekonomik bütünleşmeyi sağlamaya çalışan Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere yaklaşımı uzun yıllar ekonomik temelli olmuştur. Bu çerçevede 1992'ye kadar yerel yönetimler Ortak Pazarın gerçekleştirilmesinde etkin roller üstlenmişlerdir.

Birliğin, kuruluşundan itibaren, amaçladığı siyasal entegrasyonun ilk adımlarını atmaya başlamasıyla, yerel yönetimler halka en yakın birimler olarak Avrupa Birliği ile halk arasında köprü rolü üstlenmişlerdir.

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere yaklaşımında anahtar kavram Subsidiyarite (Hizmette Yerellik) ilkesidir. Ülkenin Avrupa Birliği tarafından nasıl algılandığının ortaya konması, Birliği'nin yerel yönetimlere yaklaşımını analiz etmemizi kolaylaştırmaktadır.

Avrupa Birliği açısından yerel yönetimler, sadece Birlik politikalarını uygulayan aktörler değil aynı zamanda bu politikaların uygulama alanlarıdır. Çünkü bireyin günlük yaşamında karşısına çıkan ilk otorite yerel yönetimlerdir. Oysa insanlar Avrupa Birliği gibi ulusüstü bir örgütlenmeyi kendilerine yakın hissetmezler. Sorunlarının çözümlerini ilk elden yerel yönetimlerden beklerler. Bundan nedenle yerel yönetim geleneğinin güçlü olduğu Avrupa'da Birliğin yereli önemsemeyen bir politika izlemesi mümkün değildir.

Birliğin yerel yönetimlere yaklaşımının izini sürmeye başlamadan önce Birliğin örgütsel yapısını ve karar alma süreçlerini incelemek gerekmektedir. Çalışmanın birinci bölümünde bu konu üzerinde durulmuştur. Halen bütünleşmesini tamamlayamadığından Birliğin yapısında sürekli değişiklikler olmaktadır. Bu çalışmada yer alan Avrupa Birliği bölümü ancak bugünün fotoğrafı olarak değerlendirilebilir. Zira büyük bir ihtimalle birkaç yıl sonra bu fotoğrafta aynı kare içinde farklı figürlere rastlanacaktır.

AB'deki yerel yönetim yapılarını tek bir form içinde toplamak oldukça zordur. Avrupa Birliği üyesi 15 ülkede de birbirinden çok farklı yerel yönetim yapıları mevcuttur. Bu yapıları ayrıntılarıyla tanımlamak çalışmanın amacını oldukça aşmaktadır. Bu nedenle genel çizgileriyle bir tanım yapmakla yetinilecektir. Bu anlamda yerel yönetimi, ulusal ve federe devletin merkez yapılanması dışında bir mekana özgü ve özerk yönetsel birimler olarak algılayabiliriz. Buna paralel olarak yerel yönetim kavramını bağımsız değişken olarak ele alabiliriz. Yaptığımız bu tanım doğrultusunda Alman Gemeinde ve Kreis'leri ya da İngiliz County ve District'leri, Fransız Department ve Commun'leri, Hollanda'nın Provinz'leri arasındaki farklılıkları ihmal edeceğiz.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, gerek Subsidiyarite kavramının kendisinden gerekse Avrupa Birliği tarafından algılanış ve uygulanış şekliinden kaynaklanan problemler ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu amaç doğrultusunda öncelikle ilkenin anlamını tarihsel bir süreç içinde ele alacağız. İlkenin hangi amaçlara hizmet ettiği üzerinde durulduktan sonra Birlik içindeki ilkeye farklı yaklaşımları ana hatlarıyla ortaya koymayı amaçlamaktayız.

Üçüncü bölümdeki temel yaklaşımımız, yasaların politikaların somutlaşmış görünüşleri olduğu düşüncesidir. Bu bölümde Birliğin kentsel sorunlara yönelik politikasını, yaptığı yasal düzenlemelere bakarak inceledikten sonra dördüncü bölümde Birliğin yerel yönetimlere kullandığı mali kaynakları araştırılmıştır. Çünkü yerel yönetimler Birlik tarafından onaylanan projeleri yürüten yönetsel birimler olarak mali bakımdan desteklenmektedir.

Son bölümde ise, Avrupa Birliği'nin siyasal entegrasyon sürecinde yerel yönetimlerin, Birlik yurttaşlarıyla AB örgütü arasında, ayrıca halkların kendi aralarında nasıl köprü oluşturduğu üzerinde durulmuştur. Ayrıca Birlik politikalarının etkin olarak yürütülmesinde yerel yönetimlerin önemi ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışma, kendi içinde bütünlüğe sahip ve aynı zamanda birbirleriyle ilintili beş makale şeklinde tasarlanarak gerçekleştirilmiştir. Sonuç ve değerlendirme kısmında da geleceğe yönelik bazı çıkarsamalara yer verilmiştir.

I.BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ

Henüz daha orta çağın sonlarına doğru Avrupa içinde gelişen ticaret ağları bir ortak otorite ihtiyacı doğurmuştur. Ancak her devlet bu birliği kendi hakimiyetinde sağlamayı arzuluyordu. Nitekim Napolyon'un da, Hitler'in de itici gücü Avrupa'ya hakim olmaktır. Ancak bir gücün Avrupa'ya tek başına hakim olamayacağı İkinci Dünya Savaşında yaşanan acı tecrübeler sonunda kesin olarak ortaya çıktı. Savaş sonrasında artık Avrupa'nın birleşme zamanının geldiğine inananların sayısı artmıştı. Birleşme konusu üzerinde fikirlerini açıklayanların dayanakları aynıydı; "Avrupa'da barış ve refahın sürekli bir biçimde sağlanması"¹. Aslında Avrupa Birliği düşüncesi ulus devletlerin oluşumuyla birlikte başlar. Ulus devletler arasında yapılan her savaştan sonra barış anlaşmasıyla birlikte birleşme düşünceleri de gündeme gelmiştir².

İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupa üzerindeki Sovyet tehlikesi de birlik sürecini hızlandırmıştır. Amerika Birleşik Devletlerinin kalıcı barış çabaları öncelikle Almanya ve Fransa arasındaki düşmanlığın yok edilmesini amaçlamıştır. 1951'de stratejik iki kaynak olan kömür ve çeliğin üretimini ve ticaretini düzenlemek üzere ulusüstü kurumsal yapılanmaya sahip olan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Schuman'ın hazırladığı plan gereği kuruldu. Avrupa Birliğini sağlamaya yönelik politikanın düşünsel önderi Jean Monnet olarak görülmektedir. Onun planı ulusüstü yüksek bir otorite gözetiminde Avrupa'nın ekonomik, politik hatta askeri birliğinin sağlanmasını hedeflemektedir³.

¹ İbrahim Canbolat, *Uluslarüstü Sistem; Avrupa Birliği*, Alfa yay, İstanbul, 1998, s.64.

² İlhan Tekeli ve Selim İlkin, *Türkiye ve Avrupa Topluluğu I-Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa'ya Türkiye'nin Yaklaşımı*, Ümit Yayıncılık, Ankara-1993, s.38.

³ Jean Monnet'ten aktaran Canbolat, a.g.e., s.77.

A- AVRUPA BİRLİĞİNİN GENEL YAPILANMASI

Avrupa Birliği kavramı ilk defa 1972’de Paris Zirvesinde Avrupa Topluluğu’nun gelecekte amaçlanan yapısı anlamında kullanılmıştır. Ancak bugüne kadar kelimenin içerdiği anlam tam olarak ortaya konulabilmiş değildir. Çünkü birlik içinde erimenin yarattığı korku, Avrupa Birliği bütünleşmesi tarihinde her zaman yaşanagelmiştir. 1987’de “Avrupa Tek Senedi” kabul edilirken senette “Birlik” kavramının yer alması tartışılmış, ancak kabul edilmemiştir. Tek senetle dış politikanın birlikte yürütülmesi gibi Avrupa Topluluğu’nun görevi dışındaki bir konunun yetki alanına dahil edilmesine rağmen, birlik kelimesinin kullanılmasından özellikle kaçınılmıştır.

Avrupa’nın bütünleşmesi düşüncesinin oluşumundan günümüze, bütünleşmenin yönelimiyle ilgili iki ana eğilim varolmuştur; Federalistler ve Konfederalistler. Federalistler, Batı Avrupa federal sistemleri gibi ulusüstü, egemen yeni bir devlet yapısını öngörürlerken, konfederalistler ulusal bağımsızlık ve egemenliğin devam ettiği, gevşek bağlara sahip devletler topluluğunu düşünmektedirler ⁴. Siyasal birlik konusu parasal birlik sonrasına ertelendiğinden dolayı bugünden gelişimin hangi yönde olacağını kestirmek çok da kolay değildir ⁵. Gelişim yönünü açık tutma stratejisini AB kuruluşundan beri uygulamaktadır. Hangi alanda ilerleme olanaklarına öncelikle sahipse, o alanda ilerleme için gayret sarfetmekte, diğer alanlardaki karmaşık sorunları sonraki tarihlere ertelemektedir. Ekonomik ve parasal birlik konularını gerçekleştirmeden siyasal birliğin sağlanamayacağı düşüncesi, Avrupa Birliği çevrelerinde hakimdir. Herşeye rağmen, Avrupa Birliği siyasal birlik konusunda ilerleyebileceği alanların var olduğunu görmüş ve kendine özgü bir yapı oluşturmuştur. 1991 yılının ilk dönem başkanı Lüksemburg’un önerisi ile federalistler ile konfederalistlerin üzerinde uzlaşmaya varabileceği bir anlaşma taslağı ortaya çıkmıştır. Bu taslağa göre diplomasi, iç ve dış güvenlikle ilgili alanlar ile adalet ve içişleri politikaları uluslarüstü bir yapısı olan Avrupa Topluluğu’nun yetki alanına dahil edilmemiştir.

⁴ Marc Fritzer und Günter Unser, *Die Europäische Union*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1998, s.30-31.

⁵ Beril Dedeoğlu, *Adım Adım Avrupa Birliği*, Çınar Yayınları, İstanbul-1996, s.261.

Bu alanlara özgü uluslararası özellikte (ulusüstü değil) farklı bir mekanizma kurulmuştur ⁶. Almanya, Belçika, Hollanda ve İtalya'nın karşı çıkmasına rağmen İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın ısrarları ve Fransa'nın tarafsız kalması nedeniyle taslak Maastricht Anlaşmasıyla hayata geçirildi. Anlaşmayla Avrupa Birliği tek bir kurumsal çerçeveye dönüştürülmüştür. Ancak anlaşmanın bütünü göz önüne alındığında Avrupa Birliğini bütünüyle temsil eder konumda sadece Avrupa Birliği Zirvesi yer almaktadır. Anlaşmaya göre AB, üç temel direktan oluşmaktadır. (i) Avrupa Topluluğu, (ii) Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ve (iii) Adalet ve İçişleri Politikası. AB Zirvesi üç alanda da karar almaya yetkili tek organdır. Diğer organlar özellikle Avrupa Topluluğu dışındaki karar alma mekanizmalarında sınırlı yetkilere sahiptir. Hatta Avrupa Adalet Divanı sadece Avrupa Topluluğu alanında yetkili kılınmıştır.

Avrupa Birliği'nin hukuksal kimliğinin olmadığı iddia edilmektedir⁷. Bunun sonucu olarak Birlik, uluslararası ilişkilerde herhangi bir bağlayıcı taahhütte bulunamamakta ve antlaşma imzalayamamaktadır. Avrupa Topluluğu ise ulusüstü bir kurum olarak hukuksal kimliğe sahiptir. Bu bağlamda Avrupa Birliği ile Avrupa Topluluğunun karıştırılması sorun oluşturmaktadır. Oysa Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliğinin üç ayağından sadece birini oluşturmaktadır.

Canbolat, "Avrupa Birliği çeşitli üye ülkelerinin oluşturduğu bir siyasal topluluk, ulusüstü liderlik ve otorite ile, siyasal rejim olarak görülebilecek bir örgütlenme biçimi sergileyerek siyasal sistemin tüm özelliklerini kendinde barındırmaktadır" düşüncesini taşımaktadır ⁸. Ancak bu tanımın tamamlanmamış bir entegrasyon süreci olduğunu kabul etmek, Avrupa Birliğinin bugünkü yapısının daha doğru anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca yukarıdaki tanım gereği siyaseten inkar edilemez olan AB, hukuksal kimliğe sahip olmayabilir. Bu anlamda siyasi varlıkla hukuksal varlığın karıştırılmaması gerekmektedir.

Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliğinin üç direğinden en önemlisini oluşturmaktadır. Yapılanması ve içeriği 1987'de Avrupa Tek Senedi ile oluşturulan yapı, Maastricht

⁶ Bahadır Kaleağası, Tek pazardan Ekonomik ve Parasal Birliğe Avrupa Birliğinin Yetkileri ve Karar Alma Mekanizmaları, İKV Yayınları: 132, İstanbul, 1996, s.8-9.

⁷ Kaleağası, a.g.e. s.11.

⁸ Canbolat, a.g.e, s.254.

Anlaşması ile birlikte üç örgütün birleştirilmesiyle Avrupa Topluluğu adını almıştır. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu olmak üzere üç ayrı topluluğu içinde barındıran yapı, hukuksal olarak Avrupa Toplulukları olarak adlandırılmasına rağmen, Avrupa Topluluğu olarak kullanımı galat-ı meşhur olduğundan biz de bu terimi kullanmakla yetineceğiz⁹.

Avrupa Topluluğunun ilgi alanlarının AB'nin teknik altyapısını oluşturduğu söylenebilir. Gümrük birliği, Ortak Pazar, tarım politikası, ticaret politikası, yapısal politikalar, para birliği, uluslararası ulaşım ağları, sağlık, sosyal politikalar, bilim, çevre, eğitim, kültür politikaları, tüketiciyi koruma politikası ve birlik yurttaşlığının yaratılması konuları Avrupa Topluluğu yapılanması içinde yer almaktadır. Avrupa Topluluğu AB'nin ulusüstü örgütlenmesinin görünen yüzüdür. Avrupa Topluluğunun kendi antlaşmaları çerçevesinde aldığı kararları Birlik ülkelerinin hukuksal yapılarına doğrudan etki etmektedir.

Avrupa Birliği'nin ikinci ve üçüncü direğini Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği oluşturmaktadır. İki alanda da karar alma mekanizması hükümetlerarası nitelik taşımaktadır. Kararlar, Bakanlar Konseyinde oy birliği ile alınır. Avrupa Parlâmentosunun danışma ve tartışma platformu olarak yer aldığı mekanizmaya Avrupa Komisyonu sınırlı katkıda bulunur. Bu alanda alınan kararlar topluluk hukukunun parçası olmadığından, gerekli durumlarda ülkelerin parlamentoları tarafından onaylanması gerekmektedir. Kararlar üzerinde Avrupa Adalet Divanının yargılama yetkisi de yoktur.¹⁰ Kararların ancak siyasi sonuçlarından bahsedilebilir.

Ortak dış politika geliştirip uygulama iradesi ilk olarak 1987'de kabul edilen Avrupa Tek Senedi ile gösterilmiş ve 1992 Maastricht Anlaşması ile kurumsallaştırılmıştır. Barışın korunması, insan hakları, üçüncü dünyaya yardımlar, Birliğin dış politikasının

temel parametrelerini oluştururken, silahsızlanma, uzun dönemde Avrupa'nın güvenliğinin sağlanması, modern silahların geliştirilmesi ve Batı Avrupa Birliğinin,

⁹ Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, *Europa von A bis Z*, Europa Union Verlag, Bonn, 1997, s.140.

¹⁰ Kaleağası, a.g.e, s.112

Avrupa Birliği yapılanmasına dahil edilmeye çalışılması güvenlik politikasının temel amalarıdır¹¹.

Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikasının üç temel aracı vardır;

- (a) İşbirliği
- (b) Ortak tavır
- (c) Ortak eylem.

İşbirliği; ye devletler arasında dış politika alanında düzenli ve karşılıklı bilgilendirme ve danışma mekanizmalarını içerir. Belirlenen ortak tavrı ye ülkeler içinde buldukları diğer platformlarda da sürdürmekle yükümlüdürler. Bosna'ya yapılan müdahalede olduğu gibi ortak tavrın yetersiz kaldığı sorunlara karşı ortak eylem kararı da alınabilir.

Tek Pazarla birlikte ortak sınırlarını kaldıran Avrupa Birliği lkeleri i sorunları ile birlikte mücadele etmek zorunda kalmışlardır. Mülteciler sorunu, uyururucuya karşı mücadele, organize suç örgütleri ile mücadele, g politikası ve polis teşkilatının ortak alışması Avrupa Birliği çatısı altına alınmaya çalışılmaktadır. Ayrıca özellikle medeni hukuk ve ceza hukuku alanlarında da hukuksal farklılıkların ortadan kaldırılması amalanmaktadır¹².

B- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ÖRGÜTSEL YAPILANMASI

Avrupa Birliği'nin en son anlaşması olan Amsterdam Anlaşmasına göre; Birlik altı organdan oluşmaktadır; Avrupa Birliği Zirvesi, AB Bakanlar Konseyi, Parlâmento, Komisyon, Adalet Divanı ve Sayıştay. Anlaşmada organ olarak sayılmayan ancak

¹¹ Herman Kreatschell und Günter Renner, "Weg zur EU-Motive, Interessen, Entscheidungen", **Europeaishe Union**, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, Neu Druck 1995, s.213,

¹² Kreatschell und Renner, a.g.m, s.11.

Avrupa Topluluğunun yapılanması içinde söz edilen ve anlaşmanın muhtelif maddelerinde yapılanmaları ve işlevleri hakkında bilgiler verilen danışma komiteleri ve özerk örgütsel yapılanmalar da vardır.

1) Avrupa Birliği'nin Organları

Avrupa Birliğinin organlarını siyasal, teknik ve yargısal nitelikli organlar olarak tasnif edebiliriz ¹³.

a) Avrupa Birliği'nin Siyasal Nitelikli Organları

Organları oluşumları açısından karşılaştırdığımızda siyasal niteliği ağır basan üç kurumla karşılaşırız; AB Zirvesi, AB Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu.

AB Zirvesi, devlet veya hükümet başkanları ile komisyon başkanının biraraya gelmesiyle oluşur. 1961'de biraraya gelmeye başlayan devlet veya hükümet başkanları, 1974 Paris Zirvesinde alınan bir karar doğrultusunda, yılda en az üç kez toplanmaya başlamıştır. Zirve, Avrupa Tek Senedi ile birlikte hukuksal bir zemine kavuşmuş, yılda iki kez toplanmaya başlamıştır. Üye ülkelerin Dışişleri Bakanları ve Komisyondan bir üye de toplantılara katılabilir. AB Zirvesi toplantılarında, Avrupa Birliğinin politikalarının genel eğilimi belirlenir ve diğer AB kurumları bu politikalar ışığında yönlendirilir ¹⁴.

AB Bakanlar Konseyi ise, üye ülkelerin toplantının konusuna göre bir araya gelen bakanlarının oluşturduğu, Avrupa Birliğinin karar ve yasama organıdır. Ancak AB Bakanlar Konseyi klasik yasama organı niteliği taşımamaktadır ¹⁵. Ayrıca yasama işlevinde Konsey en önemlisi olmakla birlikte yetkili organlardan sadece biridir. Özellikle son yıllarda asıl yasama organı olması gereken Parlamentosunun bu konuda yetkileri artırılmıştır. Konseyin Başkanlığı altı aylık dönemlerle üye ülkelere birisi tarafından yürütülmektedir.

¹³ Bayram Coşkun, "Avrupa Birliğinin Örgüt Yapısı ve İdari Organları", yayınlanmamış çalışma, s.7.

¹⁴ Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Basım, İstanbul, 1998, s.96.

¹⁵ Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp, *Avrupa Birliği Hukuku*, Beta Basım, İstanbul, 1997, s.159.

Konsey; çoğunluk, nitelikli çoğunluk ve oybirliği olmak üzere, üç farklı metotla karar alır. Asıl olan Konseyin çoğunlukla karar almasıdır. Nitelikli çoğunluk üye ülkelerin ekonomik ve politik ağırlıkları ve nüfusları gibi ölçütlere göre belirlenmiş bir oy sistemidir. Bu sistemde Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere 10, İspanya 8, Belçika, Yunanistan, Hollanda ve Portekiz 5, Avusturya ve İsveç 4, Danimarka, İrlanda ve Finlandiya 3, Lüksemburg 2 oyluk ağırlığa sahiptir. Nitelikli oy sisteminin geliştirilmesi üye ülkeler arasında denge sağlanmasına yöneliktir. Bu sistemde toplam 87 ağırlıklı oydan 62 oy ve en az 10 farklı üye ülkenin katılımı, karar için yeterli koşulları yerine getirmektedir. Oybirliği ile alınması gerekli kararlara ise her ülkenin katılması şarttır.

AB Bakanlar Konseyi toplantılarının alt yapısını oluşturmak ve Konsey tarafından aktarılmış bazı görevleri yerine getirmek üzere büyükelçilerden oluşan “Daimi Temsilciler Komitesi” oluşturulmuştur. Komite AB organı olmamasına rağmen Konsey’in yardımcı kuruluşu olarak sınırlı sayıdaki alanda ikincil nitelikli, genellikle de yürütmeye yönelik kararlar alır.

Avrupa Parlamentosu (AP), AB’nin üçüncü siyasal nitelikli organıdır. AP, Avrupa Tek Senedi ile başlayan süreçte sadece danışma organı olma niteliğini aşarak yetkilerini artırmış, Maastricht ve Amsterdam Anlaşmalarından sonra Parlamento özelliği daha da belirginleşmiştir. Ancak AP’nin yetkilerinin “Avrupa Topluluğu” yetki alanı dahilinde artırılmasının, AB’nin genel yapılanması içindeki konumunu güçlendirdiği söylenemez. “AP toplulukta güçlenirken, AB’ de güçsüzleştirilmiş, adeta yok sayılmıştır. Çünkü AP ortak dış ve güvenlik politikası ile adalet ve içişleri politikaları karar alma sürecinde aktif olarak yer almaz.”¹⁶

Hâlen Avrupa Parlamentosunda Almanya 99, Fransa, İngiltere, ve İtalya 87’şer, İspanya 64, Hollanda 31, Belçika, Yunanistan, Portekiz 25’şer, İsveç 22, Avusturya 21, Danimarka ve Finlandiya 16’şar, İrlanda 15, Lüksemburg 6 üyeye sahiptir. AP’de toplam 626 üye, beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Avrupa Parlamentosunun iki buçuk yıl için seçilen bir başkanı, 14 başkan yardımcısı ve 19 sürekli komitesi vardır. Parlamento Ağustos dışında her ay bir hafta Strasburg’ta toplanır. Ancak komiteleri ve siyasal guruplar Brüksel’de toplanırlar. AP üyeleri siyasal eğilimlerine göre ve ulus

¹⁶ Tekinalp ve Tekinalp,a.g.e, s.148.

farkı gözetmeksizin siyasal gruplar oluştururlar. Parlâmentonun sekreteryasında yaklaşık 3.300 kişi çalışmaktadır ¹⁷.

b) Avrupa Birliği'nin Teknik Nitelikli Organı; Komisyon

Komisyon bağımsızlığı tam olarak sağlanmış yirmi üyeden oluşmaktadır. Üyeler ülkelerinin temsilcisi değil, ulusüstü kurumsal yapının bürokratlarıdır.

Komisyonun en önemli görevi, birlik anlaşmalarının uygulanmasını sağlamak ve uymayanlara karşı gerekli yaptırımları uygulamaktır. Ayrıca Komisyon Birlik karar alma sürecinde, bir çok konuda ilk inisiyatif sahibi olarak diğer organları harekete geçirir. Son olarak Komisyonun AB'nin yürütme organı olduğunu da vurgulamak gerekir. Komisyonun örgütsel yapısı 26 genel müdürlük, genel sekreterlik ve hukuk müşavirliği gibi çeşitli birimlerden oluşmaktadır. Komisyonun yaklaşık 25.100 çalışanı vardır. Bu sayının sadece 17.300'ü Komisyonun devamlı elemanıdır ¹⁸. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin çalışan sayısının yaklaşık 35.000 olduğunu hatırladığımızda Komisyonun devasa bir örgütsel yapıya sahip olmadığını görebiliriz. Bu yüzden Komisyon uygulamakla yükümlü olduğu projeleri kendi örgütsel yapısıyla başaramaz. Komisyon projelerin koordinasyonu ile yetinir, uygulanmasını ise büyük oranda yerel yönetimlere, üye devletlere, dernek ve vakıflara ya da sanayi ve ticaret odalarına havale eder.

c) Avrupa Birliği'nin Yargısal Nitelikli Organları

Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa Sayıştay'ı, Avrupa Birliği'nin yargısal niteliği olan organlardır.

Avrupa Adalet Divanının (AAD) yetki alanı AT ile sınırlıdır. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri Alanlarında yetkili değildir ¹⁹. AT'nin ulusüstü yapılanması AAD'ye, anlaşmalar bağlamında sınırlı kalmak şartıyla, ulusal yargı sistemi karşısında üstün bir konum sağlamaktadır. Adalet Divanı 15 ayrı ülkeden gelen

¹⁷ Karluk, a.g.e, s.123-127.

¹⁸ Weidenfeld und Wessels, a.g.e, s.154.

¹⁹ Kaleağası, a.g.e, s.11.

aynı sayıdaki hakimden oluşur. Hakimler 6 yıllık süreler için seçilir ve Lüksemburg'ta çalışırlar. Ayrıca 6 savcı mahkemede görev yapmaktadır. Mahkemede yaklaşık 950 personel çalışmaktadır.

Avrupa Sayıştay'ı ise Birliğin hesaplarını denetlenmektedir. Maastricht anlaşması ile Topluluk organlarına dahil edilmiştir. Sayıştay da 15 üyeden oluşmaktadır. Avrupa Sayıştay'ı hesapları denetlemekle görevli olduğu halde, yargılama yetkisine sahip değildir²⁰. Ancak kurumun adı batı kaynaklarında yüksek mahkemeyi de içeren anlamsal genişliğe sahip olduğundan, geleceğe yönelik olarak kurumun yetkilerinin yargısal nitelik kazanacağı öngörüsünde bulunabiliriz. AB'nin gelişim çizgisi bu öngörümüzü doğrulamaktadır. AB kuruluşundan beri oluşturmak istediği kurumları önce iskelet olarak kurmuştur. Kurulan iskeletin içeriği ise zamanla uzlaşma yolu ile doldurulmuştur. Avrupa Sayıştay'ı, bugün için Topluluğun özerk kurumsal yapılanmalarını denetlemekte güçlük çekmektedir. Yetki karmaşasının Birliğin gelişimi ile birlikte giderileceği, Sayıştay'ın yetkilerinin artırılacağı tahmin edilmektedir.²¹

2) Avrupa Birliği'nin Danışma Komiteleri

Topluluk çatısı altında faaliyette bulunan danışma komitelerinin ortak özelliği toplumun örgütlenmiş kesimlerinin temsilcilerinden oluşmasıdır. Bu yüzden korporatif yapıdaki bu komiteler, modern siyasal hayatın terkedilmiş yapılanmaları olduğundan dolayı eleştirilmektedir²². Oysa temsili demokrasinin dayanaklarının sorgulandığı günümüzde, alternatif yapılanmaların sistemle uyumlaştırılmasına çalışıldığı ortadadır. Sivil toplum yapılanmalarının sistemin çevre ile uyumunun sağlanmasında oynadıkları rol inkar edilemez boyuttadır. Danışma komitelerinin Avrupa Topluluğu içinde oynadıkları rolü, sistem-çevre uyumunu olarak görebiliriz²³. Bu anlamda komiteler Avrupa entegrasyonunun birer parçasıdırlar.

²⁰ Tekinalp ve Tekinalp, a.g.e, s.219.

²¹ Weidenfeld und Wessels, a.g.e, s.182.

²² Tekinalp ve Tekinalp, a.g.e, s.224-225.

²³ Siyasal sistemlerin statik bir yapıda olmamaları, içeriden ve dışarıdan gelecek baskı ya da tehditlere karşı esnek ve dinamik bir durumda olmaları, kendisine yöneltilen taleplere uzlaşma içinde tepkiler verebilme yeteneğine sahip olmaları gerektiği sistem yaklaşımının özünü oluşturmaktadır.

Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi gibi başlıca iki büyük komite dışında komiteler de yer almaktadır.

Ekonomik ve Sosyal Komite üretici, çiftçi, işçi, taşıyıcı, serbest meslek, küçük esnaf gibi ekonomik ve sosyal hayatın farklı kesimlerinden gelen temsilcilerden oluşmaktadır. Komitede özellikle işçiler, işverenler ve serbest meslek sahipleri organize hareket etmektedirler. Komite, dört yıllığına seçilen 222 üyeden oluşmaktadır. Üyeler, ülkelerinin politikalarından bağımsız çalışmaktadırlar. Komitenin görevi, Avrupa Topluluğu anlaşmasının kendini yetkili kıldığı alanlarda Bakanlar Konseyini ve Komisyonu bilgilendirmektir. Komite, Parlâmento tarafından da dinlenilme hakkını istemektedir.

Bölgelerin Avrupa Topluluğu ile ilk temasları, Topluluğun özellikle bölgelere yönelik politikaları belirlenme aşamasında iken, bölgelerin kendi ulusal yönetimlerinin AB çatısı altında izleyecekleri politikaları üzerinde belirleyici baskılar yapmalarıyla başlamıştır. 1980'li yıllardan sonra bölgeler bu temasların sonuçlarını yeterli bulmamışlar, doğrudan Avrupa Topluluğu ile temasa geçmişlerdir. Topluluğun karar sürecini etkileyebilmek için Brüksel'de bürolar açmışlar ve lobicilik yapmışlardır. 1988 yılında 42 üyeli Yerel Yönetimler ve Bölgeler Ortak Komitesi kurulmuştur. Bu kurumda yerel yönetimler ve bölgeler temsilcileri eşit sayıda yer almaktaydı ²⁴.

Bölgeler ve Yerel Yönetimler Ortak Komitesi 1994'de Ekonomik ve Sosyal Komite örnek alınarak Bölgeler Komitesi adı altında yeniden yapılandırılmıştır. 222 asıl 222 yedek üyesi dört yıl için seçilir ve bağımsız çalışırlar. Birlik anlaşmasına özellikle Almanya ve İspanya'nın etkileriyle dahil edilmiştir. Anlaşmalarda sayılan konular dışında olsa da, bölgesel menfaatler söz konusu olduğunda Bölgeler Komitesi, kendiliğinden görüşlerini Konsey'e ve Komisyon'a bildirme hakkına sahiptir.

Komite'nin üyelerinin ülke içinde nasıl belirleneceği açıkça anlaşmalarda yer almadığından yerel yönetimler ile bölge yönetimleri arasında tartışma ortamı yaratılmıştır. Örneğin Almanya göndereceği 24 üyenin 21'ni eyalet temsilcilerinden seçerken, 3 üyenin yerel yönetimlerden seçilmesine izin vermiştir. Temsildeki

²⁴ Rudolf Hrbek und Sabine Weyand, **Betrifft: Das Europa der Regionen**, München, 1994, s.86-100

yetersizlik yerel yönetimlerin muhalefeti ile karşılaşmıştır. Eyaletler ise kendi temsilcilerinin de yerel temsilciler olarak algılanmasında ısrar etmekte 25. Bölge tanımındaki farklılıklar nedeniyle diğer ülkelerden katılan üyelerin temsil yetenekleri de farklıdır. 1994 yılında ilk oluşan mecliste bazı ülkelerde bölge yönetimlerinin de olmaması nedeniyle yerel yönetimlerin temsilci sayısı 90 iken bölgesel yönetimlerin temsilcisi 99'du. Hatta Danimarka'nın Amtskommün'lerinden katılan dört üye de yerel delege sayıldığında yerel-bölge dengesi 94'e karşı 95 olmaktadır 26.

Avrupa Birliği merkezileşme suçlamalarını Bölgeler Komitesini kurarak cevaplamıştır 27. Avrupa Birliği Komite'nin çalışmalarını entegrasyon sürecinin bir parçası olarak değerlendirirken, yerel ve bölgesel yönetimler de AB politikalarını çıkarları doğrultusunda yönlendirmek istemektedirler. Komite sekiz alt komisyona ayrılarak çalışmakta, ilgili konularda görüşlerini Konsey'e ve Komisyon'a sunmaktadır.

AB çatısı altında yukarıda sözü edilen komitelerin dışında Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Danışma Komitesi, Para Komitesi, Göçmen İşçiler ve Sosyal Güvenlik Komitesi, Avrupa İş Güvenliği ve Sağlık Ajansı gibi danışma, koordinasyon ve bilgi toplama ile görevlendirilmiş bir çok yan kuruluş bulunmaktadır.

3) Özerk Örgütsel Yapılanmalar

Avrupa Birliği çatısı altında yer almakla birlikte özerk nitelikli kurumlar da bulunmaktadır. Bu kurumların en önde gelenleri; Avrupa Yatırım Bankası (AYB) ve Parasal birlik süreciyle birlikte kurulan Avrupa Merkez Bankasıdır.

Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Birliği'nin mali özerkliğe sahip bir örgütüdür 28. Kalkınmaya yönelik projeleri kredilendirmektedir. Üyeleri AB'ye üye devletlerdir. Büyük oranda üye ülkelerdeki geri kalmış yöreler için hazırlanan projeleri finanse eden Banka, ayrıca Akdeniz ve Doğu Avrupa ülkeleri ağırlıkta olmakla birlikte 130 farklı ülkedeki kalkınma projelerine kredi sağlamıştır. 1996'da banka toplam 23.2 Milyar

²⁵ Horst Heberlein "Maastricht II-Einstieg in das Europa der Kommunen", Bayerische Verwaltungsblätter, 1-1996, s.5.

²⁶ Hrbek und Weyand, a.g.e, s.137.

²⁷ Kreatschell und Renner, a.g.m, s.26.

²⁸ Canbolat, a.g.e. s143.

ECU kredi kullandırmıştır. Bu kredi pastasından en büyük payı doğal olarak AT bölgeleri 20 Milyar ECU ile almıştır. 2,3 Milyar ECU'su Doğu Avrupa ülkelerine geriye kalanı da diğer ülkelere kullanılmıştır. Bankanın merkezi Lüksemburg'tadır.

Türkiye'de de bir çok alt yapı yatırımının finansmanında AYB'nin kredileri kullanılmıştır. SEKA Akdeniz ve Dalaman Kağıt Sanayisine, Birinci Boğaz Köprüsüne, Keban, Karakaya, Gökçekaya Barajlarına, İzmir, Haydarpaşa, ve Mersin Limanları konteyner tesislerine, Gediz ovasının sulama sistemine, telekomünikasyon sisteminin modernize edilmesine finansal destek AYB tarafından sağlanmıştır ²⁹.

Avrupa Birliği'nde parasal birlik aşamasına geçişin en önemli örgütsel altyapısını Avrupa Merkez Bankası oluşturmaktadır. Bankanın karar organı parasal birlik üyesi ülkelere seçilen bir başkan, bir başkan yardımcısı ve dört üyeden oluşan yönetim kurulu ile Avrupa Birliği ülkeleri merkez bankası başkanlarından oluşmaktadır. Bankanın merkezi Frankfurt'tadır. İlk başkanı Fransız'dır. Bankanın asıl amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka Euro-Banknotlarını çıkarma yetkisine sahiptir. Bozuk para çıkarma yetkisi belli kotalar dahilinde üye ülkelere aittir.

Banka örgütsel özerkliğe sahiptir. Karar organı üyeleri de bağımsız çalışabilme güvencesine sahiptir. Yönetim kurulu üyeleri sekiz yıllığına ve bir defaya mahsus olmak üzere seçilirler.

Ayrıca AB yapılanması içinde Europol (Avrupa Polisi), Avrupa Çevre Ajansı, Mesleki Eğitimi Geliştirme Avrupa Merkezi gibi farklı kurumsal yapılanmalar da mevcuttur. Bunların en önemlisi Avrupa Polisi sayılabilir. Ancak bu örgüt bir bilgi toplama merkezinden fazla bir içeriğe sahip değildir. Adalet ve İçişleri Alanlarındaki işbirliğine bağlı olarak gelişmekte ve yetkilerini artırmaktadır.

²⁹ Karluk, a.g.e, s.363.

C- AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KARAR ALMA

1) Karar Alma Süreçleri

Avrupa Birliği'nde karar alma süreçleri oldukça karmaşıktır. Ancak bu karmaşık yapıyı Avrupa Parlamentosunun karar alma sürecindeki yerini ölçüt olarak dört kategoriye ayırabiliriz.

- (a) Avrupa Parlamentosu'na danışılarak karar alma,
- (b) İşbirliği ile karar alma,
- (c) Ortak karar alma,
- (d) AP onayına bağlı karar alma.

Avrupa Parlamentosu'na danışılarak alınan kararlarda süreç; Komisyonun önerisi, Ekonomik ve Sosyal Komitenin ya da Bölgeler Komitesi'nin görüşünden sonra AP'nin de görüşü alınarak, AB Bakanlar Konseyi'nde kararın alınması şeklinde işlemektedir. Birlik yurttaşlığı, vergi mevzuatı, sanayi politikası, tarım politikası, Avrupa Merkez Bankası sistemi, yapısal yardımlar ve rekabet kuralları gibi alanlarda alınan kararlarda bu süreç işletilmektedir³⁰.

İşbirliği ile karar alma süreci ise şöyle işlemektedir; Komisyonun uzman raporlarına dayanarak hazırladığı öneri, Ekonomik ve Sosyal Komite yada Bölgeler Komitesi'nin görüşü alındıktan sonra Parlâmentoya gelir. Parlâmentonun da görüşünü bildirmesinden sonra Bakanlar Konseyi ortak tavrını açıklar. Parlâmento ortak tavrı salt çoğunlukla onaylar ya da üç ay içinde karara varamazsa, Bakanlar Konseyi nitelikli oy çokluğu ile karara varabilir. Eğer Parlâmento ortak tavrı mutlak çoğunlukla reddederse Bakanlar Konseyi ancak oybirliği ile kararı alabilir. Eğer Parlâmento ortak tavrı mutlak çoğunluğa dayanarak değiştirirse, yeniden oluşan ortak tavır Komisyona gelir. Eğer Komisyon Parlâmentonun değişikliklerini benimser yönde görüş bildirirse, Bakanlar Konseyi nitelikli oy çokluğu ile karara varır. Ancak Bakanlar Konseyi değişiklikleri yeniden tanımlamak ya da Komisyonun görüşünü bildirdiği belgeye almadığı değişiklikleri yapmak istiyorsa oybirliği ile karar almak zorundadır. Ulaştırma

³⁰ Kaleağası, a.g.e, s.99-101.

Politikası, iş güvenliği ve iş sağlığı, mesleki eğitim, bölgesel kalkınma fonu ve sosyal fon uygulama kararları, Avrupa ötesi altyapı ağları gibi alanlarda kararlar bu süreç dahilinde alınmaktadır ³¹.

Avrupa Topluluğunda ortak karar alma süreci ise şöyle işlemektedir; Komisyon önerisi Ekonomik ve Sosyal Komite ya da Bölgeler Komitesi görüşü ile birlikte Avrupa Parlamentosuna gelir. Parlamento görüşünü bildirdikten sonra AB Bakanlar Konseyi ortak tavrı açıklar. Bu aşamadan sonra Parlamento üç yol izleyebilir;

(a) Ortak tavrı salt çoğunlukla onaylar ya da üç ay içinde karara varamazsa, Konsey' in metni karar olarak alınmış sayılır.

(b) Ortak tavrı mutlak çoğunlukla reddederse, karar reddedilmiş sayılır.

(c) Ortak tavrı mutlak çoğunlukla değiştirirse, yeni ortak tavrı Komisyonun görüşü ile birlikte Bakanlar Konseyine sunulur. Bakanlar Konseyi, metni olduğu gibi nitelikli oy çoğunluğuyla onaylarsa karar alınmış olur. Ancak metni onaylamaz ise Uzlaştırma Kurulu devreye girer. Kurulda uzlaşma sağlandığında, uzlaşılan metni AP mutlak çoğunlukla, Bakanlar Konseyi de nitelikli çoğunlukla onaylarsa karar alınmıştır. AP uzlaşılan metni altı hafta içinde onaylamazsa karar reddedilmiştir. Eğer uzlaşma kurulunda altı hafta içinde anlaşma sağlanamaz ise, Bakanlar Konseyi nitelikli oy çokluğuyla ortak tavrına geri dönebilir ya da değişiklik yapabilir. Bu durumda ortak tavrı AP mutlak çoğunlukla reddederse, karar alınamamıştır. Eğer AP, altı haftada karara varamazsa Konseyin metni karar olarak alınmıştır.

Serbest dolaşım, yerleşme serbestliği, diplomaların tanınması, ülkelerin farklı mevzuatlarının yakınlaştırılması, tüketicinin korunması gibi alanlarda yukarıdaki süreç kullanılarak kararlar alınmaktadır.

Topluluk içindeki çok sınırlı sayıdaki kararlarda AP'nin onayı şart olarak aranmaktadır. Bu süreç ise şöyle işlemektedir; Komisyon önerisi Ekonomik ve Sosyal Komite ya da Bölgeler Komitesinin görüşü ile birlikte Bakanlar Konseyine gelir. Bakanlar Konseyi bir karara varır. Parlâmento alınan bu kararı onaylar ya da onaylamaz. Şayet

³¹ Kaleağası, a.g.e, s.102.

onaylamazsa, tasarı Bakanlar Konseyine geri döner ve Konsey isterse süreci tekrar başlatabilir. Avrupa Merkez Bankasının tüzük değişiklikleri, Parlamento seçim sistemi değişiklikleri, yapısal fonlarla ilgili çerçeve düzenlemeler, tam üyelik, ortaklık anlaşmaları, topluluk bütçesi için önemli mali etkisi olan anlaşmalar Parlamentonun onayı ile geçerlilik kazanabilir.

2) Kararların Hukuksal Nitelikleri

Topluluk içinde alınan kararların hukuksal nitelikleri farklı olabilmektedir. Kararları hukuk dünyasında doğurduğu sonuçlar bakımından dörde ayırabiliriz.

- (a) Tüzükler,
- (b) Yönergeler,
- (c) Kararlar,
- (d) Görüş ve Tavsiyeler ³².

Tüzükler, Birlik ülkelerinde herhangi bir iç düzenlemeye gerek olmadan uygulamaya konulabilmektedir. Avrupa Birliği'nin en son anlaşması olan Amsterdam anlaşmasınının 249. Maddesine göre; "Tüzükler genel bir geçerliliğe sahiptirler. Bütün kısımlarıyla bağlayıcıdır ve üye devletlerde doğrudan doğruya uygulanabilirler."

Yönergeler ise, yönelttikleri amaç açısından bağlayıcıdır. Ancak, üye ülkeler tarafından yönergede belirtilen süre içinde iç hukuka alınır ya da iç hukukta yönerge ilke ve kuralları yönünde değişiklik yapılır ³³. Amsterdam anlaşmasınının 249. Maddesinin üçüncü paragrafı şöyledir; "Yönergeler, yöneltildiği her üye devlet için ulaşılacak amaç bakımından bağlayıcıdır, ancak şekil ve aracın seçimi ulusal makamlara bırakılmıştır."

Kararlar, sadece çıkarılan kişi açısından bağlayıcılık taşırlar. Cezai, hak kazandırıcı ya da bir borçtan istisna olmayı içerebilir. Kararlar, bir ülkeyi ya da gerçek ve tüzel kişileri muhatap alabilir.

³² Fritzer und Unser, a.g.e, s.74.

³³ Tekinalp ve Tekinalp, a.g.e, s.57.

Tavsiye ve Görüşler, hukuksal açıdan bağlayıcı değildirler. Tavsiye, herhangi bir konuda davranış tarzını öğütleyen, ikna etkisine dayalı beyandır. Görüş ise, üçüncü kişinin isteği üzerine hazırlanır.

Anlaşıldığı üzere kararların hukuksal sonuçları birbirinden çok farklıdır. Avrupa Topluluğunun kararlarının bu ilkeler çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.



II.BÖLÜM

SUBSİDİYARİTE (HİZMETTE YERELLİK)İLKESİ

A- SUBSİDİYARİTE İLKESİNİN TANIMI, AVRUPA BİRLİĞİ ANTLAŞMALARINA GİRİŞ SÜRECİ VE FONKSİYONLARI

1) Subsidiyarite İlkesinin Tanımı

Türkçe'ye "yetki ikamesi" ya da "hizmette yerellik ilkesi" olarak çevrilebilen subsidiyarite (subsidiariteat) kavramı, latince subsidium³⁴ (yardımlaşma) kökünden türemiştir. Genel olarak alt toplumsal yapılar ile üst toplumsal yapılar arasındaki ilişkileri düzenleyen bir ilkedir. Kavram eski Roma tanrısı Janus gibi çift yüzlüdür. Bir taraftan bireyi toplumsal kurumların odağına yerleştirirken, diğer taraftan toplumun bireyin karşısında öncelenmesine zemin oluşturmaktadır. AB Komisyonu eski başkanı Santer'in belirttiği gibi, Subsidiyarite ilkesi üzerindeki fikir birliği, ancak ilkenin farklı yorumlara açık olmasından dolayı mümkün olduğu görülmektedir³⁵.

Subsidiyarite ilkesi üzerine yapılan arkeolojik kazılar, Aristo'nun "insanın siyasal bir hayvan" olduğu tezine ve buna bağlı olarak toplumun kendisinden kaynaklanan haklara sahip olmadığı, toplumsal bir örgüt olarak devletin meşruiyetini bireye hizmet ederek sağladığı görüşüne³⁶ kadar uzanabilmektedir. Eğer ilke, devletin bireyin tek başına güç yetirebileceği işlere müdahalede bulunmaması olarak anlaşılırsa, ilkenin liberal devlet anlayışına yakınlığı açıkça ortaya çıkmaktadır.

³⁴ Helmut Lecheler, *Das Subsidiaritätsprinzip*, Duncker und Hummbolt, 1993, Bonn, s.31.

³⁵ Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konseyi, *Hizmette Yerellik İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 1995, Ankara, s.5.

³⁶ Lecheler, a.g.e., s.127.

İlke 19. yüzyılda moda olan liberal düşüncelerden etkilenen Papaların fetvalarında da yer almıştır. Daha sonra 1931 yılında yayınlanan “Quadraesimo anno” adlı fetvada ilke ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. “Kişinin kendi inisiyatifi ve gücü ile başarabileceklerinin ondan alınarak toplumun görevi haline getirilmesi adaletle bağdaşmaz... Toplumsal işlevler yerine getirilirken, toplumsal yapının öğeleri korunmalı ve hiçbir zaman bu yapılar dağıtılıp birlik içinde eritilmemelidir”³⁷ şeklinde açıklanmıştır. Aynı fetva “toplumun sadece bireylerin yan yana gelmesinden oluşan bir yapı olmadığını, piramitsel ve dikey olarak sınıflandırılmış toplumsal yapıların var olduğunu”³⁸ da belirterek ilkenin bu şekilde katmanlaştırılmış toplumun muhafaza edilmesi amacına dönük olduğu da ortaya konmuştur. 1930’lu yılların totaliter sistemlerin egemenliğinde geçtiği düşünülürken, ilkenin, bireyin kendi sorumluluğunu ve haklarını vurgulaması bakımından önemi daha çok ortaya çıkmaktadır. Çünkü totaliter sistemlerde birey toplum uğruna feda edilmiştir. Bu nedenle totalitarizm bireyi hak sahibi değil, sadece sorumluluk sahibi olarak görür. Oysa aynı yıllarda İtalya’daki faşist yönetimin hemen yanbaşındaki Vatikan bireyin haklarından bahsetmektedir. Aynı fetvanın devamında piramitsel ve dikey toplumsal yapılardan bahsedilmesini dinsel öğretinin etkisi olarak değerlendirebiliriz. Bu şekildeki tezatları birleştirme gayretlerini, din adamlarının modernite karşısındaki refleksi olarak algılayabiliriz. Ancak Subsidiyarite ilkesinin işlevi de birarada olamaz gibi görülen düşünceleri uzlaştırmaktır. Bu anlamda birey-toplum ikilemi ilke çerçevesinde algılandığında bir tezatlık ifade etmemektedir. Nitekim ilkenin amacı bireyi toplumsal sorumluluklarından azat etmek değil, sadece somut toplumsal kuralları müdahalecilik ve aşırı kuralcılığa karşı korumaktır. Bu bağlamda ilkenin üniter devlet yapısına ve eşitlikçi toplumsal yapıya karşı olduğu söylenebilir³⁹.

Ancak Aquinolu Thomas, Montesquie, Tocqueville, Abraham Lincoln, Rotteckt, Ketteler ve bir çok liberal düşünürde de izlerine kolayca rastlayabileceğimiz subsidiyarite ilkesini, sadece Katolik düşünce yapısı içine hapsetmek doğru değildir.

³⁷ Lecheler, a.g.e., s.30.

³⁸ Anne Cathaly-Stelkens, *Kommunale Selbstverwaltung und Ingerenz des Gemeinschaftsrechts*, Nomos Verlag, Baden Baden, 1996, s.86.

³⁹ Paul-Ludwig Weinacht, “Aktive und passive Subsidiariteat: Prinzipien europaischer Gemeinschaftsbildung”, *Aus Politik und Zeitgeschichte-Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 13.Januar 1995, s.35.

İlkenin Katolik düşünce yapısı içindeki önemi reddedilemez olmakla birlikte onun “insanlığın ortak mirası” seviyesine yükseldiğini kabul etmek gerekmektedir⁴⁰.

İlke, alttan yukarı doğru şekillenen bir devlet yapılanmasına yol açan anlamıyla birlikte federal sistemin kapılarını da aralamaktadır. Hatta ilkeyi ulus devletinin karşısında bir yapılanma olarak algılayarak, ilkenin AB’yi “balkanlaşma”⁴¹ tehlikesiyle karşı karşıya bırakacağı korkusunu taşıyanlar da bulunmaktadır. Bunları “devletçi-egemenlikçi” olarak sınıflandırmak hiç de zor olmayacaktır⁴². Ancak subsidiyarite ilkesi ile paylaşılanın egemenlik olmadığını, sadece yerelin yıllardan beri elindeki yetkileri merkezi bir yapılanma olan AB’ye devretmede isteksiz davrandığını, bu isteksizliğini de subsidiyarite ilkesi ile teorik olarak desteklemeye çalıştığını, ilkenin birlik içinde ilk tartışılmaya başlandığı zamanlarda kavramak oldukça güç olmuştur. Yoksa yerelin AB çatısı altında bir bütünleşmeye karşı olduğu söylenemez Buna rağmen ilkenin, reel politik yaşamda merkezi güçler ile çevresel güçlerin iktidar savaşında her iki taraf bakımından da argüman olarak kullanıldığı, çevrenin federal bir sistem kurma amacıyla hareket ettiğini gözden uzak tutmamak gerekmektedir.

İlkenin Avrupa Birliği anlaşmalarına geçiriliş amacı, birliğin yetkilerini devamlı artırmasının önüne geçebilmektir. Bu noktada birliğin görevlerinin artmasından rahatsız olan baş aktörler ulusal devletlerdir. AB karşısında ulusal devletlerin aşınan yetkilerinin koruması amaçlanmaktadır.

Merkezileşmenin önüne geçilmesi talebi karşısında birlik bürokratları farklı ve dinamik bir gelişme sürecini keşfettiler. Birliğin bazı görevlerin dört farklı düzeyde (Birlik, Ulus-Devlet, Bölge ve Yerel Yönetim) yerine getirilebileceğini gördüler. Böylelikle merkezileşme suçlamasından da kurtulacaklardı. Örneğin kentlerin yolları belediyeler tarafından plânlanırken, kentsel bağlantılar bölgeler tarafından, bölgesel bağlantı yolları

⁴⁰ Lecheler, a.g.e., s.140.

⁴¹ Günter Hirsh, “Die Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips auf die Rechtsetzungsbefugnis der EG”, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlands, nr. 330., Saarbrücken 1995, s.5.

⁴² M.Can Baydorol, “ AT İçinde yeni Eğilimler: yeni Bir Örgütlenme Arayışı İçinde AT de İkame Etme (Subsidiyarite) Kavramına Bağlı Olarak Geliştirilen Bakış Açıları”, İKV Dergisi, Sayı:99, Ocak 1992, s.20.

ulusal devletler tarafından, Avrupa Birliğini coğrafi olarak aşan ulaşım ağlarının ise Birlik tarafından planlanması düşünülmüştür⁴³.

Özetlemek gerekirse kısaca subsidiyarite ilkesi, anne baba ile çocukların ilişkisine benzemektedir. Çocuğun tek başına güç yetiremeyeceği işlere anne baba yardım eder. Çocuğun başarabileceği işlere ise anne babanın karışması hoş görülmez. Yani ilke hem özerkliğin, hem de korumacılığın birlikte varoluşunu gerektirmektedir⁴⁴.

2) Subsidiyarite İlkesinin Avrupa Birliği Antlaşmalarına Giriş Süreci

Subsidiyarite ilkesi Roma Anlaşması imzalanmadan önce de birliği kurmak isteyenlerin tartıştığı bir konuydu. Birlik kurulma aşamasında taraflar birlikte hareket alanı yaratacak, en küçük boyutta yönetsel birim kurmayı amaçladıklarından subsidiyarite ilkesi önlerini açmıştır. Avrupa Kömür ve Çelik Birliği anlaşmasının 5.maddesinin birinci ve üçüncü paragraflarında Birliğin görevlerini “sınırlı müdahalelerle” yerine getireceği belirtilmektedir⁴⁵.

Ortak Pazar anlaşmasının bir çok maddesi subsidiyarite ilkesinin düşünsel çerçevesine uygun olarak yazılmıştır. Ortak Pazar anlaşmasında da yer alan “yönerge” şeklinde alınan kararlar, ilkenin en belirgin uygulama alanını oluşturmaktadır. Çünkü yönergelerin hangi şekilde ve hangi araçlarla uygulanacağını tercihi üye ülkelere bırakılmıştır. Alınan kararların üye ülkelerin hukukunda doğrudan geçerli olması önlenerek, ülkeler arasındaki anlayış ve uygulama farklılıkları gözetilmiştir. Her ülke belirlenen genel ilkeler çerçevesinde alınan kararın (yönergenin) nasıl uygulanacağına kendi geleneğini de bozmadan karar verebilecektir. Uygulamaya dönük düzenlemelerde yereldeki farklılıkların gözetilmesi subsidiyarite ilkesi gereğidir.

1975’de Tindemans’ın AB komisyonuna sunduğu raporda ilke kavram olarak yer almasa da AB’nin kurulmasının merkezi bir süper devlet amaçlamadığı açıkça

⁴³ Marcell von Donat, “Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der Europäischen Kommission” , **Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union** (Hrgs. Rudolf Hrbek), Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995, ss.11-13.

⁴⁴ Christiane Florin, **EU-Reform-Das haben Sie davon, Verlagsbeilage der Vertretung der Europäischen Kommission** , Verlagsbeilage der Vertretung der Europäischen Kommission, Bonn

⁴⁵ Lecheler, a.g.e., s.21.

belirtilmiştir⁴⁶. 1984'deki Spinelli raporunda ise, ilke kavram olarak da yer almıştır. Raporun önsözünde yer alan “ortak organlar, üye ülkelerin her birinden yine o ülkeler için ve onlardan daha etkili bir şekilde başarabileceği işler için, subsidiyarite ilkesi gereği yetkili olmalıdırlar” cümlesi ilkenin AB organları tarafından nasıl algılandığına da ışık tutmaktadır.

1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedinin 130. Maddesiyle birlikte subsidiyarite ilkesi ilk kez birlik antlaşmalarında kavram olarak yer almaktadır. Senedin 130. Maddesi, çevre sorunları ile ilgili işlerden Topluluk düzeyinde daha iyi yerine getirilebilecek olanlara dair yetkileri ülkeler düzeyinden alarak Avrupa Topluluğuna vermiştir.

Subsidiyarite ilkesi son olarak Avrupa Birliğinin kurucu antlaşması Maastricht Antlaşmasının 3. Maddesinin b fıkrasında yerini almıştır. Maastricht antlaşması ile konulan ve Amsterdam değişikliklerinde olduğu gibi korunan madde şöyledir; “Topluluk antlaşmasının kendisine tanıdığı yetkiler dahilinde ve belirtilen amaçlar için etkinlikte bulunur. Topluluk belirlenmiş yetkiler dışında kalan alanlarda ise subsidiyarite ilkesi gereğince hareket eder. Üye devletler düzeyinde yeterli derecede yerine getirilmeyen ve belirlenen amaçlara Topluluk düzeyinde daha iyi ulaşılabileceği belirlenen etkinlikler subsidiyarite ilkesi gereğince yerine getirilir. Topluluğun etkinliği antlaşmadaki amaca ulaşmak için gerekli olan ölçüden fazla olamaz”.

Subsidiyarite ilkesinin yukarıdaki şekilde antlaşmalarda yer almasının belli başlı sonuçları şunlar olmuştur;

(a) Antlaşmada yer aldığı şekliyle ilke, sadece Birlik antlaşmalarında yer almayan durumlara özgü olarak uygulama alanı bulmuştur. Birliğin ikincil nitelikteki kararları bu ilke çerçevesinde zamanla ayıklanma işlevine tutulmuştur. Birmingham zirvesinden bu yana AB Komisyonu subsidiyarite ilkesi gereği kaldırılması ya da yeniden düzenlenmesi zorunlu olan yasal düzenlemeler konusunda yıllık düzenli raporlar hazırlamaktadır.

⁴⁶ Lecheler, a.g.e., s.23.

(b) Anlaşmada belirtildiği gibi ilkenin sadece Topluluk ile üye ülkeler arasındaki yetki karmaşalarında kullanılması öngörülmüştür. Amacı ise üye ülkelerin haklarını korumaktır. Ancak ilkenin böylesine dar yorumlanması bölge yönetimleri ile yerel yönetimlerin tepkisini çekmiş, bu idareler antlaşmanın kabulünden bugüne değin anlaşmayı kendi lehlerine genişletmeye çalışmaktadırlar.

(c) Antlaşmada yer alan “yeteri kadar” , “daha iyi” kavramlarının hukuksal içerikten yoksun olduğu söylenmektedir. Bu yüzden kavramlar üzerinde oluşabilecek ayrılıkları gidermek için ilkenin Avrupa Adalet Divanıca yerel yönetimler tarafından açılan davalar sonucunda devamlı yorumlanarak açıklığa kavuşturulması istenmektedir. Mahkeme ise böylesi bir görevi hukuksal değil politik addetmektedir.

(d) Topluluğun etkinliğinin ölçülülüğü de belirlenmemiş bir kavram olarak zamanla içeriğinin oluşması sürecine bırakılmıştır. Belirsiz bazı ilkeler ve amaçlar koyarak konulan bu amaç ve ilkelerin içeriğinin zamanla belirlenmesi AB'nin kuruluşundan beri gelen temel ilerleme yöntemidir.

İlk tartışılmaya başlandığında içi boş büyüsel bir kavramla karşı karşıya kalındığı sık sık dile getirilen subsidiyarite ilkesinin somutlaşması yolunda Avrupa Parlamentosu ve özellikle AB Komisyonu tarafından çeşitli raporlar hazırlanmış ve Komisyon düzenli olarak ilkenin kullanımına yönelik olarak yıllık raporlar yayınlanmıştır. Bu raporlar çerçevesinde Birliğin ikincil hukuksal kaynakları arasından ilkeye uymayanları ayıklanmaya başlanmıştır. Ayrıca Haziran 1992'de Lizbon zirvesinden önce özellikle Almanya'nın Bavyera ve Baden-Württemberg eyaletlerinin girişimleriyle 54 maddeden oluşan subsidiyarite ilkesi için bir “check-liste” (kontrol listesi) hazırlanarak Komisyona sunulmuştur⁴⁷. Maastricht antlaşmasının kabul edildiği günlerde Komisyon başkanı Delors, Birliğin elitist ve teknokratik yapısından kurtarılarak, subsidiyarite ilkesi çerçevesinde yeniden şekillendirilmesinden bahsetmektedir⁴⁸.

⁴⁷ Renata Hach, “Das Subsidiariteatsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der Bundesregierung” , *Das Subsidiariteatsprinzip in der Europäischen Union* (Hrsg. Rudolf Hrbek), Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995, ss.22-23.

⁴⁸ Lecheler, a.g.e., s.26.

alanı daha açık ortaya konabilecektir.

(a) Subsidiyarite ilkesi ulus-altı birimlerin yetkilerinin korunmasının temelini oluşturmaktadır. Özellikle tarihsel ve hukuki olarak kendilerini devlet olarak nitelendiren Almanya'nın federe devletleri ellerinde var olan yetkileri devretmemek için ilkeyi koruma kalkını olarak kullanmaktadırlar. Birlik antlaşmasının önsözünde "halka yakın" bir yönetsel yapıyı amaç edinen AB'nin ulus-altı yönetsel birimleri koruyacağı öngörülebilir.

(b) Subsidiyarite ilkesi, yerel özerkliğin de garantisi sayılmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının AB tarafından tanınmadığı ortamda yerel özerkliğin de ötesinde anlam içeren subsidiyarite ilkesi, yerel yönetimlerin özerkliklerinin korunmasında tek dayanak noktası olmuştur. Subsidiyarite ilkesi, yerel özerklik ilkesine, yetkilerin nasıl ve kim tarafından kullanılacağını belirleyerek uygulama kolaylığı sağlamaktadır. İlkenin bu anlamın da ötesinde devletin, liberal demokrasi geleneğine de uygun olarak alttan yukarı doğru kurulması gerektiğini belirttiği de iddia edilmektedir. Bu anlamda merkezi yetkilerinin bir kısmının alt yönetsel birimlere devredilmesi düşüncesiyle (yerinden yönetim) gelişim çizgisi açısından farklılaşır. Çünkü yerinden yönetim ilkesi gereğince, yetkilerin kaynağının merkezi yönetim olduğu baştan kabul edilmekte, ancak işlerin daha etkin görülmesi için bazı yetkilerin alt birimlere aktarılması istenmektedir.

(c) Subsidiyarite ilkesi, üst toplumsal yapıların, alt yapıları koruma görevi olarak da anlamlandırılabilir. İlkenin en tartışılan yönü olmasına rağmen ilkeyi, üst birimlerin alt birimlere müdahale hakkının hukuksal temeli olarak görmek anlamlı değildir. Böylesi bir anlayışın kavramın tarihsel gelişimine aykırı olduğu ortadadır. Kavram, genellikle yerel yönetimler tarafından yetki ve görevlerin alttan yukarı doğru (bireyden Avrupa Birliği düzeyine kadar) gönüllü aktarımı anlamında kullanılmaktadır ⁴⁹. Ancak aynı ilkeyi ikame etme kavramı bağlamında “tek başına yapılma imkanı olmayanı beraberce yapmanın kaçınılmazlığı” ⁵⁰ şeklinde algıarsak, Birliğin yerele müdahalesinin teorik alt yapısını kurmuş oluruz. Bu noktadan hareketle AB'nin aslında “merkezleşmiş bir Avrupa terimini kullanmak yerine Subsidiyarite ilkesini yerleştirerek de facto bir Konsey üstünlüğü yaratma yolunu seçtiği” ⁵¹ de iddia edilebilmektedir. Ancak subsidiyarite ilkesinin temelde merkezleşme karşıtı bir söylemden yola çıktığını hatırlarsak, bu iddianın teorik olarak mümkün olmasına rağmen, uygulanmasının AB içinde büyük muhalefet yaratacağını öngörebiliriz. Çünkü bugün için Birliğin en önemli sorunlarından biri de merkezleşmenin önüne geçebilmektir. Ayrıca bu konuda üye ülkelerle bölgesel ve yerel yönetimler görüş birliği içindedir. Nitekim bu nedenle AB subsidiyarite ilkesine henüz herkesin kabul edebileceği bir yorum da getirebilmiş değildir.

(d) Subsidiyarite ilkesi, ekonomik alanda rekabeti teşvik ederek liberal devlet anlayışına uygun, ekonomiye devlet tarafından yapılan aşırı müdahalelere karşı çıkılması için zemin oluşturmuştur. Bu eğiliminin AB içindeki yansıması sübvansiyonların ve yapısal fonların ilkenin ışığında tekrar gözden geçirilmesi sonucunu doğurmuştur. Rekabetin AB çapında korunması uğruna, Birlik ülkelerinde yıllardan beri uygulana gelen, yerel yönetimlerin ekonomilerini güçlendirmek için çeşitli yollarla firmaları sübvansiyonla desteklemeleri yasaklanmış ya da belli sınırlar dahilinde izin verilmiştir. Federal Almanya'daki Saksonya eyaletinin Volkswagen firmasına kendi topraklarında yatırım yapması karşılığında verdiği 90 milyon Marklık kredi AB Komisyonu tarafından usulsüz

⁴⁹ Heinrich Hoffschulte, “Kommunale Selbstverwaltung im Europa der Kommunen”, EU-Kommunal, März-April 95, s.54.

⁵⁰ Can Baydarol, “Yeni Bir Örgütlenme Arayışı İçinde A.T'de İkame Etme (Subsidiyarite) Kavramına Bağlı Olarak Geliştirilen Bakış Açılarının Anlaşılması Çerçevesinde Avrupa'nın Görünümü ve AT Tipi Fedaralizm Arayış Sürecinin Tanıtımı”, İ.K.V. Dergisi, Sayı 95-96, Eylül-Ekim 1991, s.19.

⁵¹ Dedeoğlu, a.g.e. s.153.

bulunmuş ve geri iadesi istenmiştir⁵². Çünkü rekabetin korunması konusu subsidiyarite ilkesi ve Ortak Pazar çıkarları gereği Birlik yetki alanı içinde görülmüştür.

(e) Subsidiyarite ilkesinin gereği olarak AB müdahalelerin ölçülü olması gerekmektedir. Ancak ölçülülük somut olarak tanımlanmış değildir.

(f) Subsidiyarite ilkesine ulus-devletler, bölünmeye yolaçacağını düşünerek kuşkuyla yaklaşmaktadırlar. Oysa küçük parçalara bölünen birimlerin kendi kendine yeterliliğini kaybedecekleri, ekonomik ve yönetsel açıdan üst birimlere ihtiyacın kendiliğinden ortaya çıkacağı ortadadır⁵³. Çünkü küçülen birimler büyük ölçekli işleri başarabilmek için tekrar biraraya gelme ihtiyacı hissedeceklerdir. Bu anlamda subsidiyarite ilkesi Avrupa'nın entegrasyonuna aktif olarak hizmet etme yeteneğine sahiptir.

B- SUBSİDİYARİTE İLKESİNE FARKLI YAKLAŞIMLAR

Subsidiyarite ilkesi gerek anlamından kaynaklanan farklı anlamalar, gerekse Birlik içindeki güç odaklarının farklı değerlendirmelerinden dolayı birbirinden çok farklı sonuçlara yol açacak şekilde anlaşılmıştır. Bu yaklaşımları üç şekilde sınıflandırabiliriz⁵⁴.

(a) Subsidiyarite ilkesini, AB'nin mimari yapısının belirlenmesi için temel ilke kabul eden yaklaşım. Bu anlamda subsidiyarite ilkesi, bir örgütlenme ilkesidir. Alttan yukarıya doğru örgütlenmeyi öngören ilke, federal yapılanmalara da kapı aralamaktadır.

(b) Subsidiyarite ilkesini, yetkilerin paylaşımı ilkesi olarak gören yaklaşım. Subsidiyarite ilkesini bu anlamda algılasak, AB için bir yetkiler kataloğu hazırlanması gerekmektedir. Yetkilerin sahiplerinin tanımlanması ve yetkilerin merkezin dışındaki alt birimlere doğru aktarılması (dezentralizasyon) şeklinde de anlamlandırılabilir.

⁵² Michael Fischer, "Staatliche Beihilfen/Sturukturpolitik-Gefearliche Tendenzen", *EU-magazin*, 12/1996, s.27-28.

⁵³ Kazım Berzeg, "Liberalizmin İki Determinist Tezahürü: Küreselleşme ve Yerelleşme", *Liberal Düşünce Dergisi*, Güz 1996, s.97

⁵⁴ Cathaly-Stellens, a.g.e., s.84.

(c) Subsidiyarite ilkesinin, sadece yetkilerin kimin tarafından kullanılacağını belirlediğini savunan yaklaşım. Subsidiyarite ilkesinin bu şekilde tanımlanmasını yetki genişliği ilkesi olarak anlamlandırabiliriz. Dekonzentralizasyon olarak da adlandırabileceğimiz bu ilke gereği, yetkilerin asıl sahibi üst birimlerdir. Ancak ölçeğin elverdiği ve etkenliği sağlayabildiği durumlarda bazı yetkilerin alt birimler tarafından kullanılması yerinde bulunmaktadır.

İlkeye farklı yaklaşımları, Birlik içindeki güç odakları çerçevesine göre de katagorize edebiliriz. Bu güç odaklarını AB Komisyonu, AB Parlamentosu, Bölgeler Komitesi, üye ülkeler, bölgesel ve yerel yönetimler olarak ele alabiliriz. Sayılan güç odaklarının ilkeye yaklaşım farklılıkları bunların tek tek ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

1) Avrupa Birliği Komisyonunun Subsidiyarite İlkesine Yaklaşımı

AB Komisyonu, Birlik üyesi ülkelerden seçilen, bürokrasi zihniyeti içinde işgören teknik bir kuruldur. AB'nin yapısı gereği Komisyon, Birlik Bakanlar Kurulu gibi çalışır. Ancak kararları AB Zirvesi ya da AB Bakanlar Konseyi verdiğinden dolayı Komisyon kararların hazırlanması aşamasından itibaren sürecin bürokratik boyutunu yürütür.

Komisyonun Subsidiyarite ilkesine yaklaşımını birkaç yönden ele almak gerekmektedir. Subsidiyarite ilkesi, AB'nin bürokratik merkezîyetçiliğine tepki olarak gündeme gelmiştir. Bürokratik merkezîyetçilik sorun olduğunda ilk akla gelen kurum AB Komisyonudur. Çünkü AB bürokrasisinin en göze batan organı Komisyondur. İddia edildiği gibi 24.000 kadar çoğunluğu uzmanlardan oluşan çalışanıyla Komisyonun Brüksel'de devasa bir bürokratik yapılanma içinde olduğunu düşünmek zordur. Ortalama olarak bir büyük kent belediyesinin personel sayısına eşdeğer olan çalışanıyla Avrupa'da her şey tek merkezden yönetilemez. Komisyon, ancak izlenecek politikanın genel çizgilerini belirlemekte ve eşgüdüm sağlamaya çalışmaktadır.

Ancak Birliğin çıkardığı hukuksal düzenlemeler ülkelerin hukuksal düzenlemelerinin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Bu anlamda talimatlar Brüksel'den gelmektedir.

AB'nin bu hukuksal düzenlemeleri yerel yönetimlerce yerine getirilen işlerin %80'nin genel çerçevesini, hatta bazen en ayrıntılı içeriğini belirlemektedir ⁵⁵.

Hukuksal düzenlemelerle yerel yönetimlerin hareket alanı da kısıtlanmaya müsait bir ortam oluşturulmuşsa da batıdaki demokrasi anlayışı ve yerel yönetimlerin ellerindeki yetkileri devretmedeki geleneksel isteksizlikleri, yerel özerklik sınırlarının aşılmasını engellemektedir. Dahası yerel yönetimler uymak zorunda oldukları kanunların Brüksel'den belirlendiğinin idrakine vardıklarından, henüz kanun gelişme aşamasındayken müdahale edebilmek amacıyla lobi faaliyetlerini geliştirmişlerdir. 1995 yılında Brüksel'de faaliyette bulunan 90 adet yerel yönetimlere ait yerleşik lobi bürosu bulunmaktaydı Kendi bölgelerinin iyi yetişmiş uzmanlarının çalıştığı bu bürolar aracılığıyla yerel yönetimler kendilerine yönelik kanun tasarılarını ilk elden etkilemeye ve şekillendirmeye çalışırken, geliştirdikleri projeler için AB'den teşvik kredisi çıkarmaya da uğraşmaktadırlar ⁵⁶.

AB Komisyonu kendisine yöneltilen merkeziyetçilik suçlamalarına Subsidiyarite ilkesiyle karşılık vermiştir. Üye ülkelerden, özellikle İngiltere ve Danimarka'dan yükselen şikayetler aşılmıştır. Ancak Komisyon, ülkelerden yükselen merkezileşme itirazlarına refleks olarak Subsidiyarite ilkesine sarılırken, ilkenin, yetki paylaşımına ilişkin ve örgütsel yönleri olduğunun da farkına varmıştır. Bu yüzden o dönemki Komisyon Başkanı Jack Delors Subsidiyarite ilkesini “ dinamik bir kavram” olarak nitelendirmiştir.

24.11.1993 tarihli raporunda ⁵⁷ Komisyon Subsidiyarite ilkesini “ topluluğun işlevlerinin ulusal, bölgesel ya da yerel düzeylerden hangisinde görülmesinin gerekliliğinin sistematik olarak test edilerek kararların halka en yakın birimde alınmasını sağlamak” şeklinde tanımlamıştır. Bu tanım yerel özerklik şartıyla da uyumludur. “Halka yakın” kavramı Amsterdam Antlaşmasının giriş bölümünde de özellikle vurgulanmıştır.

⁵⁵ Franz.-Ludwig Knemeyer, “ Gemeinden in Europa- zur Verankerung gemeintliche Mitwirkungsrechte in den Europäischen Vertreagen”, Bay. GT Zeitung, 11-1995, s.247.

⁵⁶ Reiner Lütkehus, “Eurolobbying”, EU-Magazin, Sayı:9, 1995, s.10.

⁵⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Kommission an der Europäischen Rat über die Anpassung der Geltenden Rechtsvorschriften an das Subsidiariteatsprinzip, Dokumente, Kom(93) 544 endg., 24.11.1993, Brüksel, s.1.

AB Subsidiyarite ilkesinin öz ve amacının topluluk işlerinde etkinliğin sağlaması olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda Komisyon, Subsidiyarite ilkesinin resmi olarak ancak görevlerin kimin tarafından gerçekleştirileceğini belirlediğini, görevlerin nasıl ve kime aktarılacağını belirleyen bir ilke olarak kabul edilemeyeceğini kabullenmiştir.⁵⁸ Yani Komisyonun ilkeyi yetki genişliği gibi çok dar bir alanla sınırlı kıldığı söylenebilir.

Komisyonun Subsidiyarite ilkesi karşısındaki resmi tutumu şöyledir :

- (a) Ulusal yetkiler her zamanki gibi kural, topluluk yetkileri antlaşmalarla sınırlı olarak istisna olmalı,
- (b) Ancak AB de kendi işlerinde engellenmemeli, dahası gerektiğinde işlerini genişletici olanaklara sahip olmalı ya da gerektiği gibi yerine getiremediği görevleri alt düzeylere devretmeli,
- (c) Subsidiyarite ilkesi sadece belirlenmemiş yetki alanlarında düzenleyici fonksiyona sahip olmalıdır.

AB Komisyonu geliştirdiği bu tutumla Subsidiyarite ilkesini somutlaştırmak üzere Edinburg zirvesinde bazı görevler yüklenmiştir. Bu görevler şöyle belirtilmiştir;

- (a) Bütün kanun tasarılarını Subsidiyarite ilkesi çerçevesinde gerekçelendirmek,
- (b) Mevcut bazı kanun tasarılarını geri çekmek ve üzerinde tekrar çalışmak,
- (c) Geçerli bütün hukuksal metinleri Subsidiyarite ilkesi çerçevesinde tekrar gözden geçirmek,
- (d) Komisyon çalışmalarını her yıl raporlandırarak Avrupa Birliği Zirvesine sunmak⁵⁹.

Ancak, bürokratlardan oluşan AB Komisyonunun Subsidiyarite ilkesini korumak için büyük çaba sarf edeceğini düşünmek iyimserlik olur. Avrupa Parlâmentosu gibi Avrupa halkını doğrudan temsil eden kurumların ilkenin savunusunu daha iyi yapacakları iddia

⁵⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, s.1.

⁵⁹ a.e, ss.2-3.

edilmektedir ⁶⁰. Ancak Parlâmentonun Bölgeler Komitesi ile rekabeti ve parlamenter anlayışın İngiltere’de olduğu gibi yetkilerin yalnızca parlamentodan kaynaklandığı anlayışına sahip olması bu iddiayı tartışılır kılmaktadır.

Yerel yönetimler açısından handikap, AB Komisyonunun ilkenin anlamına koyduğu sınırlamalardır. Komisyonun ilkenin uygulanmasına yönelik çabalarını her yıl yayınladığı içerikli raporlardan takip etmek mümkündür. Fakat korunan hak, olması gerekenin küçük bir bölümünü oluşturuyorsa, samimi olarak korunmasının da çok anlamı kalmıyor.

2) Avrupa Birliği Parlamentosunun Subsidiyarite İlkesine Yaklaşımı

Avrupa Parlâmentosu 1979’dan itibaren her beş yılda yapılan seçimlerle işbaşına gelmektedir. Başından beri Parlâmentonun amacı öncelikle seçimlere katılımı artırarak kendi demokratik meşruiyetini sağlamlaştırmak olmuştur. Ancak Haziran 1999’da yapılan son Avrupa Parlamentosu seçimlerinde katılım oranının çok düşük olması hayal kırıklığı yaratmıştır. Buna rağmen kurulduğu yıllarda yalnızca danışma organı olarak düşünülen Parlamento, AB gelişim çizgisine paralel olarak zamanla gerçek bir parlamento olma yönünde ilerlemiştir. Mart 1999’da Komisyonunun topluca istifasına yol açılabilecek kadar etkin denetim işlevine ve Mayıs 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam anlaşmasından sonra Birlik içinde alınan bir çok kararda ağırlıklı söz hakkına sahip olmuştur.

AB içinde parlâmentonun yetkilerinin kısıtlı oluşu “demokrasi açığı” (Demokratiedefizit) olarak değerlendirildiğinden Birlik politikası, parlâmentonun yetkilerinin artırılması yönünde olmuştur. Halkın AB Parlâmentosu seçimlerine katılımının artırılmasıyla birlikte AB’nin halkla ilişkisinin Parlamento üzerinden kurulacağı öngörülmüştür. Bu noktada AP, AB’nin halkla daha yakın temasını sağlayabilecek olan yerel yönetimlerle rekabet içindedir. Avrupa tarihine özgü bölgesel halkın ve ulusal halkın çıkar çatışmalarının iki meclisli yapıyı doğurması olgusu AB’nin önünde sorun olarak durmaktadır. Yerel yönetimler kendi bölgelerinde yaşayan halkın diğer bölgelerden farklılaşmış çıkarlarını savunurken, halkın temsilcisi olduğu

⁶⁰ Lecheler, a.g.e., s.109.

iddiasındaki Parlâmento “ortak çıkarı” savunmaktadır. İki farklı çıkarın AB içindeki temsilcileri “Bölgeler Komitesi” ve “Avrupa Parlâmentosu” dur. Ancak Bölgeler Komitesinin henüz istenen düzeyde yetkilere sahip olduğu söylenemez.

6-8 Nisan 1994’de Brüksel’de toplanan AP ve yerel yönetimlerin ortak düzenledikleri “Yerel Yönetimler Avrupası” başlığı altındaki konferansın sonuç bildirgesinde; yerel özerklik şartının AB tarafından tanınması, Avrupa Adalet Divanına yerel özerklik ihlallerinin inceleme yetkisinin verilmesi, subsidiyarite ilkesinin alttan üste doğru dikey yapılanma ilkesi olarak anlaşılması gerektiği gibi yerel yönetimlerin temel tezleri yer almıştır. Buna karşılık yerel yönetimler de Parlâmentonun “halkın temsilcisi” olduğunu kabul etmektedirler ⁶¹. Belgeden anlaşılacağı üzere doğaları gereği rekabet halinde olabileceği düşünülen⁶² iki farklı çıkar kümesi birbirini tanıyarak uzlaşma yolunu seçmektedirler. Böylesi bir “federal balans” sisteminin Bölgeler Komitesinin, Avrupa Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlâmentosundan sonra “üçüncü meclis” şekline dönüştürülerek gerçekleşeceğini öngörenler de bulunmaktadır ⁶³. Avrupa tarihinde yerel yönetim temsilcilerinin yer aldığı ilk meclis Fransa’da 1875’de Wallon’un önergesiyle kurulan III. Cumhuriyet’in Senatosudur. Senatonun seçiminde küçük yerel yönetim birimleri oldukça etkili olmuşlardır ⁶⁴.

Nitekim Parlâmento subsidiyarite ilkesinin Amsterdam anlaşmasında yer alış şekliyle sadece üye devletler ile AB arasında geçerliliği olan bir ilke olmasını yeterli bulmaktadır. AP’nin korkusu subsidiyarite ilkesinin üye ülkeler tarafından artık kaybolmaya yüz tutmuş “veto hakkının” tekrar diriltilmesi amacıyla kullanılmasıdır ⁶⁵.

⁶¹ Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimlerin Birinci Konferansının Dokümanı, 6-8 Nisan 1994, Brüksel

⁶² Langrod yerel çıkarların savunulmasını, çoğunluk ilkesi, eşitlik ve herkese eşit standartların uygulanması ilkesi ile bağdaştıramamaktadır. Bakınız, Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara-1997, s.62. Langrod’un görüşleri demokrasi karşıtı olarak kabul edilmişir. Bizce bu görüşün demokrasi ile yerel yönetim anlayışının uyumsuzluğu olarak kabul edilmesi zor olsa da, getirdiği bakış açısı önemsenmelidir. Bu bakış açısından konuya yaklaşıldığında, eşitliğin ve çoğunluğun tezahür ettiği parlâmentodan yerelin çıkarlarını her zaman savunmasını beklemek boşunadır. Bu konuyu felsefede tümelin tek tek tekillerden oluşup oluşmadığı tartışmasının uzantısı olarak ta algılayabiliriz.

⁶³ Lecheler, a.g.e., s.107.

⁶⁴ Cem Eroğul, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, AÜSBF Basımevi, Ankara-1990, s.33.

⁶⁵ Peter Schiffauer, “Das Eoropäische Parlament”, *Die Anwendung des Subsidiariteatsprinzips in der EU-Erfahrungen und Perspektiven* (Rudolf Hrberk Hrsg.) Nomos Verlagsgesellschaft, Badeb-Baden, 1995, s.71.

Buna rağmen AP, subsidiyarite ilkesini Avrupa entegrasyonu için olumlu bir anayasal ilke olarak kabul etmektedir. Kararların halka en yakın birimlerde alınmasındaki önemi vurgulamakla birlikte, ilkenin bölük pörçüklüğe yol açmasına karşıdır. Subsidiyarite ilkesinin ulusallığın çözülmesine neden olmasından çekinmektedir⁶⁶.

3) Üye Ülkelerin Subsidiyarite İlkesine Yaklaşımı

Üye ülkelerin subsidiyarite ilkesine yaklaşımları iki temel çizgiyi taşımaktadır. Birincisi Almanya, Belçika ve Avusturya gibi devletlerin yerel yönetimlerin tezlerine yakınlıkları, ikincisi de İngiltere, Danimarka, İrlanda gibi Anglosakson parlâmenter sistemlerin ilkeyi “ulusal” çıkarlarının korunmasında payanda kılan yaklaşımlardır. Fransa gibi ülkeler ise hangi tarafta yer alacağını henüz belirleyememişlerdir.

Subsidiyarite ilkesinin tanımsal yelpazesinde her üye ülke kendi çıkarları açısından birkaç argüman bulabildiğinden ilke hiç biri tarafından reddedilmemiştir. Maastricht anlaşmasında hukuk normu olarak yer alan subsidiyarite ilkesi, halen bir anlamsal açıklığa da kavuşturulmamıştır. Bugünkü haliyle subsidiyarite ilkesinin AB için anlamı, ne İngiltere'nin istediği gibi topluluk hukukundan kaçış yolları yaratacak ve bugüne kadar erişilmiş entegrasyon seviyesini geriletecek argümanlara, ne de Almanya'nın istediği gibi federal yapılanmanın temel argümanlarına sahiptir⁶⁷.

Avrupa Birliğinin gelecekte alacağı konum belirlenmeden subsidiyarite ilkesinin Avrupa için nasıl somutlaşacağını öngörmek oldukça zordur. Aynı şekilde subsidiyarite ilkesini Avrupa için tanımlamadan da Birliğin hangi yönde ilerleyeceğini belirleyebilmek zordur⁶⁸. Sorun çözücü Avrupa için, subsidiyarite henüz öncelikli konular arasında değildir. Bu, ilkenin önemsizliğinden değil, bilakis belirleyici nitelikte sonuçlar doğuracağından kaynaklanmaktadır. O nedenle Avrupa Birliği subsidiyarite ilkesini anmakla yetinmiş, somutlaştırılmasını parasal birlik sorununun çözümünden sonraya bırakmıştır denilebilir.

⁶⁶ Schiffauer, a.g.m., ss.72-75.

⁶⁷ Donat, a.g.m. s.16.

⁶⁸ Lecheler, a.g.e., s.143.

4) Yerel Yönetimler ile Bölgeler Komitesinin Subsidiyarite İlkesine Yaklaşımları

Bölgeler Komitesi, yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Birliğindeki temsilcisi olduğundan, Komitenin subsidiyarite ilkesine yaklaşımı yerel yönetimlerin yaklaşımıyla paralellik taşımaktadır. Bölgeler ile yerel yönetimlerin yaklaşımları için iki farklı yaklaşımdan bahsedilemez. Bölgeler ile yerel yönetimler arasındaki “baş aktörlük” çekişmesini konumuz açısından görmezlikten gelebiliriz. Çünkü subsidiyarite ilkesi ile amaçlanan alt yönetsel birimlerin (yerelin) özerkliği ise, öncelikle bölgelere mi yoksa yerel yönetimlere mi sağlanacağı önemli değildir. Öncelikle önemli olan özerkliğin var olmasıdır.

1-3 Ekim 1996’da Brüksel’de yapılan Avrupa’daki yerel yönetimlerle ilgili bütün kurumların katıldığı toplantıda yerel yönetimlerin subsidiyarite ilkesine yönelik beklentileri ve yaklaşımları ortaya konmuştur. Konferansa “ AP” , “Bölgeler Komitesi”, IULA-EMME’nin Avrupa Temsilcisi konumundaki “Avrupa Bölgeler ve Yerel Yönetimler Komitesi”, “ Avrupa Bölgeler Konseyi” ve Avrupa Konseyinin bir kurumu olan “Avrupa Yerel Yönetimler ve Bölgeler Kongresi” katılmışlardır⁶⁹.

Konferansa katılan temsilciler yerel yönetimlerin Avrupa entegrasyonu için vazgeçilmezliklerini vurgularken, Birlik içinde yaşayan yurttaşların büyük bir kısmının öncelikle kendilerini yerel ve bölgesel özellikleriyle tanımladıklarını belirtmişlerdir. Birlik içindeki önemlerini özellikle vurgulayan yerel yönetimlerin ilk isteği subsidiyarite ilkesinin birlik anlaşmalarında bölgeler ve yerel yönetimler lehine genişletilmesi olmuştur.

Yerel yönetimler, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının” Birlik tarafından da imzalanarak Birlik hukukuna dahil olmasını arzu etmektedirler. Bu çerçevede subsidiyarite ilkesinin yerel yönetimlerin özerkliği yönünde argüman oluşturduğu düşünülmektedir.

Subsidiyarite ilkesinin AB anlaşmalarında yer alan şekliyle yerel özerklikleri garanti altına alamayacağı açıktır. Çünkü anlaşma öncelikle subsidiyarite ilkesinin sadece

⁶⁹ Barbara Baltsch, “ Für ein demokratisch und solidarisches Europa”, *EU Kommunal*, Nr.6/96, s.263.

Birlik ile üye ülkeler arasında geçerli olduğunu belirterek yerel yönetimleri şimdilik dışlamıştır. Ayrıca subsidiyarite ilkesinin antlaşmada, nasıl yerine getirileceği yer almayan işlere yönelik olarak sınırlanması, yerel yönetimlerin benimsemedikleri bir olgudur. Buna rağmen yerel yönetimler subsidiyarite ilkesini yerel özerkliğin korunması için araç olarak kullanmaktadırlar⁷⁰. Ancak, özerkliğin korunabilmesi için yerel yönetimlerin arzuladığı şekilde subsidiyarite ilkesi gereği Birliğin alttan üste doğru yeniden dizayn edilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimler subsidiyarite ilkesini, kendi güçlerinin yetmediği alanlarda bazı yetki ve görevlerini üst yönetsel birimlere gönüllü devrettikleri şeklinde algılamaktadırlar. Böylesi bir algılamamanın “Toplum Sözleşmesi” kavramı ve “Liberal Devlet” olgusu ile örtüştüğü söylenebilir de bugün AB içinde bu söylem itirazlara yol açmaktadır.

İngiltere ve Fransa'nın kendilerine özgü sebeplerden dolayı “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını” henüz onaylamadıkları düşünüldüğünde bu şartın yakın bir gelecekte AB hukukuna dahil edilemeyeceği söylenebilir.

Ancak yerel yönetimlerin kendi haklarını AB düzeyinde savunmada kattetikleri yolu gözlemlersek, -örneğin Bölgeler Komitesinin kurulması ve gelişimi- subsidiyarite ilkesinin yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi ütöpik olmaktan çıkmaktadır.

Ayrıca subsidiyarite ilkesinin Avrupa Adalet Divanı tarafından hukuksal açıdan korunması gerektiğine inanılmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliklerine müdahale edildiğinde, yerel yönetimlere ya da Bölgeler Komitesine Avrupa Adalet Divanı nezdinde dava açma hakkı tanınması istenmektedir. Amaçlanan, hukuksal içtihatlarla subsidiyarite ilkesinin tanımlanmasını ve geliştirilmesini sağlamaktır. Ancak böylesine bir gelişmenin “politikanın kanunlaştırılmasına” yol açacağı endişesi taşınmaktadır⁷¹. Hirsch ise, Birlik antlaşmasındaki subsidiyarite maddesinin sadece “politik çağrışım”

⁷⁰ Horst Heberlein , “Maastricht II- Einstieg in das Europa der Kommunen” , *Bayerische Verwaltungsblätter*, 1/ Januar/1996, s.6.

⁷¹ Herman Josef Blanke, “Normativer Gehalt und Justitiabiteat des Subsidiariteatsprinzips nach Art.3b.EGV”, *Das Subsidiariteatsprinzips in der EU (hrsg. Rudolf Hrbek)*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995,s.113.

olarak ele alınamayacağını, Amsterdam antlaşmasının 220. Maddesi ⁷² gereğince Avrupa Adalet Divanının subsidiyarite ilkesinin denetimini yapması gerektiğini söylemektedir⁷³.

Subsidiyarite ilkesinin yerel yönetimlerin istediği gibi uygulanmasının balkanlaşmaya yol açacağı ya da entegrasyon sürecini geriye çevireceği şeklindeki endişeler yersizdir. Orta çağ gibi yerelliğin başat özelliği belirlediği yapılanma şekli nasıl merkezi devletleri doğurduysa, aynı şekilde mantık esas alındığında yerelliğin zorunlu olarak küreselleşmeye yol açacağını iddia edebiliriz⁷⁴. Çünkü küçülen birimler her gereksinmelerini kendileri karşılayamazlar. Zorunlu olarak biraraya gelmelidirler. Gereğinden fazla merkezileşirseler bu kez ters eğilimler güç kazanmaya başlar. Siyaset biliminde birey-toplum arasında gidip gelen skala gibi, yönetim bilimi tezleri de merkez-yerel arasında gidip geleceklerdir. Belki sadece sarkacın izlediği mesafe biraz kısalmaktadır.

⁷² Madde220. Avrupa Adalet Divanı Bu anlaşmanın uygulanmasında ve yorumlanmasında hukukun korunmasını sağlar.

⁷³ Günter Hirsch, " Die Europäische Gerichtshof Auswirkungen des Subsidiariteatsprinzips auf die rechtsetzung der EG", *Die Anwendung des Subsidiariteatsprinzips in der EU- Erfahrungen und Perspektiven*(Hrsg. Rudolf Hrbek), Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995, s.102.

⁷⁴ Berzeg, a.g.m., s.97

III.BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİNİN KENTSEL SORUNLARA YÖNELİK POLİTİKALARI

Avrupa Birliği yerel yönetimlerin işlerinin % 80'ninin nasıl yapılacağını hukuksal olarak belirlemiştir. Yerel yönetimlerin Birliğin getirdiği standartlara uyma zorunluluğu vardır. Bu zorunluluktan dolayı Birliğin yerel özerkliği yok ettiği düşünülmektedir. Özellikle yerel kanunları yapma geleneğine sahip Alman yerel yönetimleri Brüksel'in aşırı merkezîyetçi yapısı olduğunu iddia etmektedirler. Ancak standartların ortaya konması onların nasıl yerine getirileceği hususundaki özerkliği zedelemektedir. Buna rağmen ortada bir gerçek vardır; Birlik, yerel yönetimleri hukuku kullanarak formatlamaktadır. Bu yüzden Birliğin yerel yönetimlere yaklaşımının anahtar niteliğindeki olgularından biri de Birliğin oluşturduğu aslında birer kentsel sorun olan içme suyu, atıklar ya da imar planlarına yönelik standartlardır. Bu bölümde belirtilen standartları temel alarak topluluğun yerel yönetimlere bakış açısını belirlemeye çalışacağız.

Burada yasaların politikaların somutlaşmış halleri olduğu varsayımı ile hareket edilmektedir. Bir başka ifade ile "yasa siyasal olarak üzerinde anlaşma sağlanan değerler bütünüdür"⁷⁵. Bu nedenle AB standartlarını ortaya koyan yasal düzenlemeler üzerinde duracağız. Yasal düzenlemeler bu bölümün materyalini oluşturmaktadır.

⁷⁵ Namık Kemal Öztürk, "Kamu Yöneticilerinin Kararlarında Etik Değerler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 2, Haziran 1998, s.85.

A- KATI ATIKLARIN EKONOMİK OLARAK TOPLANILMASI VE KULLANILMASI

Avrupa Birliği 1975'den beri çöp konusuna el atmış, çöpün toplanması, depolanması ve yakılması işlemlerine yönelik tüzük ve yönergeler çıkarmıştır. Bu gün için Komisyonunun belirlediği çöpe yönelik stratejileri şöyle sıralayabiliriz.

- (a) Çöpün değerlendirmesinden ve yok edilmesinden önce hiç oluşmamasını sağlamaya çalışmak,
- (b) Depolamaya yönelik Birlik standartları oluşturmak,
- (c) Çevreyi kirletmeyen teknolojileri teşvik etmek,
- (d) Çöp borsası oluşturmak ve çöpün ticari kazanç konusu yapılmasını sağlamak,
- (e) Çöplerden dolayı kirlenmiş çevreyi temizlemeye yönelik projeleri desteklemek ⁷⁶.

1975'deki ilk çöp yönergesi, ülkelerden çöp ekonomisi planları hazırlamalarını ve bu planların hangi tür çöplerin nasıl ve nerede oluştuğunu, nasıl bir teknoloji ile temizlendiklerini ya da yeniden değerlendirildiklerini içermesini istemiştir ⁷⁷.

1995 yılında AB ülkelerinde yaklaşık olarak 2,2 Milyar yıl/ton çöp üretilmiştir. Bunun yarısı tarımsal atıklardan oluşurken, 230 Milyon tonu kanalizasyon kolektörlerinde kalan balçık, 160 Milyon ton endüstri atığı ve 100 Milyon tonu da ev atığı, geri kalanı inşaat atıkları, kullanılmış yağ ve termik santraller ile kömür havzalarının atıklarından oluşmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde bu atıkların %60-70'i depolanmakta, %30'u yakılmakta, %7 kadarı da gübreye dönüştürülmektedir. Bu işlemlerin sonucunda yaklaşık 70 milyon ton tehlikeli atık ortaya çıkmaktadır ⁷⁸.

Atıkların çevreye yönelik tehditleri bir ülke ile sınırlandırılmayacağından Avrupa Birliği özellikle atıkların taşınmasına yönelik kısıtlayıcı ve düzenleyici önlemler getirmiştir. Birlik atıkları üç kategoriye tabi tutmuştur.

⁷⁶ Axel R.Bunz (hrsg.), EU-Kommunal- Handbuch zu europeaischen Themen für Kommunalpolitiker und Lokale Medien, Bonn, 1995, 1995, s.11.

⁷⁷ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 15.07.1975, (Nr.442)

⁷⁸ Bunz, a.g.e., s.12.

- (a) Kırmızı renk, çok zehirli atıklar,
- (b) Turuncu renk, orta düzeyde tehlikeli olanlar için,
- (c) Yeşil renk, tekrar kullanılabilir atıklar için benimsenmiştir.

Avrupa Birliği, kolektörlerde biriken balçık ile ilgili bazı standartlar da oluşturulmuştur. Özellikle endüstri bölgelerinde oluşan balçık, zehirli maddeleri de içerdiğinden tekrar işlenerek zehirden arıtılması gerekmektedir⁷⁹.

Avrupa Komisyonu Nisan 1991'de çöplük yerlerinin düzenlenmesi hakkında bir yönerge önerisi geliştirmiş, fakat bu öneri henüz kabul edilmemiştir. Bu öneri ile Komisyon, çöplerin depolanmasına yönelik standartlar geliştirmiştir. Yönergenin en önemli yönü çöp depolama masraflarının tamamının halktan toplanmasıdır. Ayrıca her ülke çöp alanlarının rehabilitasyonu için bir fon kurmakla yükümlü olacaktır⁸⁰.

Avrupa Bakanlar Konseyi 21.06.1989'da hem yeni kurulacak çöp yakma fabrikaları için (nr.369) hem de var olan çöp yakma fabrikaları için (nr.429) iki ayrı standart getirmiştir. AB özellikle bacadan çıkan zehirli gazların azaltılmasını istemektedir. Yönerge ile saatte 6 tondan fazla çöp işleyen fabrikalara 01.Aralık 1996'ya kadar, daha küçük olanlara ise 01.Aralık 2000 yılına kadar standartlara uyumları için süre verilmiştir.

B- İÇME SUYU VE KANALİZASYON SİSTEMİYLE İLGİLİ DÜZENLEMELER

İçme suyu ile ilgili en eski AB yönergesi 1975 yılına aittir⁸¹. Ancak içme suyuna ilişkin standartlar 1980 yılındaki yönerge ile geliştirilmiştir⁸². İçme suyu gibi yaşamsal bir konuya AB ilk yıllarından beri önemle eğilmektedir.

⁷⁹ Avrupa Zirvesi Yönergesi, 21.05.1991,(nr.271)

⁸⁰ Bunz, a.g.e., s.101.

⁸¹ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 16.06.1975 (Nr.440).

⁸² Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 15.07.1980 (Nr.778)

AB içme suları için özellikle dört tehlikeden bahsetmektedir.

- (a) Tarımda kullanılan ilaçlar,
- (b) Nitrat, özellikle gübre olarak kullanılmaktadır,
- (c) Sanayinin zehirli atıkları,
- (d) Çöp depolama alanları gibi zaten kirlenmiş alanlardan doğan zehirli atıklar.

İçme suyu içinde bu tür tehlikeli atıklardan ne kadarına tahammül edilebileceğini standartlarla belirlenmiştir. Örneğin Almanya 1986'da bu yönerge çerçevesinde bir düzenlemeye gitmesine rağmen Komisyon Almanya'nın geliştirdiği standartları uygun bulmamıştır. Almanya 1990'da yeni standartlar geliştirmek zorunda bırakılmıştır. Komisyon üye ülkelere, bazı tarımsal alanların geniş olduğu bölgeler için yönergeden muaf tutma hakkı tanımıştır. Aynı zamanda Komisyon tanınan muafiyetlerin mutlaka kendilerine bildirilmesi zorunluluğunu da getirmiştir⁸³.

Komisyon 4 Ocak 1995'te içme suları ile ilgili standartlarını daha da geliştiren bir yönerge tasarısı oluşturmuştur. Ayrıca aynı yıl suların temizliğinin korunmasına yönelik önlemleri içeren bir tasarı daha geliştirilmiştir.

Bugün de yürürlükte olan özellikle vatandaşların girmesinin serbest olduğu suların korunmasına yönelik yönerge⁸⁴ 1976'da yürürlüğe girmiştir. Bu yönergeye göre sular 14 gün arayla 19 farklı parametre ölçü alınarak kontrol edilmek zorundadır.

1980'de yürürlüğe giren başka bir yönerge⁸⁵ ile yer altı sularının belli zehirli maddelere karşı korunması öngörülmüştür. AB, özellikle civa karışımları ya da siyanür gibi zehirli kimyasal maddelerin kullanımını bazen yasaklayarak, bazen de kontrollü olarak izin vererek denetim altında tutmaktadır.

Kanalizasyon sistemlerinin kurulması AB'nin yetmişli yılların başından beri uğraştığı bir konudur. AB, 1991'de çıkardığı yönerge⁸⁶ ile 31 Aralık 2000 kadar nüfusu 2000-

⁸³ Bunz, a.g.e., s.337.

⁸⁴ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 08.12.1975 (Nr.160)

⁸⁵ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 17.12.1979 (Nr.68)

⁸⁶ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 21.05.1991 (Nr.271)

15000 arasındaki yerel yönetimlerin kanalizasyon sistemine sahip olmasını istemiş, en son 2000 yılında bütün sahil kasabalarının kolektör yapması zorunluluğunu getirmiştir. 2005 yılında kolektörsüz yerel yönetim kalmaması hedeflenmiştir. Ayrıca göllere, nehirlere ve kanallara boşalan kanalizasyonlar hassas bölgeler ilan edilmiştir. Buralardaki standartlar yükseltilmiştir. Özellikle mekanik arıtmanın yanında biyolojik arıtma da şart koşulmuştur. Fosforun ve azotun sudan ayrıştırılması gerekmektedir.

C- GIDA ÜRÜNLERİ POLİTİKASI VE TÜKETİCİNİN KORUNMASI

Gıda ürünlerinin sağlık kurallarına göre üretilmesi ve satışının düzenlenmesi AB içinde ülkelere göre farklı uygulamalara tabidir. Ancak gıda ürünlerinin denetimini son aşamada tüketicinin korunması amacıyla yerel yönetimler yapmaktadır. Amsterdam anlaşmasının 153. Maddesiyle tüketicinin korunması konusu Avrupa Birliğinin yetki alanına dahil edilmiştir. Bu anlamda yerel olarak kabul edilebilecek gıda denetimi konusu AB tarafından şekillendirilmektedir.

AB'nin gıda ürünlerinin üretilmesi ve pazarlanmasına yönelik politikasının temel noktaları şunlardan ibarettir;

- (a) Satışta sunulan ürünlerde tanıtım kartlarının bulunması,⁸⁷
- (b) Ürünlerdeki katkı maddelerinin belirtilmesi,⁸⁸
- (c) Şeker hastası ve alerjisi olanlar için uygun ürünlerin üretilmesi,
- (d) Gıda ürünlerinin düzenli kontrolü,⁸⁹
- (e) Üründeki radyoaktivitenin sınırlarının belirlenmesi,
- (f) Konservelerin içindeki katkı maddelerin belirtilmesi,⁹⁰
- (g) Standart olarak sadece "biyolojik" üretim olduğunun belirtilmesi,⁹¹

⁸⁷ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 24.09.1990 (Nr.496)

⁸⁸ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 21.01.1988 (Nr107)

⁸⁹ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 14.06.1989 (Nr.397)

⁹⁰ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 15.03.1993 (Nr.43)

⁹¹ Bunz, a.g.e., s.242.

Ürünlerin tanıtım kartının olmasından kastedilen; ürünün adının, içerdiği maddelerin, net ağırlığının, kullanım süresinin, kullanım şeklinin, üretim firmasının, üretildiği yerin ve fiyatının olmasıdır. İstenirse besin değeri de yer alabilir. Bu kurallar AB sınırları içinde satışı sunulan her gıda maddesi için geçerlidir.

Biyolojik üretimden kastedilen ise; sentetik kimyasal maddelerin kesinlikle kullanılmaması, kimyasal gübre ile tarım ilaçlarının ancak çok az miktarda kullanılması anlamına gelmektedir.

Ancak AB içinde genetik işlemlerden geçirilerek üretilen ürünler hakkında henüz sonuçlanmamış tartışma sürmektedir. Avrupa Parlamentosu “genetik değişime uğramış gıda ürünü” logosunun kullanılmasını isterken, Komisyon yapılan tanımı uygun bulmamaktadır. Böyle bir tanımlamanın tüketici üzerindeki olumsuz etkisinin firmaları pazarlama sorunuyla karşı karşıya bırakacağını düşünmektedir.

AB, katkı maddelerini “E” logosu altında numaralandırmaktadır. Zararlı olduğu bilinen maddelerin kullanımı yasaklanmıştır. Bununla ilgili listeler ülkeler tarafından yayınlanmaktadır.

Birlik içinde gıda ürünleri alanındaki en önemli tartışma Ortak Pazar şartları ile ilgilidir. Her ülke kendi ürettiğine güvenirken, yabancı malları güvenilir bulmamaktadır. “Deli Dana” hastalığının en yaygın olduğu günlerde Avrupa’nın genelinde dana eti tüketimi belirgin olarak düşerken, İngiltere’de aksine artmıştır⁹². Almanlar kendi ürettikleri biradan başkasını istemezken, İtalyanlar sadece İtalyan makarnası satışına izin verilmesini, Fransızlar Fransız Bageti tüketmek istemektedirler. Pazara yönelik sorunların aşılmasına çalışılması AB’yi gıda ürünleri alanında her konuyu belirlemeye kadar götürmüştür. Zaten bütçesinin yarısını tarımsal destekleme fonuna ayıran bir kurumdan farklı davranış tarzı geliştirmesini beklemek de gerçekçi değildir.

Bu politikanın bir uzantısını da mezbahalar ile ilgili düzenlemede görmekteyiz. Ülkemizde yerel yönetimlere ait bir yetki olan mezbaha düzenlemeleri AB’de direkt Topluluk yetki alanı dahilindedir. Haziran 1991’de kabul edilen yönergeye göre, belli

⁹² a.e., s.241.

bir büyüklüğü aşan mezbaha kurulması için AB'den izin alınmalıdır. Mezbahaların sağlık şartlarına uygunluğunu da AB'nin temsilcisi olarak görev yapan veterinerler denetlemektedirler.

Ancak AB'nin genel çizgisi gıda ürünleri ile ilgili yasal düzenlemeleri yapmaktır. AB'nin bir zabıta teşkilatı olmadığından kontrol görevi genelde yerel yönetimlere bırakılmaktadır. 1993 Haziranında çıkan bir yönerge⁹³ beri bütün gıda ürünleri üreten işyerleri, kantin ve restaurantlar ile hastaneler bu ürünlerin sağlıklı şartlarda üretilmesi ve tüketilmesi yönünden denetlenmek zorundadır.

D- ÇEVRE POLİTİKASI

Daha önce değinilen katı atık sorunları, içme suyu ve kanalizasyon sorunları, gıda ürünleri sorunları ile aşırı kentleşmeden kaynaklanan havanın kirlenmesi ve çarpık yapılaşma sorunları yerel yönetimleri etkileyen başlıca çevresel sorunlardır. Bundan dolayı burada çevre sorunlarına AB'nin genel yaklaşımı üzerinde durmak daha anlamlı olacaktır.

AB'nin çevre sorunlarına duyarlılığı 1960'lı yılların sonuna kadar dayandırılırsa da, AB en önemli adımı 1987'de çevre ile ilgili düzenlemeleri Birlik görevi haline getirerek atmıştır. Maastricht anlaşmasında çevre konusu giriş bölümünde yer almıştır. Çevre subsidiyarite ilkesinde olduğu gibi AB'nin aldığı her kararda ve uygulamada mutlaka uygunluğu test edilmesi gereken bir konu haline getirilmiştir.

Çevre konusu AB içinde AP'nin ortak karar alma prosedürüne bağlanan önemli konulardan biridir. Bugüne kadar çevreyle ilgili hava temizliği, yer altı sularının temiz tutulması, atıklar, kimyasal ve biyolojik ürünlerin güvenli bir ortamda üretilmesi, çevresel etki değerlendirmesi raporunun hazırlanması ve doğanın korunması gibi bir çok alanda 200'den fazla hukuksal düzenleme yapılmıştır⁹⁴.

⁹³ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 14.06.1993.

⁹⁴ Bunz, a.g.e, s.343.

AB çevre politikasının amacı Amsterdam anlaşmasının 174. Maddesinde şöyle belirtilmiştir;

- (a) Çevrenin korunması ve olduğu gibi muhafazası ve çevre kalitesinin iyileştirilmesi,
- (b) İnsan sağlığının korunması,
- (c) Doğal kaynakların rasyonel ve itinalı kullanılması,
- (d) Bölgesel ve global çevre sorunlarının çözümüne yönelik uluslararası teşvik sisteminin geliştirilmesi.

Çevre sorunları ile mücadele araçları ise; çevre kirlenmesi henüz oluşmadan önlemeye çalışmak, kirlenmenin kaynaklarını bulup onlarla mücadele etmek, kirlenmenin temizleme masrafına katlanmasını sağlamak ve çevre sorunlarının Birliğin diğer politikaları ile eşgüdümünü sağlamaktır.

AB Komisyonu 1973’de “Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)” raporunun çevresel sorunlar yaratabilecek projelerden istenmesi önerisini sunmuştur. Öneri ancak 1985’de Bakanlar Konseyi tarafından yönerge⁹⁵ haline getirilebilmiş ve üye ülkelere kanunlarında değişiklik yapılması için üç yıl süre verilmiştir. Ancak halen bir çok ülkede ÇED raporu olmayan bazı projeler uygulanmaktadır.

1992’de kabul edilen bir Bakanlar Konseyi tüzüğüne⁹⁶ göre 1993’den beri çevreye duyarlı olarak üretilen ürünlerin (toz deterjanlar, tuvalet kağıtları gibi) üzerine içinde “E” harfi bulunan bir çiçek, amblem olarak kullanılmaktadır.

Temmuz 1993’de yayınlanan çevreye duyarlı olan firmalara “öko-audit” payesinin verilmesini öngören tüzük, yerel yönetimlere ait işlemleri de etkilemiştir. Avrupa’da çevreye ilişkin toplumsal duyarlılık, yerel yönetimlerin bu payeyi kazanarak prestijlerini artırma girişimleri yönünde olumlu toplumsal baskı oluşturmayı hedeflemektedir. Bu payenin ürün reklamlarında direkt kullanımı yasak olsa da işletmenin imajına dönük reklamlarda kullanımının serbest olması, özel firmaları da bu kalite standardına ulaşmaya teşvik etmektedir.

⁹⁵ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 27.06.1985 (Nr.337)

⁹⁶ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 23.03.1992 (Nr.880)

E- İMAR POLİTİKASI

İmar konusu daha çok yerel yönetimlerin yetki alanına girse de AB bazı ölçütleri aşan projelerde söz sahibidir. 1993'den beri 5 milyon ECU (Euro) tutarını aşan projeler AB'nin kontrolüne ve koordinesine tabidir ⁹⁷. Özellikle devlet ihaleleri sıkı kontrol altında tutulmaktadır. Amaçlanan, ihalelerde firmalar arasında ülkesel ve bölgesel menşelerine göre ayırım yapılması engellenerek rekabetin AB sınırları içinde yayılmasıdır.

Rekabet piyasasına uygun bulunmayan ve refah devleti uzantısı kabul edilen sosyal konutların yapılması ile yerel yönetimlerce getirilen hizmetlerin (içme suyu, elektrik, kanalizasyon, sıcak su gibi...) sübvansede edilmesi aynı yönergeyle kısıtlanmıştır.

Yerel yönetimlerin projeleri ne kadar büyük olursa, AB'nin kontrol yetkisi de o oranda artmaktadır. Yerel yönetimlerin bölgesel gelişimi ve sanayi sitelerini sübvansede etmeleri de sıkı kısıtlamalara tabidir.

Avrupa sınırları içinde rekabet kurallarını inşaat sektöründe de işletebilmek için AB 1989'daki yönergesi ⁹⁸ ile kullanılan inşaat malzemelerinde belli standartlar geliştirmiştir. Topluluk bu standartları oluştururken güvenlik, yangından korunma oranı, çevre sorunları yaratmaması ve sağlığa uygun olma gibi kriterleri kullanmıştır.

Avrupa içinde imar alanında serbest piyasanın oluşturulması 1971'e kadar uzanan bir süreçtir. Amaç yabancı firmalara yerli firmalarla eşit haklar tanımaktır. Bu yüzden belli bir miktarı aşan ihale AB'nin resmi gazetesinde yayınlanmak zorundadır. Gazetede günlük olarak yaklaşık 600 ihale ilanı çıkmaktadır ⁹⁹.

Bütün bu kısıtlayıcı önlemlere rağmen imar planları yapma yetkisi Avrupa'da genelde yerel yönetimlere ait bir görev ve yetki alanıdır. Ulusal ölçekteki planları ise ülkeler yaparlar. AB, üye ülkelere gelen verileri değerlendirerek yararlanılması için gerekli tavsiye kararları alır.

⁹⁷ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 14.06.1993 (Nr37)

⁹⁸ Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 21.12.1989 (Nr.106)

⁹⁹ Bunz, a.g.e., s.59.

İmar planlamasına ilişkin son belge 1994’de çıkarılan “Europa 2000 +” adlı¹⁰⁰ belgedir. Komisyon makro olarak imar planları ile ilgili şu noktaların göz önünde bulundurulmasını tavsiye etmiştir.

- (a) Çevrede yer alan bölgelerin ekonomik merkezler ile bağlantısı sağlanmalı,
- (b) Aşırı kentleşmiş bölgelerde çevresel ve sosyal sorunları kavrayan yaklaşımlar geliştirilmeli,
- (c) Tarım arazileri büyük kentlerin yanında da olsa korunmalı,
- (d) Küçük ve orta ölçekli yerleşim yerlerinin çekiciliği geliştirilmeli,
- (e) Büyük uzaklıklar arasında da olsa ulaşımı sağlayacak alt yapı yatırımları yapılmalı,
- (f) AB dışındaki ekonomik merkezlerin alt yapısının kurulmasına yardım edilmeli,
- (g) Üçüncü ülkelerden zengin AB’ye göçmen akımı sorunu dengelenmeli.

İmar planlarının yapılması ve uygulanması subsidiyarite ilkesinin açık uygulama alanlarındandır. Önceleri yerel yönetimlerde olan yetkiler direkt olmasa da dolaylı yollardan Brüksel’e aktarılmaya başlanmıştır. Burada Ortak Pazar ilkelerinin uygulanması kaygısı oluşumu önemli oranda yönlendirmektedir.

Ancak zamanla yetkilerini kaybeden yerel yönetimler bu gelişime tepki göstermişlerdir. Sonuçta bir çok yetki paylaşılarak, uzlaşma sağlanmaya çalışılmıştır. Bugünkü süreç ise, yerel yönetimlerin kaybettikleri yetkileri tekrar kazanma çabaları olarak tanımlanabilir. Ortak Pazarı hayata geçiren AB’nin merkezileşme açısından bugün bulunduğu çizgiden öteye geçme ihtimali zayıftır. AB’de daha fazla merkezileşme istenmemektedir. Parasal birlik sonucunda hedeflenen politik birliğin gerçekleşme sürecinde ise, yerel olanın kaybettiklerini tekrar kazanmaya başlayacağı söylenebilir.

¹⁰⁰ Europäische Kommission (Hrsg.), Europa 2000+ - Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung, Brüksel, 1994,

F- ULAŞIM POLİTİKASI

Ulaşım sorunu yerel yönetimlerin asli görevlerinin başında gelmektedir. AB'nin kent içi ulaşımına kadar uzanan eli, yerel yönetimlerin görevlerini nasıl yerine getireceklerinin ana ilkelerini belirlemektedir. AB'nin ulaşım sorununa yaklaşımının temelinde bir çok politikasında olduğu gibi Ortak Pazar alt yapısını oluşturma arzusu bulunmaktadır.

AB, topraklarını baştan sona dolaşan bir ağlar düzeneği kurmayı hedeflemiştir. Ulaşım bu ağların sadece bir bölümünü oluşturur. İletişim, elektrik ve gaz ağları sözkonusu hedefler arasında yer almaktadır.

AB'nin amacı öncelikle ulusal sınırlar içinde tasarlanan ağların yetersizliklerini gidermektir. Örneğin bir zamanlar Münih-Hamburg hattı Batı Almanya'nın en önemli ulaşım hattı sayılırken, bugün Madrid-Moskova, Amsterdam-Torino, Londra-Paris-Berlin ulaşım hatlarının gerçekleştirilmesinin gündeme gelmesi bu amaçlar doğrultusunda değerlendirilebilir.

AB tercihini özellikle yüksek hızlı tren hatlarının geliştirilmesinden yana kullanmıştır. Bütün bu ulaşım ağlarının nasıl şekilleneceği, ulaşım hatları üzerindeki yerel yönetimleri doğrudan ekonomik, sosyal ve çevresel olarak etkilemektedir. Yerel yönetimler bu uygulamadan topraklarının geniş bir kısmını ulaşım ağlarına ayırdıklarından ve bu ulaşım ağlarından dolayı öngörülmeven bazı masraflara katlanmak zorunda kaldıklarından dolayı olumsuz etkilenmektedirler.

Bugün AB içindeki ulaşımın %80'ni mal taşımacılığı oluşturmaktadır. %20'sini oluşturan yolcu taşımacılığı sektörü ise yerel yönetimleri mal taşımacılığına oranla daha doğrudan etkilemektedir. AB bu konuyla ilgili yolların ulaşım güvenliğinin sağlanmasından şehir içi ulaşımına kadar bir çok alanda 50'den fazla yönerge çıkarmıştır.

AB Komisyonu 1995'de yolcu ulaşımı için AB stratejilerini belirlemiştir ¹⁰¹. Rapora göre Avrupa'da yolcu ulaşımının %75'nin otomobille yapılması büyük sorun olarak

¹⁰¹ Europäische Kommission, Grünbuch der Europäische Kommission: Das Bürgernetz Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa ,1995, Brüssel, Kom (95) 60 endg.

görülmüş ve alternatifler üretilmeye çalışılmıştır. Toplu ulaşım araçlarının cazibesinin artırılması için yeni stratejiler belirlenmiştir. Bu amaçla yerel yönetimler,

- (a) Toplu ulaşım araçlarını modernize etmişler,
- (b) Bilet fiyatlarına esneklik getirmişler,
- (c) Her kentin çevresinde 50-100 km alanlık pilot alanlar yaratılarak, biletlerin bu alanlarda ve her türlü toplu taşıma araçlarında geçerliliğini sağlamışlar,
- (d) Kent içine giren özel otolardan yüksek park ücreti talep etmişler,
- (e) Kentin dış mahallelerinde toplu ulaşım araçlarının gittiği noktalarda büyük park alanları oluşturarak, kente gelen özel otoları bu park alanlarında durdurmaya çalışmışlardır.

Komisyon, yakın mesafelere yaya veya bisikletle ulaşımının alt yapısını oluşturmayı hedeflemiştir. Mutlaka özel oto kullanım sevdasında olanları da taksi kullanmaya ya da otomobillerini etkin (dolmuş) olarak kullanmaya teşvik eden stratejileri geliştirmeyi amaçlamıştır.

Komisyon toplu ulaşım sistemlerinin tamamen yerel yönetimlerin tekelinden çıkarılmasını tavsiye etmektedir. Ancak aynı raporda yer alan toplu taşıma araçlarından elde edilen gelirin masraflarının ne kadarını karşıladığını gösteren tablo özel girişimlerin şehir içi ulaşım piyasasına girişlerinin zorluğunu ortaya koymaktadır. Bu tabloya göre 1993 yılı itibarıyla- Roma kentiçi ulaşım masraflarının %10'nunu, Amsterdam %25'ni, Atina %27'sini, Brüksel ve Paris %33'nü karşılamaktadır. Dublin %96, Londra %79, Madrid %75, Lizbon %62, Kopenhag %52 masraf karşılama oranına sahiptirler. Frankfurt, Helsinki ve Viyana masraflarının yarısından bir miktar azını karşılamaktadırlar ¹⁰². Toplu taşımacılığın özel girişimciliğe açılması Avrupa'da da tartışılmaktadır. Liberal bir piyasayı savunanlar kalite ve ucuzluktan bahsederlerken karşıtları, özel girişimcilerin sadece yüksek kazançlı hatlarda çalışacağını, bu yüzden de yerel yönetimler maliyesine olumlu katkılarının olmayacağını iddia etmektedirler.

¹⁰² Europäische Kommission, Grünbuch der Europäische Kommission, s.54.

G- SOSYAL POLİTİKALAR

AB'nin yerel yönetimleri de etkileyen sosyal politikalarını şöyle sıralayabiliriz;

- (a) Fakirlik ile mücadele programları,
- (b) Mülteci politikası,
- (c) Suç ile mücadele politikası,
- (d) Özürlüler politikası,
- (e) Aile politikası,
- (f) İşsizlikle mücadele politikaları,
- (g) Kadın-erkek eşitliğinin sağlanması,

Zengin ülkeler kulübü olarak görülen AB ülkelerinde gerçekte milyonlarca insan yaşamını fakirlik sınırında sürdürmektedir. 1993 yılında beş milyona yakın evi olmayan insan Avrupa'da yaşamaktadır. AB, genel olarak milli gelirden kişi başına düşen oranın %50'sinden daha az gelire sahip olanı "fakir" olarak değerlendirmektedir. AB'de yaklaşık yine 1993 rakamlarına göre 53 milyon insan fakirlik sınırının altında yaşamaktadır. 1990'lı yılların başında AB ülkeleri içinde en fazla fakir Portekiz'de (%33) en az da Belçika'da (%6) yaşamaktadır ¹⁰³.

Fakirlikle mücadele programlarının -dördüncü bölümde bu programlar ayrıntılı olarak incelenecektir- yerel yönetimler açısından önemi; sosyal yardıma yerel yönetimin bütçesinden ayrılan kaynakların sürekli artış göstermesidir. 1990'lı yıllarda artan işsizlik sorunuyla birlikte, AB ülkelerinde yerel yönetimlerin sosyal yardıma ayırdıkları paylar da artmıştır. Sosyal yardımlar Alman yerel yönetim bütçelerinin %25'lik bölümünü oluşturmaktadır ¹⁰⁴. Fakirlik yerel bütçelerin başedemeyeceği oranda artmıştır. Subsidiyarite ilkesinin bir uygulama alanı da bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Fakirlikle mücadele, Eurobarometer'in 1994 yılında yaptığı bir ankete göre %89 oranında Birlik görevi olarak görülmüş, hatta %78 dolayındaki cevaplayıcı,

¹⁰³ Bunz, a.g.e., s.47-98.

¹⁰⁴ Hanns Karrenberg & Engelbert Münsterman, "Kommunale Finanzen", *Kommunalpolitik* (hrsg. Roth/Wollmann), Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn-1993, s.205.

fakirlikle mücadelenin Birliğin ana hedeflerinden olması gerektiğini belirtmiştir ¹⁰⁵. Böylece yerel yönetimlere özgü sayılan bir görevin doğal olarak AB yetki alanına dahil olmasının meşruiyeti sağlanmış olmaktadır.

Avrupa’da mültecilerin geçimini sağlamak geleneksel olarak yerel yönetim görevleri arasındadır. 1990’lı yıllarda artan oranda Avrupa’ya yönelen mülteci akımı yerel yönetimleri finansal zorlukla karşı karşıya getirmiştir. 1994’de hazırlanan AB Komisyonunun raporuna ¹⁰⁶ göre bu gelişimin önüne geçilmesinin yolları şunlardır;

(a) Mülteci akımına sebep olan üçüncü ülkelerdeki anti-demokratik uygulamalar ve fakirlikle mücadele etmek,

(b) Sınırlardaki kontrolleri arttırmak,

(c) Mülteci başvurusunda bulunanların durumlarını mümkün olan en kısa zamanda açıklığa kavuşturmak. Çünkü gereksiz başvuruların bile sonuçlanması 1-2 yıl aldığından ve bu arada mültecilerin gereksinimleri büyük oranda yerel yönetim bütçesinden finanse edildiğinden yerel yönetimler bu aşırı yüklenmeyi kaldıramamaktadırlar.

(d) Mülteci başvurusu kabul edilenlerin ise, buldukları topluma en kısa sürede entegre edilmesi hedeflenmiştir.

Komisyon mültecilerin Avrupa’ya yerleşmesinin korkulacak bir olgu olmadığını, yabancıların beraberinde ekonomik canlılık getirdiğini belirtmektedir. Yerel yönetimler ise yabancıların Avrupa’nın işgücüne katkısını yadsımazken, sorunlarıyla direkt olarak uğraşmaktan şikayetçi olmaktadır.

Mülteci politikası Avrupa Birliği’nin yetki alanına bırakılmış değildir. Yerel yönetimler sorunun somut gerçekliği ile uğraşırken, AB’nin çatısında oluşturulan “Adalet ve İç İşleri Alanında İşbirliği” mekanizması mülteciler politikasının genel çizgilerini belirlemektedir.

¹⁰⁵ Bunz, a.g.e., s.47.

¹⁰⁶ Mitteilung der Kommission, Zuwanderungs-und Asylpolitik, 23.02.1995, Kom(94)23 endg.

Yerel hayatın kendine has sakinliği küreselleşmeyle birlikte Avrupa'da da sarsıntı yaşanmasına neden oldu. Kolombiya'nın kokain kartelleri, Çin, İtalyan, Rus ve Türk mafyaları Avrupa'yı eylem alanı haline getirdiler. Yakın zaman kadar park cezası kesen, ağaçtan inmeyen kedileri indiren, komşu kavgalarıyla mücadele eden polis, tanımadığı yeni olgularla karşılaştı. Yerel düzeyde çözülmesi imkansız hale gelen organize suçlar ile mücadele konusundaki yetkiler AB çerçevesinde ele alınmaya başlandı. Bu doğrultuda 1995'de "Avrupa Polisinin" kurulması anlaşması imzalandı ¹⁰⁷.

Avrupa Polisi öncelikle uyuşturucu kaçakçılığı, nükleer kaçakçılık, araba hırsızlığı ve illegal sınır geçişleri alanında yetkili kılınmıştır. Ancak yetkileri işbirliği süreci ile sınırlıdır. Örneğin Amerikan Federal Polisi (FBI) yetkilerine sahip bir teşkilat yapısında değildir. Suçluların takibi halen üye devletlerin yetki alanı dahilindedir.

Avrupa Birliği ülkelerinde sayıları 45 milyona yaklaşan özürülere yönelik olarak yerel yönetimler daima duyarlı olmuşlardır. Özürülülerin toplu taşıma araçlarından ve belediyenin sunduğu diğer hizmetlerden yararlanabilmesi için çözümler üretilmiştir. Kent planlamacıları yolları, kaldırımları, merdivenleri özürülülerini düşünerek planlamışlardır. Özellikle yerel yönetimler, özürülülerin iş dünyasına ve sosyal hayata intibaklarını sağlamaya çalışmışlardır. Ancak bütün bu çabaların istenilen ölçüde sonuç verdiğini söylemek zordur. Örneğin bir çok ülkede özel işyerleri özürülü çalıştırmak zorunda olmalarına rağmen çalıştırmamakta, dolayısıyla öngörülen cezayı ödemeyi tercih etmektedirler. Birlik ise bu konuda ancak tavsiye kararları alabilmektedir. Ayrıca AB, yerel yönetimlerin finansal güçlerinin yetersiz olduğu durumlarda, özürülülerine yönelik projeleri desteklemektedir. Özellikle özürülülerin daha iyi organize olması için uluslararası konferans ve seminerleri finanse etmektedir.

Klasik aileye ilişkin değerlerin zamanla aşınması Birliğin sorun olarak algıladığı konulardan biridir. Aile kurumundan kaçışın modernitenin sonuçlarından biri olduğu ortadadır. Birlik ülkelerinde 40-45 yaşları arasındaki nesilde bekarların oranı evlilerin oranından yüksektir ¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Rechtsakt des Rates über die Freigstellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über EU über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes, 05-95, Nr.7037,Reu5.

¹⁰⁸ Bunz, a.g.e., s.144.

Boşanma oranının yüksekliği ve çocukların parçalanmış ailelerde yetiştirilmesi gibi sorunlar AB'nin 1989 yılında "Aile-Araştırma Kurumu" kurmasına neden olmuştur. Aile politikasının uygulanması AB yetki alanına dahil değildir. Ancak AB, bu alanda da tavsiye kararları ya da bu alana etki eden yönergeler çıkarmıştır. AB 1992'de aldığı bir tavsiye kararında yerel yönetimlerin çocukların bakımı ve gözetimiyle ilgili düzenlemeleri yapmalarını istemiştir¹⁰⁹. Yakın zamanda bu karara uygun olarak Federal Almanya, "okul öncesi eğitim sınıflarına" her başvuranın alınması zorunluluğunu getirmiştir. Bu tür zorunluluklar yerel yönetimlere ek mali yükümlülükler getirmektedir.

İşsizlere ve gelir sahibi olmayanlara yerel yönetimlerin sosyal yardım adı altında finansal destek sağlaması Avrupa'da yaygın bir uygulama alanına sahip olduğundan, işsizlikle mücadele programları yerel yönetimler maliyesini doğrudan etkilemektedir. AB, işsizlikle mücadele etmek için işsizlere verilen danışmanlık hizmetlerini bir bütün olarak Ortak Pazar çapında koordine etmekte ve çalışma saatlerine esnek yaklaşımlar getirmektedir.

1975 yılında çıkarılan 117 nolu yönergeden itibaren kadın ve erkek arasındaki ayrımcılığın kaldırılmasını içeren bir çok karar alınmıştır. Yerel yönetimler de toplumun diğer kurumları gibi bu yönergelere göre işlem yapmak zorundadırlar. Toplum için hassas konulardan biri olan kadın erkek eşitliği sık sık hukuksal anlaşmazlıklara konu olabilmektedir. AB, kadınların toplum hayatında ve iş dünyasında erkekler kadar yerini alabilmeleri için mali destek programları geliştirmektedir.

AB'nin sosyal politikalarının yerel yönetimler üzerinde mali açıdan rahatlatıcı etkileri mevcuttur. Refah toplumu ilkesini kabul eden ülkeler için AB'nin sosyal politikaları yerel yönetimler bakımından yük azaltıcı olmaktadır.

H- ENERJİ POLİTİKASI

AB'nin Ortak Pazarı gerçekleştirdiği alanlardan biri de enerji üretimi ve dağıtımıdır. Ortak Pazarla birlikte bir çok sorununda aşılması gerekmektedir. Özellikle çevreye

¹⁰⁹ Empfehlung des Rates von 31.03.1992 zur Kinderbetreuung , Nr.241

duyarlı enerji üretimi yapan ülkeler, üretim maliyetinin yüksekliğinden dolayı rekabet güçlerini yitirecekleri endişesini taşımaktadırlar. Yerel yönetimler için sorun enerji sektöründeki imtiyaz haklarını kaybetmeleri ile ilgilidir. Avrupa'da enerji dağıtım imtiyazı genelde bir yerel yönetim görevidir. Enerji dağıtımının özelleştirilmeye açılması ile yerel yönetimler önemli oranda gelir kaynağından yoksun kalmışlardır.

AB aynı zamanda yenilenebilir enerji kaynaklarına yatırımları teşvik ederek yerel çevrenin korunmasını amaçlamaktadır. AB'nin enerji alanına el atmasının en önemli bir diğer nedeni de 1973 yılında yaşanan dünya petrol bunalımıdır. OPEC ülkelerinin petrol fiyatlarını artırması, Avrupa Birliğini alternatif enerji kaynaklarına yönelmeye ve bu alandaki işbirliğini artırmaya zorlamıştır.

Yerel yönetimler enerji alanında sadece dağıtım imtiyazı sahibi olarak yer almazlar. Yerel yönetimler sahip oldukları ufaklı büyüklü enerji üretim sistemleriyle üretici, enerji dağıtım ağlarının şehir içindeki hatlarını planlayıcı ya da kendileri de bizzat kullanıcı olarak enerji piyasasında yer almaktadırlar. AB'nin enerji alanında yaptığı her düzenleme bu yüzden yerel yönetimleri de doğrudan etkilemektedir.

I- KÜLTÜR POLİTİKASI

AB'nin kültür politikası subsidiyarite ilkesine uygun olarak gerçek bir destek politikasıdır. Yerel yönetimlerin gücünü aşan ya da özellikle birkaç yerel yönetimin beraber finanse ettiği projeleri desteklemeye yönelen AB'nin nihai amacı ortak bir Avrupa kültürü yaratmaktır.

1995'de kabul edilen bir kararında Komisyon, en az üç farklı ülkenin katılımıyla düzenlenen kültürel etkinliklerin %25'ine kadar olan finansmanının sağlanmasını öngörmüştür¹¹⁰.

Avrupa'da yerel yönetimlerinin yetki alanındaki kütüphane hizmetlerine AB'nin katkısı bazı alanlarda % 100'ü bulmaktadır. Özellikle kütüphaneler arası koordinasyonu

¹¹⁰ Europäische Kommission, Kaleideskop2000, (Nr.373) 28.07.1995

sağlayan ve diğer kütüphanelerden kitap ödünç alma sisteminin kurulmasına yönelik yatırımlar AB tarafından öncelikli olarak desteklenmektedir.

1995'te Komisyon tarafından oluşturulan kültürel mirasın korunmasına yönelik aksiyon programına ¹¹¹ göre yerel düzeyde korunamayan kültür abideleri AB tarafından korumaya alınmıştır.

AB 1985 yılından beri Birlik dahilindeki bir çok kente "kültür kenti" beratı vermektedir. Yerel yönetimler kentlere prestij kazandıran bu belgeye sahip olmak için çaba sarfetmektedirler.

Kentlerin imajına olumlu katkıları olan bu tür ödüllerin kentlere dolaylı katkıları bulunmaktadır. Örneğin kente gelen turist sayısı artmakta ve gelenler sadece turizm amacıyla gelmediklerinden kentin ekonomik kapasitesini de yakından görenler aracılığıyla kentte yaratılan iş hacmi artabilmektedir. Bu belgeyi hakeden yerel yönetimlerin kültürel projeleri öncelikle desteklenmektedir.

J- PERSONEL POLİTİKASI

AB'nin personel politikası üzerindeki en önemli etkisi "memur" statüsü üzerindeki temelden sarsan değişikliklerdir. Avrupa'da da ülkemizde olduğu gibi memur-sözleşmeli ayrımı bulunmaktadır. Devlet memurluğu kendisine has yetki ve ayrıcalıklarla donatılmıştır. Yerel yönetim örgütlerinde de yaygın olarak devlet memuru çalıştırılmaktadır. Devlet memurluğunun vatandaşlık bağıyla var olan içselliği Avrupa'da da yerleşik bir kültürdür.

AB iki açıdan klasik devlet memuru anlayışını değiştirmiştir.

(a) Devlet memurluğu ile vatandaşlık arasındaki bağı AB dahilindeki diğer ülke vatandaşları lehine gevşetmiştir.

¹¹¹ Avrupa Komisyonu, Kültürel Mirasın Korunmasına Yönelik AB Aksiyon Programı, 29.03.1995, Komisyon Dökümanları Nr.100

(b) Klasik olarak devlet memurluğu sayılan bir çok görev, Komisyon önerisiyle diğer ülke vatandaşlarına da açılmıştır. Avrupa Adalet Divanı da verdiği kararlarda devlet memurluğu alanını giderek kısıtlama eğilimindedir ¹¹².

Devlet memurluğu ile ilgili düzenlemelerden özellikle mali, hukuki ve güvenlik alanlarında çalışanlar istisna tutulmuştur. Yerel yönetimler görev alanına giren konulardan, ulaşım, temizlik, elektrik ve gaz dağıtımını, postane, radyo ve televizyon, sağlık, eğitim, araştırma alanlarında çalışanlar, klasik devlet memuru sayılmamış ve Birlik içindeki diğer ülke vatandaşlarının bu alanlarda çalışması serbestleştirilmiştir ¹¹³. Ancak yabancıların AB vatandaşı olsalar da diğer ülkelerde işe yerleşim şanslarının ne kadar olduğu tartışmalıdır. Bu tür kurallar Avrupa'da zamanla yerleşecek uygulamaların hukuksal alt yapısını oluşturmaktadır. Yerleşme dereceleri zamanla ortaya çıkacaktır.

AB'nin geliştirdiği standartlara uygun icraatlarda bulunmak bazen yerel yönetimlerin mali gücünü aşmaktadır. Birlik bu durumlara özgü olarak mali destek programları geliştirmiştir. Yerel yönetimlerin kendi kaynaklarıyla gerçekleştiremeyeceği yatırımlar AB bütçesinden karşılanmaktadır. Birlik kendi amaçları çerçevesindeki projeleri, belli kriterler dahilinde desteklemektedir.

¹¹² Peter Michael Mombaur, *Kommunalpolitik in der EU*, Göttingen, 1994, s.32.

¹¹³ Bunz, a.g.e., s.71.

IV.BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YARDIM FONLARININ YÜRÜTÜLMESİNDE YEREL YÖNETİMLERİN ROLLERİ

1992'de Rio'da toplanan Dünya Konferansında geliştirilen "Gündem 2000" raporundan beri yerel yönetimlerin kalkınma ve gelişme üzerindeki rolleri daha da belirginleşmiş ve önemleri kavranmaya başlanmıştır. Yerel yönetimler kent halkının günlük yaşamını düzenleyen, halka yaşamı kolaylaştıran hizmetler sunan ve halka en yakın yönetsel birimlerdir. Avrupa'da kentlerde yaşayan halkın oranı %70'dir ¹¹⁴. Yerel yönetimler bazı ülkelerde toplam devlet yatırımlarının üçte ikisini gerçekleştirmektedirler ¹¹⁵. Bu yüzden ekonominin en önemli aktörlerinden biri olan yerel yönetimler, aynı zamanda Avrupa Birliğinin projelerinin yürütülmesiyle de görevlendirilmişlerdir. Bir başka ifade ile yerel yönetimler AB fonlarının yürütme adresleri olmuşlardır ¹¹⁶.

Yerel yönetimlerin, AB ile ilgili projelerinde yürütme görevini üstlenmelerinin en önemli sebebi, AB'nin kendi projelerini yürütecek örgütsel yapıya sahip olmamasıdır. AB örgütü, proje önerilerini kabul eden ve istihdam ettiği uzmanları aracılığı ile projelerden hangisinin uygulanmasının yerinde olduğuna karar veren bir uzmanlar kurumudur. AB, onayladığı projelerin mali kaynağını sağlar ve uygulanmasını denetler.

¹¹⁴ Monika Wulf-Mathias, **B.M. Habitat II. Konferansı Konuşmaları**, 3-4 Haziran 1996, İstanbul.

¹¹⁵ Beate Weber, "Grusswort: Die Kommune und die Europäische Integration" **Europa als Kommunale Aufgabe** (hrsg. Wolfgang Platzer), Verlag für Akademischen Schriften, Frankfurt am Main, 1997, s.9.

¹¹⁶ Dietrich Theanhardt, "Die Kommunen und die Europäische Gemeinschaft", **Kommunalpolitik** (hrsg. Roth/ Wollmann), Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1993, s.72.

Projelerin yürütülmesini ise başta yerel yönetimler olmak üzere kamuya yararlı dernek ve vakıflar, sanayi ve ticaret odaları ile merkezi yönetim kurumları üstlenir.

AB bütçesinin 1997 rakamlarıyla yarısı tarıma ayrılırken, sadece %5 gibi çok az bir kısmı yönetim harcaması olarak kullanılmaktadır. Bütçedeki ikinci önemli kalemi ise %33 ile yapısal fonlar oluşturmaktadır. Yapısal fonlar kaleminin rakamsal karşılığı 26.6 Milyar ECU'dur ¹¹⁷.

AB yapısal fonlarda toplanan kaynakları 1970'li yılların başından beri artırmaktadır. Bu fonlar özellikle geri kalmış bölgelerin geliştirilmesinde kullanılmaktadır. 1980'li yılların sonlarına gelindiğinde ise, Avrupa'da kaynak ayrılması gereken oluşumların sadece bölgesel geri kalmışlıkla açıklanamayacağı anlaşılmıştır. Bu nedenle bazı hassas konulara özgü bir çok Topluluk İnisiyatifi geliştirilmiştir.

Yerel yönetimler bu fonlardaki kaynakları kullanan yapılanmaların en önemlilerinden biridir. Özellikle 1990'lı yıllarda Avrupalılık bilinci gelişen yerel yönetimler, hem proje hazırlama hem de projelerine AB nezdinde destek arama girişimlerine hız vermişlerdir. Brüksel'de 1998 yılı itibariyle sayıları tam olarak bilinmemekle birlikte 2000 kadar lobicilik yapan büroda yaklaşık on bin kişi istihdam edilmektedir ¹¹⁸. Bu büroların çoğu avukatlık bürolarıdır. Ancak bunların yanında yerel yönetimlerin gerek diğer yerel yönetimlerle ortak olarak, gerekse tek başlarına kurdukları sadece lobicilikle uğraşan profesyonel bürolar da mevcuttur.

Yerel yönetimler iki açıdan lobicilik yapmaktadırlar; birincisi, yasal düzenlemelerin isteklerine uygun olarak çıkmasını sağlamaya çalışmak, ikincisi ise, projeler için teşvik çıkarabilmektir.

AB fonlarından yararlanmak için belli kriterler konulmuştur. Yerel yönetimlerin AB kaynaklarından yararlanmasına olanak tanınması, yerel kalkınma ve gelişme açısından çok önemlidir. Kaynaklar bölgesel farklı gelişim düzeylerini eşitleme amacıyla

¹¹⁷ Fritzler und Unser, a.g.e, s.78.

¹¹⁸ Ralf von Ameln, "Nur Nadelstreifen und Moneten?" *EU Kommunal*, Sayı: 2198, s.55.

kullanılmaktadır. Ancak hangi projelerin destekleneceği kararını veren AB'nin dolaylı da olsa yerel politikaları belirlediği iddia edilmektedir.

A- GENEL OLARAK YAPISAL FONLARDAN YARARLANMA KRİTERLERİ

AB Roma anlaşmasıyla birlikte Avrupa Sosyal Fonunu da hayata geçirmiştir. Daha sonra Ortak Pazarın en tartışmalı alanı olan tarım alanındaki projeleri desteklemek üzere 1962'de Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu kurulmuştur. 1975'de ise Avrupa Birliği, Ortak Pazar ülkeleri arasındaki gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmak üzere Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunu hayata geçirmiştir.

Bölgesel Kalkınma Fonu 1970'li yıllardan 1990'lı yılların başına kadar kısıtlı sayıda projeyi destekleyebilmiştir. 1975-85 yılları arasındaki on yıllık dönemde fondan 17 milyar ECU'luk kaynak kullanımına izin verilirken ¹¹⁹ sadece 1995 yılı için Bölgesel Kalkınma Fonundan sağlanan bir yıllık kaynak tutarı 13 Milyar ECU'yu bulmuştur ¹²⁰.

1989'da Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonunun Yönverme Bölümü yapısal fonlar başlığı altında birbirleriyle ilişkilendirilmişlerdir. 1994'de bu fonların dağıtımı ile ilgili kriterler belirlenmiştir. 1994-1999 yılları arasında altı ana kriterin uygulanacağı karar bağlanmıştır¹²¹. Farklı fonların yapısal fonlar içindeki oranı 1995 yılı itibariyle şöyle gerçekleşmiştir; kaynakların %56'sı Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonuna ayrılırken, %26'sı Avrupa Sosyal Fonuna, %16'sı da Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonuna ayrılmıştır¹²². AB'nin yapısal fonlara 1994-99 yılları arasında ayırdığı kaynak 140 Milyar ECU'dur¹²³.

¹¹⁹ Arif Esin, *Avrupa Topluluklarının Bölgesel Kalkınma Politikası (1975-1985)*, İKV yayınları, Nr.62. İstanbul 1988, s.II.

¹²⁰ Inforegio, *Mitteilungsblatt*, 17.12.1996

¹²¹ Ragıp Şahin, *Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği*, DPT Yayını, Ankara, 1998, s.37.

¹²² Inforegio, *Mitteilungsblatt*, 17.12.1996

¹²³ Heinz Schrumpf, "Europäische Strukturfonds-Überdehung des Regionenbegriffs", *EU Magazin*, 7.8.1997, s.39.

1) Kriter 1: Az Gelişmiş Bölgeler

AB her yıl yayınlanan GSYİH oranlarını dikkate alarak, AB ülkeleri için bir ortalama değer saptamaktadır. Son üç yıl baz alındığında topluluk ortalamasının %75'inden az gelire sahip bölgeler az gelişmiş sayılmaktadır. Bu bölgelere yapısal fonlardan kaynaklar aktarılmaktadır.

1994-1999 yılları arasında belirlenen bu kriter çerçevesinde yardım alabilecek bölgeler şunlardır: Yunanistan, Portekiz ve İrlanda'nın tamamı, Belçika'nın Hainaut idari bölgesi, İspanyanın birkaç bölgesi hariç tamamı, Almanya'nın geri kalmış doğu eyaletleri, Fransa'nın deniz aşırı bölgeleri, Korsika ve Valanciennes ile Douai ve Avesnes bölgeleri, İtalya'nın güney bölgeleri, Holland bölgesi, İngiltere'nin Kuzey İrlanda ve diğer adaları, Avusturya'nın Burgerland bölgesidir ¹²⁴.

Kriter 1 kapsamındaki bölgelerin Avrupa nüfusuna oranı %25 kadardır (92 milyon kişi). Bu kriter kapsamında yararlandırılan kaynaklardan en büyük orandaki payı sırasıyla İspanya, Portekiz ve Yunanistan almışlardır. Bu kapsamda yer alan gelişmiş ülkelerin geri kalmış bölgelerinden başlıcaları şunlardır: Kuzey İskoçya, Güney İtalya ve Sardinya adası, Korsika adası ve eski Doğu Almanya bölgeleridir ¹²⁵.

2) Kriter 2: Gerileyen Eski Gelişmiş Sanayi Bölgeleri

AB'deki en önemli sorunlardan biri de yeni dünya düzenindeki rekabete dayanamayan geri kalmış endüstrinin doğurduğu sorunlardır. AB'deki bu bölgelerin en önemlilerinin İngiltere'de yer alması rastlantı değildir. Dünyada ilk endüstrileşen ülke olan İngiltere'nin endüstrisi artık eskimiş, yeni rekabet koşullarına ayak uyduramaz olmuştur. İngiltere'yi endüstrileşmenin de izlediği sırayla Fransa ve Almanya izlemektedir. Özellikle 19. Yüzyıl Avrupa'sının en önemli enerji kaynağı olan kömür havzaları ancak sübvasyonlarla ayakta durabilmektedir.

Demir çelik ve gemi sanayi gibi ağır sanayi bölgeleri ise, uzak doğu ülkelerinin rekabetine dayanamamış, işletmelerini reorganize etmek ve dolayısıyla çok sayıda işçi

¹²⁴ Şahin, a.g.e., s.38.

¹²⁵ Elke Thiel, *Die Europäische Union*, Bayerische Landes Zentrale Für Politische Bildung, München,1994, s.208.

çıkarmak zorunda kalmışlardır. İşletmesini küçültmeyi beceremeyenler, 1996'da dünyadaki ilk on tersane içinde gösterilen Bremen Vulkan tersanesinin yaklaşık 30.000 işçiyi işsiz bırakarak iflas etmesi gibi bir çok sosyal sıkıntıya neden olmuşlardır.

Kriter 2 kapsamından yaralanacak bölgeler seçilirken özellikle üç farklı göstergeden yararlanılmıştır. Bu göstergelerden ilki, işsizlik oranının topluluk ortalamasının üstünde olması; ikincisi, bölgedeki endüstride çalışan nüfusun topluluk ortalamasının üstünde olması; üçüncüsü ise, bu iki verinin giderek kötüleşiyor olmasıdır¹²⁶.

Bu kriter kapsamındaki bölgelerde amaçlanan, özellikle bölgenin endüstriyel yapısının değiştirilmesini sağlamaktır. Örneğin Almanya'nın ilk endüstrileşmiş bölgesi olan Ruhr bölgesinde yer alan Duisburg kenti ticaret ve hizmet sektörü merkezi haline getirilmeye çalışılmaktadır. AB de böyle bir planı desteklemekte ve yardım etmektedir.

Kriter 2 kapsamındaki kaynaklar Avrupa Bölgesel Kalkınma ve Avrupa Sosyal Fonundan karşılanmaktadır¹²⁷. 1994-95 yıllarında ayrılan ödenek tutarı toplam 4 milyar ECU'ya yakındır¹²⁸.

3) Kriter 3: İşsizlikle Mücadele ve İş Dünyasında Ayrımcılığın Kaldırılması

Kriter 3 kapsamında üç konuya özgün sorunlar çözümlenmeye çalışılmaktadır.

(a) Avrupa'da özellikle 1990'lı yıllarla birlikte artan uzun dönemli işsizliklerin olumsuz etkilerinin giderilmesi zaruri olmuştur. İşsizlikle mücadele AB'nin 1990'lı yıllarda üzerinde önemle durduğu konuların başında gelmektedir. Bugün Avrupa'da 16 Milyonu bulan işsiz insan yaşamaktadır¹²⁹.

(b) İş dünyasından uzaklaştırılmış işçilerin ama özellikle gençlerin tekrar iş dünyasına kazandırılması yönelik projeler desteklenmektedir. İşsizliğin bir çok toplumsal sorunun nedeni olduğunu iyi kavramış olan AB, işsizlere sadece maddi yardım yaparak onları başı boş bırakmamaktadır. Amaçlanan insanları işsizliğin neden olduğu psikolojik

¹²⁶ Şahin, a.g.e., s.41.

¹²⁷ Fritzler & Unser, a.g.e., s.106.

¹²⁸ Şahin, a.g.e., s.42.

¹²⁹ Sabah Gazetesi, 04.06.1999, s.7.

rahatsızlıktan kurtarmaktır. Aile içi şiddetten, suçluluk oranının azaltılmasına kadar bir çok olumlu etkisi olan işsizlerin iş dünyasına kazandırılma projelerin, AB tarafından niçin desteklendiğini anlamak zor olmayacaktır.

(c) Kadın ve erkek için eşit istihdam imkanlarının yaratılmasına dönük projeler desteklenmektedir. Bu tür projelerden genellikle toplumda daha dez avantajlı konumda yer alan kadınlar yararlandırılmaktadır. Özellikle kendi işini kuran kadınlar teşvik edilmektedir. Çalışan kadının en önemli sorunlarından olan çocuğun bakımına yönelik projeler desteklenmekte, dolayısıyla çocuğun kadını iş dünyasından koparmasına izin verilmemesi amaçlanmaktadır. Kadınların meslek sahibi kılınmasına yönelik projeler de desteklenmektedir¹³⁰.

Kriter 3 kapsamındaki kaynaklar Avrupa Sosyal fonundan karşılanmaktadır. 1994-1995 yılları itibariyle 3,5 Milyar ECU'ya yakın ödenek ayrılmıştır¹³¹.

4) Kriter 4: Alternatif Mesleki Becerilerin Kazandırılması

Bu kriter kapsamında yararlandırılan kaynaklar çok sınırlıdır (1994-95 yılında 360 Milyon ECU ödenek ayrılmıştır). Amaçlanan endüstri imalat sistemlerin değişmesinden ya da bazı endüstri dallarının güncelliğini yitirmesinden dolayı işsiz kalanlara yeni işler veya aynı iş kolunda gelişmiş teknikleri öğretmek üzere hazırlanan projeleri desteklemektedir. Eğer Türkiye AB'ye üye olsaydı, Adapazarı'ndaki süpürge imalatçılarında yeni iş olanakları sunmak için hazırlanan bir projeyi AB kaynaklarından bu kriter kapsamında karşılamak olası olacaktır.

5) Kriter 5: Kırsal Alan Sorunları

Kriter 5 kapsamına alınan bölgeler, çalışanların çoğunun kırsal kesimde olduğu bölgelerdir. Bu bölgeler çoğunlukla tarımsal alanlardır. Ayrıca balıkçılık sektörünün ağırlıkta olduğu merkezler bu kapsamda yer almaktadır.

¹³⁰ Nico Sönnischen, "Kommunalrelevante Aktionsprogramme der EG" AKP-Dossier, s.51.

¹³¹ Şahin,a.g.e., s.43.

Yapılan yardımlar iki farklı amaca hizmet etmektedir. İlki, tarımsal yapının düzenlenmesini, aksaklıkların giderilmesini, balıkçılık bölgelerindeki sorunların çözümlenmesini amaçlamaktadır. AB bu amaçla verdiği yardımları Kriter 5a kapsamında saymaktadır. 1994-95 yıllarında tarıma 1,4 Milyar, balıkçılığa ise 300 Milyon ECU'luk kaynak ayrılmıştır. İkincisi, çiftçiler ve balıkçılar için alternatif çalışma olanakları geliştirmesi amaçlamaktadır. Kriter 5b de denilen bu kalemden ayrılan ödenek 1994-95 yılları için toplam 1,2 Milyar ECU'dur.

6) Kriter 6: Düşük Nüfus Yoğunluğu Olan Bölgeler

1995 yılında AB'ye katılan İsveç ve Finlandiya'nın etkisiyle kurulan bir yardım kriteridir. Nüfus yoğunluğu kilometreye 8 kişiden az olan bölgeler yaralanırlar. Bu tür bölgeler ise sadece İsveç ve Finlandiya'da yer almaktadır. Avrupa'nın en kuzeyinde yer alan bu bölgelerin kendilerine has sorunları olduğu kabul edilmiştir. Bu kaynaktan 1994-95'de Finlandiya'ya 80, İsveç'e 45 Milyon ECU'luk ödenek ayrılmıştır.

7) 2000 Yılından Sonra Yapısal Fonlarda Amaçlanan Reformlar

18 Mart 1998'de Komisyonun almış olduğu bir karar ile yapısal fonlarda 2000 yılından sonra reform yapılacaktır¹³². Yeni tüzük tasarılarına göre sayıları yediden üçe düşürülen yeni kriterler Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Balıkçılık Düzenleme Fonu, Tarımsal Yönerme ve Garanti Fonunun Yönerme Bölümü için geçerli olacaktır.

AB 2000-2006 yılları arasında sadece yapısal fonlardan harcanmak üzere 210 Milyar ECU'luk kaynak tahsis etmiştir¹³³. Yapısal fonların dağıtımına esas teşkil eden yeni kriterler şunlardır:

a) Kriter 1: Geri Kalmış Bölgeler

Kişi başına düşen GSYİH'nın topluluk ortalamasının %75'inden az olduğu bölgelerdir. Bu bölgeler AB koruma şemsiyesinin nimetlerinden faydalanmaya devam edeceklerdir.

¹³² Çerçeve yazı, "Struktursfonds-Agenda 2000" EU Magazin,6/1998, s.22.

¹³³ Şahin, a.g.e., s.59.

EUROSTAT'ın 1999 yılında açıklayacağı bu bölgeler için değerlendirmeler son üç yıl göz önüne alınarak yapılacaktır.

Bu kriterin iki istisnası olacaktır. İlki, yapılan hesaplamalara göre kriterin bir miktar üstünde olan kanarya adaları, ikincisi ise, bugün kriter 6 kapsamındaki kuzey ülkelerinin nüfus yoğunluğu az olan bölgeleridir. Bu bölgeler de yeni kriter 1 kapsamındaymış gibi değerlendirilecektir.

b) Kriter 2: Ekonomik ve Sosyal Değişime Uğrayan Bölgeler

Ekonomik ve sosyal değişime uğrayan ve yapısal sorunları olan bölgeler: Bu tür bölgeleri beş gruba ayırabilmekteyiz. İlki; kötüye giden endüstriyel yapıya sahip bölgeler, ikincisi, kırsal bölgelerin nüfus kaybetmesi gibi sorunları olanları, üçüncüsü, kentlerin sorunlu mahalleleri, dördüncüsü, hizmet sektörünün yapısal değişimi gerçekleştirebileceği bölgeler, beşincisi, balıkçılıkla geçinen bölgelerdir.

Kriter 2 kapsamındaki yerel yönetimler açısından en önemli yenilik yoğun olarak kentleşmiş bölgelerin sorunlarının da aşılması için programlar hazırlanmasıdır. Öncelikle bu bölgelerde fakirlikle mücadele programları desteklenecektir. Buna bağlı olarak yüksek suç oranının ve eğitim seviyesinin düşük olduğu mahallelere yönelik programlar geliştirilecektir.

c) Kriter 3: Sosyal Yaşama ve Çalışma Hayatına Yönelik Destekler

Özellikle finansmanı Avrupa Sosyal Fonundan karşılanacak kriter 3 kapsamındaki projeleri beş kategoride toplayabiliriz.

(a) İşsizlikle mücadele programları,

(b) Özürtlülük, fakirlik, yabancılık gibi sosyal yaşama katılımı sınırlandıran sorunlarla mücadele programları,

(c) İstihdamı kolaylaştırıcı hizmet içi eğitim programlarını ve öğrenim yaşı geçmiş olanların yeni bilgilerle donanmasını sağlayan programların desteklenmesi,

(d) Ekonomik ve sosyal değişimleri kolaylaştırıcı ve olumsuz etkilerini önceden görebilecek programların desteklenmesi,

(e) Kadınların iş hayatına adaptasyonunun sağlanması ve engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik programların desteklenmesi ¹³⁴.

Kriter 3 bugünkü kriter 3 ve 4 kapsamındaki projelerde dağınıklığı önlemeye yönelik olarak düşünölmüştür. Yapısal fon kaynaklarının % 12 kadarının bu kriter kapsamına ayrılması düşünölmektedir.

Kriterlerin sayılarının radikal olarak azaltılmasının amacı AB açısından karar verme kolaylığı ve dolayısıyla fonların yürütülmesinde etkinliği sağlayabilmektir. Desteklerden yaralananlar açısından da başvuru işlemlerindeki bürokratik zorlukları hafifletmektedir. Ayrıca teşviklerin amaçlanan hedeflerin dışında kullanılmasından doğan dolandırıcılığın önlenmesi arzu edilmektedir. Örneğın sadece 1994 yılında 2 milyar DM'lik kaynağın amaçlanan hedefler dışında kullanıldığı belirlenmiştir ¹³⁵. AB Komisyonu verilen teşviklerin daha özenli denetlenmesini arzulamaktadır. Ancak siyasetçilerin eldeki kaynakların paylaşımına karar vermelerinden dolayı her an şaibe altında kalmaları tüm dünyada olağanlaşmıştır. AB Komisyonu da böyle bir şaibeden nasibini almış, Mart 1999'da bütün üyeler topluca istifa etmek zorunda kalmışlardır.

Bu alanda yapılması düşünölen en önemli yenilik; kaynakların hangi projeleri teşvik etmede kullanılacağıın belirlenmesi üzerinde Komisyonun yetkilerini azaltarak, buna karşılık Komisyonun denetim üzerindeki yetkilerini arttırmak yönündedir ¹³⁶.

B- YAPISAL FONLAR

AB'nin yapısal fonları; Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Uyum Fonu ve Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonunun Yönverme Bölümü, Balıkçılık Düzenleme Fonudur.

¹³⁴ Şahin, a.g.e., s.18.

¹³⁵ Otto Kretschmer, "Betragsbekeämpfung: Testfall für Subsidiarität?" EU Magazin, 7.8.1996, s.22.

¹³⁶ Şahin, a.g.e., s.60.

Yapısal Fonlardan sağlanan kaynakların yerel yönetimler üzerinde doğrudan ve dolaylı etkileri bulunmaktadır. Yapısal fonlardan bazen bir kentin içme suyu şebekesi, finanse edilirken yerel yönetimlerin asli görevlerinden biri yerine getirilmiş olmaktadır.

Kentlerdeki işsizliğin, eğitimsizliğin ve suç oranlarının azaltılması ise yerel yönetimlerin sosyal harcamalarını azaltmaktadır. Son yıllarda artan sosyal harcamalar yerel yönetim bütçelerini zorlamaktadır. Bu yüzden yapısal fonların ele alınması konumuz açısından da önem taşımaktadır. AB yerel yönetimlerle ilgili bir çok hizmet standardını zorunlu kılarırken standartları yerine getirebilecek konumda olmayan yerel yönetimlere de yapısal fonlar aracılığı ile yardım etmektedir.

Yapısal fonların direkt adresleri her zaman yerel yönetimler olmamasına rağmen, yerel yönetimler yapısal fonlardan yararlanan en önemli aktörlerden biridir.

AB aynı amaca yönelik projelere destek verirken bile farklı adresleri kullanmaktadır. Örneğin AB, Bremen kentindeki tersaneyi kurtarmak için kaynak aktarıırken, işsiz kalanlar için yeni iş kazandırma projeleri hazırlayan İş ve İşçi Bulma Kurumu'na kaynak aktarmaktadır. Aynı zamanda işsizlikten doğan genel fakirleşmeden dolayı kaynak sıkıntısı çeken Bremen belediyesine de ticareti canlandırmak üzere hazırlanan alış veriş merkezlerinin modernizasyonu projesi için kaynak aktarmaktadır. Bremen'e 1994-96 arasında kriter 2 kapsamında 47 milyon ECU, kriter 4 kapsamında 40 milyon ECU kaynak aktarılmıştır ¹³⁷. 600 bin nüfusu olan orta ölçekli bir belediye, iki yılda yaklaşık 100 milyon ECU'luk kaynağı yerel ekonomisine dahil edebilmektedir. Belediye bu kaynağın bir kısmını doğrudan kendi projelerinde kullanmaktadır. Örneğin eski bir sanayi mahallesinin (Sebaldsbrück) modernizasyonu önemli ölçüde AB kaynaklarından karşılanmaktadır.

1) Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)

Avrupa Birliği'nde iki farklı tipte geri kalmış bölgeler bulunmaktadır. İlki, az gelişmiş kırsal bölgeler, ikincisi ise, eski teknolojiye sahip erken endüstri bölgeleridir.

¹³⁷ Fritzler und Unser, a.g.e., s.107.

Avrupa devletleri ABKF kurulmadan önce de geri kalmış yörelere yardım etmekteydiler. Ancak bu yardımlar çoğu zaman komşu ülkelerin geri kalmış bölgelerinin aleyhine işliyordu. Ortak Pazarı hedefleyen AB bu duruma müdahale etmiştir. Ayrıca, ülkeler, bölgesel yardımı genellikle sanayi kuruluşlarına yönlendirmişlerdir. Sanayinin bir bölgeye yerleşmesi teşvik ediliyor, kredi sağlanıyor, ucuz yerleşim alanı veriliyor ya da belli süre vergiden muaf kılınıyordu. AB ise, bölgesel sorunların sadece ekonomik yardımlarla değil, sosyal alanı düzenleyici teşviklerle aşılabileceğini görmüş ve stratejilerini bu temel üzerine kurmuştur:

Böylece 1975 yılında AB Bakanlar Konseyi Tüzüğü¹³⁸ ile ABKF kuruldu. AB'nin bölgesel politikası üç boyutlu ele alınabilir.

(a) AB politikalarına bölge kavramı girmiştir. Nitekim 1975'den sonra bölgeler Birlik politikalarında artarak etkili olmuşlardır.

(b) Üye ülkelerin bölgesel politikaları koordine edilebilmiştir.

(c) Bölgelerin kalkınmasına yönelik bazı üye devletlerin öz kaynakları ile karşılayamayacağı kadar geniş kaynaklar hizmete sunulmuştur¹³⁹.

Bütün bu veriler yapısal fonları daha yakından incelememizi zorunlu kılmaktadır. ABKF'den yaralandırılan kaynaklar 1975'de 300 Milyon ECU gibi küçük bir miktarla sınırlı iken, 1996'da 11 milyar ECU'ya ulaşmıştır¹⁴⁰.

ABKF özellikle kriter 1, 2, 5b ve 6 kapsamındaki projeleri destekleme amacıyla kullanılmaktadır. Fonun başlıca kullanım alanları şunlardır:

(a) İstihdam yaratılmasına ve var olanın korunmasına yönelik projeler,

(b) Kentlerde sanayi bölgelerin kurulması,

(c) Verimsiz sanayi işletmelerinin modernizasyonu,

(d) Alt yapı yatırımları, eğitim ve sağlık yatırımları gibi bölgesel kalkınma yatırımları,

¹³⁸ Bakanlar Konseyi Tüzüğü, Nr.724,1975

¹³⁹ Esin, a.g.e., s.5.

¹⁴⁰ Şahin, a.g.e., s.69.

(e) Üye ülkelerin sınırlarındaki bölgelerde hazırlanan projeler,

(f) Küçük ve orta ölçekli firmalara sağlanan yardımlara fondan kaynaklar aktarılmaktadır ¹⁴¹.

ABKF'den 1975-1996 yılları arasında en çok kaynak kullanan ülkeler İtalya ve İspanyadır. Bu iki ülkeyi Yunanistan ve Portekiz izlemektedir. Fondan sağlanan kaynakların bölgesel kalkınma amacına gerçekten ne kadar hizmet ettiğini değerlendirdiğimizde; özellikle Fransa, İngiltere, Hollanda ve İtalya'nın fondan giderek daha az yararlandıkları görülmektedir. Yunanistan ve Portekiz artan oranda fondan yararlanmaktadır. İspanya'da çok az bir düşüş görülürken, iki Almanya'nın birleşmesinden sonra Almanya'nın fondan yararlanma oranı artmıştır ¹⁴². Bu anlamda fondan 1970-80'li yıllarda büyük oranda faydalanan ülkelerden Hollanda ve İtalya'nın bölgelerinde refah düzeyi arttığından dolayı daha az kaynak talep ettikleri söylenebilir. Oysa halen gelişmişlik düzeyi düşük olan Yunanistan, Portekiz, İrlanda ve eski Doğu Almanya fonun kaynaklarını kullananların başında yer almaktadır.

2) Avrupa Sosyal Fonu (ASF)

ASF, AB'nin en eski fonudur. 1960 yılında öncelikle Hollanda ve İtalya'nın yararlandırılması amacıyla kurulmuştur. 1988'de 2052 numaralı Bakanlar Konseyi Tüzüğü ile fondan kullanılan kaynaklar da ölçü, diğer fonlarda da olduğu gibi altı kriter etrafında toplanmıştır.

Bugün fonun kullanım alanlarını şöyle sıralayabiliriz;

(a) Mesleki danışmanlık projeleri,

(b) İş hayatında kadın erkek ayrımını kaldırmaya yönelik projeler,

(c) Mesleki gelişim projeleri, meslek öğretimi ve yeni beceriler kazandırma kurslarının finansmanına yapılan katkılar,

(d) Uzun dönemli işsizlerin mesleklerine tekrar ısındırmaya yönelik projeler,

¹⁴¹ Fritzler und Unser, a.g.e., s.104.

¹⁴² Şahin, a.g.e., ss.72-73. Tablo34,35 e bakınız.

- (e) Çalışma hayatı üzerine hazırlanan araştırmaların finansmanı,
- (f) Bilimsel ve teknik alanlardaki yetişmiş elemanları arttırmaya yönelik projeler,
- (g) Mesleki eğitim kurumları ile firmalar arasındaki bağlantıyı sağlama projeleri,
- (h) Yeni mesleki eğitim ve istihdam yapılarının geliştirilmesi ¹⁴³.

Kriter 5a dışındaki bütün kriterler ölçü alınarak ASF'den yararlanılabilmektedir. ASF'den 1970'li yıllara kadar en fazla İtalya kaynak kullanmış, İngiltere ikinci sırayı almıştır. 1980'li yıllarda ise İngiltere fondan en çok yararlanan ülke olurken, onu İtalya ve İspanya izlemiştir. 1990'lı yılların ilk yarısında ise İspanya fondan en fazla faydalanan ülkedir. İngiltere oranı düşmesine rağmen ikinci sıradadır. Fransa ise üçüncü sıradadır. Özellikle iki Almanya'nın birleşmesinden sonra Almanya da artan oranda fondan yararlanmaktadır ¹⁴⁴.

Verilerden de anlaşılacağı üzere İtalya ekonomisini geliştirdikçe sosyal harcamalarını da düzene sokabilmiştir. İngiltere'nin sosyal harcamalarının yüksekliğinin eski ve hantal endüstri yapısından kaynaklanmakta olduğu tahmin edilebilir. Endüstrileşmesini en geç aşamada yaşayan İspanya henüz sosyal problemlerini halledilebilmiş değildir. Almanya ise birleşmenin faturasını ödemektedir.

İstihdama yönelik bu projeler yerel yönetimleri de yakından ilgilendirmektedir. Çünkü Avrupanın bir çok ülkesinde işsizlerin en önemli koruyucuları yerel yönetimlerdir. Örneğin İsveç, İspanya ve İtalya'da sosyal yardımları %100'ü yerel yönetim bütçesinden karşılanmaktadır. Bu oran Almanya da %75, Danimarka'da %60, Finlandiya'da %58, Hollanda'da %10 dur. Sadece Fransa, İngiltere ve İrlanda sosyal yardımları %100 devlet bütçesinden karşılamaktadır. Diğer Birlik üyesi ülkeler gönüllü kuruluşlarla işbirliği yaparak sosyal yardım sorununu çözmüşlerdir ¹⁴⁵.

¹⁴³ Fritzler und Unser, a.g.e., s.104.

¹⁴⁴ Şahin, a.g.e, s.80, Tablo37 bkz.

¹⁴⁵ Bundesministerium Für Arbeit und Sozialordnung(Hrgs): Euro Atlas-Soziale Sicherheit im Vergleich, 1996, Bonn, ss.134-137.

3) Avrupa Tarımsal Yönerme ve Garanti Fonunun Yönerme Bölümü

1962'de kurulan fondan Kriter 5a ve 5b ile çok az miktarda kriter 1 kapsamında kaynak kullanılmaktadır. Fonun yerel yönetimler açısından önemi kırsal kesimdeki yerel yönetimlerle sınırlıdır. Nitekim fondan Avrupa'da en fazla kırsal nüfusa sahip İspanya ve Fransa en çok yararlanan ülkeler olmuştur.

Fon özellikle köylerin modernizasyonu, çiftçilere yeni meslekler kazandırma, çiftçilerin mallarının pazarlanması olanaklarının yaratılması, köy turizminin geliştirilmesi gibi amaçlara yönelik olarak kullanılmaktadır. 1996'da 4 Milyar ECU'ya yakın kaynak bu fondan kullanılmıştır. 1982-96 arasında fondan toplam 25 milyar ECU'luk kaynak kullanılmıştır. Fransa ve İspanya ardından özellikle birleşmeden sonra çiftçi nüfusu artan Almanya fondan en fazla yararlanan ülkelerdendir ¹⁴⁶.

4) Balıkçılık Düzenleme Fonu (BDF)

BDF'den yalnızca kriter 5a kapsamında yararlanılmaktadır. 1993'de kurulan fon özellikle balıkçılıkla uğraşan kasabaları ilgilienmektedir. Fondan balıkçılık teknelerinin modernizasyonu ve balık pazarlarının kurulması ve işletilmesi için kaynak sağlanmaktadır. Ayrıca balık limanlarının yeniden düzenlenmesi geliştirilmesi de finanse edilmektedir.

5) Uyum Fonu (UF)

1994'de 1162 sayılı Bakanlar Konseyi Tüzüğü ile kurulan fon, yapısal fonlara en son eklenendir. Fondan satıl alma gücü göstergesi ve kişi başına düşen gayri sahi milli hasıla ölçü alındığında, AB ortalamasının %90'nının altında kalan ülkeler yararlanabilecektir. Bu ölçülere uygun AB'de dört ülke bulunmaktadır; İspanya, Portekiz, Yunanistan ve İrlanda.

Fonun amacı AB'deki geri kalmış ülkelerin kalkınmasına ek kaynak yaratmaktır. Fondan yararlanmanın şartı, kamu açıklarının yaralanılacak ülkelerde artmamasıdır. Projelerin %80-85'i fondan finanse edilebilmektedir.

¹⁴⁶ Şahin, a.g.e., ss.65-66. Bkz. Tablo32-33

UF özellikle çevre ve ulaştırma alanlarındaki projeleri kamu özel ayırımı yapmaksızın desteklemektedir.

(a) Çevre projeleri: Çevrenin korunması ve geliştirilmesi, insan sağlığının korunması ve doğal kaynakların akılcı kullanılmasına yönelik projeler desteklenmektedir. Özellikle içme suyu temini atık suların arıtılması ve katı atıkların toplanması, depolanması ve değerlendirilmesi gibi yerel yönetimlerin asli işlevlerinden olan projeler öncelikle desteklenmektedir.

(b) Ulaşım ve Altyapı Projeleri: AB, UF'den yararlandırırken özellikle çevre ve ulaşım ile ilgili projelerin desteklenmesinde eşit ağırlıklı bir denge oluşturulmaya çalışılmaktadır.

1994-96 arasında fondan en fazla yararlanan ülke İspanya olmuştur. İspanya, fon kaynaklarının %55'ini kullanmıştır. Yunanistan ve Portekiz %18'er, İrlanda ise %9 oranında UF'den kaynak kullanmıştır¹⁴⁷.

Bu oranlar 1997'de pek değişmemiştir. İspanya yaklaşık 2.7 Milyar ECU'luk toplam kaynağın yaklaşık 1,5 Milyar ECU'sunu, Yunanistan ve Portekiz yaklaşık 500'er Milyon ECU'sunu, İrlanda ise 200 Milyon ECU'dan biraz fazlasını kullanmıştır¹⁴⁸.

C- TOPLULUK İNİSİYATİFLERİ

AB yapısal fonlardaki genel ilkelerle yetinmemiş bazı alanlara öncelik tanıdığını açıklamıştır. Bu önceliklerin ortaya konması ile topluluk inisiyatifleri oluşmuştur.

Avrupa Komisyonu, 1987'de kabul edilen "Avrupa Tek Senedi" den sonra bütün yapısal fonlara bir düzen getirmiştir. 1989'a kadar dağınık haldeki topluluk inisiyatifleri de 12 ayrı başlık altında toplanmıştır. Komisyon 1.01.1989'dan itibaren geçerli olmak üzere yeni inisiyatifler için 1989-93 yılları arasında 3,8 Milyar ECU'luk kaynak ayırmıştır.

¹⁴⁷ Sahin, a.g.e., s.84. Bakınız tablo-38.

¹⁴⁸ Inforegio news, "Koheasionfonds: Die Bilanz 1997", *Mitteilungsblatt Nr.49*, Februar 1998 –DE.

Ayrıca o güne değin var olan ve halen sürdürülen inisiyatifler için de (Star, Valoren, Resider, Renaval) 1,7 Milyar ECU'luk kaynak hazır tutulmuştur ¹⁴⁹.

Komisyon tarafından geliştirilen inisiyatifler şunlardır;

- (a) Reacher: Kömür havzalarının değişimi,
- (b) Envireg: Geri kalmış sahil bölgelerinin çevresel ve ekonomik sorunlarının çözümü,
- (c) Stride: Bölgesel gelişmeye yönelik bilimsel ve teknik yenilikler,
- (d) İnterreg: Sınır ötesi iş birliği projeleri,
- (e) Regis: AB'den coğrafi olarak uzak bölgelerin sorunlarının çözümü,
- (f) Regen: Enerji alanında Ortak Pazarı oluşturma,
- (g) Prisma: Geri kalmış bölgelerdeki firmalara alt yapı ve hizmet yardımı,
- (h) Telematique: Geri kalmış bölgelerdeki telekomünikasyon hizmetinin gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesi,
- (i) Leader: Kırsal alanların gelişimi,
- (j) Euroform: Yeni iş imkanlarının yaratılması ve iş görenlere yeni becerilerin kazandırılması,
- (k) Now: İş hayatında kadın ve erkeğin eşit şansa sahip olmasının sağlanması,
- (l) Horizon: Engellilerin iş hayatına uyumunu amaçlayan inisiyatiflerdir.

AB Komisyonu 1993 yılında hazırladığı bir "Yeşil Kitap" ile topluluğun öncelik verdiği alanları yeniden tanımlamıştır. Yeni topluluk inisiyatifleri Haziran 1994'de uygulamaya konulmuştur. Topluluk inisiyatiflerine yapısal fonlara ayrılan kaynağın %9'u tahsis edilmiştir. Bu miktarın 1994-99 yılları arasında plânlanan tutarı 13,5 Milyar ECU'dur ¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Kommission der EG, Leitfaden für Gemeinschaftsinitiativen- in Rahmen der Reform der Strukturfonds, Erste Ausgabe, Amt für eamtliche Veröffentlichungen der EG, Luxemburg, 1990, ss.12-17.

¹⁵⁰ Şahin, a.g.e., s.49.

AB Komisyonu bu kararı ile 13 ayrı ve bazıları yeni inisiyatif tanımlamıştır. Oluşturulan bu öncelik alanlarından,

- (a) İntereg II: Sınır bölgelerinde iş birliği ve enerji şebekeleri bağlantılarının sağlanmasına,
- (b) Leader: Kırsal kalkınmaya,
- (c) Regis II: AB'den coğrafi olarak uzak bölgelerin sorunlarına,
- (d) Bescheaftigung: İstihdam ve insan kaynaklarının geliştirilmesine,
- (e) Adapt: İş gücünün endüstriyel değişikliklere uyumuna,
- (f) Reacher II: Kömür madeni bölgelerinin ekonomik dönüşümüne,
- (g) Resider II: Çelik alanlarındaki ekonomik dönüşüme,
- (h) Konver: Savunma sektöründeki ekonomik dönüşüme,
- (i) Retex: Textil sektöründeki ekonomik dönüşüme,
- (j) KMU: Küçük ve orta ölçekli şirketlerin (KOBİ) Ortak Pazara uyumuna,
- (k) Pesca: Balıkçılık sektörünün yeniden yapılanmasına,
- (l) Peace: Kuzey İrlanda'da barışın sağlanmasına,
- (m) Urban: Kentsel alanlarla ilgili sorunların çözümüne ilişkin projelere finansman desteği sağlanmaktadır ¹⁵¹.

Topluluğun geliştirdiği inisiyatiflerin hemen hepsi yerel yönetimlerle dolaylı da olsa ilgilidir. Ancak İntereg II, Leader II ve Urban inisiyatifleri doğrudan yerel yönetimleri ilgilendirmektedir.

1) İntereg II: Sınırötesi İşbirliği

AB sınır bölgelerindeki yerel yönetimlerin yararlanacağı bu kaynağı özellikle sınır ötesi iş birliğini artırma amacıyla geliştirmiştir. Yerel yönetimler, bu programdan

¹⁵¹ Europäische Kommission, *Leitfaden für Gemeinschaftsinitiativen 1994-1999*, Amt für eamtliche Veröffentlichungen der EG, Luxemburg, 1998, ss.14-38.

özellikle ulaşım ve iletişim sistemlerinin ve alt yapının iyileştirilmesi, sınır ötesi alanların planlanması, atık sorunun çözümü, sınır ötesine etkili sanayi tesislerinin çevreye zararının engellenmesi, su, elektrik ve gaz sistemlerinin entegrasyonu ve turizmin geliştirilmesi amacıyla yararlanabilmektedirler¹⁵².

1994'de İntereg II inisiyatifinin iki amacı bulunmaktaydı; ilki, sınır ötesi iş birliği, ikincisi, enerji şebekelerinin bağlantılarının kurulmasıdır. 1995'de inisiyatife yeni amaçlar eklenmiştir; 1995 sel felaketinden sonra sellerin ve kuraklığın önlenmesine yönelik kaynaklar ayrılmıştır. 1996'dan sonra ise; sınır ötesini aşan uluslar arası ölçekteki alanların düzenlenmesi ve planlanması, özellikle Akdeniz, Atlantik, Kuzey Denizi, Baltık Denizi, Orta Avrupa, Güney-Batı Avrupa gibi daha büyük ölçekli bölgelerin ortak sorunlarını çözmeye yönelik projeler bu fondan desteklenmektedir¹⁵³.

AB Komisyonu, Intereg II inisiyatifine ayrılan kaynaktan 1994-99 yılları arasında sınır ötesi işbirliği için 2,6 Milyar ECU'luk kaynak ayırmıştır.

Aynı fondan 1997-99 yılları arasında kullanılmak üzere uluslararası alanların planlanması ve düzenlenmesi için 120 Milyon ECU, sellerin önlenmesi için 150 Milyon ECU, kuraklıkla mücadele için de 145 Milyon ECU'luk kaynak ayrılmıştır¹⁵⁴. İntereg II fonundan sadece 1994'den beri sınır ötesi iş birliğine yönelik olarak 60 civarında projeye destek olunmuştur.

2) Leader II: Kırsal Alanların Gelişimi

Kırsal alanların gelişimini amaçlayan bir girişimdir. Özellikle yerel ölçekte etkili olan yerel yönetimler, esnaf birlikleri, sendikalar, sanayi ve ticaret odaları, işveren birlikleri ile iş birliği amaçlanmaktadır. Köylerin yenilenmesi ve güzelleştirilmesi, kırsal alandaki ekolojik dengenin korunması, köy turizminin geliştirilmesine yönelik projelere yardım edilmektedir¹⁵⁵.

¹⁵² Ayşegül Mengü, *AB de Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayıncılık, 1998 Ankara, s.37.

¹⁵³ Europäische Kommission, a.g.e, s.14-18.

¹⁵⁴ Europäische Kommission, a.g.e, s.18.

¹⁵⁵ Mengü, a.g.e, s.37.

1996 rakamları ile 1994-99 yılları arasında Leader II inisiyatifi için ayrılan kaynak 1,7 Milyar ECU'dur. 1997'de 821 yerel projeye finansman desteği sağlanmıştır ¹⁵⁶.

3) Urban: Kentsel Alanların Gelişimi

1994'de AB Komisyonu Urban başlığı altında kentsel sorunlara yönelik yeni bir öncelik alanı daha yaratmıştır. Urban inisiyatifi ile amaçlanan hedefler şunlardır;

- (a) Yeni ekonomik girişimlerin başlatılması,
- (b) Yerel ölçekteki istihdamın geliştirilmesi,
- (c) Sosyal, sağlık ve güvenlik alanlarındaki yapıların kurulması ve geliştirilmesi,
- (d) Alt yapı ve çevre yatırımlarının iyileştirilmesi.

Ayrıca 1996'da inisiyatif çerçevesinde üç yeni hedef daha belirlenmiştir;

- (a) Fırsat eşitliğinin oluşturulmasının teşvik edilmesi,
- (b) Uzun dönem işsizlikle mücadele,
- (c) Kentsel alanların çevresel sorunlarının çözümü.

Urban girişimiyle amaçlanan hedefler ayrıntıları ile ortaya konmasına rağmen ayrılan kaynaklar 1994-99 arasında sadece yaklaşık 900 Milyon ECU dur ¹⁵⁷.

4) Topluluk İnişyatiflerinde Yapılması Düşünülen Reformlar

Bugün sayıları 13'ü bulan inisiyatiflerin 2000 yılından sonra üçe düşürülmesi planlanmaktadır. Böylece karmaşık yapı önlenerek bürokrasi azaltılacak ve kaynaklara ulaşım daha kolaylaşacaktır.

¹⁵⁶ Europäische Kommission, a.g.e, s.22.

¹⁵⁷ a.e., s.25.

Sözü edilen üç inisiyatif şunlar olacaktır:

(a) Bölgesel ekonomik gelişmeyi sağlamak ve büyük ölçekli alan planlamasını gerçekleştirmek üzere uluslar arası ve sınır ötesi işbirliğinin geliştirilmesine yönelik projeler,

(b) Kırsal kesimin gelişmesine yönelik projeler,

(c) İstihdamda ayrımcılığın ve eşitsizliğin her türü ile mücadele programlarının teşvik edilmesi ¹⁵⁸

Özellikle birinci ve ikinci öncelik konularının yerel yönetimler üzerinde bir çok doğrudan etkisinin olacağı açıktır. Üçüncü konuda ise yerel yönetimler ancak iş veren olarak muhatap olabilirler. Yabancı memur ve işçi istihdamına yönelik yeni yaptırımlar yerel yönetimleri de bağlayacaktır.

D.DİĞER TEŞVİK PROGRAMLARI

AB'nin yukarıda sıralanan teşvik programlarının dışında da yerel yönetimlere yönelik kredi kaynakları bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi Avrupa Yatırım Bankasının (AYB) açtığı kredilerdir.

AYB de AB'nin gerçekleştirmek istediği amaçlara yönelik teşvikler vermektedir. Özellikle alt yapı ve çevre yatırımları finanse edilmektedir.

AYB bir takım özel bankalarla birlikte Avrupa Yatırım Fonu'nu oluşturmuştur. Bu fondan özellikle Avrupa ötesi ulaşım-iletişim ağları projeleri ve KOBİ'lere yardımlar finanse edilmektedir.

Bu fonlardan Türkiye de dahil üçüncü ülkelerin de yararlanması olanaklıdır. 1996 yılı itibariyle AYB'nin kullandığı kaynaklar 20 Milyar Ecu'ya yakındır ¹⁵⁹.

AYB 1995 yılından bu yana Türkiye'ye 440 Milyon ECU'luk teşvik kredisi açmıştır. Bu kaynaklar gaz, elektrik ve telefon hatlarının inşası ve iyileştirilmesi ile Antalya,

¹⁵⁸ EU Magazin, "Strukturfonds-Agenda 2000", 6/1998, s.22.

¹⁵⁹ Fritzler und Unser, a.g.e., s.109.

Ankara, Adana ve İzmit atık su sistemlerinin yapımında kullanılmıştır. 1999 yılı içinde Dicle nehri çevresindeki çevresel iyileştirme projelerine yönelik 32 Milyon ECU'luk finansal destek sağlanmıştır. Bu kaynağın bir bölümü Diyarbakır'ın atık su sisteminin iyileştirilmesinde kullanılacaktır ¹⁶⁰.

AB'nin sayılan kaynaklar dışında özel programları da bulunmaktadır. Örneğin eğitime yönelik Sokrates, Leonardo da Vinci, Jugend Für Europa gibi programları bulunmaktadır. Tasnifi pek kolay olamayan bu özel programlardan yerel yönetimleri en çok ilgilendireni "Phare programı"dır.

Phare programı, AB'nin kardeş şehir politikasının mali temeli oluşturmaktadır. AB içi kardeş şehir projeleri desteklediği gibi, aslında programın öncelikli amacı Orta ve Doğu Avrupa kentleriyle AB kentleri arasındaki işbirliğini desteklemektir ¹⁶¹.

AB'nin yerel yönetimlerin projelerini desteklemesi Birlik ile yerel yönetimler arasındaki işbirliğini arttırmaktadır. Ayrıca Birliğin politikaları arasında uyum sağlanması amaçlandığı da ortadadır. Ancak yerel yönetimlerin, hangi projeleri gerçekleştireceklerini AB'nin teşvik politikalarına göre ayarlandıklarından, kendi politikaları üzerindeki hakimiyetlerini kaybettikleri belirtilmektedir. Birliğin yerel yönetimlere sunduğu kaynakların "Altın Yular" niteliği taşıdığı ifade edilmektedir ¹⁶².

Bu görüşe üç noktada yanıt aranabilir. İlki; yerel yönetimlerin tek gelir kaynağı AB teşvikleri olmadığından politikaları üzerindeki AB etkisini de fazla abartmamak gerekmektedir.

İkincisi; yerel yönetimler içeriği tam tanımlanmamış, yoruma açık AB kriterlerine dayanarak kendi projelerinin teşvik edilmesi için Brüksel'de aktif lobicilik yapmaktadırlar. Projelerin kabul edilmesi aşamasında lobicilik faaliyetlerinin büyük etkisi olduğu açıktır.

¹⁶⁰ Yeni Yüzyıl, 24.05.1999, s.16.

¹⁶¹ Horst Heberlein, *Europa der Kommunen*, Kommunalwissenschaftliches Forschungszentrum Würzburg, 1995, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimer, Dresden, s.42.

¹⁶² Heberlein, a.g.e., s.43.

Üçüncüsü; AB kriterleri arasında da bir biri ile çelişmeyen hususlar yok değildir. Çünkü belirlenen kriterler bir uzlaşma sonucudur. Örneğin AB bir taraftan bir bölgenin ekolojik yapısını korunmasını teşvik ederken, ona komşu bir bölgede havalanı yapımını da teşvik etmektedir.

Brüksel'deki bürokratik yapının eş güdümlü çalıştığını da iddia etmek kolay değildir. AB politikaları da nihayetinde uzlaşma politikaları olduğundan bu politikaların tek bir yöneltisi olduğu, en azından mikro ölçekte söylenemez. Bu yüzden AB'nin yerel yönetimler politikalarını belli bir yöne kanalize etme gücüne sahip olduğu en azından şimdilik söylenemez. Ancak bu, AB'nin böyle bir niyeti olmadığı anlamına da gelmez.



V. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN SİYASAL ENTEGRASYON SÜRECİNDEKİ ROLLERİ

AB'nin fikir babalarından Jean Monnet'in de belirttiği gibi "eski düşmanlıkları ortadan kaldırmak için öncelikle ekonomik işbirliği geliştirilmelidir"¹⁶³. Pazarın entegrasyonunun siyasal entegrasyonu doğuracağı öngörülmüştür. Ekonominin siyaseti belirlediği kabul edildiği için entegrasyon düşüncesi temelde Marksist algılanır. Ama Modern toplum, iktisadi bir toplum olduğundan insanlar birbirlerine iktisadi ağlarla bağlanmışlardır. Bu ağlar farklı insanların bir biri ile ilişkiye geçebilmesinin maddi temellerini oluşturur. Bu demek değildir ki, her şey iktisadi bir nedene dayanmaktadır. Tam tersine insanın bütün nihai amaçları gayri iktisadidir. Nitekim AB'nin nihai amacı da siyasi birliktir. İktisat burada araçsal bir işlev taşımaktadır¹⁶⁴. Tarihsel süreç gözlemlendiğinde İngiliz dilinin oluşumu¹⁶⁵ ya da 1871'de Alman Birliğinin kurulması pazarın büyüyüp bütünleşmesi sonucunda gerçekleşmiştir.

Entegrasyon süreci ise Descartes'in kartezyen felsefesine uygun işlemektedir¹⁶⁶. Öncelikle amaçlar belirlenmekte ve bu çerçevede bir anlaşma imzalanmaktadır. Daha sonra ise amaçlananın uygulanması sürecinde hangi araçların kullanılacağını belirleyen, anlaşmanın uygulanmasına dönük küçük adımları içeren daha somut konular çözüme

¹⁶³ Thiel, a.g.e, s.15.

¹⁶⁴ F.A.Hayek, **Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük, Cilt 2: Sosyal Adalet Serabı**, Çev: Mustafa Erdoğan, Türkiye İş Bankası Yayını, İstanbul 1995, ss.155.156.

¹⁶⁵ Gencay Şaylan, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Yayınevi, Ankara-1995, s.138.

¹⁶⁶ Emre Gönen ve Selcan Serdaroğlu, **AB Bütünleşmesinin Vardığı Nokta: 1996 Hükümetler Arası Konferansı ve Türkiye nin Bu Gelişimdeki Yeri**, İKV Yayınları Nr.37, İstanbul 1996, s.29.

kavuşturulmaktadır. Hatta bu küçük uygulama anlaşmaları bazen ana anlaşmanın çerçevesini dahi genişletebilmektedir. Bu süreç izlenirken tartışmalı konulardan mümkün olduğunca uzak durulmakta, ilk olarak gerçekleşme ihtimali yüksek olanlar realize edilmektedir. Popperci anlamda her çözülen sorun yeni bir sorunu da beraberinde getirmekte, ilerleme yeni oluşan sorunu çözmeye yönelmekle gerçekleşmektedir ¹⁶⁷. Nihayetinde yeni bir çerçeve anlaşma imzalanmakta ve onun yarattığı sorunlar çözüme kavuşturulmaya çalışılmaktadır. Ancak süreçte amaçlar hep bellidir; Ortak Pazar, Parasal Birlik ve sonuçta Siyasal Birlik.

AB entegrasyon çizgisinin genel sürecinin belirlenmesi üzerinde birlik içinde tartışmalar devam etmektedir. Seçmeli Avrupa Yaklaşımı, Avrupa Birleşik Devletleri, Çok Vitesli ya da Değişken Geometrilik Avrupa, Tek Merkezli Çok Halkalı Avrupa yaklaşımları ¹⁶⁸ ilk anda akla gelenlerdir. Entegrasyon süreci üzerindeki birbirinden farklı bu yaklaşımları tek tek ele almak konumuzun sınırlarını aşmaktadır. Parasal birliğin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin incelenmesi ise, başlı başına teknik ve ekonomik bir konu olduğundan çalışmaya dahil edilmemiştir.

Siyasal birlik amacına dönük AB politikaların yerel yönetimleri de etkileyen üç boyutundan söz edilebilir. Birincisi; Birlik ile vatandaşların arasındaki bağların kurulması, ikincisi; birliğin etkin bir yönetim kurma amacına yönelik politikasında yerel yönetimlerin konumu ve son olarak da; halklar arasında kaynaşma amacı çerçevesinde yerel yönetimlerin rolü.

Yerel yönetimlerin siyasal birlik sürecindeki rolünün bu kadar önemsenmesi boşuna değildir. 1998'de sonuçları açıklanan bir çalışmada yaşamsal ilişkilerde beş büyük ülkede -İngiltere, İspanya, Fransa, Almanya ve İtalya- hangi yönetsel birimin daha önemli olduğu araştırılmıştır. Yerel kimlikler (bölgesel yada komünal) İspanya, Almanya ve İtalya'da ulusal kimlik ve AB kimliğinden daha önemli sayılırken, İngiltere

¹⁶⁷ Brayn Magee, *Karl Popperin Bilim Felsefesi ve Siyaset Kuramı*, Çev: M. Tunçay, Remzi Kitabevi, İstanbul 1993, ss.59-66.

¹⁶⁸ Karluk, a.g.e., ss.26-30.

ve Fransa'da ulusal kimliğin halen çok önemli olduğu görülmüştür. AB kimliğinin ise, her ülkede en son planda değerlendirildiği ortaya çıkmıştır ¹⁶⁹.

AB küçük ölçekli birimlerin sadece kendilerine benzer olduklarını ¹⁷⁰, büyütüldüklerinde benzerliğin kaybolduğunu anlamıştır. Sonuçta yerel düzeyde göğüsteki kalpler birbirine daha yakındır ¹⁷¹. Kalpleri yakın insanların arasındaki farkın yerel düzeyde gözlemlenmesi kolay değildir. Ölçek büyüdükçe ayrılıklar daha net ortaya çıkmaktadır. Yerel düzeyde insanlar farklılıklarını fark etmeden yaşarlar. Avrupa'nın entegrasyon sürecinde AB'nin yerel yönetimlere karşı hassasiyetini bu noktadan görmek gerekmektedir. Kendilerini yerelde tanımlayan ve sadece kendine benzeyen bir toplumsal yapının, bir üst düzey kimlik yaratmak uğruna yıkılmasının bir anlamı yoktur. Yapılması gereken farklılıkları tanımak, yerelin yapısını bozmadan yeni bir değer olarak oraya sızmasıdır. Yerel değerlerin üst kimlikler tarafından yerle bir edilmesini Yugoslavya'nın parçalanışında gözlemlemek mümkündür. Yakın zamana kadar Bosnalı, Tuzlalı ya da Banja Lukalı olarak birarada yaşayan Sırlar, Hırvatlar ve Boşnaklar üst kimliklerini hatırlayınca (ya da hatırlatılınca) aynı çatıyı paylaşmamışlardır. Bu anlamda AB dahilinde de farklılıklar Yugoslavya'dan az değildir. Ancak hemşehrilik ortak paydasına sahip olan bu yapı için tek ortak üst kültür değerinin de Avrupalılık olduğu söylenebilir. Bir de yerelde oluşan tümörleri -halkların birbirleri hakkındaki önyargı dolu yanlış kanaatlerini- metabolizmayı bozmadan sağlıklı bir şekilde yok etmek gerekmektedir. Nihayetinde evrensellik sadece duvarlarla bölünmemiş bir yerellikten başka bir şey değildir ¹⁷². Böylesi bir tavır gerek AB'nin halka yakınlaşması, gerekse halkların arasındaki bağların sağlanmasına dönük projelerin stratejisini oluşturmaktadır. Bu politikada yerel yönetimler asıl oyunculardır.

¹⁶⁹ Beate Kohler-Koch, *Interaktive Politik in Europa Regionen im Netzwerk der Integration*, Lesket Budrich, Opladun, 1998, s.43.

¹⁷⁰ James Gleick, çev. Fikret Üçcan, *Kaos-Yeni Bir Bilim Teorisi*, TÜBİTAK, Ankara-1995, s.267.

¹⁷¹ Detmar Doering, "Yeni Politik Kavramlar Olarak Küreselleşme ve Yerelleşme", *Liberal Düşünce Dergisi*, Yaz 1996, s.54.

¹⁷² Dietrich Pause, "Die Position des Ausschusses der Regionen", *Regionen Und Gemeinden in der EU und die Regierungskonferenz 1996* (Rudolf Hrbek hrsg), Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen-1996, s.14.

A- AVRUPA BİRLİĞİ-YURTTAŞ İLİŞKİSİ

AB uzun yıllar ülkelerarası ilişkiler boyutuyla sınırlı kalmıştır. Maastricht antlaşmasının onaylanması aşamasında, özellikle Danimarka halkının anlaşmayı reddetmesi , Fransa'nın anlaşmayı %51'lik çok küçük bir oransal fazlalıkla kabul etmesi Birliğin vatandaşlardan ne kadar uzak kaldığını ortaya çıkarmaktadır.

AB halka yakınlaşma amacıyla iki farklı yönü olan politik konsept geliştirmiştir. "Vatandaşlar Avrupası" ¹⁷³ konsepti ile vatandaşların birliğe yakınlaştırılması amaçlanırken, AB kendisini vatandaşlara açmış, örgütünü ve karar alma süreçlerini şeffaflaştırmış, anti demokratik yapısını değiştirmiştir.

Halka yakınlaşmayı amaçlayan AB'nin halka en yakın birimleri konseptinden dışlaması da düşünülemez. Çünkü "vatandaşlık öncelikle kişinin yaşadığı, oturduğu çevrede başlar" ¹⁷⁴. Bu bölümde AB'nin sözü edilen konsepti, iki yönüyle birlikte ele alınmış ve yerel yönetimlerin bu konsept içindeki konumu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1) Vatandaşlar Avrupası

AB'nin halktan uzak yapısının tehlikeleri henüz 1973'de hazırlanan Tindemann'ın raporunda da belirtilmiştir. Sorun 1984 Fontainebleau Zirvesinde tekrar ele alınmış, konu ile ilgili rapor hazırlanması için Adonnino Komitesi kurulmuştur. Komite çalışmaları sonunda hazırlanan rapor serbest dolaşım, ikamet hakkı ve istediği ülkede çalışma hakkı ile ilgili düzenlemeler gibi sınırlı bir alanla ilgili öneriler geliştirilmiştir.

Daha sonraki yıllarda politik birliğin gündeme alındığı her zirve sonrasında, AB'yi halka yakınlaştıran ya da halkı AB'ye yakınlaştıran kararlar alınmaya devam edilmiştir. 1988'de bazı özel vatandaşlık haklarının tanınmasından, kültür ve iletişime kadar, gençlik ve eğitim alanlarındaki düzenlemelerden ortak Avrupa kimliği yaratmaya kadar bir çok konu ile ilgili yeni düzenlemeler kabul edilmiştir ¹⁷⁵. Avrupa vatandaşlığı konsepti de bunlardan biridir ve üç temel üzerine kurulmuştur.

¹⁷³ Gönen ve Serdaroğlu, a.g.e., ss.4-5.

¹⁷⁴ Bilal Eryılmaz, "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, cilt 4, Sayı 2, Mart 95, s.91.

¹⁷⁵ Bunz, a.g.e., s.189.

a) Avrupa Kimliğinin Yaratılması

AB bugüne kadar Ortak Pazarın gerçekleştirilmesi amacıyla varlığını tanımladığından, yaratılan kimlik de “ekonomik vatandaşlıkla” sınırlı kalmıştır ¹⁷⁶. Oysa politik birliğin hedeflendiği bir Avrupa’da, Avrupalılık bilincinin yaratılması gerekmektedir. Bu bilinç ise, sadece ekonomik düzenlemelerle yaratılamaz ¹⁷⁷.

AB, Avrupalı kimliğini yaratma projesinde öncelikle bir kimliğin vazgeçilmez görüntüleri olan semboller ve mitler üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu amaçla AB bayrağı, marşı ve sembolleri oluşturulmuştur. Pasaportlara, plakalara, pullara ve günlük hayatta karşılaşılan bir çok mekana AB sembolleri yerleştirilmiştir.

Bütün bu sembolleri halkın bilincine kazıncasına kullanan ilk yönetsel birim de doğal olarak yerel yönetimler olmuştur. Bugün Avrupa’daki her resmi kuruluştta on iki yıldızlı mavi bayrağı görmek mümkündür. Avrupa, Bileşik Amerikanın var olmayan bir Amerikalılık bilincini yaratmada izlediği yolu takip etmektedir.

b) Vatandaşlık Haklarının Tanınması

Aslında Avrupa Konseyinin kabul ettiği İnsan Hakları Sözleşmesinden sonra AB, bir ekonomik birlik olarak, serbest dolaşım, ikamet ve çalışma hakkı gibi ekonomik hakları tanıyarak görevini yerine getirdiğini düşünmekteydi.

Ancak 1979’da Avrupa Parlâmentosunun (AP) kurulması ile Birlik teknik organ görüntüsünden sıyrılmıştır. İlk olarak halkın temsil edildiği bir organ Birlik bünyesinde yer almıştır.

1980’lerden sonra AB vatandaşına tanınan hakların yetersizliği de fark edilmiştir. AB vatandaşlarının AP seçimlerinde ve yerel yönetim seçimlerinde bir başka ülkede ikamet etseler bile, ikamet ettikleri yerde seçme ve seçilme hakkına sahip olmaları tanınan en

¹⁷⁶ Gönen ve Serdaroğlu, a.g.e., s.5.

¹⁷⁷ Burada Avrupa kimliğinin aslında ne kadar tartışmalı olduğu üzerinde durmayacağız. Böylesi bir kimliğin kendiliğinden var olmadığı mantıksal olarak kabullenilmektedir ki, yaratılması amaçlanmıştır.

önemli hak olmuştur. Ayrıca AB, mülteci hakları, vatandaş hakkında tutulan kayıtların gizliliğinin korunması hakkı, kadınlara iş yaşamında eşit koşullar sağlanması hakkı, sınırlardaki kontrollerin kaldırılması gibi bir çok düzenlemeyi gerçekleştirmiştir. Yabancı düşmanlığı ile mücadele programlarını da bu gelişim çizgisi içinde görebiliriz.

AB'nin genel çizgilerini belirlediği bu haklardan yararlanılmasına yönelik bir çok düzenleme yerel yönetimlerin yetki alanı içinde kalmaktadır. Örneğin yerel yönetimler vatandaş hakkındaki ellerindeki bilgileri korumak ve üçüncü kişilerin öğrenmesine kapalı tutmak zorundadırlar. Mültecilere yapılan yardımlar da bir çok Avrupa ülkesinde yerel yönetim kasalarından karşılanmaktadır.

Ayrıca AB'nin çevre, kamu sağlığı ve tüketicinin korunmasına yönelik politikalarının doğurduğu hakları gerçekleştiren ilk yönetsel kademe de yerel yönetimlerdir.

c) Bireyin Geliştirilmesine Yönelik Politikalar

Bireyin modern dünyanın nimetlerinden yararlanmasının sağlanması son zamanlarda AB'nin görevleri arasına girmiştir. Gençlerin, öğrencilerin farklı ülkeleri tanınması için düzenlenen değişim programları, genel sağlık etkinlikleri (AIDS'i önleme programları gibi) AB'nin finansman ayırdığı konuların başında gelmektedir.

AB'nin çevreye ve istihdam alanına yaptığı yatırımlar genel refahı da artırmaktadır. Ayrıca tüketicinin korunmasına yönelik politikaları da bu çerçevede sayılabilir.

AB'nin bireyin gelişimine önem vermesi , ekonomik entegrasyon boyutuyla ele alınacağı gibi, konunun siyasal entegrasyon boyutu da ihmal edilmemelidir. Bireylerin psikolojik olarak kendilerine yapılan yardımları unutmadığı ve yardımların adresine minnet duygusuyla bağlandıkları veri olarak kabul edilirse, AB'nin kendisini minnet odağı haline getirerek meşruiyetini sağlamaya çalıştığı söylenebilir.

2) Avrupa Birliğinin Şeffaflaştırılması

AB'nin işleyiş yapısının demokratik olduğunun söylenmesi zordur. AB uzun süre teknokratik bir örgüt olarak kalmıştır. 1979'da AP kurulduktan sonra karar alma sürecinde demokratik meşruiyete sahip bir organ yer almaya başlamıştır.

Ancak konumuz açısından önemli olan nokta, AB'nin halka karşı daha şeffaflaşmasıdır. Şeffaflık yani "açık toplum" Popper'den beri demokrasinin vazgeçilmez şartı olmuştur. AB de özellikle Maastricht anlaşmasından sonra örgütsel yapısını şeffaflaştırmasının zorunluluğunu görmüştür.

AB örgütünün şeffaflaştırmasının üç boyutunun olduğu düşünülebilir. İlki, karar alma sürecinin şeffaflaştırmasıdır. AP halk tarafından seçilenlerden oluştuğundan, halka en açık örgüt olduğu söylenebilir. Bakanlar Konseyi ve Komisyonun toplantıları halen kural olarak gizli yapılmaktadır. İstenen bazı toplantılar (özellikle gündemin belirlenmesine ilişkin olanlar) halka açılabilir ¹⁷⁸.

Karar alma sürecini halka sınırlı oranda açan AB, kendi örgütsel yapısı hakkında detaylı almanaklar yayınlamaktadır. Almanaklarda AB'nin bütün birimlerinin adresleri, telefon ve fax numaraları ve internet adresleri bulunmaktadır. Amaçlanan kararların hazırlık aşamasından itibaren halka açık bir süreç içinde gerçekleşmesidir. Bu nedenle Brüksel'de alınan kararları biçimlendirme çalışmaları yürüten lobiler bulunmaktadır. Bu lobilerin bir kısmı da yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşmaktadır.

Şeffaflaşmanın ikinci boyutu, alınan kararların halka açık olması ve talep edildiğinde temin edilebilmesidir. AB'nin aldığı kararlar AB'nin Resmi Gazetesinde yayınlanmaktadır. Komisyon 1994'de çıkardığı bir kararda AB dokümanlarına ulaşabilmenin her birlik vatandaşının hakkı olduğunu belirtmiştir ¹⁷⁹.

Üçüncü boyutu ise, sıradan bir vatandaşın anlamasının ve takip etmesinin zor olduğu AB kararlarının vatandaşla basitleştirilerek ulaştırılma oluşturur. Bu amaçla karmaşık

¹⁷⁸ Gönen ve Serdaoğlu, a.g.e., ss.4-5.

¹⁷⁹ Bunz, a.g.e, s.189.

yasal metinler biraraya toplanabilir, zamanla geçerliğini yitiren maddeler ayıklanabilir ve metinlerin okunması kolay hale getirilebilir¹⁸⁰.

AB yasal metinlerindeki karmaşık haldeki kararlarını broşürler haline getirerek halkın kullanımına sunmaktadır. Özellikle medya kuruluşlarına düzenli olarak haber metinleri gönderilmektedir.

Yerel yönetimlerin de bu enformasyon akışı içinde önemli rolleri bulunmaktadır. Halka en yakın birim olarak, birlik ülkelerindeki yerel yönetimlerde genellikle AB hakkında vatandaşları aydınlatacak uzmanlar istihdam edilmektedir. Vatandaşlar birlik düzenlemeleri hakkında her türlü bilgiye ulaşmada uzmanların yardımlarından yararlanmaktadır. Yapılan yardım genelde sorulara verilen yanıtlar şeklinde olmaktadır. 1994’de bu servisi kullanma oranı Almanya’da yılda 1500 soru civarındadır¹⁸¹.

B- ETKİN BİR AVRUPA BİRLİĞİ

Subsidiyarite ilkesi AB’nin etkin bir yönetsel örgüte sahip olabilmesinin temeli sayılabilir. Etkinliği hem yönetsel etkililik hem de verimlilik anlamlarını kapsayacak şekilde, hizmetin belli bir kalitede, en az kaynak kullanıp en çok oranda sunulabilmesi olarak tanımlarsak; çoğu özel kesim için geliştirilen modern yönetsel tekniklerin bir merkezi örgüt olan AB tarafından değil yerel yönetimler tarafından daha iyi uygulama olanağına sahip olduğu düşünülebilir¹⁸².

AB örgütünde yaklaşık 35.000 kişinin çalıştığı, bunların genellikle uzmanlardan oluştuğu ve örgüte ayrılan kaynağın bütçenin sadece %5’ni oluşturduğu düşünülürse, AB’nin normal süreç dahilinde de politikalarını alt yönetsel birimlere, dolayısıyla yerel yönetimlere de uygulandıktan başka seçeneği yoktur.

Aslında AB’nin etkinliği üzerine yapılan çalışmalarda AB’nin örgüt içi etkinliği ve dış ilişkilerdeki etkinliği araştırılmaktadır. Konumuz açısından AB’nin uygulamalarının

¹⁸⁰ Gönen ve Serdaroğlu, a.g.e., s.5.

¹⁸¹ Bunz, a.g.e, s.91.

¹⁸² Şelçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Etkinlik” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:6 SAYI:1 Ocak 1997, ss.3-5.

etkinliği üzerinde yoğunlaşmak önem taşımaktadır. Bir anlamda AB'nin politikalarını uygulatabilme yetisi üzerinde durularak etkinliğini tespit etmek mümkündür.

Ayrıca AB'nin pragmatik ve esnek yapısı, beklenen hedeflere ulaşmasını kolaylaştırmaktadır. AB gerektiğinde öngördüğü hedefleri de değiştirebilmektedir ¹⁸³. Çoğu zaman ise belirlenen hedeflere ulaşmak için kullandığı araçları değişmektedir. Örneğin, 1980'li yıllarda AP'nin kurulmasından sonra siyasal birlik hedefine halkın temsilcilerinden oluşan bir Parlâmentoyla ulaşılabileceği öngörölmüş iken, 1990'lı yıllardan sonra bölgelerin ve yerel yönetimlerin temsil edilmediği bir örgütle siyasal birliğin başari lamayacağı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Birlik tepkisini örgütsel yapısını değiştirerek ortaya koymuş, AP'nin yetkilerini arttırırken, Bölgeler Komitesinin de kurulmasını sağlamıştır. AB'nin böylesine esnek yapısı etkin yönetimi de beraberinde getirmektedir. Hem hedeflere belli bir kalitede ulaşılabilmesi, hem de mümkün olan en az kaynak ile en çok verimin alınması başari labilmektir.

Bu tabloda yerel yönetimlerin rolü ölçeklerinin dayanılmaz çekiciliğinden ve halka en yakın birim olmalarından kaynaklanmaktadır. AB ölçeğinde planlanan politikalar, yerel ölçekte etkin bir şekilde uygulanabilme şansına sahip olmaktadır. Nitekim yerel yönetimlerin yerel hizmetleri sunması ekonomik yararı arttırmaktadır ¹⁸⁴.

AB'de halka yerel yönetimlerden daha yakın ikinci bir kurum yoktur. Bütün Avrupa'yı bir ađ gibi saran yaklaşık 70 bin kadar yerel yönetim örgütü işlerin yerinde görölmeginin en önemli unsurlarıdır. Böylece AB örgütünün her yeni doğan sorunu çözmek için büyümesi önlenmiş olacaktır. Sorunların yerinde etkili, hızlı ve bürokrasiden uzak olarak çözümlenmesi sağlanmış olacaktır ¹⁸⁵.

C- YEREL YÖNETİMLERİN HALKLARI KAYNAŞTIRICI ROLLERİ

AB halklar arasında yakınlaşmanın sağlanmasını kendi varlık koşulu olarak görmektedir. Siyasal entegrasyonun görönen yüzü de halklar arasındaki kaynaşmadır. AB politikalarından yerel yönetimlere yönelik özellikle iki program siyasal

¹⁸³ Gönen ve Serdaroğlu , a.g.e., s.49.

¹⁸⁴ Görmez,a.g.e, s.48.

¹⁸⁵ Ralf von Ameln, a.g.m., s.8.

entegrasyonu amaçlamaktadır. Bunlardan birincisi, sınır ötesi işbirliği projesi ikincisi ise, kardeş kent projeleridir.

1) Sınır Ötesi İşbirliği Projesi

AB'nin kuruluş amacı en nihayetinde yüzyıllardır süren Avrupa'daki savaşların sona erdirilmesidir.

Bu yüzden ekonomik entegrasyona dayalı bir siyasal entegrasyon hedeflenmiştir. Siyasal entegrasyonun önemli ayaklarından biri de öncelikle sınır bölgelerinde yaşayan halklar arasında karşılıklı güven ortamı yaratmaktır. AB'nin yaklaşık 10.000 km'lik sınır uzunluğu bulunmaktadır. Bunun % 60'ı iç sınırlar % 40'ı dış sınırlardır. AB topraklarının %15'ni oluşturan sınır bölgelerinde halkın %10'u oturmaktadır ¹⁸⁶.

AB siyasal entegrasyon politikasını da gelişim çizgisine paralel olarak en kolay olandan başlatmıştır. Sınır boylarında yaşayan halkın komşu milleti de tanimasından kaynaklanan liberal tutumlar gösterdiğini varsayabiliriz. Genel olarak diğer milletlerle temas etmeyen gruplar daha milliyetçi olmaktadırlar. Türkiye'de dışarıya kapalı İç Anadolu halkının milliyetçi duygularının gelişmişliğini bu etkene bağlayabiliriz. Oysa Rumlarla birlikte yaşayan ve son yıllarda artan turizm hareketleriyle birlikte yabancılarla sık teması olan kıyı Ege bölgesinde milliyetçilik eğilimleri görece daha zayıftır. AB için de durum farklı değildir. Sınır bölgelerinde yaşayan halklar birbirini tanımakta, dolayısıyla birlikte yaşam arzusunu daha yoğun hissetmektedirler. Çoğu zaman sınır boylarında yaşayan halk, belli bir ulusal sınırlama kabul etmeyecek kadar iç içedir. Fransa'nın Alman sınırında ırksal olarak Alman ancak kendini Fransız hisseden Alsace ve Lorraine bölgeleri, Fransa'nın güneyinde yaşayan Basklılar, İtalya'nın kuzey sınırındaki Tirol bölgesinde Almanlar, Belçika'nın güneyindeki Fransızlar, kuzeyindeki Flamanlar ve Almanya'nın kuzeyindeki Danimarkaların sahip oldukları pasaportlarla milli kimliklerini uzlaştırdıklarını iddia edemeyiz.

¹⁸⁶ Europa 2000+, s.127.

Halkların böylesi içiçeliği AB'nin siyasal entegrasyon süreci için de bulunmaz fırsatlar doğurmuştur. Sınır boylarındaki halkın birbirini tanıması, çoğu zaman aynı milli kökene sahip olması onları daha da yakınlaştırmıştır.

AB de bu gelişmeyi gözden kaçırmamış, sınırdaki bu tür bölgeleri halklar arasındaki kaynak noktaları olarak kullanmıştır. Birbirinden bağımsız parçalara en kolay entegre olabilecekleri noktadan kaynak yapılmıştır.

AB'nin sınır bölgelerindeki yerel yönetimler arasında kurulan birliklere destek vermesi, Birliğin kaynaştırıcı politikasının somut tezahürüdür. Genel olarak karşılıklı bilgi alış verişinde bulunmak, mali kaynakları birleştirmek, böylece tek başlarına çözemedikleri çevre, ulaşım ve alt yapı sorunlarını daha etkin olarak çözmek amacıyla kurulan bu bölgelerin nihai amacı halkları yakınlaştırmaktır¹⁸⁷.

Sınır ötesi işbirliği projelerinin konumuz açısından önemi ise, bu projelerin aktörlerinin yerel yönetimler olmasıdır. Çünkü sınır ötesi işbirliği örgütleri yerel yönetim birlikleri gibi çalışmaktadır.

Sınır bölgesinde kurulan en eski birlik "Euroregio" adı verilen Hollanda-Almanya sınırındaki yerel yönetimlerin kurduğu birliktir¹⁸⁸. Yüzyıllardır düşman olarak yaşayan iki halk arasında beraberlik duygusunun yaratılması Birliğin en önemli hedeflerindedir. Nihai bir amaca yönelik olarak ekonomik, çevresel ve kültürel somut sorunlarla baş ederek ilerleme AB'nin gelişim çizgisine uygundur.

Sınır bölgelerinde kurulan birlikler sadece AB üyesi ülke sınırlarıyla da sınırlanmamıştır. Örneğin Polonya'nın AB ile entegrasyonunun alt yapısını oluşturmak üzere Almanya-Polonya arasındaki bölgelerde de bu tür birlikler kurulmuştur. Bunlardan Almanya'nın Brandenburg eyaleti ile Polonya sınırındaki bölgeler arasında kurulan birlik, ortak ana okullar ve bazı ortak sınıflar açmıştır. Bu okullarda yetiştirilen öğrencilere Alman Üniversitelerine giriş hakları tanınmıştır¹⁸⁹. Ortak geçmişe sahip

¹⁸⁷ Mengü, a.g.e., ss.38-51.

¹⁸⁸ Bert Eichorn, "Euroregionen im Osten der EU- Die Anmut kleiner Schritte", *EU Magazin*, 3/1998, s.28.

¹⁸⁹ a.m. ss.28-29.

Almanya ile Polonya halkları arasındaki böylesi entegrasyon projelerinin yaygınlaşması kuşkusuz Polonya'nın AB'ye üyeliğini geri dönülmez noktalara taşıyacaktır.

Bölgelerarası işbirliği projeleri çoğu zaman sınırlardaki bölgeleri kapsamına rağmen bazen ortak özellikler taşıyan bir birinden uzak bölgeler arasında da ortaklıklar ve işbirliği örgütleri kurulmuştur. "Dört Kaplan" birliği bunlardan biridir. Baden-Württemberg, Rhöne-Alpes, Lombardiya ve Katalonya gibi ekonomik açıdan güçlü dört bölgenin kurduğu bu birlik, öncelikle araştırma ve endüstriyel gelişim amacıyla kurulmuştur¹⁹⁰.

Sınır bölgelerindeki işbirliği projeleriyle halklar arasındaki dil, kültür, mantalite gibi duvarlar aşılmaya çalışılmaktadır. Duvarların aşılması yönündeki her çaba halkları bir birine daha da yakınlaştırmaktadır.

Sınırlarda kaldırılan kontroller ve tanınan dolaşım serbestliği kaynaşmayı doğal olarak geliştirmiştir. Yeni ulaşım ağlarının yapılması gereği doğmuştur. Örneğin Arnheim, Nijmegen ve Ammerich kentleri demir yolları ve su yolları sistemlerini birleştirmiş, ortak konteyner terminali kurmuşlardır¹⁹¹.

AB sınırlarındaki iş birliğini finansal olarak da desteklemektedir. Yapısal fonlardan yararlandırılan çok çeşitli kaynakların yanısıra 1990'da INTERREG I Topluluk inisiyatifi hayata geçirilmiştir. 1990-93 arasında 31 farklı projeye teşvik veren AB, bu kaynaktan yaklaşık bir Milyar ECU kullanmıştır. 1994-99 arasındaki dönemde de INTERREG II inisiyatifi adı altında devam eden teşvik programında hedeflenen kaynak kullandırma miktarı 2,5 Milyar ECU'dur.

AB fondan kullandığı kaynakların 1990'da ulaşım, iletişim, turizm, ticaret, çevre, kırsal kalkınma ve eğitim alanlarında kullanılmasını öngörürken, listeye 1994'de sağlık, medya, dil öğrenimi, imar planları gibi alanlar da eklenmiştir. Ayrıca 1994'den

¹⁹⁰ Martina Boden, "Regionen in Europa-Geschichte, regionale Kooperation und Mitwirkung in der Europäischen Integration", *Das Europa der Regionen nach Maastricht* (Hartmut Klatt), Verlag Bonn Aktuell, München-1995, s.40.

¹⁹¹ *Europa 2000+*, s.132.

sonra AB dış sınırlarında, özellikle Orta ve Doğu Avrupa sınırlarındaki bölgesel işbirliği projelerini teşvik için özel PHARE inisiyatifini geliştirmiştir.

Sınır ötesi işbirliği projeleri sorunsuz işleyen projeler değildir. Öncelikle dış politikaların ulusal devletin yetki alanına girmesinden kaynaklanan sorunlar vardır. Bir çok ülkede yerel yönetimlerin sınır ötesi işbirliği örgütlerine katılabilmeleri için merkezi devletten izin almaları gerekmektedir. Avrupa'daki federal devletler konuya daha ılımlı yaklaşırken, İtalya, Fransa ve İspanya sınırlamaları kaldırmamıştır. Örneğin İspanya anayasası uluslararası ilişkilerin sınırlanamaz şekilde ulusal devlete ait olduğunu belirtir. Ancak İspanya'daki bölgeler de gerçekte uluslararası ilişkilerde bulunurlar. Bir başka sorun da; sınır ötesi işbirliği örgütlerinin özel hukuk kurallarına göre kurulmasından dolayı bazı kamu görevlerinin örgütlere devredilmesinin zorluğundan kaynaklanmaktadır. Halklar arasındaki dil farklılığı ve tarihe dayanan ön yargılar da işbirliğinin gelişmesini yavaşlatmaktadır. Ekonomik gelişmişlik farklılıkları da çeşitli problemlere neden olmaktadır ¹⁹².

Sonuçta karşılıklı öğrenme ve birbirini tanıma süreci olarak görebileceğimiz entegrasyon, bir birine komşu birimlerde daha çabuk gelişmektedir. Örgütsel bağlantılar da iletişimi arttırdığından kendiliğinden gelişen bir "biz" düşüncesi yaratmaktadır.

2) Kardeş Kent Projesi

Kardeş Kent projeleri siyasal entegrasyon sürecinde yerel yönetimlerin aktif olarak katıldıkları bir diğer projedir. K.W. Deutsch'un da belirttiği gibi; entegrasyon sürecinin şartlarından biri de, ticaret, seyahat ve posta gibi karşılıklı değişimi içeren etkinliklerin yoğunluğu ve ağırlığının arttırılmasıdır ¹⁹³.

Bu anlamda kardeşlik Montesquieu'nun dediği gibi " küçük hizmetlerde bulunma yükümlülüğü altında bulunduğumuz, karşılığında büyük haz aldığımız bir antlaşmadır" ¹⁹⁴.

¹⁹² Hrbek und Weyand, a.g.e., ss.45-52.

¹⁹³ Aktaran Hrbek ve Weyand a.g.e., s.79.

¹⁹⁴ Aktaran Josef Hoffmann, "Rolle der Stadtepatnerschaften für ein vereintes Europa", *Europa Für Kommunalpolitiker* (Hrgs. Heinrich Hoffschulte) Varus Verlag, Bonn, 1994, s.93

Kardeş kent projesinin Avrupa'da en az 50 yıllık geçmişi vardır. II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'nın birleşmesi amacıyla hayata geçirilmiştir. Yerel yönetimler kardeş kent projeleri ile Avrupa'nın barışına katkıda bulunmaktadırlar. Bugün Avrupa'da 10.000 yerel yönetim kardeşlik bağlarıyla birbirine bağlanmıştır¹⁹⁵.

Kardeş kent projeleriyle amaçlanan bir Avrupalılık bilinci yaratmak, birlik düşüncesini yaygınlaştırmak ve beraberlik duygusunun geliştirilmesini sağlamaktadır. Örneğin, savaş sonrası Fransa ve Almanya'nın yakınlaşmasında kent kardeşliğinin büyük rolü olmuştur.

Jean Monnet, AB ile amaçlananın ülkelerin bir araya getirilmesi değil insanların bir araya getirilmesi olduğunu belirtmiştir¹⁹⁶. İnsanlara en yakın birimler ise yerel yönetimlerdir. Bu yüzden yerel yönetimler insana dönük her projenin ilk adresleridir.

Kardeş kent projeleri genellikle konuya özgü bir dernek kurularak yürütülmektedir. Kurulan derneğe yerel yönetimlerin temsilcileri haricinde yörede bulunan diğer sivil toplum örgütlerinden de temsilciler seçilmektedir. Katılımın çokluğu bağların daha da güçlenmesini sağlamaktadır.

Kardeş kent projelerinin en etkili kullandığı politika, karşılıklı değişim programlarıdır. Öğrencilerin, yerel yönetim çalışanlarının, müzik ve tiyatro gruplarının, sporcuların değişimi sıkça başvurulan değişim programlarıdır. Ayrıca kentler, çevrenin korunması, meslek eğitimi, imar, ana okulu, uyuşturucu ile mücadele alanlarında bilgi alış verişinde bulunmaktadırlar.

Her şeye rağmen dil farklılığı, kentler arasındaki nitelik ve nicelik farkları kardeş kent projelerinin en önemli sorunudur. AB açısından bakıldığında kardeş kent anlaşmalarının gelişmiş ülkeler arasında kurulması da sorun yaratmaktadır. Oysa AB gelişmiş batı ülkelerindeki kentleri özellikle Orta ve Doğu Avrupa kentleriyle bir araya getirmeye

¹⁹⁵ Europäische Kommission, *Ein Europa der Städte und Gemeinden- Handbuch für Städtepartnerschaften*, Amtliche Veröffentlichung der EG, Luxemburg, 1997, s.10.

¹⁹⁶ Aktaran, a.e., s.18

çalışmaktadır. Amaçlanan sosyalist rejimlerden sıyrılan bu ülkelerde özgür ve demokratik yerel yönetimlerin kurulması ve korunmasını sağlamaktır¹⁹⁷.

Ayrıca güçlü finansal kaynağa sahip yerel yönetimlerin üçüncü dünya ülkelerindeki yerel yönetimlerle kurulan kardeş kent projeleri de teşvik edilmektedir. Üçüncü dünyadaki yerel yönetimlere teknik alt yapı sağlanmasının yanında, yönetsel yapılarını özerklik temelinde geliştirmeleri de teşvik edilmektedir¹⁹⁸.

AB kardeş kent projelerini finansal olarak da desteklemektedir. Kent halkının değişim programlarını, kardeş kentlerin ortak düzenledikleri konferansları ve kardeş kent projelerini gerçekleştirmesine dönük eğitim ve iletişim seminerlerinin finansmanına katkıda bulunmaktadır.

AB, on kişiden az katılımın olduğu ya da 250 km'den yakın olan iki kent arasındaki değişim programlarına finansal olarak desteklememektedir. Teşviklerin turistik amaçlarla kullanılmamasına özen göstermektedir. Özellikle yabancı düşmanlığıyla mücadele ve kardeş kent projesinin önemini vurguladığı konferansları finansal olarak desteklemektedir¹⁹⁹.

AB yerel yönetim sayıları ile kardeş kent ilişkisine giren yerel yönetimler oransal olarak karşılaştırıldığında da, bütün yerel yönetimler içinde kardeş kente sahip olanların oranı en fazla İsveçtir (%93). İsveç'i Danimarka (%84), Finlandiya (%81), Belçika (%67) ve Hollanda (%59) izlemektedir. Ancak bu oranlar yerel yönetim yapılarının farklılığından dolayı doğru sonuçlara ulaşmamızı sağlayamamaktadır. Nitekim Almanya'dan 2485 yerel yönetim, Fransa'dan 2837, İngiltere'den 1124, İtalya'dan 711 yerel yönetim birimi kardeş kent ilişkisine girmiştir. Kardeş kentlerin hangi ülkelerden seçildiği karşılaştırıldığında, daha çok komşu ülke yerel yönetimlerinin seçildiği görülmektedir²⁰⁰.

¹⁹⁷ Beate Steiner, "Bedeutung und Chancen Kommunalen Selbstverwaltung" *EU Kommunal*, Januar/Februar 1996, s.45

¹⁹⁸ Alexander von Pap, "Kommunen als Basis und Motor der Entwicklungshilfe", *EU Kommunal*, Juli/Agust 1996, s.182-184.

¹⁹⁹ Europäische Kommission, *Ein Europa*, s.14.

²⁰⁰ A.e, s.27.

Son yıllarda Orta ve Doğa Avrupa ülkelerini Birliğe almayı düşünen AB, bu ülkelerde öncelikle yerel demokrasinin kurulmasını arzulamaktadır. Kardeş kent projelerini de bu amaç için enstrüman olarak kullanmaktadır ²⁰¹.



²⁰¹ Hoffmann, a.g.m, s.93

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünya, İkinci Dünya Savaşından sonra savaşın yarattığı acıları tekrar yaşamak istemediğinden düşmanlık tohumlarını yok etmeyi arzulamıştır. Hem barışın hem de toplumsal refahın sağlanması amacıyla öncelikle yüzyıllardır büyük savaşların ilk kıvılcımının çıktığı Avrupa kıtası huzura kavuşturulmalıydı. Yıllardır sözü edilen Avrupa'nın birleştirilmesi olgusu böyle bir ortamda tekrar gündeme gelmiştir. Birlik öncelikle demir-çelik, kömür ve nükleer enerji gibi savaş nedeni olabilecek kaynakların paylaşımı ve kontrolünü yüksek bir otoriteye devrederek ilk adımı atmıştır. İkinci adım Ortak Pazarın oluşturulması ve Parasal Birliğinin sağlanmasıdır. Zira Ekonomik entegrasyonun gerçekleştirilmesiyle Siyasal Birliğe giden yol da açılmış olacaktır. Birliğin gelişimi kurulduğu yıllardan itibaren Siyasal Birliğe doğrudur. Bu amaçla Maastricht Antlaşmasıyla içişleri, dışişleri, güvenlik ve adalet gibi devletlerin üst düzey siyasal görevleri Birlik çerçevesinde ele alınır olmuştur. Bugün için sayılan alanlarda sadece hükümetler arası ilişkilerden bahsedilebilmesini entegrasyonun son aşaması olarak göremeyiz. Birliğin inişli-çıkışlı, hatta bazen hedeflerini bile değiştirebilen entegrasyon süreci göz önüne alındığında, Siyasal Birliğin yüksek bir otoritenin yetki alanına dahil edilmesi gerçekleşmeyecek bir hayal değildir. Nitekim, AB'nin Haziran 1999'da Köln'de düzenlediği zirvesinde Batı Avrupa Savunma Birliğinin (BAB) 2000 yılından sonra AB yapılanmasına dahil edileceği kararı alınmıştır. Avrupa'nın güvenliğinin sağlanmasını hedefleyen BAB'nın AB bünyesine alınması, Siyasal Birliğin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Güvenlik alanında birliği sağlayabilen AB'nin içişleri, dışişleri ve adalet alanlarında çok daha kolay birliği gerçekleştirebileceği ortadadır.

Siyasal Birlik bağlamında yerel yönetimlere düşen roller daha da artacaktır. Ekonomik entegrasyon sürecinde yerel yönetimler Ortak Pazarın gerçekleştirilmesi çerçevesinde roller üstlenmişlerdir. Bu anlamda yerel yönetimler AB'nin projelerinin gerçekleştirildiği adresler olmuşlardır. Hatta bazı projeleri AB tarafından sağlanan kaynaklarla bizzat kendileri üstlenmişlerdir. AB'nin yerel yönetimlere, projelerini gerçekleştirmek için öngördüğü şartlar dahilinde yardım etmesini, Birliğin yerel politikaları belirlemesi olarak algılayanlar olmuştur. Hatta Birliğin bu tür yardımlarla yerel yönetimlere altın bir yular sunduğu, neticede bu yuları tutanın kendisi olduğu,

böylece AB'deki merkezleşmenin daha da arttığı iddia edilmiştir. Bu iddia yerel yönetimlerin Brüksel'in merkezleşmesi endişesinin bir sonucu olarak anlaşılabilir. Ancak yerel yönetimlere yapılan yardımların onların bütçelerinde çok fazla bir orana sahip olmadığı gözden kaçırılmamalıdır. Ayrıca AB'nin yardım edeceği konularda belli standartlar koyması sadece yararlananları belirli bir doğrultuya yöneltmek amacı taşımamaktadır. Bunun yanında AB, özellikle bu kaynaklardan faydalanmak isteyenlerin lobicilik faaliyetleri karşısında objektif davranmak zorunluluğunda olduğundan belli kriterler çerçevesinde yardım etme durumunda kalmıştır. Nitekim, ortada duran pastanın bölüştürülmesinde çıkan anlaşmazlıklardan dolayı Mart 1999'da Komisyon topluca istifa etmek zorunda kalmıştır. Bu bağlamda AB kriterlerinin de son kertede uzlaşma metinleri olduğunu unutmamak gerekmektedir. Farklı çıkar kümelerinin uzlaştırıldığı bu kriterlere göre birbiri ile bağdaşmayan projeler de desteklenebilmektedir.

Birliğin, ekonomik entegrasyon sürecinde yerel yönetimleri, amaçlarından biri olan, refahın Avrupa çapında gerçekleştirilmesi ve yaygınlaştırılması aracı olarak da kullandığı söylenebilir. Yerel yönetimler, halka en yakın ve en küçük yönetsel birimler olarak, Birliğin kılcal damarları gibi işlev görmüşler, hizmetin en küçük birimlere ulaşmasını sağlamışlardır. Bu nedenle Birlik, yerel yönetimleri mali olarak desteklemekte sakınca görmemiştir. Ancak yapılan işlere ilişkin belirli standartlar oluşturmaktan da geri kalmamıştır.

AB kendisine yapılan merkezleşme suçlamasını, subsidiyarite ilkesini öne çıkaran Maastricht Antlaşmasıyla yanıtlamıştır. Ancak ilkenin bugün anlaşmalarda yer alan hali, yerel yönetimler tarafından yeterli bulunmamaktadır. Yerel yönetimler, ilkenin sadece üye devletlerle birlik arasındaki ilişkilerde değil, bölgeler ve yerel yönetimler ile üst yönetsel kuruluşlar arasındaki ilişkilerde de ölçü olarak tanınmasını istemektedirler. Bu bağlamda yerel yönetimler, Bölgeler Komitesinin üçüncü bir meclis olarak AB yapılanmasında yerini almasını, ilkeye dayanak yapılarak Avrupa Adalet Divanında kendilerine ya da Bölgeler Komitesine dava açma hakkı tanınmasını, böylece gelişen içtihatlarla ilkenin anlamsal muğlaklığına son verilmesini ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Birlik tarafından tanınmasını arzu etmektedirler. Subsidiyarite ilkesinin yerel yönetimlerin istekleri doğrultusunda şekillendirilmesi AB içinde farklı

odaklardan farklı itirazlarla karşılaşmaktadır. Üye devletler, ulus-devlet kavramının yaralanacağı ve böyle bir gelişimin Avrupa'nın balkanlaşması anlamına geleceğini düşünmektedir. Avrupa Parlamentosu, klasik anlamda parlamentoya ait yetkileri yerel yönetimlerle paylaşmakta isteksizdir. AB bürokrasisinin başı olan Komisyon ise, klasik bürokrat anlayışına uygun olarak mevzuatın tanıdığı hakların koruyuculuğunu yapmaktadır. Bu anlamda AB anlaşmaları ilkenin geçerlilik alanını üye devletler ile AB arasında sınırladığından Komisyonun ilkenin bekçiliği görevini çok iyi yerine getirmesi yerel yönetimlere fayda sağlamamaktadır. İlkenin balkanlaşmaya yol açacağı dolayısıyla entegrasyon sürecini tersine çevireceği iddialarını yersiz bulmaktayız. Küçülen birimlerin küreselleşen bir dünyada tek başlarına yeterli olabileceklerini düşünmek zordur. Orta çağda büyüyen Pazar yerelliğin aşılmasını zorunlu kılarak merkezi devletlerin oluşumunu nasıl gerçekleştirdiyse mantıksal olarak pazarın küresel olarak bütünleştiği günümüzde yerel yönetimlerin adeta egemenliklerini ilan edeceklerini düşünmek anlamsızdır.

Dünyadaki değişimlere paralel olarak AB, yerelleşme ile barışabilirse entegrasyon süreci de bu gelişmeden doğal olarak etkilenecektir. Bu anlamda bugünkü ulus-devletlere özgü vatandaşlık paradigması sorgulanacaktır. Bu olgunun iki boyutu olabilir, birincisi mikro uluslar aidiyet duygularını kendi yerinde tatmin ederlerken, nihayetinde ekonomik ve kültürel bir bütünleşme olarak tanımlayabileceğimiz küreselleşme zorunluluğunu da AB ile çözümlerabilirler. İkincisi ise, özellikle kentlere yönelen dış göçlerle oluşan heterojenlik, toplumsal yapılanmada modern vatandaşlık paradigmasının kırılmasına yol açabilir. Bu bağlamda kendini bir ulus ile bütünleştiremeyen ancak Avrupalılık bilinci gelişmiş bir toplumsal oluşum karşımıza çıkar. Kendini bir ulus ile bütünleştirebilen ancak mekansal olarak dağınık halde bulunanları da bu tabloya eklersek, tablonun ne kadar karmaşıklaştığını ortaya koymuş oluruz. Bu noktada AB'nin stratejisinin farklılıkların farkına varılabilme olanağının daha az olası olduğu yerel düzeydeki yapılanmayı bozmadan, bütünleşmeyi tek tek yereller üzerinden gerçekleştirmek olduğu izlenimini elde etmekteyiz. Bu anlamda hemşehriliğin öneminin artacağını, mikro milliyetçiliğin ve ulusallığın bazı istisnalar dışında kaybeden değerler olacağı söylenebilir. Ya da en azından AB'nin yerel yönetimlere yaklaşımının önemli kodlarından birinin hemşehrilik temelli olduğu iddia edilebilir. Bölgeler Avrupası, Yerel Yönetimler Avrupası, Kentler Avrupası ya da

Vatandaşlar Avrupası sloganlarını iki ayaklı bir politikanın görünümüleri olarak algılayabiliriz. Bir taraftan hemşehrilik tabanına dayalı yerelin yüceltilmesi, diğer taraftan vatandaşlığın Avrupa ölçeğinde kabulü bu politikanın iki ayağını oluşturmaktadır.

Her şeye rağmen AB'nin alenen böyle bir politika izlediğini söylemek de kolay değildir. Ulusallık halen çok önemli ve etkili bir değerdir. Ancak dünyadaki küreselleşme ve yerelleşme olgularının bir arada var olma trendine bağlı olarak bugünkü şartlar dahilinde gelişimin, ulusallığın aşınması yönünde olacağını söyleyebiliriz. Aşınan ulusallığın yerini mikro milliyetçiliğin alacağını da düşünmüyoruz. Eğer böyle olsaydı gerçekten tam bir balkanlaşma yaşanırdı. Oysa Avrupa'da istisnai bölgeler hariç homojen toplumsal yapıya sahip bir bölge mevcut değildir. Avrupa'nın genelde heterojen olan toplumsal yapısı ancak yerel mekanda oluşturulan hemşehrilik ortak paydasında buluşturulabilir. Hemşehrilerin bir üst kimliği de muhtemelen Avrupalılık olacaktır. Avrupalılık kimliğinin prestiji ve gücü yüksek oldukça yerelin de bu kimlikle bir sorunu olacağını söylemek zordur. Ancak bu kimlik Afrikalı ya da Orta Doğulu kimliği gibi prestij kaybederse veya Avrupa ekonomik gücünü yitirirse entegrasyon sürecinin olumsuz etkileneceği ortadadır. Asıl balkanlaşma tehlikesinin kaynağı bu prestij ve güç kaybı olacaktır. Yerel yönetimler hemşehrilik bilinci ile yerelde kaynaşmayı sağlarken, Avrupalılık bilicinin de yerleşmesini gerçekleştireceğinden ayrımcılığın değil bütünleşmenin kaleleri olacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- BUNZ, Axel R,(hrsg.), **EU-Kommunal- Handbuch zu europeaischen Themen für Kommunalpolitiker und Lokale Medien**, Bonn, 1995.
- CANBOLAT, İbrahim, **Uluslarüstü Sistem; Avrupa Birliği**, Alfa yay, İstanbul, 1998.
- CATHALY-STELKENS, Anne, **Kommunale Selbstverwaltung und Ingerenz des Gemeinschaftsrechts**, Nomos Verlag, Baden Baden, 1996.
- DEDEOĞLU, Beril, **Adım Adım Avrupa Birliği**, Çınar Yayınları, İstanbul-1996.
- EROĞUL, Cem, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, AÜSBF Basımevi, Ankara-1990.
- ESİN, Arif, **Avrupa Topluluklarının Bölgesel Kalkınma Politikası (1975-1985)**, İKV yayınları, Nr.62. İstanbul 1988.
- FRITZLER, Marc und UNSER, Günter, **Die Europeaische Union**, Bundeszentrale für Poltische Bildung, Bonn, 1998.
- GLEİCK, James, (çev. Fikret Üçcan), **Kaos-Yeni Bir Bilim Teorisi**, TÜBİTAK, Ankara-1995.
- GÖNEN, Emre ve SERDAROĞLU, Selcan, **AB Bütünleşmesinin Vardığı Nokta: 1996 Hükümetler Arası Konferansı ve Türkiye'nin Bu Gelişimdeki Yeri**, İKV Yayınları, Nr.37, İstanbul 1996.
- GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara-1997.
- HAYEK, F.A (çev.Mustafa Erdoğan), **Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük, Cilt 2: Sosyal Adalet Serabı**, Türkiye İş Bankası Yayını, İstanbul 1995.
- HEBERLEİN, Horst, **Europa der Kommunen**, Kommunalwissenschaftliches ForschungszentrumWürzburg, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimer, Dresden, 1995.
- HRBEK, Rudolf und WEYAND, Sabine, **Betrifft: Das Europa der Regronen**, München, 1994.

KALEAĞASI, Bahadır, Tek Pazardan Ekonomik ve Parasal Birliğe Avrupa Birliğinin Yetkileri ve Karar Alma Mekanizmaları, İKV Yayınları, No:132, İstanbul, 1996.

KARLUK, Rıdvan, Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Basım, İstanbul, 1998.

KOHLER-KOCH, Beate, Interaktive Politik in Europa Regionen im Netzwerk der Integration, Leske & Budrich, Opladen, 1998.

LECHELER, Helmut, Das Subsidiaritätsprinzip, Duncker & Hummbolt, 1993, Bonn.

MAGEE, Brayn (çev. Mete Tunçay), Karl Poperin Bilim Felsefesi ve Siyaset Kuramı, Remzi Kitabevi, İstanbul 1993.

MENGÜ, Ayşegül, AB'de Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.

MOMBAUR, Peter Michael, Kommunalpolitik in der EU, Göttingen, 1994.

ŞAHİN, Ragıp, Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği, DPT Yayını, Ankara, 1998.

ŞAYLAN, Gencay, Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Yayınevi, Ankara-1995.

TEKELİ, İlhan ve İLKİN, Selim, Türkiye ve Avrupa Topluluğu I-Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa'ya Türkiye'nin Yaklaşımı, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1993.

TEKİNALP, Gülören ve Ünal, Avrupa Birliği Hukuku, Beta Basım, İstanbul, 1997.

THIEL, Elke, Die Europäische Union, Bayerische Landes Zentrale Für Politische Bildung, München, 1994.

WEIDENFELD, Werner und WESSELS, Wolfgang, Europa von A bis Z, Europa Union Verlag, Bonn, 1997.

MAKALELER

- BALTSCH, Barbara, “ Für ein Demokratisch und solidarisches Europa”, **EU Kommunal**, Nr.6/96.
- BAYDAROL, M.Can, “Yeni Bir Örgütlenme Arayışı İçinde A.T’de İkame Etme (Subsidiarite) Kavramına Bağlı Olarak Geliştirilen Bakış Açılarının Anlaşılması Çerçevesinde Avrupa’nın Görünümü ve AT Tipi Federalizm Arayış Sürecinin Tanıtımı”, **İ.K.V. Dergisi**, Sayı 95-96, Eylül-Ekim 1991.
- BAYDOROL, M.Can, “ AT İçinde yeni Eğilimler: yeni Bir Örgütlenme Arayışı İçinde AT de İkame Etme (subsidiyarite) Kavramına Bağlı Olarak geliştirilen Bakış Açıları” , **İKV Dergisi**, Sayı:99, Ocak 1992.
- BERZEG, Kazım, “Liberalizmin İki Determinist Tezahürü: Küreselleşme ve Yerelleşme”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Güz 1996.
- BLANKE, Herman Josef, “Normativer Gehalt und Justitiabilitat des Subsidiariteatsprinzips nach Art.3b.EGV”, **Das Subsidiariteatsprinzips in der EU (Hrsg. Rudolf Hrbek)**, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995.
- BODEN, Martina, “Regionen in Europa-Geschichte, regionale Kooperation und Mitwirkung in der Europäischen Integration”, **Das Europa der Regionen nach Maastricht (Hartmut Klatt)**, Verleg Bonn Aktuell, München-1995.
- COŞKUN, Bayram, “Avrupa Birliğinin Örgüt Yapısı ve İdari Organları”, **yayınlanmamış çalışma.**
- DÖRİNG, Detmar, “Yeni Politik Kavramlar Olarak Küreselleşme ve Yerelleşme”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Yaz 1996.
- EİCHORN, Bert, “Euroregionen im Osten der EU- Die Anmut kleiner Schritte”, **EU Magazin**, 3/1998.
- ERYILMAZ, Bilal, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, cilt 4, Sayı 2, Mart 95.

FISCHER, Michael, "Staatliche Beihilfen/Strukturpolitik-Gefährliche Tendenzen",
EU-Magazin, 12/1996.

HACH, Renata, "Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der
Perspektive der Bundesregierung", **Das Subsidiaritätsprinzip in der
Europäischen Union (Hrsg. Rudolf Hrbek)**, Nomos Verlag, Baden-Baden,
1995.

HEBERLEIN, Horst, "Maastricht II- Einstieg in das Europa der Kommunen",
Bayerische Verwaltungsblätter, 1/ Januar/1996.

HIRSCH, Günter "Die Europäische Gerichtshof Auswirkungen des
Subsidiaritätsprinzips auf die Rechtsetzung der EG", **Die Anwendung des
Subsidiaritätsprinzips in der EU- Erfahrungen und Perspektiven
(Hrsg. Rudolf Hrbek)**, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995.

HIRSCH, Günter, "Die Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips auf die
Rechtsetzungsbefugnis der EG", **Vorträge, Reden und Berichte aus dem
Europa-Institut der Universität des Saarlands**, nr. 330., Saarbrücken
1995.

HOFFMANN, Josef "Rolle der Städtepartnerschaften für ein vereintes Europa",
Europa für Kommunalpolitiker (Hrsg. Heinrich Hoffschulte) Varus
Verlag, Bonn, 1994.

HOFFSCHULTE, Heinrich, "Kommunale Selbstverwaltung im Europa der Kommunen",
EU-Kommunal, März-April 1995.

KARRENBERG, Hanns und ENGELBERT, Münsterman, "Kommunale Finanzen",
Kommunalpolitik (Hrsg. Roth/Wollmann), Bundeszentrale für Politische
Bildung, Bonn-1993.

KNEMEYER, Franz.-Ludwig, "Gemeinden in Europa- zur Verankerung gemeintliche
Mitwirkungsrechte in den Europäischen Verträgen", **Bay. GT Zeitung**,
11-1995.

YUNSKERÖRNETİM MERKEZİ
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

- KREATSCHELL, Herman und RENNER, Günter, "Weg zur EU-Motive, Interessen, Entscheidungen", **Europeaishe Union**, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, Neu Druck 1995.
- KRETSCHMER, Otto, "Betragsbekeampfung:Testfall für Subsidiariteat ?" **EU Magazin**, 7.8.1996.
- LÜTKEHUS, Reiner, "Eurolobbying", **EU-Magazin**, Sayı:9, 1995.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal, "Kamu Yöneticilerinin Karalarında Etik Değerler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 2, Haziran 1998.
- PAUSE, Dietrich, "Die Position des Ausschusses der Regionen", **Regionen Und Gemeinden in der EU und die Regierungskonferenz 1996 (Hrsg. Rudolf Hrbek)**, Europäische Zentrum für Föderalismus- Forschung, Tübingen-1996.
- SCHIFFHAUER, Peter, " Das Eoropaische Parlament", **Die Anwendung des Subsidiariteatsprinzips in der EU-Erfahrungen und Perspektiven (Hrsg. Rudolf Hrbek)**, Nomos Verlagsgesellschaft, Badeb-Baden, 1995
- SCHRUMPF, Heinz, "Europäische Strukturfonds-Überdehung des Regionenbegriffs, **EU Magazin**, 7.8.1997
- SÖNNISCHEN, Nico, "Kommunalrelevante Aktionsprogramme der EG" **AKP-Dossier**
- STEINER, Beate, " Bedeutung und Chancen Kommunaler Selbstverwaltung" **EU Kommunal**, Januar/Februar 1996.
- THEANHARDT, Dietrich, "Die Kommunen und die Europäische Gemeinschaft", **Kommunalpolitik (Hrsg. Roth/Wollmann)**, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1993.
- VON AMELN, Ralf, "Nur Nadelstreifen und Moneten?" **EU Kommunal**, Sayı: 2198.
- VON DONAT, Marcell, "Das Subsidiariteatsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der Europäischen Kommission" , **Das Subsidiariteatspprinzip in der Europäischen Union (Hrsg. Rudolf Hrbek)**, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995.

VON PAP, Alexander, "Kommunen als Basis und Motor der Entwicklungshilfe" , **EU Kommunal**, Juli/Agust 1996.

WEBER, Beate, "Grusswort: Die Kommune und die Europeaische İntegration", **Europa als Kommunale Aufgabe (Hrsg. Wolfgang Platzer)**, Verlag für Akedemischen Schriften, Frankfurt am Main, 1997.

WEİNACHT, Paul-Ludwig, "Aktive und passive Subsidiariteat: Prinzipien europeaischer Gemeinschaftsbildung", **Aus Politik und Zeitgeschichte-Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament**, 13.Januar 1995.

WULF-MATHİAS, Monika, **B.M. Habitat II. Konferansı Konuşmaları**, 3-4 Haziran 1996, İstanbul.

YALÇINDAĞ, Şelçuk, "Yerel Yönetimlerde Etkinlik" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:6 SAYI:1 Ocak 1997.

KURUM YAYINLARI

Avrupa Bakanlar Konseyi Tüzüğü, Nr.724,1975

Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 08.12.1975 (Nr.160)

Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 14.06.1989 (Nr.397)

Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 14.06.1993 (Nr37)

Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 14.06.1993.

Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 15.03.1993 (Nr.43)

Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 15.07.1975, (Nr.442)

Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 15.07.1980 (Nr.778)

Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 16.06.1975 (Nr.440).

Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 17.12.1979 (Nr.68)

- Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 21.01.1988 (Nr107)**
- Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 21.05.1991 (Nr.271)**
- Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 21.12.1989 (Nr.106)**
- Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 23.03.1992 (Nr.880)**
- Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 24.09.1990 (Nr.496)**
- Avrupa Bakanlar Konseyi Yönergesi, 27.06.1985 (Nr.337)**
- Avrupa Birliği Komisyon Önerisi, Kaleideskop2000, (Nr.373) 28.07.1995**
- Avrupa Birliği Komisyonu, Kültürel Mirasın Korunmasına Yönelik AB Aksiyon Programı, 29.03.1995, Komisyon. Dökümanları Nr.100.**
- Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konseyi, Hizmette Yerellik İlkesinin Tanımı ve Sınırları, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995, Ankara.**
- Avrupa Parlemtosu, Yerel Yönetimlerin Birinci Konferasının Dökümanı, 6-8 Nisan 1994, Brüksel.**
- Avrupa Zirvesi Yönergesi, 21.05.1991,(nr.271).**
- Bundesministerium Für Arbeit und Sozialordnung, Euro Atlas-Soziale Sicherheit im Vergleich, 1996, Bonn.**
- Empfehlung des Rates, 31.03.1992 zur Kinderbetreuung , Nr.241**
- Europeaischen Kommission, Bericht über die Anpassung der geltenden Rechtsvorschriften an das Subsidiariteatsprinzip, Dokumente, Kom(93) 544 endg., 24.11.1993, Brüksel.**
- Europeaische Kommision, Europa 2000+ - Europeaische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung, Brüksel, 1994,**
- Europeaische Kommision, Ein Europa der Steadte und Gemeinden- Handbuch für Steadtepartnerschaften, Amtliche Veröffentlichung der EG, Luxseburg, 1997.**

Europäische Kommission, **Leitfaden für Gemeinschaftsinitiativen 1994-1999**, Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, Luxemburg, 1998.

Europäische Kommission, **Das Bürgernetz Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa**, 1995, Brüssel, Kom (95) 60 endg.

Kommission der EG, **Leitfaden für Gemeinschaftsinitiativen- in Rahmen der Reform der Strukturfonds**, Erste Ausgabe, Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, Luxemburg, 1990

Mitteilung der Kommission, **Zuwanderungs-und Asylpolitik**, 23.02.1995, Kom(94)23 endg.

Rechtsakt des Rates über die Freigstellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über EU über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes, 05-95, Nr.7037,Reu5.

GAZETELER, DERGİLER VE BROŞÜRLER

EU Magazin ,“Strukturfonds-Agenda 2000”, 6/1998.

FLORİN, Christiane, **EU-Reform-Das haben Sie davon**, Verlagsbeilage der Vertretung der Europäischen Kommission, Bonn.

Inforegio news, “Koheasionfonds: Die Bilanz 1997” , **Mitteilungsblatt Nr.49**, Februar 1998

Inforegio, **Mitteilungsblatt**, 17.12.1996

Sabah Gazetesi, 04.06.1999

Yeni Yüzyıl, 24.05.1999

ÖZGEÇMİŞ

Yazar, 1970'de Sakarya Hendek'te doğdu. İlk ve orta öğrenimini İstanbul Kartal'da, lise öğrenimini ise, Üsküdar'da tamamladı. Lisans eğitimini 1988-1992 yılları arasında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünde bitirdi. 1992-1997 yılları arasında devam ettiği Federal Almanya Bremen Üniversitesinde dil öğrenimini tamamladı. Yarım kalan yüksek lisans programını Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde sona erdirdi. 1998'den itibaren Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı'nda araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır.

