



**TÜRK İDARİ ARAŞTIRMALAR VAKFI
(TİAV)**

21. YÜZYILDA YÖNETİM-II

Ankara, 2016

21. YÜZYILDA YÖNETİM II



TİAV

(Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi)

Sakarya Mah. Hacı Ayvaz Sok. No: 9 Altındağ 06230-ANKARA

Tel:03124176032 * Fax:03123111186

www.tiav.org.tr * tiav@tiav.org.tr

©TİAV

ISBN: 978-605-65158-5-9

EDİTÖRLER

Enver SALİHOĞLU & Selim ÇAPAR

Grafik Tasarım

Zeynep Aslan - m.zeynepaslan@gmail.com

Baskı

Pozitif Matbaa

Anadolu Bulvarı 145. Sokak No: 10/19 Yenimahalle - ANKARA

Tel: 0312 397 00 31

pozitif@pozitifmatbaa.com

ÖNSÖZ

Dünyada 1980 sonrası dönemde devlet teşkilatlanması, devlet anlayışı ve vatandaşa sunulan hizmetlerin niteliği gibi konularda önemli değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönemde ekonomik alana müdahaleci devletten, düzenleyici devlete ve buyurgan devletten, vatandaşların katılımını esas alan devlete yönelik bir eğilim gözlenmektedir. Bu çerçevede demokratikleşme, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, ifade ve girişim hürriyeti gibi değerler öne çıkmaktadır. Kamu yönetimi alanında ise, vatandaş odaklı yaklaşım, kamu hizmetlerinde verimlilik, etkinlik, şeffaflık, katılımcılık gibi kavramlar kendini göstermektedir. Bu değerler ve kavramlar, ülkemizin devlet geleneğinde yer alan “insanı yaşat ki, devlet yaşasın” ilkesi ile uyumlu bir görünüm vermektedir.

Bu kapsamda kamu yönetimi alanında bir paradigma değişikliği ortaya çıkmıştır. Dünyada 1980 yılından sonra yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımları rehberliğinde başlayan kamu reformları ülkemizde de görülmeğe başlamış, ancak 2002 yılından sonra hız kazanmıştır. Yerelleşme ve özelleştirme ilkeleri yönünde önemli adımlar atılmış, merkezi yönetim teşkilatlarında yeniden yapılanma çalışmaları ortaya çıkmıştır. Böylece küreselleşme ve bilgi çağında ülkemizin sorun çözme kapasitesini artırmak doğrultusunda önemli adımlar atılmıştır. Elbette bu devam eden bir süreçtir.

21. Yüzyılda Yönetim - II kitabı ilki 2003 yılında yayımlanan kitap serisinin ikinci kitabı niteliğini taşımaktadır. Bu kitap, öncelikle Batı Avrupa’da yer alan dört temel devlet geleneğini göstermek açısından Birleşik Krallık (Anglo-Sakson - Minimalist), Fransa (Kıta Avrupası - Napolyoncu), Almanya (Kıta Avrupası - Organist) ve Norveç (İskandinav) ülkelerinin yönetim sistemlerini, devam eden reform süreçleri bakımından ele almaktadır. Bu kapsamda, Alman organist devlet geleneğinde yer almakla birlikte I. Dünya Savaşı sonunda imparatorluk mirası üzerine ulus-devletin kurulduğu Avusturya incelenmektedir. Ayrıca Uzak Doğuda farklı bir devlet geleneğine sa-

hip Japonya ile Soğuk Savaş döneminde Doğu Blok'unda yer alan Berlin Duvarının 1989 yılında yıkılması ile liberal demokratik değerlere yönelen Polonya, Kırgızistan ve Moldova ülkelerindeki yönetim sistemleri de ele alınmaktadır. Böylece bu kitapta Avrasya'da yer alan dokuz ülkenin yönetim sistemleri incelenmektedir.

Bu çalışmanın, ülkemizde yeni anayasa ve yeni yönetim sistemi tartışmalarının yapıldığı bir ortamda oldukça yararlı olacağı kanaatindeyim. Bu değerli çalışmaya katkı veren yazarları ve editörleri ayrı ayrı tebrik ediyorum. Bu çalışmanın yayımlanarak okuyucu ile buluşmasını temin eden Türk İdari Araştırmalar Vakfına, Başkan Selami Altınok nezdinde teşekkür ediyorum. Bu eserin ilgililere ve tüm okuyuculara faydalı olmasını temenni ederim.

Efkan ALA

İçişleri Bakanı

İÇİNDEKİLER/1

ALMANYA.....	1
	<i>Birol EKİCİ</i>
AVUSTURYA.....	45
	<i>Selim ÇAPAR</i>
BİRLEŞİK KRALLIK.....	63
	<i>Birol EKİCİ</i>
FRANSA.....	117
	<i>Selim ÇAPAR</i>
JAPONYA.....	159
	<i>Birol EKİCİ</i>
KIRGIZİSTAN.....	203
	<i>Namık DEMİR - Selim ÇAPAR</i>
MOLDOVA.....	217
	<i>Yuliana BAYRAM</i>
NORVEÇ.....	231
	<i>Birol EKİCİ</i>
POLONYA.....	275
	<i>Enver SALİHOĞLU - Mehmet KOCA</i>

İÇİNDEKİLER/2

ALMANYA	1
YÖNETİCİ ÖZETİ	1
GİRİŞ	3
1. YASAMA	5
2. YÜRÜTME	9
2.1. Cumhurbaşkanı	9
2.2. Başbakan ve Hükümet	10
2.3. Yönetim Yapısı ve Kamu Yönetimi	12
2.4. Federal Yönetim	17
2.5. Eyalet Yönetimi	20
2.6. Kamu Personeli.....	24
2.7. Yerel Yönetimler	26
2.7.1. İlçeler	33
2.7.2. Belediyeler	33
2.8. Yerel Yönetim Maliyesi	34
2.9. Polis	36
3. YARGI	39
SONUÇ	41
KAYNAKLAR	43
AVUSTURYA	45
YÖNETİCİ ÖZETİ	45
GİRİŞ	47
1. TARİHÇE	47

2. TOPLUMSAL YAPI.....	49
3. AVUSTURYA'DA DEVLET ÖRGÜTLENMESİ.....	49
3.1. Yasama.....	49
3.1.1. Milli Meclis.....	50
3.1.2. Federal Meclis.....	50
3.2. Yürütme.....	51
3.3. Yargı.....	52
4. AVUSTURYA'DA KAMU YÖNETİMİ.....	52
4.1. Federal Yönetim.....	53
4.2. Eyalet Yönetimi.....	55
4.3. Belediyeler.....	56
4.4. Polis ve Güvenlik Yönetimi.....	57
4.5. Viyana'nın Yönetimi.....	58
SONUÇ.....	59
KAYNAKÇA.....	61
BİRLEŞİK KRALLIK.....	63
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	63
GİRİŞ.....	65
1. YASAMA.....	66
1.1. Lordlar Kamarası.....	66
1.2. Avam Kamarası.....	67
2. YÜRÜTME.....	69
2.1. Kraliçe.....	69
2.2. Özel Konsey.....	69
2.3. Bakanlar Kurulu.....	70
2.4. Başbakan.....	71
2.5. Kabine.....	73
2.6. Yönetim Yapısı.....	74
2.7. Bürokrasi ve Kamu Görevlileri.....	79
2.8. Merkezî Yönetim.....	83
2.9. Yerel Yönetimler.....	84
2.10. Yerel Yönetim Yapıları.....	88

2.11. Yerel Yönetimlerin Bütçesi.....	92
2.12. Yerel Yönetimlerin Sunduğu Hizmetler	93
2.13. Yerinden Yönetim Kuruluşları.....	95
2.14. Siyasal Yetki Terki (Devolution)	95
2.15. Denetim	99
2.16. İç Güvenlik	102
2.17. İstihbarat Hizmetleri ve İçişleri Bakanlığı.....	107
3. YARGI.....	108
SONUÇ.....	110
KAYNAKLAR.....	112
FRANSA.....	117
Yönetici Özeti.....	117
GİRİŞ.....	119
1. FRANSA'DA DEVLET.....	119
2. SİYASAL SİSTEM.....	122
2.1. Yasama	122
2.2. Yürütme	123
2.3. Yargı.....	123
3. FRANSIZ ÜLKESİ	124
4. FRANSIZ KAMU YÖNETİMİ.....	128
4.1. Mülki İdare ve Yerel Yönetim Sistemlerinde Değişim.....	129
4.1.1. Mülki İdare (Yetki Genişliği Hizmetleri).....	131
4.1.1.1. Bölge ve Bölge Valisi	133
4.1.1.2. İl ve Vali	137
4.1.1.3. İlçe ve Kaymakam.....	143
4.1.2. Yerel Yönetimler	146
4.1.2.1. Komün (la commune).....	148
4.1.2.2. İl Özel İdaresi (le département).....	149
4.1.2.3. Yerel Yönetim Birimi Olarak Bölge.....	150
4.1.2.4. İstisnai Statülü Yönetimler	150
4.1.3. Vesayet	153
SONUÇ.....	154
KAYNAKÇA.....	156

JAPONYA.....	159
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	159
GİRİŞ.....	162
1. YASAMA.....	163
2. YÜRÜTME	165
2.1. İmparator	167
2.2. Japonya Kabinesi, Kabine Ofisi ve Sekreterliği.....	168
2.3. Başbakan ve Politik Yapı.....	170
2.4. Kamu Personeli ve Ulusal Personel Otoritesi.....	173
2.5. Sayıştay ve Denetim	178
2.6. Merkezi Yönetim ve Bakanlıklar.....	179
2.7. Yerel Yönetimler.....	181
Büyükliklerine Göre Belediyeler	184
Ayrıcalıklı Yerel Kamu Tüzel Kişilikleri	185
2.8. Yerel Yönetimler ile Merkezi İdare İlişkileri.....	188
2.9. Yerel Yönetimlere Halkın Doğrudan Katılımı.....	189
2.10. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı	190
2.11. Polis	192
2.12. Güvenlik (İstihbarat) Polisi	195
3. YARGI.....	195
SONUÇ.....	197
KAYNAKLAR.....	200
KIRGIZİSTAN.....	203
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	203
GİRİŞ.....	205
1. TARİHİ GEÇMİŞ	205
2. TOPLUMSAL YAPI.....	206
3. ANAYASAL AŞAMALAR.....	207
4. KIRGIZİSTAN'DA DEVLET ÖRGÜTLENMESİ.....	208
4.1. Yasama	208
4. 2. Yürütme	208
4. 3. Yargı.....	208
5. KIRGIZİSTAN'DA ÜLKE TOPRAKLARININ	
YÖNETİMİ.....	209
5.1. Hükümetinin Yetkili Temsilcisi (Vali)	210

5.2. Büyükşehir Belediye Yönetimi.....	211
5.3. İlçe Devlet İdaresi.....	211
5.4. Belediye Yönetimi.....	212
5.5. Köy Yönetimi.....	213
SONUÇ.....	214
KAYNAKÇA.....	215
MOLDOVA.....	217
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	217
GİRİŞ.....	218
1. TARİHİ GEÇMİŞİ.....	218
2. TOPLUMSAL YAPI.....	219
3. MOLDOVA’NIN DEVLET YAPISI.....	220
3.1. Yasama.....	220
3.2. Yürütme.....	221
3.3. Yargı.....	222
4. İDARİ YAPI ve YEREL YÖNETİM.....	222
4.1. Bölgeler.....	223
4.2. Municipiu.....	223
4.3. Devlet Kañçılıaryası.....	224
5. ÖZERK BÖLGELER.....	225
5.1. Gagauz Yeri Özerk Bölgesi.....	225
5.1.1. Halk Topluğu.....	226
5.1.2. Başkan ve Yürütme.....	226
6. Transnistria (Transdinyester).....	226
SONUÇ.....	227
KAYNAKÇA.....	229
NORVEÇ.....	231
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	231
GİRİŞ.....	233
1. YASAMA.....	234
2. YÜRÜTME.....	239
2.1. Kraliyet.....	239
2.2. Devlet Konseyi.....	240

2.3. Hükümet Toplantısı	241
2.4. Norveç'in Yönetimi	244
2.5. Yerel Yönetimler	250
Parlamenter Yerel Yönetim (Şehir-Kent Hükümeti)	254
Geleneksel sistem	256
2.6. İller (Counties-Fylker)	257
2.6.1. Vali	258
2.6.2. Belediyeler	260
2.6.3. İlçeler	261
2.7. Yerel Yönetim Maliyesi	261
2.8. Denetim ve Kontrol	264
2.9. Norveç Yerel ve Bölge Otoriteleri Birliği	266
2.10. Polis	267
2.11. Sivil Toplum	268
3. YARGI	269
4. OMBUDSMAN	270
SONUÇ	271
KAYNAKLAR	273
POLONYA	275
YÖNETİCİ ÖZETİ	275
GİRİŞ	277
1. TARİHÇE	278
2. TOPLUMSAL YAPILAR	279
3. POLONYA'DA DEVLET ÖRGÜTLENMESİ	279
3.1. Yasama	280
3.2. Yürütme	281
3.3. Yargı	282
4. POLONYA'DA KAMU YÖNETİMİ	283
4.1. Merkezi Yönetim	284
4.2. Yerel Yönetimler	285
4.2.1. Belediyeler	286
4.2.2. Kontluklar (Povyatlar)	287
4.2.3. Bölgeler (Voyvodalıklar)	288
SONUÇ	289
KAYNAKÇA	290

ALMANYA

Biröl EKİCİ¹

YÖNETİCİ ÖZETİ

Avrupa'nın merkezinde yaşanan çatışmalar nedeniyle sürekli güçlü bir devlet kurma çabası içinde olan Almanlar, "Devlet arayışı içindeki millet" olarak tanımlanmaktadır. 1871'de ulusal birliğin sağlanması üzerinden geçen kısa süre sonra Alman İmparatorluğu 1919 yılında yıkılmış, yeni kurulan Weimar Cumhuriyeti 1933'te yerini 3. Reich olarak bilinen Nasyonal Sosyalist Rejime bırakmış, 1945'te Almanya'nın II. Dünya Savaşından yenik çıkmasıyla bu dönem de kapanmıştır.

Avrupa'nın ortasında merkeziyetçi güçlü bir devlet kurulmasını önlemek için Almanya öncelikle savaşı kazananlar tarafından batı ve doğu olmak üzere ikiye ayrılmış, Batı'da kurulan Almanya'da Hitler öncesi federal yapıyı öngören bir Anayasa ile teşkilatlanmıştır.

1989 yılında iki ülkenin birleşmesiyle Almanya, 16 eyaletli Federal bir devlet olmuştur. Federal seviyede Federal Meclis ve Senato yasama yetkisini paylaşmaktadır. Federal Meclis güçlü kanat olarak yasaları yapar, hükümeti denetler. Senato üyeleri seçilmiş değildir. 16 eyaletin nüfusa göre 3-6 arasında atadıkları hükümet temsilcilerinden oluşur. Eyaletlerde de tek kanatlı meclis ve hükümet vardır. Yasa yapma konusunda Federal Yönetim, icra ve yasaları uygulama, yönetme konusunda eyaletler güçlüdür. Eyaletler, Federal seviyede kullanılmayan yasama alanlarının tümünde yasa yapmaya yetkilidir. Eyalet yasaları, Federal yasalara aykırı olamaz.

1 Doç. Dr., Antalya Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri

Federal seviyede Başbakan'ın (Şansölye) tarihten gelen bir gücü vardır. Cumhurbaşkanı'nın olağan dönemlerde bilinen bir gücü yoktur. Başbakanın gücü yapıcı gensoru sisteminden gelir. Yerine geçecek Şansölye üzerinde uzlaşma sağlanmadan gensoruyla başbakan düşürülemez. Federal seviyede Şansölye genel politikayı belirler ve bu bakanlar açısından bağlayıcıdır. Bakanlıklar özerktir. Başbakanın belirlediği genel politikaya uygun olarak icraatlarında bakanlar özerk olarak bakanlıkları yönetir. Kabine kararları uzlaşma içinde alınır.

16 eyaletin ayrı Anayasası, tek kamaralı meclisi, hükümeti, başbakanı bulunmaktadır. Yerel yönetimler ilçeler, Belediyeler ve İlçe sistemi içine dahil olmayan şehirlerden oluşur. Alan olarak geniş eyaletlerde bölge yönetimleri vardır. Hizmetlerin yaklaşık %70'i yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır.

Federal Anayasa Mahkemesi, bir başkan ve 8'er üyeli iki ayrı daireden oluşmaktadır. Dairelere hakimlerin yarısı Temsilciler Meclisi, yarısı Senato tarafından en fazla 12 yıl görev yapmak üzere seçilmektedir. Anayasa Mahkemesi başkanını, Cumhurbaşkanı atar.

GİRİŞ

Almanlar, “devlet arayışı içindeki millet” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım Avrupa’da yaşanan çatışmalara rağmen Alman tarihinde devlet kurulması ve yıkılması konusunda sürekli yaşanan hengâmeyi yansıtmak amacıyla kullanılmaktadır (Timmins, 2000: 75). Gerçekten de İtalyanlarla birlikte kurulan Kutsal Roma-Cermen İmparatorluğundan ulusal birliğin sağlandığı 1871 yılına kadar yaşanan devlet tecrübeleri bir yana birliğin sağlanmasıyla kurulan Alman İmparatorluğu, I. Dünya Savaşında Almanya’nın başını çektiği ittifak devletlerinin 1918’de yenik çıkması üzerine sadece 47 yıl sürdükten sonra ortadan kalkmıştır. Savaşı müteakiben 1919’da itilaf devletlerinin ve Versailles Antlaşmasının baskısı altında Weimar Cumhuriyeti kurulmuş, bu dönem de 1933’te Hitler’in seçimi kazanmasıyla kapanmıştır. Hitler’in başında olduğu Nasyonal Sosyalist Rejim de Almanya’nın II. Dünya Savaşından yenik çıkmasıyla son bulmuştur.

Alman yönetim sistemi, ülkenin federal yönetim yapısını oluşturan federasyon tarihinden oldukça etkilenmektedir. Kutsal Roma-Cermen İmparatorluğu (962-1806), 1815 sonrası Alman Konfederasyonu, 1871 sonrası Alman İmparatorluğu (Bismark Dönemi), 1919-1933 Weimar Cumhuriyeti ve 1933-1945 arası resmi ismi Alman İmparatorluğu olan (3. Reich) Nasyonal Sosyalist rejim Almanya’nın bugünkü yönetim yapısını doğrudan şekillendirmektedir. Bu dönemlerden sadece 3. Reich döneminde Almanya merkezi bir devlet haline gelmiş, bunun dışında Almanya’da federal yapı her zaman geçerli olmuştur. Köklü federalizm geleneğine rağmen bazı akademisyenler II. Dünya Savaşından sonra federalizmin yeniden canlanmasında müttefik kuvvetlerin etkisinin tarihi geçmişten daha etkili olduğunu ileri sürmektedir. Gücün Almanya’da yeniden merkezileşmesini önlemek için ülkede sadece güçler ayrılığı yeterli sayılmamış, yasama ve yürütme gücünün de farklı coğrafi alanlara göre bölünmesi sağlanmıştır. Bu çerçevede müttefik kuvvetler 1945’ten sonra Almanya’da federal organizasyonları güçlendirme çabasına girmişlerdir (Gunlick, 2003: 5).

Savaş sonrasında 1945 yılında yapılan Postdam Konferansıyla Avrupa’nın yeniden inşası sürecinde Almanya’nın da ekonomik ve siyasal olarak yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. Almanya; Amerika, İngiltere, Fransa kontrolünde batı, Sovyetler Birliği kontrolünde ise doğu bölgesi olarak ikiye ayrılmıştır. Bu ayrılık Doğu Almanya’nın “Faşistlerden Korunma Engeli” adını vererek 1961’de inşa ettiği Berlin Duvarıyla fiziksel

olarak da desteklenmiştir. Böylece 1871’de kurulan Alman birliği, 1945’te son bulmuş, ülke bir kez daha savaşı kazananlar arasında bölüşülmüştür.

Konrad Adenauer başkanlığında oluşturulan bir parlamento konseyi tarafından geçmişin hatalarından ders alınarak hazırlanan Alman Anayasası (Temel Kanun-Grundgesetz) 1949’da kabul edilmiştir. Parçalanmışlığın sona erdiği, ulusal birliğin sağlandığı zaman esas Anayasanın hazırlanması amacıyla 1949 yılında kabul edilen Anayasa, geçici Temel Kanun olarak hazırlanmıştır. Fakat halen de yürürlüktedir. Soğuk savaşın sona ermesiyle 9 Kasım 1989 tarihinde Berlin duvarı yıkılmıştır. 3 Ekim 1990’da Demokratik Almanya Cumhuriyeti Federal Almanya Cumhuriyetine katılmıştır. Willy Brandt’ın “İnsanların kafasındaki duvar bir gün gelir bu beton duvardan daha uzun olur” sözüne atıfta bulunan Alman Parlamento Başkanı Süßmuth’un da söylediği gibi birleşme sonrasında Almanlar için “kendi ülkesinde yabancı olma” duygusundan arınma süreci başlamıştır. İki Almanya’nın birleşmesiyle temel kanunda değişiklikler yapılarak Anayasa kabul edilmiş, Doğu Almanya’da geçerli olan tekçi-merkeziyetçi yönetime son verilmiş, Federal Devlet Sistemi tüm Almanya için geçerli olmuştur.

Avrupa’nın tam merkezinde yer alan Almanya, batıyla doğuyu, kuzeyle güneyi birbirine bağlamaktadır. Kıtanın en büyük ekonomisine sahip olan Almanya AB’nin lider ülkelerinden birisi konumundadır. Avrupa’nın ekonomik, politik ve savunma organizasyonlarının etkili üyesidir. Ocak 1999’da Almanya ve AB’nin diğer 10 üyesi Avroyu ortak para birimi olarak kabul etmiştir. 2015 yılı tahmini nüfusu 81.300.000’dir. 2012 yılı Dünya Bankası verilerine göre 3.426 trilyon ABD Doları milli geliriyle Dünyanın 4. büyük ekonomisi olan Almanya’da kişi başına düşen milli gelir 45.170 ABD Dolarıdır.

Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu listesinde Almanya, dünyada en çok göçmen alan 3. ülke konumundadır. 16 milyondan fazla insan, yabancı/göçmen kökenli soydan gelmektedir. Bu rakamın yaklaşık 7 milyonunun Alman vatandaşlığı yoktur. Yabancılar içinde en büyük oranı Türkler oluşturmaktadır.

Almanya, diğer çoğu Avrupa ülkeleri gibi hak ve özgürlüklere dayalı iyi kurgulanmış parlamenter demokratik sisteme sahiptir. Federal Almanya Cumhuriyetinin yönetimi, merkezi yönetime sahip Büyük Britanya, Fransa ve İsveç gibi diğer Avrupa ülkelerinden oldukça farklıdır ve Federal yönetime sahip ülkede yasama, yürütme ve yargı organları birbirinden bağımsızdır.

Bu çalışmada Almanya’nın yönetim sistemi ana hatları ile farklı yönlerden ele alınmaktadır.

1. YASAMA

Yasama yetkisi federal yönetim, eyaletler ve yerel yönetimler seviyesinde meclisler aracılığıyla kullanılmaktadır. Anayasada hangi seviyede ne tür düzenleme yapılacağı açıkça belirtilmektedir.

Anayasa yasama yetkisini özel olarak Federal Devlete, eyaletleri ve federasyonu ilgilendiren konularda ortak olarak da federasyona ve eyaletlere vermiştir. Özel olarak federasyona ait yasama yetkisi çerçevesinde yapılan yasalarla ilgili olarak eyaletler federasyon yasalarına aykırı olmamak kaydıyla ayrıntılı kanunlar çıkarabilir. Federasyon yasasıyla eyalet yasası arasında çelişki bulunması durumunda federasyon yasası esas alınır. Federasyon ve eyaletlerin yetkisinde olan alanlarda federasyon henüz bir düzenleme yapmamışsa eyaletler bu alanda düzenleme yapabilir. Ayrıca federasyonun yetki alanına girmeyen bütün konularda eyaletler yasa çıkarma konusunda tam yetkilidir.

Federal seviyede yasama organını, Federal Meclis (Bundestag) ve Federal Senato (Bundesrat) olmak üzere iki kanatlı parlamentodan oluşturmaktadır. Federal Meclis üyeleri 4 yıl için doğrudan halk tarafından seçilir. Milletvekilleri bütün milletin temsilcisi olup kimseden emir ve talimat almazlar. Seçimde uygulanan sistem, kişiselleştirilmiş nispî seçim sistemidir. Adayların belirlenmesinde önseçime başvurulmayıp adaylar partiler tarafından belirlenmektedir. Bağımsız aday olmak mümkündür. Federal Meclis üyelerinin yarısını oluşturan 299 milletvekili dar bölge seçim sistemine göre seçilir. Geri kalan 299 milletvekili ise parti listesine göre seçilir. Bir Alman vatan-daşı seçimde iki oy kullanır. Seçmen aynı seçimde farklı partiye oy verebilir. Seçmenler kendilerine gelen oy pusulasında nerede ve ne zaman oy kullanacağını öğrenir. Oyların biri dar bölge adayına ve diğeri partilerin eyalet listesi adayına gider. Daha önce 328 olan seçim bölgesi 2002’de yapılan değişiklikle 299’a düşürülmüştür. Partiler, seçim bölgesinden doğrudan üç üye seçilmesi veya %5’lik seçim barajını aşmaları halinde parti listesine verilen oya göre parlamentoda temsilci sayısı kazanırlar. Bu şekilde en az 598 aday seçilir. Barajı aşan her aday meclise gider. Seçimdeki artık oylarla, meclise daha fazla sayıda parlamenter girebilir. Seçmenlerin 1. (dar bölge adayı) ve 2. oyundan (partilerin eyalet listesi) Federal Mecliste oluşan sandalye dağılım sayısının 2. oylar ile oluşan Almanya genelindeki dağılıma uyması için bazı partilere ek sandalye verilir. Federal Meclisin 2014 yılı itibarıyla Alman halkı tarafından seçilen 631 üyesi vardır. Almanya’da başbakan çıkarabilmek için Federal Meclisteki oyların yarısından fazlasının desteğini almak

gerekir. Son 60 yılda bir kez tek parti iktidarı yaşanmıştır. Dolayısıyla partiler seçimden önce hangi parti ile ittifak kuracaklarını açıklarlar.

Parlamentonun Federal Meclis kanadı, Senatoya göre daha güçlüdür. Esasen Almanya’da parlamento görevi Federal Meclise aittir. Yasa taslaklarını hazırlamak, taslak ve teklifleri yasalaştırmak, bütçeyi onaylamak, Alman Ordusunun yurtdışına çıkışına izin vermek, Başbakanı (Federal Şansölye) seçmek ve hükümetin icraatını denetlemek Federal Meclis’e aittir. Federal Meclis komisyonlar halinde çalışır ve en güçlü parlamento grubu tarafından seçilen parlamento başkanına sahiptir.

Federal Meclis, sadece federal devlet ve eyaletlerin gelir paylaşımına ilişkin hükümler içeren yasalarla federal devlet ve eyaletlere ait sorumluluklar konusunda düzenleme yapan yasaların çıkarılmasında Senato’nun onayına ihtiyaç duyar. Pratikte federal yasalar eyaletler ve yerel yönetimler tarafından uygulandığı için yasama sürecinin iyi işlemesi açısından parlamentonun her iki kanadı arasında sürekli bir uzlaşma gerekmektedir. Uyumsuzluk olduğu zaman her iki kanattan uzlaştırma komitesi kurulmaktadır.

Federal Mecliste bulunan siyasi parti grupları, hükümet, Senato ve meclis üyeleri tarafından yasa teklifinde bulunulabilmektedir. Yasaların hazırlık çalışmaları meclis komisyonlarında yapılmaktadır. Hazırlık çalışmaları sırasında siyasi irade ile uzmanlar birlikte çalışırlar. Eğer hükümet bir yasa tasarısı sunacaksa Başbakan yasa taslağını Senato’ya gönderir. Senato taslak hakkında görüş bildirmek üzere 6 haftalık süreye sahiptir. Müteakiben taslak üzerinde çalışılmak üzere Federal Meclise gönderilir. Benzer şekilde Senato bir yasa teklifinde bulunmuşsa önce ilgili bakanlığın düşüncelerini eklemesi üzerine teklif Federal Meclise gönderilir. Yasa tasarısı ve teklifleri Federal Mecliste 3 defa görüşülmekte ve usulen her yasa bir defa yetkili ilgili komisyona gönderilmektedir. Üçüncü görüşmede oyların basit çoğunluğu ile oylanması veya tasarı veya teklifler (2/3 çoğunlukla oylanması gereken Anayasa değişiklikleri hariç) kabul edilmektedir. Eyaletleri ilgilendiren yasalar Federal Senatodan onayına sunulmaktadır. Senato’nun yasaları reddetme gücü vardır. Parlamentodan geçen yasalar başbakanlıkça Cumhurbaşkanlığına gönderilmekte ve Cumhurbaşkanının tasdiki üzerine başbakanlıkça resmi gazetede yayımlanmaktadır. Yasa yapma süreci tümüyle değerlendirildiğinde çok aktörlü olması nedeniyle oldukça zaman alıcı ve karmaşıktır (Hammerschmid vd., 2013: 8).

Federal Senato, 16 eyaleti temsil eder. ABD ve İsviçre’de olduğu gibi halk tarafından seçilmiş temsilcilerden değil eyalet hükümetlerinin üyele-

rinden ya da onların temsilcilerinden oluşur. Eyaletlerin nüfuslarıyla orantılı olarak Senatoda en az 3 en fazla 6 oy hakları vardır. Toplam 69 oy hakkı bulunmaktadır. Senato'da 7 milyondan fazla nüfusu olan eyaletler 6, 6 milyondan fazla nüfusa sahip olan eyaletler 5, 2-6 milyon arası nüfusa sahip olan eyaletler 4, 2 milyondan az nüfusa sahip olan eyaletler 3 sandalyeye sahiptir. Senato başkanı eyalet hükümet başkanları arasından 12 ay için seçilir ve Cumhurbaşkanının yokluğunda ona vekâlet eder. Federal Senato yasama sürecinin oluşturulması ve onaylanması sürecine katılır.

Senato'nun üyeleri halk veya eyalet parlamentoları tarafından seçilmiş değildir. Fakat eyalet hükümetlerinin üyesidirler. Eyaletler istediği zaman senato üyelerini atar ve istediği zaman görevden alır. Normal olarak eyalet hükümetinin başı Başbakan (veya başkan) eyalet delegesinin de başıdır. Eyaletler oylamada genellikle blok oy kullanır. Uygulamada eyaletin diğer temsilcileri mevcut olmasa bile eyalet başkanı oyları kullanır.

Senato'nun sadece eyaletleri ilgilendiren yasalar açısından oy kullanma yetkisi vardır. Eyaletler Senato'da oylarını kullanırken bölgelere göre "doğu batıya karşı", büyüklüğe göre "genişler küçüklere karşı", zenginliğe göre "zenginler fakirlere karşı", eğilime göre "solcular sağcılara karşı" parçalanmalar ve ittifaklar kurulabilmektedir (Timmins, 2000: 80).

Federal parlamentonun güçlü kanadı Federal Meclis olduğu için Senato'nun tek rolü eyaletlere yönelik hükümleri içeren yasaların yapılması konusundadır. Senato, yasa teklifinde bulunabilir, yasa tekliflerini gözden geçirir, eyaletleri bütçe ve idari yönden etkileyen yasalarla Anayasa değişikliklerine ilişkin yasaları onaylama yetkisine sahiptir. Senato'nun onayının azaltılmasına yönelik Anayasa değişikliğine rağmen yasaların halen %50'si Senato'nun onayını gerektirmektedir.

Almanya'nın esas meselesi federasyonun yasa yapma konusunda üzerine çok fazla sorumluluk almasında yatmaktadır. Eyaletlere ait işlerle ilgili olarak yasa yapmak eyaletlerin sorumluluğunda olmasına rağmen Federal Devlet çerçeve ve ortak yasa yapma hakkını çok kullanmıştır. Federasyonun çok yasa yapması demek eyalet temsilcilerinden oluşan Senato'nun yasa yapmaya çok karışması anlamına gelmektedir. Çok sayıda yasa yapılmasıyla Senato daha politize ve yasaların yapımı sürecinde politik hareketlerden dolayı daha az şeffaf hale gelmiştir (Gunlicks, 2005: 1286).

Federal Senato'nun onaylaması gereken yasaların yanı sıra itiraz edilebileceği yasalar da bulunmaktadır. Senato'nun itiraz ettiği yasalarda güçlü

olan Federal Meclis isterse Senato üyelerinin yasa taslağına itiraz ettiği aynı oranda milletvekilinin desteğıyle yasayı tekrar kabul edebilir. Bu takdirde tasarı yasalaşmış olur.

1990'lar boyunca Almanya'nın karmaşık federal sisteminin, iki Almanya'nın hızla birleşmesinin ve Avrupalılaşmanın önündeki en büyük engellerden biri olduğu söylenmiştir (Burkhardt vd., 2008: 522). İki Almanya'nın birleşmesini müteakiben yapılan Anayasa değişikliğinden sonra 2003 yılında federal devlet yapısının modernleştirilmesi üzerine federal meclis ve senatoda bir komisyon kurulmuş, akademik çalışma ve politik tartışmalar sonunda 2006 yılında Anayasa değişikliği yapılmıştır. 1949 yılında ilk yapıldığından bu yana Anayasada en büyük değişiklikle sonuçlanan çalışmanın konusu federal devlet ve eyaletler arasında yasama faaliyeti ve yönetim yetkisinin paylaşımıdır. Reformla birinci olarak Almanya'da yönetişimin "daha hızlı, daha iyi, daha etkin" çalışması hedeflenmiştir. Yıllarca güçlü Senato'nun sık sık kullandığı veto yetkisi yönetişimin önünde engel olarak görülmüştür. Eğer muhalefet partileri son 30 yılda olduğu gibi Senato'da çoğunluğu elde tutuyorsa yönetimdeki parti ile muhalefet partilerinin kavgası senatoya taşınmakta, Senato hükümetin politik hedeflerini gerçekleştirme şansını azaltmaktadır. Reformun ikinci amacı, Federal Meclis ve Senatonun sosyal konut ve kentsel yenileme, yükseköğrenim, araştırma, bölgesel ekonomi politikaları gibi önemli politika alanlarında birlikte karar verme süreç ve sistemlerinin ortadan kaldırılmasıdır. Reformla Federal Senato'nun yasama yetkisi ve dolayısıyla federal yasalar üzerinde eyaletlerin etkisi azaltılmıştır. Eskiden değişiklik için Senato'nun onayına ihtiyaç duyulan yasaların oranı %60 iken %30'a kadar düşürülmüştür. Bu düşüş federal yasa taslaklarına karşı Federal Senato'daki her türlü muhalefetin azalması, daha önce yasalara karşı yapılan vetoların sona ermesi anlamına gelmektedir. Ayrıca, çevre, AB ve terörle mücadele konularında düzenleme yapma yetkisi Federal Meclise verilirken eğitim, cezaların infazı ve kamu çalışanlarının hakları gibi alanlar eyalet meclisine devredilmiştir. Bu değişikliğe rağmen Federal Meclis ve Senato'da farklı partilerin çoğunlukta olması durumunda karşılıklı çatışma ve engelleme hareketleriyle hala karşılaşmaktadır.

Federal sistemlerde bütçeden eyalet ve illere federal bağışların yapılması çok normaldir ve bu bağışlar eyalet ve federal yetkililer arasında ikili anlaşmalar çerçevesinde çözülür. Almanya'da normal olmayan 1970'lerden itibaren eyaletlerin bu bağışların her yıl eyalet hükümetlerinin onayının da alınarak yasal çerçevede çözülmesi konusunda anayasal garanti almış olmalarıdır. Bu ağır garanti etkili politika yapılmasının önünde engel oluşturmuş,

büyük çabalar sarf edilmesine rağmen politik uzlaşmanın önündeki çıkmaz olarak durmuştur (Burkhart vd., 2008: 523). Bu nedenle 2009 yılında da federal maliye alanında bir Anayasa değişikliği yapılmış bu değişiklikte federasyonun ve eyaletlerin mali alandaki işbirlikleri güçlendirilmiş, ağır borç yükü altına giren eyaletlerin borçlanmalarına sınır getirilmiştir. Anayasa değişikliği ile eyaletlerden ve federasyondan temsilcilerin katıldığı Bilgi Teknolojileri Planlama Komisyonu kurulmuş, bu Komisyona bilgi teknolojilerinin standartlaştırılması konusunda ulusal strateji hazırlama görevi verilmiştir. Ayrıca eyaletler arasında performans alanında kıyas yapılmasına yönelik Anayasanın 91. maddesine hüküm eklenmiştir. Hükme göre performans kıyaslaması gönüllülük temeline bağlıdır ve 2013 yılı itibarıyla anayasal hükmü uygulamaya koyacak bir birim henüz kurulmamıştır (Hammerschmid vd., 2013: 10).

Federal ve eyalet yasalarına göre belediyeler yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler. Belediyeler ve ilçeler yetki ve görev alanlarındaki hizmetlerin sunumunu düzenlemek üzere meclisleri vasıtasıyla çıkardıkları yönetmelikle yasama yetkisi kullanmaktadır.

2. YÜRÜTME

Federal seviyede yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı, Başbakan, bakanlar, eyaletlerde ise eyalet hükümetleri tarafından kullanılmaktadır.

2.1. Cumhurbaşkanı

Politik sorumluluğu olmayan Alman Cumhurbaşkanı'nın yetkileri büyük oranda temsili ve semboliktir. Cumhurbaşkanı'nın yapacağı bütün işlemler için başbakanın veya ilgili bakanın imzası gerekmektedir. Cumhurbaşkanı seçmek için Federal Kurultay oluşturulmuştur. Federal Kurultay, Federal Meclis ve eyalet parlamentoları tarafından seçilen eşit sayıdaki üyelerden oluşur. Bu Kurultay, 40 yaşını doldurmuş bulunan Alman vatandaşları arasından Cumhurbaşkanı'na 5 yıl için seçer. İki kez seçilmek mümkündür.

Cumhurbaşkanı, başbakanın teklifi üzerine bakanları atar veya azleder. Yine başbakanın teklifi üzerine meclisi feshedebilir. Cumhurbaşkanı'nın federal Şansölyeyi atarken sembolik olan yetkisi Federal Meclisi feshederken daha önemlidir. Cumhurbaşkanı'nın güç kullanabileceği durumlar Anayasada sayılmıştır.

Federal Cumhurbaşkanlığı anayasal bir organdır. Dolayısıyla göreve gelen kişi birçok devlet fonksiyonunu üstlenmek durumunda kalmaktadır. Anayasal gücünde devlet geleneklerinin etkisi çok büyüktür (bundespraesident.de, 2014). Devletin başı olarak, Federal Cumhurbaşkanı devlet protokolünde en önemli kişidir. Ülke içinde ve dışında Anayasal olarak Federal Almanya Cumhuriyetini temsil etmektedir. Toplum içine çıkışı ve eylemleriyle Federal Cumhurbaşkanı devletin varlığını, meşruiyetini ve birliğini gösterir.

Almanya'nın tarihinde güçlü olan federal başkanlar Weimar Cumhuriyeti döneminde yetkilerini demokrasi doğrultusunda kullanmadıklarından güçlerini kaybetmiştir. Federal başkan bugün tek başına başbakanı atamaz, olağanüstü hal ilan edemez, silahlı kuvvetlere başkomutanlık yapamaz. Bakanlar kuruluna başkanlık edemez. Parlamento tarafından kabul edilen bir yasayı veto edemez. Cumhurbaşkanı yasaları ya da hükümetin yaptığı atamaları onaylarken sürecin Anayasaya uygun olup olmadığına bakabilir.

Anayasada Federal Cumhurbaşkanının politik ifade kullanmasını yasaklayan bir hüküm olmamasına rağmen Cumhurbaşkanı güncel haberler üzerine yorumda bulunmaz, politik partiler arasında tartışma konusu olan hususlarda açıklama yapmaz. Partiler üstü olabilmesi için görevde olduğu süre boyunca herhangi bir partiye üye olmaz. Tarafsızlığını korumak için günlük politikadan uzak durur.

2.2. Başbakan ve Hükümet

Başbakan (Şansölye²), hükümetin başı olarak seçkin bir pozisyona sahiptir. Devlet gemisinin kaptanıdır. Kabinayı tek başına kurma yetkisi olan başbakan, kimin bakan olacağına karar verir. Başbakan bakanları seçer ve federal cumhurbaşkanına ataması veya görevden alması için öneride bulunur. Bu öneri Cumhurbaşkanı için bağlayıcıdır. Bakanların sayılarına ve her bir bakanın görev tanımına başbakan karar verir. 2014 yılı itibarıyla Başbakan dahil 16 bakan bulunmaktadır. Hükümet politikasını başbakan belirler. Bu kabine üyeleri için bağlayıcıdır (bundesregierung.de, 2014).

Başbakanın bakanlara göre eşitler arasında birinci olma pozisyonu ve federal bakanlara emir verme yetkisine bulunmakla beraber hükümetin çalışması, Anayasanın 65. maddesinde yer alan “Başbakan Prensibine”, “Kabine

2 Şansölyenin ofisi, kutsal Roma-Cermen İmparatorluğuna kadar uzanan bir geçmişe sahiptir.

Prensibine” ve “Bakanlıkların Özerkliği Prensibine” bağlı olmaktadır. Başbakan prensibi, Şansölyeyi hükümetin bütün politikalarından sorumlu kılmaktadır. Politikanın ana çerçevesini Şansölye belirlemede, bu politikanın takibi bakanlıklar için bağlayıcı olmaktadır. Bakanların kendi bakanlıklarındaki belirledikleri politikalar bu genel çerçevenin ayrıntısı olabilmektedir. Kabine prensibine göre kabine üyelerinin tümü kabine kararlarına katılırlar. Bakanlıkların özerklikleri ise çok önemli bir prensiptir ve uygulamada da korunmaktadır. Birçok bakan, mesleki yeterliliği, halkla ilişkilerdeki ustalığı, parlamentodaki desteği ile kendisine güçlü bir pozisyon oluşturabilmektedir (bundesregierung.de). Bu nedenle Almanya’da diğer Avrupa ülkelerine göre yürütme gücüne dayalı liderlik oldukça parçalı ve zayıftır (Hammerschmid vd., 2013: 9).

Almanya Anayasasına göre yürütmenin icracı ve güçlü kanadı başbakandır. Federal Şansölye, Federal Meclis tarafından 4 yıl için seçilir ve bu meclise karşı sorumludur. Federal Bakanlar Kurulu başbakan ve onun belirlediği sayıda Federal Meclis’in içinden gelen bakandan oluşur. Bakanlar meclise karşı değil başbakana karşı sorumludur. Bakanlar genellikle koalisyon ortağı partilere göre dağılırlar. Ortalama 15-20 federal bakanlık bulunmaktadır. Federal Almanya kurulduğundan bu yana en az bakanlık 13, en fazla 21 olmuştur. Başbakanı ve bakanları içeren kabine en üst yürütme organıdır.

Genel olarak politik öneme binaen düzenlemeler bakanlıklar tarafından uygulanır. Federal bakanlar, bakanlık birimlerinin çalışmasından da sorumludur. Eyalet otoriteleri üzerinde bakanların denetim gücü ve yetkisi yoktur (bmi.bund.de, 2016: 10).

Alman siyasal hayatında Sosyal Demokrat Parti ve Hıristiyan Demokrat Birliği partilerinin parlamentoda diğer partilere göre daha çok güçlü temsil edildikleri görülmektedir. Merkez sağ ve merkez solu bu partilerin temsil ettiği parlamentoda siyasi sistem gereği tek parti çoğunluğu sağlanamamaktadır. Öyle ki Alman Parlamentosunda hiçbir partinin çoğunluğu elde edememesi olağan hale gelmiştir. Bu nedenle seçimlerden önce hangi partilerin birlikte koalisyon kuracağı ve hangi bakanlığı kimlerin alacağı konusunda kapsamlı pazarlıklar yapılır. İktidarın büyük ortağının şansölyenin kimin olacağına karar verme hakkı vardır. Tek parti çoğunluğu sağlanamadığı için parlamenter sistemin eşik olarak aldığı İngiltere başbakanına göre şansölyelerin gücü sınırlı kalmaktadır. Parlamenter Sistemin uygulandığı İngiltere’de başbakanın artan gücü nedeniyle sistemin yarı başkanlık sistemine kaydı-

ğının iddia edildiği günümüzde Almanya’da şansölyenin gücü, parlamenter sistemin sınırları içinde kalmaktadır.

Başbakan, 4 yıl boyunca Federal Meclis tarafından yerine kimin geçeceği konusunda karar verilmedikçe görevden alınamaz. Yapıcı güvensizlik oyu denilen bu sistem, Weimar Cumhuriyeti döneminde gerçekleşen istikrarsız durumların oluşmaması, hükümetlerin kolay bir şekilde sürekli düşmemesi için konulmuştur. Federal Meclis, başbakana güvensizlik oyunu kolay verebilmektedir. Fakat yerine kimin geleceği konusunda alınacak karar oldukça parçalı hale gelmekte, bu konuda uzlaşa sağlamak daha zor olmaktadır. Yapıcı güvensizlik oyu sayesinde bugüne kadar şansölyeyi güvensizlik oyuyla düşürme girişimi iki kez yapılmış, 1982’de Helmut Schmidt’e karşı verilen güvensizlik oyunda başarılı olunmuş ve şansölye düşürülerek yerine Helmut Kohl seçilmiştir. Seçimlerde ikinci parti oldukları halde 1969-72 ve 1976-82 yılları arasında Başbakanlık yapan Brandt ve Schmidt hariç başbakanlar hep parlamentoda çoğunluğu elinde tutan partiden çıkmıştır.

Şansölye de gerek duyduğu zaman meclisten güvenoyu talep edebilmektedir. Güvenoyu alamaması halinde Federal Meclisin feshedilip erken seçimlere gidilip gidilmeyeceğine Cumhurbaşkanı karar verir. Cumhurbaşkanı erken seçime karar verebileceği gibi meclisteki partilerden yeni bir hükümet kurmaları için çalışma yapmalarını da talep edebilir.

Alman Federal Sistemi ve yapıcı güvensizlik oyu nedeniyle II. Dünya Savaşı sonrası 60 yıllık dönemde istikrarın bir göstergesi olarak sadece 8 başbakan bulunmaktadır. Aynı dönemde Avrupa ülkelerinden İtalya’da 37 başbakan vardır.

2.3. Yönetim Yapısı ve Kamu Yönetimi

Federal Almanya’nın bugünkü yönetim sistemini eyaletlerin tarihsel olarak özerkliklerini koruma isteği ve II. Dünya Savaşının galip devletlerinin üniter ve merkezîyetçi bir Almanya’nın engellenmesine dayalı stratejileri belirlemektedir. Kendi işgal bölgelerinde özellikle İngilizler, Almanya’nın eski idari geleneklerini yok etmeye uğraşmışlar fakat Amerikalılar ve Fransızlar, Nazi Dönemi öncesi idari yapıya dönmekle yetinmişlerdir. Bu çerçevede 19. yüzyıldaki yönetim yapısı “yeni başlangıç, fakat yeni bir düzenleme değil” formülü çerçevesinde geri getirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede adem-i merkezî bir yönetim yapısının kurulmasına özel bir önem verilmiş, yerel yönetimler güçlendirilmiştir (Gunlick, 2003: 81). Eyaletlerin kendine özgü

geçmişten gelen özerklikleri, Hitler Dönemi (1933-1945) hariç Almanya'nın hiçbir zaman merkeziyetçi bir devlet olmaması eyaletlerin II. Dünya Savaşı sonrasında da federal yapının temel taşları olmasını sağlamıştır.

Almanya'da, federal yapı Amerika Birleşik Devletlerinin federalizminden farklıdır. ABD'de federalizm, hem federal devletin hem de eyaletlerin ayrı ayrı politik ve idari sorumluluklarıyla gelir kaynaklarının olmasını ifade ederken Almanya'da Federal Devletin yürütme ve yasama organı yasaların tümünden sorumludur. Eyaletler ise sadece kendi çıkardıkları yasalardan sorumludur ve özerk vergi otoritesine sahip değildir. Yerel yönetimler, gelir yaratma konusunda oldukça sınırlı yetkiye sahiptir. Ayrıca önemli vergiler de eyaletlerle federal devlet arasında paylaşılır (Gunlicks, 2005: 1284). Eyaletlerin yasa yapmaya senato vasıtasıyla katılımı, eyaletler ve yerel yönetimler arasında mali denkleştirme olması, ülkenin tümünde vatandaşlara aynı hayat standardının sunulmaya çalışılması nedeniyle Alman Federalizmine "Üniter Federal Devlet" veya "Katılımcı Federalizm" denilmektedir. Alman eyaletleri diğer federal devletlerde olduğu gibi uluslararası seviyede ilişki kuramazlar. Ancak yönetim erkinin büyük bir kısmı yine de eyaletlere aittir.

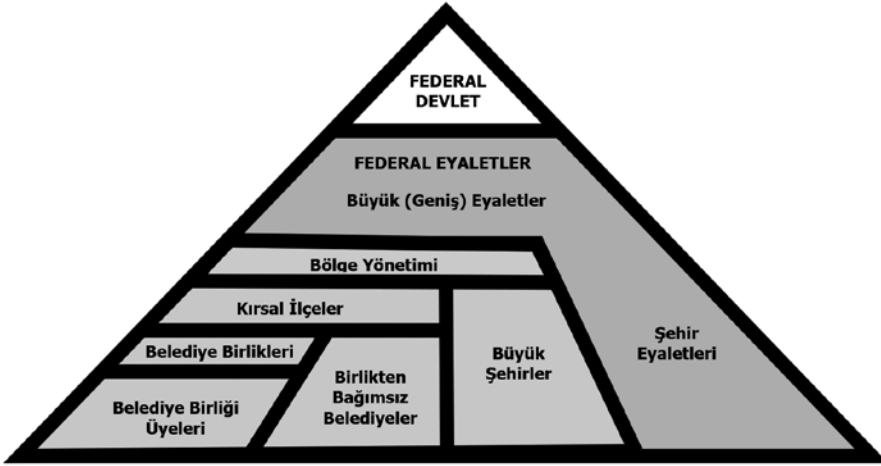
Federal Almanya, sık sık "merkezi bulunmayan devlet" olarak tanımlanmaktadır (Timmins, 2000: 86). Anayasanın 30. maddesinin sadece federasyon ve eyaletten bahsetmesi ve 83. maddesinin federal yasaları uygulama görevini yalnızca eyaletlere vermesine rağmen yönetim yapısının Anayasal olarak federal, eyalet ve yerel yönetimlerden oluştuğu kabul edilmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinin aksine yerel yönetimlerden Anayasada hiç bahsedilmemiştir. Buna karşın Anayasanın 28. maddesinin eyaletlere verdiği yetki çerçevesinde yerel yönetimlerin Anayasal dayanağa kavuştuğu varsayılmaktadır. Yerel yönetimlerin organizasyonel yapı ve sınırlarını belirleme yetkisi eyaletlere aittir. Eyaletlerin bir parçası olarak yerel yönetimler, eyalet ve federasyona ait yasaları uygular (Gunlick, 2003: 82).

Alman Federal Cumhuriyeti Anayasasının 30. maddesi; "Devlet güç ve yetkilerinin kullanımı aksi bu kanunda yazılmadığı takdirde eyaletlere aittir" şeklindedir. Bu hüküm çerçevesinde federal devlet sadece Anayasada belirtilen yetkileri kullanmaktadır. Genel kural yasa yapma gücünün Federal yönetimde, yönetim gücünün ise eyaletlere ait olmasıdır. Ayrıca eyaletler, Federal yönetimi ve yasa yapma sürecini Federal Senato vasıtasıyla etkilemektedir (UN, 2006: 9).

Federal devlet münhasır olarak savunma, dış ilişkiler, göçmenler, seyahat özgürlüğü, iletişim ve para tedavülü konusunda yasama yetkisine sahip-

tir. Medeni kanun, mülteci ve sürgün konuları, halkın refahı, arazi düzenleme, tüketicilerin korunması, halk sağlığı ve istatistik toplama konularında ise federal devlet eyaletlerle birlikte yasa yapmakta, gücü paylaşmaktadır. Medya, çevre koruma, bölgesel planlama, kamu hizmetinin sunumu konularında ayrıntılı düzenlemeler yapma yetkisi eyaletlere bırakılmıştır ve federal devlet bu alanlarda ayrıntılı düzenleme yapmaz. 1969'da Anayasada yapılan kapsamlı değişiklikle yükseköğrenim, kıyıların korunması, bölgesel ekonomik kalkınma ve tarım reformu konuları da eyalet ve federal devletin birlikte yasa yapacağı, birlikte finanse edeceği ve ortak çalışacağı alanlar olarak belirlenmiştir.

Almanya'nın devlet düzeninde hukukun üstünlüğü prensibini esas alan ve 1949 yılında kabul edilen Anayasa geçerlidir. Devlet örgütlenmesi açısından yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrılığı prensibi, federal hükümet sistemi ve özerk yerel yönetimler Anayasaya işlenmiş diğer prensiplerdir. Federal yapının temelinde de kendi parlamentosu ve hükümeti olan eyaletler ve güçlü yerel yönetimler vardır. Eyalet parlamentoları, kendi eyaletleri için Anayasa tarafından Federal Meclise yetki tanınmayan her alanda yasa çıkarabilmektedir.



Şekil 1: Almanya Yönetim Yapısı (Kaynak: goethe.de, 2015)

Ülke, 16 eyalete (3 adedi şehir eyaleti), eyaletler yönetim bölgelerine, ilçelere, beldelere ve ilçeye bağlı olmayan şehirlere ayrılır. Eyaletler farklı idari yapılanmalara sahiptir ve bu farklılık biraz da II. Dünya Savaşı sonrasında galip devletlerin etkilerine göre oluşmuştur.

Eyaletlerin tümünde ilçelerin meclisleri bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü ilçeler ve belediyeler tarafından sunulur. İlçelerin birden fazla belediye üzerinde etkileri olduğundan belediyeler üstü görevleri bulunmaktadır.

İlçelerden bağımsız (büyük) şehirler bulunmaktadır. Bu şehirler ilçe ve belediye görevlerini üstlenen fakat herhangi bir ilçeye bağlı olmayan yerleşim yerleridir. Şehrin belediye başkanı hem şehrin meclisine başkanlık etmekte hem de şehri temsil etmektedir.

Eyaletler ile Federal seviye arasında gelirlerin paylaşımı için 1969 ve 2009 tarihlerinde iki reform yapılmıştır. Buna göre vergi gelirleri iki yönetim arasında paylaşılmaktadır. Ancak bu güne kadar açık bir uzlaşma olmamıştır. Zenginliği farklı olduğu için fakir eyaletler müttefik kuvvetlerin işgalinden bu yana mevcut mali yapıya itiraz etmektedir. Zengin eyaletlerden ve federal yönetimden fakir eyaletlere karmaşık bir sistemle gelir aktarımı yapılarak mali denkleştirme yapılmasına rağmen bu itirazların sonu gelmemektedir. Federasyon KDV'den toplanan gelirlerin %25'ini mali olarak zayıf olan eyaletleri desteklemek için kullanmaktadır. Buna ilave olarak eyaletler arasında yatay denkleştirme de söz konusudur. Almanya'nın güneyindeki 3 eyalet (Bavyera, Baden-Württemberg, Hessen) net yardım edenler, Berlin dahil eski Doğu Almanya eyaletleri net yardım alanlar kategorisinde yer almaktadır. Eyaletler de kendi içlerinde yerel yönetimlerle gelirlerini paylaşmaktadır. Yerel yönetimler eyaletlerden şartlı ve şartsız bağış adı altında yardımlar almaktadır. Yönetimler arası mali denkleştirmenin esas amacı ülke düzeyinde aynı düzeyde yüksek yaşam standardının sağlanmasıdır.

Almanya'da eyaletler ve idari organlar büyük ölçüde tekdüze yapılandırılmıştır. Bu benzerliğin ve tek düzeliğin sağlanmasında federasyonun her seviyesinde uygulanan yasal sistem, federasyon seviyesinde standartlaştırılan kamu hizmeti ve federasyon seviyesinde tek elden uygulanan ekonomik ve mali sistemin katkısı çok büyüktür.

Kamu yönetiminin sorumluluğu sadece federasyon ve eyaletlerde değildir. Anayasaya göre yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanması ve meselelerine çözüm bulunması bağımsız olarak özerk yerel yönetimlere aittir. İlave olarak yerel yönetimler devlet işlerini meclisleriyle karar alarak yürütmektedir. Yerel yönetimlerden federasyona doğru hiyerarşik bir yönetim yapısı bulunmamaktadır. Her bir yönetim seviyesinin belirli görevleri vardır (bmi.bund.de, 2016: 9).

Diğer birçok ülkede olduğu gibi kamu yönetimi reformu, Almanya açısından da sürekli yeniden alevlenen bir konudur ve idarenin normal refleksi olarak tanımlanır. Reform alanında yönetim yapısını kapsamlı bir şekilde etkileyecek birçok geçişler yaşanmaktadır. 1960'larda planlama ve devlet müdahalesi ekonomik ve sosyal gelişim için zorunlu görülürken sonraları devletin küçülmesi, özelleştirme, bürokrasinin azaltılması gibi yeni kamu yönetimi fikirleri ülkede yaygın hale gelmiştir. 1990'lardan sonra ülkede kamu yönetimi reformu alanındaki yeni nakarat “devletin etkinleştirilmesi” hikâyesi olmuştur. Yeni nakarat, sadece kamu harcamalarının azaltılması baskısına karşı değil aynı zamanda modernizasyonun hızlanması ve modern dünyanın farklılaşması algısıyla da mücadele edebilmek için toplumla bütünleşmenin yeni yollarını keşfetme etrafında dolanmaktadır. Yeni yönetim sisteminde devlet, kamu hizmet kalitesi konusunda garanti vermekte, hizmetlerin alternatif sunum kanallarını ve finansman yollarını yaratmakta; müşteriler (hizmetten faydalananlar), devlet, sivil toplum ve pazar ilişkisindeki bütün seçenekleri kullanmaktadır (Jann, 2003: 111). Ülkede, 1990'ların başında “Devletin Küçültülmesi”, 1998'de “Modern Devlet, Modern İdare”, 2006'da “Yenilikçi İdare” ve en son olarak 2010 sonrası “e-devlet ve Şeffaf İdare” adları altında çok sayıda reform programı uygulanmıştır. Bu programlar ayrıntılı bir şekilde incelendiği zaman birbirinin devamı olduğu, Almanya'nın dijitalleşmesine, idari verimlilik ve şeffaflığın artmasına, insan kaynakları ile idarinin geliştirilmesine odaklandığı görülmektedir. Alman kamu yönetimi reformu mevcut kurumsal çerçeve içinde yavaş ilerlemesi ve küçük iyileştirmelere dayanması nedeniyle “hantal kaplumbağaya” benzetilmektedir. Uluslararası alanda da yeni kamu yönetimi uygulamalarına geçiş açısından “tembel” ve “arkadan gelen” olarak etiketlenmektedir. Aslında bu gecikme, Almanya'nın oldukça adem-î merkezi federal yönetim yapısına sahip olması ve hükümet fonksiyonlarının çoğunun eyaletlere devredilmesi nedeniyle İngiltere'deki gibi bir idari reform sisteminin dayatılmasının oldukça zor olmasından kaynaklanmaktadır (Hammerschmid vd., 2013: 8).

Alman kamu yönetimi ve devlet daireleri hakkında kapsamlı çalışma yapan Katzenstein, “*Batı Almanya'da Kural ve Politikalar: Yarı Hükümran Devletin Büyümesi (1987)*” adlı kitabında Almanya'nın Avrupa ve Kuzey Amerika'daki ülkelerden farklı olduğunu ileri sürmektedir. Katzenstein'e göre ABD'de Reaganizm, İngiltere'de Thatcherizm adı altında büyük dönüşümlere neden olan politikaların Almanya'daki işbirliğine dayalı federalizm modeli ve bu modelde kamu yönetimi reformunda ideolojiden ziyade uzman görüşüne dayanma esasının geçerli olması sebebiyle mümkün ola-

mamaktadır. Almanya adem-î merkeziyetçi bir devlettir ve Federal Anayasa Mahkemesi, Senato ve Weberyana geleneğe sahip Alman bürokrasisi gücün Başbakanın elinde toplanmasını engellemektedir. Federal bakanlar önemli politikalara imza atsalar da bu politikaların uygulaması eyaletlerin elindedir. Bu çerçevede Almanya'da karar almanın adem-î merkezileştirilmiş olması ve kurumlar arası politik çatışmaları önleyecek mekanizmaların çokluğu gücü kurumlara dağıtmakta, merkezileşmenin önüne geçmekte ve istikrarı sağlamaktadır (Timmins, 2000: 77).

2.4. Federal Yönetim

Federal yönetim, politika yapma rolünü üstlenen federal hükümeti ve federasyonun idari görevlerini yürüten birimleri içermektedir. Federal hükümet, federal başbakan ve federal bakanlardan oluşur. Federal hükümet özellikle farklı fikirlerin olduğu konularda toplu olarak karar alır ve birlikte sorumluluğu üstlenir. Federal başbakan hükümet işlerinin yürütülmesinde anahtar bir rol üstlenir. Hükümetin genel politikası ile her bakanın yetki ve sorumluluğunu başbakan belirler (bmi.bund.de, 2016: 9).

Başbakanın güçlü pozisyonuna rağmen başbakanla bakanlar arasında hiyerarşik bir altlık-üstlük olmaması hükümetin çalışmasına çok önemli etkide bulunmaktadır. Kabine federal bütçe ve vergi reformu gibi konularda ortak karar alır ve sorumluluğu paylaşır. Koalisyon hükümetlerinde başbakan koalisyon protokolüne bağlı kalarak bakanlar kurulunun çalışmalarında koalisyon ortaklarıyla gerginliğe neden olmaz. Hükümetin çalışmasında "Başbakanın Politik Önderliği Prensibi" uyum ve istikrarı sağlamaktadır (bundesregierung.de, 2014).

Federal hükümete ilave olarak Federal Cumhurbaşkanı, parlamentonun üst ve alt kanadı ile Federal Anayasa Mahkemesi anayasal federal kuruluşlardır. Sayıştay da federal hükümetten bağımsız en yüksek federal organlardan birisidir.

Alman Federal Yönetimi kendine özgü yapı ve geleneklere sahiptir. Dünyada federal yönetimlerin yapı, süreç ve şartları birbirinden çok büyük farklılıklar içerebilmektedir. Alman federal sisteminin hangi federal sisteme benzediği sorusu kolay cevaplanacak bir soru değildir. Özellikle federal devletlerin yapılarını tanımlamak üzere 1984 yılında yapılan bir çalışmada federalizmle ilgili 500'e yakın kavramın ortaya çıkarıldığını dikkate aldığımızda hangi kavramların Alman federalizmine uygun olduğunu belirlemek daha da

zorlaşmaktadır. Birçok federal yönetim sistemine benzerlik kurulabilmekle birlikte Alman federalizmini daha çok bir bölgede iki hükümetin yetkili ve sorumlu olduğu ikili (dual) federalizm; ulusal, eyalet ve yerel yönetimlerin meselelere ortak çözüm bulduğu ve politikaları ortak uyguladığı işbirliğine dayalı (cooperative) federalizm; ulusal hükümetin kamu projeleri için kalite standartlarını belirlediği ve eyalet hükümetlerinin hangi kamu projesini yürütmeye kendisinin karar verdiği idari-icracı (administrative, executive) federalizm; eyaletlerin en kaliteli ve en ucuz hizmeti sunmak üzere rekabet etmesine dayalı yarışmacı (competitive) federalizm kavramlarıyla tanımlamak doğru olmaktadır. Alman federalizminde yönetimler arası yetki ve sorumluluklar kesin olarak ayrılmamıştır. Daha çok işbirliği ve karşılıklı bağımlılık yetki ve sorumlulukların paylaşımında önemli olmaktadır.

Federal-eyalet idarelerinin çok sayıda işbirliği, yasama alanında federal üstünlüğün bulunması ve yasaların uygulanması ile ilgili eyaletler üzerindeki federal denetim ve kontrol yetkisi birçok akademisyenin Almanya Yönetim Sisteminin Üniter Federalizm olduğu üzerine uzlaşmalarını sağlamıştır. Üniter federalizmden adem-î merkeziyetçi üniter devlet yönetimini anlamak gerekir. Çünkü federalizmde eyaletlerin gönüllü birlikteliği ve federal birimler tarafından koordinasyonu söz konusudur.

Federal yönetimin eyalet yönetimleri üzerindeki denetim ve kontrolü oldukça zayıftır. Eğer eyalet federal bir yasanın emri olarak bir görevi yürütüyorsa ilgili federal bakanın hizmeti denetlemesi yasal hakkıdır. Fakat bu uygulamada daha çok bilgi alma ve görüşmeler yoluyla yürütülmektedir. Bu çerçevede federasyonu, daha çok eyaletleri birleştirici bir yönetim düzeyi olarak görmek gerekmektedir.

Yönetim yapısının üstünde yer alan federasyonun yasal düzenleme yapmakla yetkilendirildiği alanlar Anayasanın 73. maddesinde sayılmıştır. 12 paragraftan oluşan maddede federal hükümetin yetkili olduğu alanlar çok açık belirtilmiştir. Örneğin, dış politika, savunma, vatandaşlık, pasaport, göç, para politikası, gümrük ve ticaret birliği, ulusal demir ve hava yolları, posta ve haberleşme ile fikri haklar merkezin yetkili olduğu alanlardır. Liste bu kadarla kalmamaktadır. Çünkü Anayasanın diğer birçok maddesinde de federasyona bazı konularda yetki ve görevler verilmektedir. Örneğin sığınmacıların durumu konusunda federasyona Anayasanın 16. maddesi düzenleme yapma yetkisi verirken politik partiler ve finansmanı konusunda 21. madde düzenleme yetkisi vermektedir. Yine Anayasanın 74. maddesine göre kamu hizmeti, aylık ve emeklilik rejimi konularında federasyonun öncelikli yasa-

ma hakkı bulunmaktadır.³ Planlama gibi belli icrai güçler ise diğer maddelerde federasyona verilmektedir. Bu konularda eyaletler, ancak federal yasanın açıkça yetki vermesi halinde yasanın öngördüğü ölçüde düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır.

Almanya'da Anayasanın 87. maddesine göre federasyon, doğrudan teşkilat kurarak yasaları uygulayabilme hakkına sahiptir. Buna karşın federal yönetimin sınırlı ve sayılı olan yetkileri dışında kalan tüm yetkileri eyaletler kullanır. Yasama gücünün ağırlığı federal devlette, yasaların uygulanması gücünün ağırlığı eyaletlerdeki. Federal yönetimin ve eyaletlerin Anayasaya göre ortak olarak düzenleme yaptıkları faaliyet alanları vardır. Bu alanlarda Federal Yönetim bir düzenleme yaptığı zaman eyaletlerin düzenlemesi geçersiz kalır.

Anayasanın 87, 88 ve 89. maddelerinde federal düzeyde birimler tarafından doğrudan sunulacak hizmetler sayılmıştır. Yabancı ülkelerdeki büyükelçilik ve konsolosluklar, gümrük idareleri ve devlet gelirlerinin toplanmasına yönelik finansal kuruluşlar, suyuolları ve gemi taşımacılığı müdürlüğü, federal sınır polisi birimi, federal silahlı kuvvetler ve savunma idaresi, federal istihbarat birimi, hava taşımacılığı, demiryolları, posta hizmetleri, merkez bankası, federal polis ve sosyal sigortalar sistemi federal düzeyde bütünlük içinde çalışmaktadır. Federal düzeyde hizmet sunan Merkez Bankası gibi kuruluşlar yasal olarak bağımsız kuruluşlardır. Bunların üzerinde çok sınırlı devlet kontrolü bulunmaktadır (bmi.bund.de, 2016: 13).

Federal yasalar hizmetlerin sunumu için bazen eyalet hükümet birimlerini görevlendirebilir. Bu durumda Federal hükümet hizmet sunumuna ilişkin maliyeti, eyalet yönetimi de idari maliyeti yüklenmektedir. Federal otobanların eyalet yönetimi, eyaletler tarafından vergilerin toplanması bu çerçevede sunulan hizmetlerdir.

Eyaletler ve yerel yönetimler hizmet sunumundan genel olarak sorumlu yönetimlerdir. Federal ve eyalet yasalarının %75'i uygulanmak üzere eyaletler tarafından yerel yönetimlere gönderilmektedir (Gunlick, 2003: 64). Anayasanın 84. maddesine göre federal yasaları uygulamak üzere eyaletler yeni birimler kurabilir. Trafik, emisyon kontrolü, atık bertarafı yasaları federal seviyede çıkarılıp eyaletler tarafından uygulanan yasalara örnektir.

3 Anayasanın 72. maddesine göre, federasyon topraklarında aynı seviyede yaşam şartlarının sağlanması ile hukuki ve ekonomik birliğin muhafazası amacıyla federasyon öncelikli yasama yetkisini kullanma hakkına sahiptir.

Federal yasaların uygulanması veya hizmetin yasalara uygun olarak yerine getirilmesi açısından eyaletlerden biri veya federal yönetim arasında görüş ayrılığı veya çatışma olursa konu Senato'ya taşınır. Burada da yeterli çözüm üretilemezse konu Federal Anayasa Mahkemesine götürülür. Çok sayıda yasa eyaletler tarafından uygulandığı için Senato'nun bu yasalar üzerinde onayı gerekmektedir. 1949 yılında ülkenin kurucuları Anayasayı hazırlarken yasaların yaklaşık %10'unun Senato'ya gideceğini öngörmüşlerdi. Zamanla Federal Anayasa Mahkemesinin yorumlarıyla bir yasa da eyaletlerle ilgili tek bir hüküm bile olsa Senato'nun onayı gerekir olmuştur. Bu nedenle hükümet bazen yasa taslaklarını Senato'nun onay sürecinden ve uyuşmazlıklardan kaçınmak için kısımlara ayırabilmektedir (Gunlick, 2003: 65).

Genel kural olarak Alman yasaları federal ve eyalet yönetimlerinin hiyerarşik ilişki içinde bir arada çalışmalarına izin vermez. Bunun istisnası eyaletlerin Senato'ya katılımları vasıtasıyla yasa yapma sürecini, hükümet ve AB politikalarını etkilemesidir. Anayasa 91. maddesi gereğince üniversite kurulması, bölgesel gelişme planının hazırlanması, tarımsal ve kıyı alanlarının iyileştirilmesi konularında federal ve eyalet birimlerinin ortak çalışması gerekmektedir. 91. maddede öngörülen bu ortak çalışma Alman hukukçu, idareci ve politikacılarının önemli bir tartışma konusunu oluşturmaktadır.

Eyaletler arasında eyaletleri ilgilendiren yasa taslaklarının hazırlanması dahil birçok konunun görüşülmesi için işbirliği ve başbakanlar seviyesinde toplantılar yapılmaktadır. Yaklaşık her üç ayda bir başbakanlar bir araya gelmektedir. Senato'daki politik yelpaze değişse de eyalet hükümetlerinin birlikte hareket etmelerini, federasyonu ve AB gelişmelerini takip etmelerini sağlar. Başbakanlar konferansındaki dönüşümlü liderlik güçlü partizan yaklaşımları meneder.

2.5. Eyalet Yönetimi

Federal Almanya Cumhuriyetinde 16 eyalet bulunmaktadır. Eyaletler aslında birer devletçiktir. Her eyaletin Anayasası, seçimle gelen meclisi, hükümeti, yüksek mahkemeler dahil yargı organları vardır.

Alman Anayasasının 146 maddesinin yarısı doğrudan ya da dolaylı bir şekilde federalizmle ilgilidir. Anayasanın federasyonun eyaletlere bölüneceğini hüküm altına alan 79/3. maddesi değiştirilemez maddelerden birisidir. Anayasa federasyon ve eyaletler arasında yetki ve görev dağılımlarının çerçevesini çizmektedir. Buna ilave olarak kanun ve düzenlemelerle federal,

eyalet ve yerel yönetimler seviyesindeki yetki ve sorumluluklar ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır.

İki Almanya'nın birleşmesinden önce Batı Almanya'da 11 eyalet vardır. Almanya'nın birleşmesinden sonra 11 eyalete 1990 yılında 5 Doğu Almanya Eyaleti daha ilave olmuştur. Bremen, Berlin ve Hamburg şehir eyaleti olarak kabul edilir. Eyaletlerin sınır ve büyüklükleri ekonomik gereklere ve tarihi geçmişe bağlı olarak belirlenmemiştir. Müttefik kuvvetlerin her birinin II. Dünya Savaşında işgal ettikleri alanlar ve sonrasında Prusya zamanındaki eyalet sınırlarının silinmesi çabasına dayanmaktadır. Sadece Bavyera eyaletinin sınırları tarihi geçmişe uygun olarak değişmeden kalmıştır.

Eyaletlerin nüfusları 18 milyon (Nordrhein-Westfalen) ile 660.000 (Bremen) arasında değişmektedir. Savaş sonrası suni olarak belirlenen eyalet sınırları içinde etkin ve ekonomik bir yönetimin kurulabilmesi çerçevesinde zaman zaman birleştirilmesi ve yeniden çizilmesi konuları gündeme getirilmektedir. Almanya'nın birleşmesinden sonra 1995 yılında Berlin ve onun etrafını çevreleyen Brandenburg eyaletlerinin birleşmesi gündeme gelmiş, yapılan referandumda Berlin eyalet halkı evet oyu vermesine rağmen Brandenburg eyaleti halkının büyük çoğunlukla ret oyu kullanması üzerine birleşme gerçekleşmemiştir.

Her eyaletin parlamentosu, bakanlar kurulu ve bakanlık örgütleri bulunur. Eyalet parlamentoları kültür, eğitim ve iç güvenlik konularında yasa yapma yetkisine sahiptir. Eyaletlerde genelde içişleri, adalet, çalışma ve sosyal güvenlik, maliye, eğitim, ekonomi ve çevre bakanlıkları vardır. Bakanlıklara bağlı idari birimler bulunmaktadır.

Eyaletlerin alan olarak büyüklükleri ve nüfusları birbirinden çok farklı olduğu için örgütlenme ve yönetim yapıları da farklıdır. Büyük eyaletlerde taşra örgütünü oluşturan bölge yönetimleri bulunmaktadır. Özellikle bölgesel yönetim açısından Baden-Württemberg, Bavyera, Hesse, North Rhine-Westphalia ve Saxony eyaletleri toplam 22 adet ilçeyi içerir. Küçük eyaletlerde taşra yönetimi yoktur. Kentsel eyaletlerde ise kent bölgeleri bulunur.

Eyaletler hizmet sunumunda genel yetkilidir. Sunulan hizmetlerin çerçevesi Anayasa, federal yasa ve eyalet yasaları tarafından belirlenmektedir. Anayasal olarak eyaletler, eğitim, sağlık ve kültür-TV, radyo yayını alanlarında yetkilidirler. Federal düzeyde genel çerçevesi belirlenen eyalet hizmetleri; kamu çalışanlarının hukuki statüsü, yükseköğretim ilkeleri, çevrenin korunması, basın ve film sanayi, bölge planlamasıdır. Federal devlet ve eya-

letlerin ortak yetkiye sahip olduğu hizmetler; ulusal yollarının yapımı ve trafik, yurttaşlık hukuku, ceza ve infaz yasası, nüfus kayıtları, toplanma ve dernek özgürlüklerine ilişkin düzenlemeler, yabancıların oturma izni, silahlar ve patlayıcı maddeler, iktisadi işler, çevre ve sosyal yardımlar gibi hizmetlerdir.

Yetki paylaşımı açısından Federal Devlet ile eyaletler arasında bir anlaşmazlık çıktığı zaman anlaşmazlığı çözme makamı Federal Anayasa Mahkemesidir.

Eyaletlerde başbakan, kabine ve tek kamaralı meclisler (1 Ocak 2000 tarihinden önce Bavyera eyaletinde meclis ve senato vardı) bulunmaktadır. Eyaletlerin her biri parlamenter cumhuriyettir ve yasama ve yürütme organları ilişkisi bakımından Federal Hükümet ve Federal Meclise benzer. Eyaletlerin bazıları 4 ve bazıları 5 yıllığına doğrudan halk tarafından seçilmiş parlamentoya sahiptir. Parlamentoda çoğunluğun desteğini alan bir Bakan-başkan bulunmaktadır. Başbakanlar kabinesindeki bakanları atamakta ve yürütme gücüne ait görevleri icra etmektedir. Berlin, Bremen ve Hamburg'da diğer eyaletlerdeki bakanlara eş senatörler bulunmaktadır. Berlin'de belediye başkanı, Bremen'de senatör başkanı ve Hamburg'da Belediye Birinci Başkanı unvanıyla diğer eyaletlerdeki başbakan eşiti makamlar bulunmaktadır.

Alt kademe yönetimler olarak Berlin, Hamburg ve Bremen ilçelere bölünmüştür. Diğer eyaletlerde bölgesel işbirlikleri vardır. En çok nüfusa sahip eyaletlerden olan North Rhine-Westphalia iki bölge yönetimine sahiptir. Mecklenburg-Vorpommern eyalet Anayasası uygulamada bulunmasa da iki bölge yönetiminden bahsetmektedir. Bölge yönetimleri çok zayıftır ve güçleri oldukça sınırlıdır.

Geniş toprak alanına sahip eyaletlerinin çoğu üç seviyeli yönetime sahiptir. En üstte eyalet bakanı, bölge yönetimi orta seviyeyi ve yerel yönetimler en alt yönetim seviyesini oluşturur. Şehir devletlerinde orta seviyeli bölge yönetimi olmayıp eyalet ve yerel yönetimler birleşiktir. Eyalet hükümeti, eyalet ve yerel yönetim görevlerini birlikte icra ederler.

İlçeler eyaletlerin 12'sinde ikinci seviyede, 4'ünde üçüncü seviyede idari yönetim birimidir. İlçeler eyaletle belediyeler arasında kalmaktadır. Berlin, Hamburg ve Bremen hariç eyaletlerde kırsal ilçeler de bulunmaktadır. Bir ilçeye bağlı olmayan kasaba ve şehirler kentsel ilçeler olarak adlandırılır. İlçelerin çoğu kırsal ilçedir. Kırsal ilçeler 295 adettir. 100.000'den fazla nüfusa sahip belediyeler genellikle ilçe yönetimine tabi değildir. Kentsel ilçe olarak adlandırılan bu beldeler ilçelerin üstlendikleri yetki ve sorumlulukları

kendileri üstlenirler. 2011 yılı itibarıyla kentsel ilçeler 402 olan toplam ilçe sayısının 107'sini oluşturmaktadır.

Federal ve eyalet yasalarına göre ilçelerin görevleri; (B) sınıf yolları yapmak ve bakımını sürdürmek, birden çok yerel yönetim alanını kapsayan kentsel gelişim planlarını yapmak, ulusal parklara bakmak, hastaneleri, orta-okulları inşa etmek ve bakımını yapmak, çöpleri ve atıkları toplamak, sosyal refah ve gençlikle ilgili görevleri yürütmek, araç tescilini yapmaktır. Eyalet yasalarına göre (farklılıklar olmakla birlikte) kültür, kütüphane, turizm, hayat boyu öğrenme görevlerini yürütmek, bisiklet yollarını yapmak, ekonomiyi canlandırmaktır. Bu görevler belediyelerle birlikte yürütülmektedir. İlçeler, Baviera'da 6, diğer eyaletlerde 5 yıllığına seçimle oluşan meclislere sahiptir.

Eyalet yönetimleri, genel yönetim birimlerinin yanı sıra bakanlıkların ve genel idari birimlerin görevlerini yürüten spesifik eyalet birimlerine de sahiptir. Bunlardan istatistik bürosu, kriminal polis birimi ve Anayasayı koruma birimi gibi birimler eyalette tek seviyede örgütlenmiştir ve alt birimleri bulunmamaktadır. Bunların yanı sıra bakanlıklarla hizmet birimleri arasında örgütlenen bölge finansman birimi, bölge eğitim bürosu ve orman müdürlükleri gibi orta seviyede özel görevli bölge teşkilat birimleri bulunmaktadır. Bu özel birimler en alt seviyede ise yerel yönetimlerin bir parçası gibi çalışmakta ve okul idaresi, sağlık idaresi, madencilik ofisi, tarım ofisi, yol inşaat ofisi gibi birimler olarak karşımıza çıkmaktadır (bmi.bund.de, 2016: 14).

Yasa çıkarma konusunda Federal yönetim ve eyalet yönetimlerinden hangisi daha yetkindir sorusu Almanya'da önemli tartışma konularından biri olmuştur. Anayasa 30 ve 70. maddelerine bakıldığı zaman eyaletler federasyonun kendilerine yasaklamadığı her konuda yasa yapmaya yetkilidir. Fakat eyalet yasaları federal yasalara aykırı olamaz. Bugün itibarıyla federasyonun yasa yapma yetki ve gücünün eyaletlere kıyasla çok yüksek olmasına rağmen Anayasal hükümlerin federasyona yasa yapma konusunda daha az alan bıraktığı değerlendirilmektedir (Gunlick, 2003: 56). Son yıllarda AB mevzuatının da federasyonun ve eyaletlerin yasa yapma güçlerini sınırladığı bir gerçektir.

Almanya, çok partili bir siyasal rejime sahip olup eyalet seçimlerinde 20 veya daha fazla parti yarışmaktadır. Seçime katılan partilerden birçoğu %5'lik barajı aşamamakta, 3 veya 4 parti genellikle eyalet parlamentosuna girebilmektedir. Ülkenin batısında ve eski Doğu Almanya eyaletlerinde farklı partiler çoğunluğu sağlarken kuzey ve güney eyaletlerinde de çoğunluğu

sağlayan partiler farklı olabilmektedir. Federal seviyede olduğu gibi eyaletlerde de koalisyon hükümetleri yaygın olarak iktidara gelmektedir. Eyalet seçimleri Federal seçimlerle aynı zamanda yapılmamaktadır.

Alman Federal Sisteminde eyaletlerin bireysel olarak takip ettiği politika ve elde ettiği yönetim tecrübesi bazen diğer eyaletler için de faydalı olabilmektedir. Laboratuvar fonksiyonunu üstlenen bir eyaletin yönetim uygulaması bazen diğer eyaletlere yaygınlaştırılabilmektedir. Bazen de eyaletin birisine özgü bir problemin çözüm makamı federal yönetim olabilmektedir. Eyalet seçimleri ulusal politikaların desteklenip desteklenmediğinin de habercisi olabilmektedir.

2.6. Kamu Personeli

Kamu sektöründe istihdam, özel hukuka tabi istihdam sözleşmesine dayanır. Kamu personelinin çalışma şartlarının çoğu sorumlu sendika ve kamu kesimi arasında yapılan toplu iş sözleşmesine dayanır (UN, 2006: 12).

Kamu hizmetlerinin sunumunda çalışan personel memurlar, hakimler ve askerler, yardımcı hizmetlerde sözleşmeli çalışanlar ve işçiler olmak üzere üç temel gruba ayrılır (Çapar, 2010: 51). Bu üç grup personel federal, eyalet ve yerel seviyenin her birinde de istihdam edilir. Ayrıca memurlar; politik atananlar, üst düzey, orta üst düzey, orta ve alt seviye hizmetleri sunanlar olarak 5 gruba ayrılmaktadır.

Memur yasası personel için kariyer sistemi öngörmektedir. Memuriyete alınmada eğitim ve öğretim şartı bulunmaktadır. Memurlar prensipte ömür boyu istihdam hakkına sahiptir. Merkezi bir memur alma kurumu bulunmamaktadır. Federal seviyede her bakanlık, her eyalet ve her bir yerel yönetim kendi memurunu işe alma hakkına sahiptir. İşe alma yarışma yöntemiyle yapılır. İstihdam belirli bir zamanla sınırlı veya sınırsız olmak üzere yapılır. Alman personel sisteminde 4 kariyer sistemi vardır ve her biri 5 dereceli maaş artışına tabi ilerleme düzenine sahiptir.

Alman idari kültüründe memurların ömür boyu iş garantisine sahip olması, yüksek maaş ve yan ödemelerin bulunması memuriyeti cazip hale getirmektedir. Anayasa bağlılık yemini eden memurların yasalara harfiyen bağlı olarak çalışması geleneği bulunmaktadır (Timmins, 2000: 82). Memurlar işlerini yürütürken resmi kurallara, süreçlere ve emirlere önem vermekte ve uymaktadır. Alman memuru günlük politikaya katılmasa da yüksek seviyeli memurlar artan oranda politize olmaya başlamıştır (Hammerschmid

vd., 2013: 9). Bazı memurların pozisyonu politiktir. Politik pozisyona sahip olanlar hükümetin politik amaçlarının gerçekleşmesi üzerine çalışanlar ve politikacılarla kurum çalışanları arasında arabulucu gibi rol üstlenirler. Bunlar sebep gösterilmeksizin her zaman emekliye sevk edilebilirler. Politik amaçlı çalışan memurların sayısı oldukça azdır. Bakanların daimi sekreterleri, müsteşarlar, güvenlik hizmetinde çalışanlar, dış temsilcilik görevlileri bu sınıfta çalışan personeli oluşturmaktadır.

Federasyon tüm memurların maaş ve emeklilik sistemleri için genel düzenleme yapma yetkisine sahiptir.

Alman kamu personelinin yetkin yapısı işe alma ve hizmet içi eğitim sistemine dayanmaktadır. Üst düzey kamu personelinin Kamu Yönetimi Federal Akademisinde eğitim görmesinin yanı sıra eyaletler kendi idari elitlerini oluşturabilmek için büyük çaba sarf etmekte, 14-15 aylık eğitim programları uygulamaktadır.

İşçiler inşaat, çöp toplama veya ofiste beden gücüne dayalı olarak yapılacak deneyim gerektirmeyen işleri yapmak üzere istihdam edilirler. Bazı durumlarda tecrübe şartı bile aranmaz.

Yardımcı hizmetlerde sözleşmeli çalışanlar kamu kesiminde teknik ve mesleki işlerle ve büro işlerinin tümünü yapan kişilerdir. İşe girmeden önce belli alanlarda eğitim ve öğretimden geçmiş olma şartı bulunmaktadır.

Memurlar, oldukça saygın ve iş güvencesine sahip maddi imkânları yüksek olan kesimdir. Memurlar kamu görevlileri içinde önemli görevleri üstlenmektedirler ve grev yapamazlar. Devlet gücü kullanmayı içeren görevlere memurlar atanır. Diplomatlar, hakim ve savcıların tümü ile profesörlerin bir kısmı memurdur. Kamu sektöründe çalışanların sayısı iki Almanya'nın birleşmesinden sonra sürekli azalmaktadır. 1991 yılında Doğu Almanya'dan gelen 1,8 milyonluk kamu personeliyle toplam 6,7 milyona çıkan kamu çalışanı sayısı 2011'de 4,6 milyona düşmüştür. Kamu personelinin azalma eğilimi devam etmektedir. Özellikle kısmi zamanlı çalışan sayısında önemli artışlar vardır. 4.576.000 kamu çalışanı bulunmaktadır. Toplam personelin Federal yönetim birimlerinde yaklaşık %12'si, eyaletlerde %53'ü ve yerel yönetimlerde %35'i çalışmaktadır (Wollmann, 2012: 48, 56). Polis ve eğitim çalışanları eyalet personeli olduğu için kamu personelinin neredeyse yarısı eyaletlerde çalışmaktadır. Memuriyete yarışma sınavı girilmekte ve 3 yıllık yetiştirme döneminden sonra tekrar sınava tabi olunmaktadır.

Federal bakanlıklar ve merkezi birimler hariç anayasanın saydığı alanlarda sadece Federal memurlar istihdam edilebileceğinden Anayasada sayılan ulusal sınır polisi, gümrük ve federal istihdam bürolarında federal memurlar çalışmaktadır.

Alman kamu personeli sık sık ekonomik, sosyal ve politik değişimlere duyarız ve çok yavaş kalmakla suçlanmaktadır. Bu çerçevede 1980’li yıllarda personelin hizmet içi eğitimine önem verilmiş, daha sonraki yıllarda geniş çaplı özelleştirmeler yapılmıştır (Timmins, 2000: 83).

2.7. Yerel Yönetimler

Kökene ortaçağa kadar uzanan özerk yerel yönetimler, Alman Kamu Yönetimi sisteminin en önemli unsurudur. Öncelikle, geçmişi 1808 tarihli Prusya Kentler Şartına dayanan ve 1949 tarihli Federal Anayasa’da da yerini alan “genel yetkili olma” hükmü gereğince belediyeler (hatta bir ölçüde ilçeleri de katabiliriz) kanunlarla belirlenen sınırlar içinde mahalli hizmetleri sunma ve mahalli müşterek meselelere çözüm üretme hakkına sahiptir. 19. yüzyılın başlarında 1808 yılında Freiher Vom Stein’in çabalarıyla Prusya Kentler Şartı çıkarılmıştır. Kentler Şartı, vatandaşlık kavramını getirmiş, vatandaşlar tarafından seçilecek kent meclisini ve meclisin kendi içinden seçeceği yürütme kurulunu düzenlemiş, kentlere vergilendirme hakkı tanımış ve devletin kent yönetimi üzerindeki denetim yetkisini sınırlamıştır. Kentler Şartıyla birlikte Almanya kentlerinde modern demokratik yerel yönetim anlayışının oluşmaya başladığı kabul edilmektedir (Mengi, 2003: 130). 1835 yılında gözden geçirilerek yeniden düzenlenen “Yeni Prusya Kentler Şartı” Alman kentlerinin tümü için yerel yönetim rehberi olmuştur.

Diğer yandan Almanya’nın 19. yüzyılın başlarına kadar geriye giden Anayasal ve yerel yönetim geleneğine göre eyaletler tarafından çıkarılan yasalarla mahalli kamu hizmetlerini sunma görevi belediyelere devredilmiştir (Wollmann, 2000: 118). Özerk mahalli yönetim hakkı ve eyaletler tarafında devredilen mahalli yetki ve sorumluluklar Alman belediyelerini yetki ve sorumluluklar açısından oldukça öne çıkarmaktadır.

Ayrıca, 1949 tarihli Anayasa Federal Hükümete bölgesel ve yerel seviyede politikalarını uygulamak üzere idari birim olarak teşkilatlanma izni vermemektedir. Bu nedenle federal ve eyalet seviyesinde çıkarılan yasaların %70-80’i yerel yönetimler tarafından uygulanmaktadır. Kamu hizmetlerinin ne kadarının hangi seviyede yürütüldüğüne personel sayısına bakarak da ka-

rar verilebilir. Toplam kamu personelinin sadece %6,5’u federal seviyede istihdam edilirken çoğunluğu öğretmen ve polis olmak üzere %50’si eyalet seviyesinde ve %40’ı yerel yönetim düzeyinde istihdam edilmektedir (Wollmann, 2004: 651).

Yerel yönetimler federal ve eyalet yönetiminden sonra Alman idaresinin üçüncü ayağını oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, imar planlaması, yol ve konut yapımı, sağlık ve sosyal hizmetler, şehir içi taşıma, su, gaz ve elektrik hizmetlerinin sunumu, çöp toplama, eğlence alanlarının oluşturulması gibi geniş yelpazeye sahip hizmetleri sunmaktadır. Bu çerçevede dünyanın diğer ülke yerel yönetimleri ile kıyaslandığı zaman Alman yerel yönetimleri en çok yetki ve göreve sahip yerel yönetimlerin başında gelmektedir. Çöp toplama, elektrik, su, gaz ve ısınma hizmetleri kamu hukukuna göre örgütlenen şirketler tarafından sunulmaktadır (bmi.bund.de, 2016: 17).

Her bir eyaletin Anayasası yerel yönetimlerin örgütlenmesine ilişkin değişik modeller öngörmektedir. Belediye ve ilçe yönetimleri tam zamanlı istihdam edilen kişiler tarafından yönetilmektedir. Yerel yönetimlerin tipine ve anayasal metne göre bu kişilerin unvanları belediyelerde belediye başkanı, lord başkan, belediye meclisi üyesi, şehir meclisi üyesi, şehir genel sekreteri (chief executive); ilçelerde ise meclis üyesi veya ilçe genel sekreteri olarak farklılaşabilmektedir. Yerel yönetimlere liderlik eden kişiler yerel yönetim meclisi veya artan oranda doğrudan halk tarafından seçilmektedir (bmi.bund.de, 17).

Almanya’nın ilçeler ve belediyelerden oluşan iki seviyeli yerel yönetim yapısında 1960’lara kadar 2.400 ortalama nüfusa sahip 24.200 belediye ve ortalama 80.000 nüfusa sahip 425 ilçe bulunmaktadır. Bunların yanında 135 büyük ve orta büyüklükte, hem ilçe hem de belediye fonksiyonlarını üstlenen geleneksel olarak tek seviyeli ilçeden bağımsız “şehir” statülü yerel yönetimler vardır (Wollmann, 2010: 267).

Çok sayıda etkin olmayan bu birimleri düzenlemek için Alman eyaletleri, 1960 ve 1970’lerde ilçe ve belediye seviyesinde alansal düzenleme reformlarına giriştiler ve yerel yönetimlerin sınırlarını birleşmelerle yeniden şekillendirdiler. Ayrıca bu sınırlar içinde hizmet sunulan ortalama nüfus sayısını da arttırdılar. Bu yeniden şekillendirme, Prusya Devletinde 1870’den sonra politik gerekçelerle yapılan sınır değişiklikleri gibi algılanmayıp daha çok ekonomik ve sosyal gelişmenin gereği olarak geç kalınmış değişiklikler olarak algılanmıştır (Gunlick, 2003: 81). İki Almanya’nın birleşmesinden sonra ise çoğu eyalet daha yumuşak bir reform stratejisi uygulamıştır. Yeni

strateji çerçevesinde küçük belediyeler birleşmeye zorlanmayıp üye olmak zorunda oldukları yeni bir katman olan belediyeler arası birlikler oluşturulmuştur. Küçük belediyeler bu birliklere üye olmaya zorlanmıştır. Birçok eyalette birlik meclisi üye belediyelerin meclis üyeleri arasından seçilerek oluşturulurken Rheinland-Pfalz Eyaleti gibi bazı eyaletler, yenilikçi bir uygulama ile belediyeler federasyonu kurmuştur. Bu uygulamada üst birliğin üyeleri üye belediyelerin meclis üyelerinden değil, doğrudan halk tarafından seçilmiş üyelere oluşmaktaydı. Bu şekilde ikili yapıların oluşturulmasıyla tarihsel olarak geçmişi bulunan küçük belediyelerin kimlikleri ve yerel demokrasi korunmaya çalışılmış, yeni katman olarak oluşturulan birlik vasıtasıyla belediyeler arasında koordinasyon ve işbirliği sağlanmıştır. Belediyeler arası birlikler sahip oldukları idari ve ekonomik güçle kendine üye olan küçük belediyeleri destekledikleri gibi bu küçük üye belediyeler ve eyaletler tarafından kendilerine bırakılan görevleri de yürütmektedir (Wollmann, 2011: 686).

Almanya’da yerel yönetimlerin birleştirilmesi konusunda özgün bir başarı sağlanmıştır. Birleşmeler sadece küçük beldelerin ekonomik ve idari açısından desteklenmesiyle kalmamıştır. Aynı zamanda geniş ölçekli birleşmelerin yapıldığı Nordrhein-Westfalen ve Hessen gibi eyaletlerde bu birleşmelerin gerekçesi, kentsel yeniden düzenleme olarak gösterilmiştir. Buna karşın Doğu Almanya’nın birçok eski küçük yerleşim birimi demokrasinin geliştirilmesi çerçevesinde müdahale edilmeyerek korunmuştur.

Almanya’da yerel yönetimlerin sınırlarına yönelik düzenlemeler “havuç ve sopa” yöntemi kullanılarak yapılmıştır. Öncelikle önerilen yeni yapıya gönüllü olarak katılma beklenirken dirençle karşılaşılan veya öngörülen tarihe kadar yeni sisteme uyum sağlamayan yerel yönetimlere karşı eyalet parlamentolarından yasa çıkarılmıştır. 1990’lı yılların sonunda ortalama 6.690 nüfuslu 12.250 belediye, 1.700 birlik kalmıştır (Wollmann, 2011: 687).

Elde edilen başarılar üzerine 1990’lı yıllardan sonra yerel yönetimlerin birleştirilmesi konusunda ikinci bir reform dalgası başlatılmıştır. Bunun nedeni küçük yerleşim yerlerinin gittikçe birliklere ve sisteme yabancılaşması ve seçilmek için bu yerlerden meclis veya belediye başkanı adayı bile bulunamamasıdır. Ayrıca birçok küçük yerleşim yerinin kendi üzerine düşen hizmetleri yerine getirme konusunda yetkinlikleri de kalmamıştır. Ayrıca belediyeler arası birliklerin demokratikliği, politik meşruiyeti ve güvenilirliği konularında eleştiriler artmıştır. Bu eleştirilerin artması üzerine ilk olarak Brandenburg eyaleti 2003 yılında yerel yönetimlerin sınırlarını düzenlemeye

yönelik bağlayıcı bir kanun çıkarmış, 1.479 olan belediye sayısı %70 azaltılarak 421'e indirilmiştir. Kanunla birliklerin varlığına son verilmediği için ikili yapı devam etmiş, birleşmelerle belediyeler arası birliklere üye olan belediye sayısı %95'ten %66'ya inmiştir.

Benzer şekilde Sachsen-Anhalt Eyaletinde de belediyelerin birleştirilmesine yönelik yasa çıkarılmış belediye sayısı 1.111'den 219'a düşürülmüştür. Bazı eski Doğu Almanya eyaletlerinin ilçelerinde de birleştirme çalışması yapılmış, Mecklenburg-Vorpommern Eyaletinde 2007 yılında, 12 ilçe ve 6 tek kademe şehir yönetimi, 5 büyük ilçe yönetimine dönüştürülmüştür. İlçeler, birleştirme kararını eyalet Anayasa Mahkemesine taşımış ve şekilden iptal ettirmiştir.

Başarılı bir şekilde yürütülen birleşmeler sonucu bugün itibarıyla ülkede 11,490 adet belediye kalmıştır. Anayasal kural gereği bir belediyenin kaldırılması veya kurulması için kanun gerekmektedir. Ortalama belediye nüfusu 7.470'tir. Almanya'da farklı eyaletlerde belediyelerin birleştirilmesine devam edilmektedir. Örneğin, 2010 ve 2011'de Saxsony-Anhalt'da belediye sayısı 840'dan 220'ye düşürülmüştür. Yine tüm Almanya'da 2007 yılından 2013 yılına kadar belediyelerin sayısı %7 azalmıştır. Bu azalma ile sayı 12.456'dan 11.490'a⁴ düşmüştür (Meneguzzo vd., 2013: 461).

Alman yerel yönetimlerinin sorumlulukları, organizasyon yapıları, belediye ve ilçelerin Federal devletle ilişkileri Anayasa ve 16 eyaletin Anayasası ile düzenlenir. Eyaletler çıkardıkları kanunla eyalet içindeki yerel yönetimlere ilişkin hususları kendileri düzenlerler. Yetkilerin Federal Yönetim ve eyaletler arasında Anayasa çerçevesinde paylaşımı nedeniyle eyaletlerin yerel yönetimlere ilişkin yasayı çıkarması zorunluluktur. Anayasanın 28. maddesinde "*Her bir eyalet, ilçe ve beldede halk genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oyla seçilen organlar tarafından temsil edilmelidir. (...) Beldeler yerel halkla ilgili tüm işleri kanun tarafından belirlenen sınırlar içinde düzenleme hak ve sorumluluğuna sahiptir*". Ayrıca Federasyonun 28. maddenin 1 ve 2. paragraflarında yer alan hükümleri eyaletlerin anayasalarına koymalarını garanti altına alacağı da yazılıdır. Bu madde gereğince eyalet, ilçe ve belediye halkının seçilmiş meclislerinin olması zorunludur ve kendi işlerini yönetme hakları vardır (UN, 2006: 9). Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarıyla organizasyon yapıları ve çalışma usulleri eyalet yasalarında yer

4 Ağustos 2013 rakamıdır.

almaktadır. Eyaletlerin görev ve sorumluluklarıyla yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları çok açık bir şekilde her eyalette düzenlenmiştir.

Almanya'nın 16 eyaletinin çoğu 1990'lı yıllarda yürütülen reform çalışmaları kapsamında yerel anayasalarını değiştirmişlerdir. Bu reformlar yerel politikaların daha şeffaf hale gelmesini ve yerel kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin artırılmasını hedeflemiştir. Almanya'da 1990'lardan önce dört tip yerel Anayasa bulunmaktadır. Yine 1990 öncesinde sadece Baviera ve Baden Württemberg olmak üzere iki Alman Eyaleti belediye başkanının doğrudan halkoyuyla seçimini öngören yasaya sahipti. 1990'lardan sonra bütün eyaletler yönetimin başının doğrudan halk tarafından seçilmesine doğru dönüşüm içindedir. Bu dönüşüm küçük kasabaların belediye başkanından, yerel yönetimlerin oluşturduğu ilçe birlik başkanı ve büyük illerin belediye başkanına kadar içermektedir. Anayasal reformun bir başka unsuru 5 puanlık seçim barajının kaldırılmasıdır (Blume vd., 2011: 2124).

Almanya'da ilçeler ve belediyeler temel yerel yönetim birimleridir. Aralarında hiyerarşik bir bağ yoktur. Yasalar çerçevesinde işbirliği ve yardımlaşmaya dayalı işbölümü bulunmaktadır. Ülkede bir yanda ilçeye (district) bağlı belde ve şehirler varken diğer yanda hiyerarşik olarak ilçe ile eşit ve ilçe yönetimine bağlı olmayan şehirler bulunmaktadır. Ayrıca belli bir görevin yürütülmesi için özel amaçlı müşterek birlikler veya müşterek yönetim olarak adlandırılan üst birlikler bulunmaktadır. Diğer yandan ilçeye bağlı beldeler büyüklüklerine göre tasnif edilmektedir. Orta büyüklükte ilçeye bağlı belde veya ilçeye bağlı şehir ifadeleri eyaletlerde beldelerin tasnifi yapılırken kullanılabilir. Beldelerin büyüklükleri yasa koyucunun görev ve sorumlulukları yerel yönetimler arasında dağıtırken önemli olmaktadır. Almanya'da 16 eyalette yerel yönetimlere ait yasalar ayrıntıda oldukça farklı olmasına rağmen temelde birbirine çok benzerdir. En önemli farklılık Berlin, Hamburg ve Bremen'den oluşan şehir devletlerinde görülmektedir. Her bir yerel yönetimde belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi veya ilgili yerel yönetim meclisi tarafından seçilmesi esas farklılıkları oluşturmaktadır. Buna ilave olarak başkanın sadece belediye meclisinin başkanı veya aynı zamanda yönetimin de başı olup olmaması çok önemlidir. Diğer bir farklılık başkanın yönetimi tek başına ele alması veya kurul içinde yer alıp (magistrate) yönetimi izlemesi-kontrol etmesidir. Yine yetkilerin başkan ile meclis arasında dağılımı yerel yönetimlerdeki farklılığı ortaya koymaktadır (Tilkorn, 2004: 10).

İlçeler, küçük belediyeler tarafından yerine getirilemeyen hizmetler ile belediyeler arası özelliği bulunan görevleri yerine getiren yerel yönetim birimi veya merkezi yönetimin taşra teşkilatıdır. İlçeler, belediyelere göre üst bir idari seviyedir. İlçelerin yapısı kırsal veya kentsel olmasına göre değişir. Kırsal alandaki ilçeler belli sayıdaki küçük belediyenin ortaklık şeklinde oluşturduğu bir çatı iken kentsel alandaki ilçeler bir şehri (belediyeyi) içerir. Bu nedenle ilçe olarak bilinen yer aynı zamanda belediyedir (Kalb, 2010: 56).

Eyaletler tarafından 1960 ve 1970'lerde yerel yönetimlerin sınırlarının yeniden belirlenmesi çalışmalarının yanı sıra yetki ve görev açısından da reformlar yapılmıştır. Yapılan reformlarla artık Alman Yerel Yönetim Sistemi Avrupa'da İsveç yerel yönetimleri ile birlikte en güçlü yerel yönetimler olarak kabul edilmektedir. İsveç'le kıyaslandığı zaman Almanya yerel yönetimleri gelir paylaşımı açısından merkeze daha bağımlı kalmaktadır. Almanya'da belediye gelirlerinin ortalama %30'u kendi topladıkları vergi gelirlerinden oluşurken bu yerel vergilerin çoğu federal seviyede belirlenen yasalarla gelir paylaşımı çerçevesinde elde edilmektedir (Wollmann, 2004: 651).

Ayrıca birleşme üzerine 1990'larda eski Doğu Almanya topraklarında kurulan eyaletler, kendi kendine yetebilen geleneksel yerel yönetimleri oluşturmaya giriştiler. Mülki düzenleme çalışmaları kapsamında ilk olarak sadece ilçeler (Counties) düzenlendi ve küçük belediyeler (yarıdan fazlasının nüfusu 500'ün altında olan) yeni canlanan yerel demokrasiye müdahale olmaması amacıyla olduğu gibi bırakıldı. Küçük belediyelerin yönetim yapılarına müdahale edilmemekle birlikte bunlara üye olmaları kaydıyla destek sağlayacak birlikler kuruldu. 2000'li yıllardan sonra bazı eski Doğu Almanya eyaletleri en az 5.000 nüfuslu politik olarak sorumluluk üstlenen, idari olarak da yetki ve sorumluluklarını hakkıyla yerine getiren belediyeler kurmak amacıyla birleştirme harekâtına giriştiler (Wollmann, 2004: 652).

Yerel yönetimler açısından yapılan reformlar çerçevesinde 1990'lı yıllardan sonra eyaletler birbiriyle uyumlu bir şekilde yerel halkın demokratik haklarının artırılması için referandumlar yaptılar. Bu referandumlar sonucu büyük ve orta büyüklükteki belediyeler açısından bütün eyaletlerde icra yetkisine sahip doğrudan halkoyuyla seçilen, tam zamanlı çalışan, maaşlı belediye başkanlıkları oluşturdular. Buna paralel olarak küçük belediyeler için de kısmi zamanlı çalışan, maaşsız fakat doğrudan halkoyuyla seçilen başkanlıklar oluşturuldu. Paralel şekilde ilçelerin (County) başındaki kaymakam da birçok ilçede doğrudan halkoyuyla seçilmektedir. Doğrudan halkoyuyla

seçilen ve meclise başkanlık eden politik ve idari açıdan güçlü belediye başkanı modeli Baden-Württemberg ve Bavyera’da II. Dünya Savaşından bu yana uygulamadadır. Özetle 1990’lı yıllarda eyaletlerde yapılan reformlarla belediyelerdeki farklı uygulamalar büyük oranda ortadan kaldırıldı ve doğrudan halkoyuyla seçilen ve meclise başkanlık eden “güçlü belediye başkanı” sistemine doğru geçişler yaşandı (Wollmann, 2004: 653).

Yerel yönetimlerin yapılarının, organlarının ve yetkileri ile görevlerinin özerklik nedeniyle farklılıklar arz etmesi, bu konularda kesin bir sınıflandırma yapılmasını oldukça güçleştirmektedir. Yerel yönetimler kamu hizmetlerinin görülmesinde geniş yetkilere sahip olmakla birlikte görev ve yetkiler de ilçeden ilçeye farklılık göstermektedir. Bu nedenle tüm yerel yönetimler için geçerli bir görev listesi yoktur. Yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin düzenlemeler eyalet parlamentoları tarafından yapılır. Yerel yönetimlerin görevlerini merkezi hükümetçe aktarılan görevler ve kendilerinin zorunlu görevleri ve sunmayı istedikleri ihtiyari görevler belirler. Ancak giderleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanır.

Yerel yönetimlerin görevleri üç kategori altında toplanabilir. Birincisi isteğe bağlı görevlerdir. Bu hizmetleri yerel yönetimler sunmak zorunda olmayıp isteğe bağlı olarak yerine getirmektedir. Bu hizmetler de çok önemli olmasına rağmen yerel yönetimler mali durumlarına bakarak yeterli kaynak bulmaları halinde gönüllü olarak bu görevleri üstlenmektedir. Sosyal, kültürel işler (kütüphane, müze ve huzurevi), spor (yüzme havuzu), eğlence alanları (parklar, gezinti yolları), trafik (otobüs, tramvay ve bisiklet yolu), hayat boyu öğrenme, tiyatro gibi görevler isteğe bağlı olarak yürütülmektedir. İkincisi zorunlu görevlerdir. Bunlar yerel yönetimler tarafından sunulması zorunlu olan fakat eyalet gibi daha üst yönetim seviyesi tarafından nasıl sunulacağına ilişkin rehber hazırlanmayan, yerel yönetimin kendi sorumluluğunda sunulan görevlerdir. Su temini, çöplerin toplanması, ilçe ve belediye yollarının aydınlatılması, temizlenmesi, oyun alanları, itfaiye, toplu taşıma, yolların yapımı gibi görevlerdir. Üçüncü tür görevler eyaletler tarafından hizmetlerin nasıl sunulacağına ilişkin talimat ve düzenlemeler hazırlanan ve buna göre sunulması istenen görevlerdir. Diğer bir ifadeyle bu görevlerin yürütülmesi eyalet tarafından önceden belirlenen standart ve kurallara göre uygun olarak yapılır. Pasaport ve sürücü belgesi düzenlenmesi, ikametgâh ve evlilik kayıtlarının tutulması, belediye seviyesinde polis hizmetlerinin yürütülmesi ile ilçe seviyesinde fakirlere yapılan kira yardımının kuralları eyaletler tarafından belirlenerek sunulan hizmetlere örnek oluşturmaktadır (Kalb, 2010: 62).

2.7.1. İlçeler

İlçelerin yetki, görev ve örgütlenmesi açısından farklılıklar olabilmektedir. Ancak tüm eyaletlerde ilçelerin meclis, komisyon ve ilçe yöneticisinden oluşan üç temel organı vardır. İlçe meclisi ilçenin genel karar organıdır. Üyeleri 5 yıl için seçilir. Kaymakamla görev yapacak ilçe komisyonunu seçer ve ilçe hizmet birimlerinin başına geçecek kişileri atar. İlçelerin nüfusları ortalama 150 bin, sayısı 300 civarındadır.

Kaymakam (ilçe yöneticisi) bazı eyaletlerde halk tarafından doğrudan seçimle, bazen ilçe meclisince, bazen de merkezi yönetimce atanır. Merkezi hükümetin verdiği hizmetleri sunar ve ilçe meclis ve komisyonunun aldığı kararları yürütür. Merkezi yönetimin belediyelere verdiği görevlerle ilgili denetim yapar. İlçeler federal ya da merkezi yönetimin bir parçası olarak belediyelerin sunamadığı veya belediyeler arası nitelikteki hizmetleri yerine getirir.

İlçelerin yerel yönetim birimi olarak yürüttüğü görevler; zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak ayrılmaktadır. Ayrıca eyalet yönetiminin taşra birimi olarak afetlere karşı önlem alma, yapı denetimi gibi sunduğu görevler vardır.

Küçük belediyeler ilçe sistemi içindedir. Nüfusu 10 bini aşan 1.500 kadar belediye bu gruptadır. Temel hizmet birimi belediyeler olmakla birlikte belediye ölçeğini aşan belediyeler arası nitelikteki hizmetler ilçeler tarafından sunulmaktadır. Nüfusu 100 binin üzerindeki belediyeler ilçe dizgisi dışındadır. Bunların dışında 11.826 adet küçük belediyelerin oluşturduğu belediye birlikleri bulunmaktadır.

2.7.2. Belediyeler

Belediyeler, Almanya'daki en alt yönetsel seviyeyi oluşturur. Almanya'da belediyeler ilçe yönetimine tabi olup olmamasına göre iki kısma ayrılır. Bunlardan herhangi bir ilçeye bağlı olmayan yani belediye hizmetleriyle ilçe görevlerini birlikte yürüten şehirlere "İlçeden bağımsız (büyük) şehirler" denilmektedir. Şehir devleti (eyaleti) durumundaki Hamburg, Bremen ve Berlin bunların dışındadır. Büyük şehirlerin görevleri ilçe ve ilçe dizgisi altında bulunan belediye yönetiminin görevlerini, yetki ve sorumluluklarını içerir.

Yerel yönetim birimi olarak belediyeler özerktir. Belediyelerin özerkliği Federal ve eyalet yasaları tarafından Anayasadaki güvenceler çerçevesinde sınırlanamaz. Özerklik belediyelere personeli seçme, işten çalıştırma, terfi

ettirme ve işten çıkarma; organizasyonu oluşturma, kentsel gelişme planlamasını yapma, yönetmeliklerden oluşan düzenleme yapma, harcamayı yapma ve gelirleri elde etme, üst yasalar tarafından belirlenen sınırlar içinde vergileri toplama serbestisini sağlar (UN, 2006: 9).

Belediyelerin yapıları eyaletten eyalete Anayasa hükümleri çerçevesinde değişmektedir. Üç model belediye bulunmaktadır.

Meclis ve güçlü başkan modeli: Meclis (5 yıl) ve başkan (8 yıl) halk tarafından seçilir. Az sayıdaki güçsüz başkan modelinde meclis kendi üyeleri arasından birini 5-10 yıl için başkan seçer.

Meclis ve güçlü başkan modelinin uygulandığı Baden-Württemberg eyaletinde belediye ve ilçelerin kurumsal yapıları tamamıyla aynıdır. Belediyelerde politika üreten iki organ bulunmaktadır: Belediye meclisi ve belediye başkanı. Meclis üyeleri 5 yıllığına seçilip belediyenin ana karar organı olurken belediye başkanı doğrudan halkoyuyla 8 yıllığına seçilmektedir. Belediye başkanı meclisin de başkanlığını yapmakta, meclis gündeminin belirlenmesinde önemli güce sahiptir. Meclis ve belediye başkanı birbirinden bağımsızdır ve kendi yasal sorumlulukları vardır.

Meclis ve profesyonel kent yöneticisi modeli: 5 yıl için seçilen meclis 6, 8, 12 yıl için profesyonel kent yöneticisini göreve getirir.

Meclis ve kurul (magistrat) modeli: Meclis kendi üyelerinden bir kısmının görevi 6-12 yıl bir kısmının görevi 6-9 yıl olmak üzere yürütme kurulu seçer.

Belediyelerin kendi yürüttüğü görevler ve merkezin adına sunduğu görevler bulunmaktadır. Merkezin adına yürüttüğü görevler için ilçe kaymakamı yerindelik denetimi yapar.

2.8. Yerel Yönetim Maliyesi

Yerel yönetim özerkliği Anayasada tanımlanmış fakat gelir yaratma özerkliği tanınmamıştır. Anayasada yer almamasına rağmen yerel yönetimler yönetim piramidinin en altındaki birimler olarak gelir yaratmada önemli özerkliklere sahiptir. Gerçekten Anayasanın “yerel yönetimler yerel halkın çıkarına her türlü politikayı takip edebilir” hükmü (md. 28) doğrultusunda belediyelerin gelir oluşturma özerkliklerine de sahip olduğu kabul görmektedir (Kalb, 2010: 57).

Ticaret, emlak, çöp, eğlence, avlanma, köpek vergisi gibi vergiler yerel yönetimlerce; veraset ve intikal, servet, motorlu taşıtlar vergisi eyaletlerce; benzin, tütün gibi mallar üzerinden alınan dolaylı vergilerle kahve gibi mallar üzerinden alınan gümrük vergileri ve sigorta vergileri federal yönetimce toplanmaktadır. Gelir, kurumlar ve KDV önce toplanmakta sonra paylaşılmaktadır.

Almanya'da önemli vergiler, eyaletlerle federal devlet arasında paylaşılmaktadır. Kurumlar vergisi eyaletlerle federal devlet arasında yarı yarıya paylaşılırken kişisel gelir vergisinin %42,5'i eyalet ve federal devlet arasında paylaşılmakta, geri kalan %15'lik kısım ise yerel yönetimlere gitmektedir. KDV'nin paylaşımı ise daha karışıktır. KDV paylaşımında federasyon emeklilik maaşları için önce verginin %5,63'ünü alırken belediyeler %2,2'sini almakta, geri kalan %92,17'nin %50,5'ini federasyon ve %49,5'ini eyaletler almaktadır. Ayrıca yerel işletme vergisi de üç seviye arasında paylaşılmaktadır. Bu vergiler ve yönetimler arası paylaşımı federal hükümet ve parlamento tarafından eyaletleri temsil eden Senatonun onayıyla kararlaştırılır (Gunlicks, 2005: 1284).

Gelirlerin federal, eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde paylaştırıldığı Almanya'da yerel yönetimler ayrı öz gelirlere de sahiptir. Yerel yönetimlerin gelirleri vergiler, federal ve eyalet yönetiminden gelen mali transferler, ücretler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Vergiler de ticaret vergisi, gelir vergisinden pay, emlak vergisi, KDV üzerinden alınan pay ve diğer vergiler olarak büyüklüğüne göre sıralanır. Genel olarak bakıldığı zaman bu üç tür gelirin her biri Almanya'daki yerel yönetimlerin gelirlerinin üçte birini oluşturur (Tilkorn, 2004: 12).

Belediyelerin başlıca üç tür geliri vardır. Belediyelerin gelirlerinin %43,62'sini vergi gelirleri, %29,18'ini federal ve eyalet seviyesinde yapılan bağışlar ve %9,48'ini ücretler oluşturmaktadır (Kalb, 2012: 209). Yerel yönetimlerin öz kaynak yaratma kapasiteleri vardır. Yerel yönetimler bazı yerel vergilere bağımsız olarak karar verebilmektedir. Sanayi vergisi, emlak vergisi, köpek vergisi, ikinci konut vergisi ve eğlence vergisi bu vergileri oluşturmaktadır. Son iki vergi bütün belediyeler tarafından toplanmamaktadır. Sanayi ve emlak vergisi vergi gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturur.

Belediye giderlerinin 1/5'ini sosyal yardımlar, 1/5'ine yakın oranda sağlık, spor ve dinlenme giderleri, geri kalan kısmını ise altyapı, konut, ulaştırma, eğitim ve iktisadi gelişme hizmetleri oluşturmaktadır.

Kırsal alandaki ilçelerin özerk olarak vergi geliri yaratması çok sınırlıdır. Kırsal alandaki ilçelerin topladığı tek vergi avcılık üzerine konulan vergidir. Buna ilave olarak hem kırsal hem de kentsel alandaki ilçeler eyalet tarafından toplanan arazi intikal vergisinin %55,5'ini almaktadır. Her iki verginin toplam gelirler içindeki oranı o kadar azdır ki neredeyse ilçe gelirlerinin içinde %0,05 oranına denk gelmektedir. İlçelerin en önemli geliri “ilçeye ödemeler” başlığı altında ilçeye bağlı belediyelerden aktarılan kaynaklardan gelmektedir. Kırsal alandaki ilçeler, diğer gelirleri harcamalarını karşılamaya yeterli olmadığı takdirde hizmet sundukları belediyelerden katkı almaktadır. Aslında belediyeler tarafından toplanan vergi gelirlerinin önceden belirlenen bir oranı ilçe yönetimine gitmektedir. Bu nedenle ilçeye yapılan aktarmalar belediyelerin gelirleri üzerine ilçe yönetimi tarafından konulan vergiler olarak açıklanabilir (Kalb, 2010: 61).

Yerel yönetimler gelir sıkıntısı konusunda sürekli yakınmaktadır. Özellikle federal veya eyalet yönetimlerinin yerel yönetimlere sunmasını istediği hizmetler konusunda yakınmalar fazlalaşmaktadır. Kreş, anaokulu, işsizler, evsizler ve yabancılara yapılan ödemeler son yıllarda oldukça artmıştır. Hatta Almanya’da “kim emrederse o öder” prensibi son zamanlarda “hizmeti kim sunarsa o öder” şekline dönüştüğü şeklinde tartışmalar ve eleştiriler artmaktadır (Gunlicks, 2005: 1286).

2.9. Polis

Polis, 1871’de Alman Birliği sağlandığından sonra bile eyaletlerin yetki ve görev alanında kalmıştır. Adem-i Merkezi olarak teşkilatlanmış polis gücü sadece Hitler döneminde tamamıyla merkezileşmiştir. 1949 Anayasası ile polisin merkeziyetçi yapısı sona erdirilmiştir. Her eyaletin ayrı polis yapılması bulunmaktadır. Polis adem-i merkezî bir yapıda teşkilatlınsa da eyaletler üstü federal bir polis teşkilatı da vardır. Federal Anayasaya dayalı olarak kurulan bu polis birimleri, genellikle Federal İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Polisin ana organizasyon yapısı, federal polis, eyalet polisi ve federal Kriminal Polis Dairesinden oluşmaktadır.

Federal polis dışında kalan polis birimleri, eyalet yönetimlerine bağlıdır. Eyaletler arasında da polisin teşkilatlanması açısından büyük farklılıklar bulunmaktadır. Eyaletlerde de polis İçişleri Bakanlığına bağlıdır.

Toplumsal olaylarda görev yapmak üzere hazır kuvvet polisi bulunmaktadır. Federal Anayasa, askeri birliklerin silahlı ayaklanmalar dışında top-

lumsal olaylarda kullanılmasına izin vermemektedir. Toplumsal olaylarda hazır kuvvet polisinin kullanımı da eyalet İçişleri Bakanlarının iznine bağlıdır.

Polis genelde üniformalı ve üniformasız olarak ikiye ayrılmakta, Federal Sınır Koruma Polisi, eyalet sınır polisi, eyalet polisi, şehir polisi ve hazır kuvvet polisi üniformalı olarak görev yapmaktadır. Federal ve eyalet kriminal polisi ise üniformasız olarak görev yapmaktadır. Üniformalı polis trafik sorunları, küçük suçlar, anlaşmazlıkların çözümü gibi genel kamu güvenliğine yönelik işlere bakar. Dedektifler ise daha ağır suçlara bakar. Bazı eyaletlerde üniformalı polis bütün suçların %70'ine bakarken bazı eyaletlerde bu oran %30'a kadar düşmektedir. Federal polis, 2005 yılında yapılan değişiklikle mavi üniforma giymeye başlamıştır.

Federal düzeyde iç güvenlikten Federal İçişleri Bakanlığı sorumludur. Kriminal Polis Dairesi, Sınır Koruma Polisi, Yol Polisi, Su Yolları Polisi, Hava Yolları Polisi, Parlamento Polisi, Anayasa Koruma Dairesi, Organize Suçlarla Mücadele Örgütlenmesi İçişleri Bakanlığının altında federal seviyede görev yapan birimlerdir.

Eyaletlerde polis birimleri İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Eyaletlerde genel olarak eyalet polisi, şehir polisi, eyalet hudut polisi, hazır kuvvet polisi bulunmaktadır.

Anayasanın 30. maddesinde yer alan “Devlet yetkilerinin kullanımı eyaletlere aittir” hükmü uyarınca her eyaletin ayrı polis yasası vardır. Eyalet polis yasaları polisin organizasyon yapısı ile yetki ve görevlerini düzenlemektedir. Federasyon polisinin yetkileri Anayasada belirtilen hususlarla sınırlıdır. Buna karşın Federal polisin yetkileri gün geçtikçe artmaktadır. Güvenlik alanında Almanya’da merkezileşme süreci yaşandığı söylenebilir (Kugelmann, 2011: 2).

Alman Gizli Servisi, sınırlı icra gücüne rağmen organizasyonel seviyede polis teşkilatından kesin çizgilerle ayrılmıştır. Savaşın sona ermesinden sonra müttefik güçler polis teşkilatının gizli servisten ayrı olması konusunda ısrarlı davrandılar. Bu ayrılık Anayasaya işlenmemiştir. Yasal seviyede kalmıştır. Fakat son yıllarda bilgi teknolojisinde yaşanan gelişmelerle polis ve gizli servis arasında işbirliği gün geçtikçe artmaktadır.

Federasyon, Federal Kriminal Polis Dairesi ve polislikle ilgili farklı çalışmalarda bulunur. Federal gümrük birimleri, gümrük yasasına aykırı hareket edenlere karşı kendi polis gücüne sahiptir. İçişleri Bakanlığı 2010 yılında

Federal seviyede polisin çalışmalarının iyileştirilmesi için bir komisyon kurulmuştur. Komisyon yürüttüğü çalışma sonucunda hazırladığı raporda Federal Kriminal Polis Dairesiyle Federal Polisin birleştirilmesini önermiştir. Politik seviyede yapılan tartışmalar sonucu iki kurumun ayrı olarak kalmasına fakat işbirliğinin daha da artırılması sonucuna varılmıştır.

Alman Anayasası Federasyona bilgi, iletişim ve kriminal konularda çalışma yapmak üzere merkezi iç güvenlik birimi kurma yetkisi vermektedir. Anayasa 73/10 ve 87. maddeleri Federal Kriminal Polis Dairesi, Almanya’da polisin işbirliğini sağlamak üzere kurulmuş bir birimdir. Bu amaçla 1951 yılında kurulan Federal Kriminal Polis Dairesi, eyaletlerle işbirliği yaparak suç verilerini toplar ve eyaletler arasında bilgi ağını oluşturur ve eyalet polisini elindeki bilgiler vasıtasıyla destekler. Daire, ulusal temas noktası gibi çalışır ve Europol, Interpol gibi uluslararası polis birimleriyle de işbirliğini yürütür.

Prensipte Federal Kriminal Polis Dairesinin icra-i gücü yoktur. Daire bir operasyonu eyalet polisiyle yakın işbirliği yaparak yürütür. Sadece terörizm ve uluslararası organize suçlar gibi sınırlı alanlarda Kriminal Polis Dairesi özel yetkilere sahiptir (Kugelmann, 2011: 4).

Federal Polis İçişleri Bakanlığına bağlı olarak çalışır. 1951 yılında 10.000 personelli Federal Sınır Polisi olarak kurulan ve 1 Temmuz 2005 tarihinde yeni yasa çıkarılıncaya kadar sınırlı yetki ve göreve sahip olan birim bu günlerde polislikle ilgili birçok görevi yürütür (Kugelmann, 2011: 4). Sınır güvenliği, Federal Anayasa organların binalarının, Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay’ın, havaalanları ve demiryollarının, diğer ülkelerdeki Almanya büyükelçiliklerinin korunması gibi görevleri yürütür. Anti terör gücü olarak görev yapar. Federal Polis, eyaletler tarafından talepte bulunulması halinde eyalet polisini takviye için de kullanılır. Federal polis, gösteriler, acil durumlar, genel asayiş olayları için rezerve güçlerle gerekli araç-gereci elinde tutar. Federal polis 10.000’i sivil personel ve 30.000’i iyi eğitilmiş polis memurlarından olmak üzere 40.000 civarında personele sahiptir. Federal polisin merkezi Postdam’dadır ve 8 bölgesel taşra teşkilatı bulunmaktadır. 2007 ve 2008 yılında ofiste çalışan federal polis sayısında azaltma ve devriye gezen polis sayısında artış yapılmıştır.

Suçlarla mücadele etmek eyaletlerin temel yetki ve görevlerinin başında gelmektedir. Son yıllarda kişisel verilerin toplanabilmesi, bilginin işlenebilmesi için yasal değişiklikler yapılmaktadır. 2011 yılında Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern eyaletleri bu amaçla değişiklik yapmıştır.

Her eyaletin kendi çıkardığı yasa ile yetki, görev ve organizasyon yapısı belirlenen eyalet polisi vardır. Eyalet polisi eyalet içişleri bakanlığının kontrolindedir. 16 farklı yasal çerçeve olmasına rağmen artan hızla polis her eyalette standart hale gelmektedir. Benzer yapılara doğru yaşanan hızlı dönüşümle ortak birimler, ortak yetki ve görevler bulunmaktadır. Eyalet polislerindeki benzer yapılar şöyledir: Kaçakçılık, ağır suçlar gibi suçlarla uğraşan eyalet kriminal polis dairesi, basit suçlarla mücadele eden eyalet polisi, federal polise destek olmak üzere acil durum polisi, trafik polisi, silahlı taktik birimi, devriye polisi, suyolları kontrol polisi. Eyalet polisinin kıyafetleri de bütün Almanya'da benzerdir.

3. YARGI

Anayasa yer aldığı şekliyle yargı yetkisi hâkimler tarafından kullanılır. Yargı organı; Federal Anayasa Mahkemesi, federal mahkemeler ve eyalet mahkemelerinden oluşur. Federal hakim ve savcılar yüksek mahkemelerde çalışır ve hakimlerin sadece %5'inden azını oluşturur. Diğer hâkim ve savcılar, eyaletlerin iş, sosyal güvenlik, idare ve vergi mahkemelerinde çalışır (UN, 2006: 8).

Anayasa Mahkemesi bağımsız en üst mahkemedir. Federal Anayasa Mahkemesi, anayasaya bağlılığı sağlar. Sadece başvuru üzerine inceleme yapar. Kararları federal ve eyalet tüm birimleri bağlar ve temyiz edilemez. Federal yönetim-eyalet yönetimi arasındaki anlaşmazlıklara Anayasa Mahkemesi bakar. Yasaları federal eyalet ayrımı olmaksızın Federal Meclisin 1/3'ünün, federal veya eyalet hükümetlerinin veya mahkemelerin başvurusu üzerine Anayasaya uygunluk açısından denetler. Özgürlüğü ve demokrasiyi tehdit etmeleri durumunda partileri kapatabilir.

Bir başkan ve 8'er üyeli iki ayrı daireden oluşmaktadır. Dairelerde hâkimlerin yarısı Temsilciler Meclisi, yarısı Senato tarafından en fazla 12 yıl görev yapmak üzere seçilmektedir. Bir daha seçilme söz konusu değildir. Anayasa Mahkemesi başkanını Cumhurbaşkanı atar. Temel hakkının kamu kurumları tarafından çiğnendiğine inanan ve yasa yollarını tüketen kişilerin bireysel başvuru hakkı vardır.

Federal Yargıtay'ın 127 hâkimi vardır. 12'si hukuk, 5'i ceza ve 8'i ihtisals olmak üzere 25 dairesi bulunmaktadır. Yargıtay üyeleri Hâkimler Seçim Kurulu tarafından seçilmektedir. Seçim kurulunun 16 üyesi Federal Parla-

mento ve 16 üyesi eyaletler tarafından atanır. Hâkimler Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

Bunun dışında normal mahkemeler ceza ve hukuk davalarına bakarlar. İdari, sosyal, mali, iş ve patent davalarına bakan özel mahkemeler vardır. Normal mahkemelerde 4 seviye vardır. Yerel mahkemeler, bölge mahkemeleri, yüksek bölge mahkemesi ve Yargıtay bu 4 seviyeyi oluşturur. Yargılama sürecinde yerel ve bölge mahkemeleri ilk derece mahkemeleridir. Diğer iki mahkeme de temyiz mahkemesidir.

İlave olarak, iş sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklara bakan iş mahkemesi, idari eylem ve işlemlere karşı dava açılabilmesi için idare mahkemesi, sosyal güvenlikle ilgili hususlara karşı dava açılabilmesi için sosyal ve mali mahkemeler vardır.

Ülkede federal üst mahkemeler olarak Yargıtay, Danıştay, Sayıştay Federal Sosyal (Güvenlik) Mahkemesi ve Federal İş Mahkemesi bulunmaktadır.

Kamu yönetiminin işlem ve eylemleri idare mahkemelerine taşınabilir. İdare mahkemeleri ilk derece, temyiz (eyalet) ve yüksek (federal) mahkeme şeklinde üç seviyeli olarak örgütlenen idare mahkemeleri oldukça gelişmiştir ve çok sayıda davaya bakarlar. İdare mahkemesi hakimleri idari işlem, eylem ve kararları iptal etme gücüne ve idareye hukuka uygun yeni işlem tesis ettirme gücüne sahiptir.

Federal Anayasa Mahkemesi, eyalet mahkemelerinin Anayasayı yorumlaması üzerine başvuruda buldukları bir organ görevini de görmektedir. Eyalet Anayasa Mahkemeleri Anayasal şikayet yoluyla da bir konuyu Federal Anayasa Mahkemesinin önüne getirebilir. Federal ve eyalet anayasa mahkemeleri arasında hiyerarşik bir durum söz konusu değildir. Fakat eyalet anayasa mahkemelerinin Federal Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunmaları nedeniyle yapısal anlamda hiyerarşik bir yapı var gibi algılanmaktadır.

Anayasanın 95. maddesi 5 federal mahkemenin kurulmasını öngörmektedir. Federal Yargıtay, hukuk ve ceza davalarının en yüksek temyiz mercidir. Diğer federal mahkemeler; idari davalara bakan Federal İdare Mahkemesi, vergi uyuşmazlıklarına bakan Federal Finans Mahkemesi, iş uyuşmazlıklarına bakan Federal İş Mahkemesi ve sosyal güvenlik uyuşmazlıklarına bakan Federal Sosyal Güvenlik Mahkemesidir (Timmins, 2000: 92). Federal Anayasa Mahkemesinin aksine bu beş mahkeme Anayasal organ değildir.

Kendi alanlarında en yüksek mahkemedir. Beş mahkeme ve eyalet mahkemeleri arasındaki yetki ve görev sınırları federal yasa tarafından belirlenir. Mahkeme üyeleri, konuyla ilgili federal bakanlar, ilgili eyalet bakanları ve bunlara eşit sayıda Federal Meclis üyeleri tarafından seçilir.

Federal yasalarla yeni federal mahkemeler kurulabilir. 1949'dan beri Federal Patent Mahkemesi, memurlar için disiplin mahkemesi, askeri mahkeme, hakimler için disiplin mahkemesi kurulmuştur.

Schleswig-Holstein hariç bütün eyaletlerde eyalet anayasa mahkemesi vardır. Bu mahkemeler bağımsızdır ve yargılama süreçleri eyalet Anayasa ve yasaları tarafından belirlenir.

Anayasanın 92. maddesi çerçevesinde yargılama süreçlerinin çoğu eyaletlerde yürür ve tamamlanır. Buna karşın Alman Hukuk Sistemi, federal yasaların üstün olduğu bir sistemde çalışır. Mahkemelerin kurulması, yargı çevresi, yargılama süreci genellikle federal yasalar tarafından düzenlenir. Eyalet anayasa mahkemelerinin üyeleri hariç hakim maaşları federal kanunla belirlenir.

SONUÇ

Avrupa'nın merkezinde yaşanan çatışmalar nedeniyle sürekli güçlü bir devlet kurma çabası içinde olan Almanlar, "Devlet arayışı içindeki millet" olarak tanımlanmaktadır. 1871'de ulusal birliğin sağlanması üzerinden geçen kısa süre sonra Alman İmparatorluğu 1919 yılında yıkılmış, yeni kurulan Weimar Cumhuriyeti 1933'te yerini 3. Reich olarak bilinen Nasyonal Sosyalist Rejime bırakmış, 1945'te Almanya'nın II. Dünya Savaşından yenik çıkmasıyla bu dönem de kapanmıştır.

Avrupa'nın ortasında merkezîyetçi güçlü bir devlet kurulmasını önlemek için Almanya öncelikle savaş kazananlar tarafından batı ve doğu olmak üzere ikiye ayrılmış, Batı'da kurulan Almanya da Hitler öncesi federal yapıya öngören bir Anayasa ile teşkilatlanmıştır.

1989 yılında iki ülkenin birleşmesiyle Almanya, 16 eyaletli Federal bir devlet olmuştur. Federal seviyede Federal Meclis ve Senato yasama yetkisini paylaşmaktadır. Federal Meclis güçlü kanat olarak yasaları yapar, hükümeti denetler. Senato üyeleri seçilmiş değildir. 16 eyaletin nüfusa göre 3-6 arasında atadıkları hükümet temsilcilerinden oluşur. Eyaletlerde de tek kanatlı meclis ve hükümet vardır. Yasa yapma konusunda Federal Yönetim,

icra ve yasaları uygulama, yönetme konusunda eyaletler güçlüdür. Eyaletler, Federal seviyede kullanılmayan yasama alanlarının tümünde yasa yapmaya yetkilidir. Eyalet yasaları, Federal yasalara aykırı olamaz.

Federal seviyede Başbakan'ın (Şansölye) tarihten gelen bir gücü vardır. Cumhurbaşkanı'nın olağan dönemlerde bilinen bir gücü yoktur. Başbakanın gücü yapıcı gensoru sisteminden gelir. Yerine geçecek Şansölye üzerinde uzlaşma sağlanmadan gensoruyla başbakan düşürülemez. Federal seviyede Şansölye genel politikayı belirler ve bu bakanlar açısından bağlayıcıdır. Bakanlıklar özerktir. Başbakanın belirlediği genel politikaya uygun olarak icraatlarında bakanlar özerk olarak bakanlıkları yönetir. Kabineler kararları uzlaşma içinde alınır.

16 eyaletin ayrı Anayasası, tek kamaralı meclisi, hükümeti, başbakanı bulunmaktadır. Yerel yönetimler ilçeler, Belediyeler ve İlçe sistemi içine dahil olmayan şehirlerden oluşur. Alan olarak geniş eyaletlerde bölge yönetimleri vardır. Hizmetlerin yaklaşık %70'i yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır.

Federal Anayasa Mahkemesi, bir başkan ve 8'er üyeli iki ayrı daireden oluşmaktadır. Dairelere hakimlerin yarısı Temsilciler Meclisi, yarısı Senato tarafından en fazla 12 yıl görev yapmak üzere seçilmektedir. Anayasa Mahkemesi başkanını Cumhurbaşkanı atar.

KAYNAKLAR

- Blume, L., Döring, T., Voigt, S. (2011) “Fiscal Effects of Reforming Local Constitutions: Recent German Experiences”, *Urban Studies*, Vol. 48 (10) s. 2123–2140.
- Burkhart, S., Manow, P., Ziblatt, D. (2008) “A More Efficient and Accountable Federalism? An Analysis of the Consequences of Germany’s 2006 Constitutional Reform”, *German Politics*, Vol.17, No.4, December 2008, s.522–540.
- Hammerschmid, G., Görnitz, A., Oprisor, A., Štimac, V. (2013) “Public Sector Reform in Germany: Views and Experiences from Senior Executives, Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future” (COCOPS): www.cocops.eu (29/05/2014)
- Çapar, S. (2010) “Almanya’da Kamu Personel Sistemi,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, Mart 2010. s.47-64.
- Gunlicks, A. B. (2003) *The Länder and German Federalism*, Manchester and New York. Manchester University Press.
- Gunlicks, A. B. (2005) “German Federalism and Recent Reform Efforts”, *German Law Journal* 06 No. 10, s. 1283-1296.
- Jann, W. (2003) Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives. *Public Administration*, Vol, 81(1), s. 95-118.
- Kalb, A. (2010) *Public Sector Efficiency, Applications to Local Governments in Germany*, Gabler Verlag.
- Kalb, A., Geys, B., Heinemann, F. (2012) “Value for Money? German Local Government Efficiency in a Comparative Perspective”, *Applied Economics*, 44, s. 201–218.
- Kugelmann, D. (2011) “Police, Annual Report”, <http://www.ius-publicum.com>
- Meneguzzo, M., Sancino, A., Guenon, M., Fiorani, G. (2013) “New development: The Crisis and European Local Government Reforms”, *Public Money & Management*, November 2013, s. 459-462.
- Mengi, A. (2003) “Freiher vom Stein’in Modern Kent Yönetimi Anlayışının Gelişimine Katkısı ve 1808 Prusya Kentler Şartı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 58 Sayı: 2, s. 117-132.
- Tilkorn, E. (2004) “Local Self-Government in Germany, An Outline”, <http://www.fes.hr> (29/05/2014).
- Timmins, G. (2000) “Germany”, Chandler, James A. (Ed.), *Comparative Public Administration*, Routledge, s. 75-98.
- Wollmann, H. (2004) “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations”, *Local Government Studies*, Vol.30, No.4, Winter 2004, s.639 – 665.
- Wollman, H. (2000) “The Development and Present State of Local Government in England and Germany – A Comparison”, Hellmut Wollmann, Eckhard Schröter (eds.),

Comparing Public Sector Reforms in Great Britain and Germany (Aldershot: Ashgate), s. 107–31.

Wollman, H. (2010) “Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany”, *Urban Affairs Review* 46(2) s. 263–292.

Wollmann, H. (2011) “Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality” <http://amor.cms.hu-berlin.de> (29/05/2014).

Wollmann, H. (2012) “Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments” *Local Government Studies*, Volume 38, Number 1, 1 February 2012, s. 41-70.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs (UN) (2006) “Federal Republic of Germany, Public Administration, Country Profile”, <http://unpan1.un.org> (29/05/2014).

<http://www.bundesregierung.de> (27.5.2014).

<http://www.bundespraesident.de> (29/5/2014).

<http://www.bmi.bund.de> (01/01/2016).

<http://www.goethe.de> (29/05/2015).

AVUSTURYA

Selim ÇAPAR¹

YÖNETİCİ ÖZETİ

Avusturya'da devlet iki dünya savaşı sonrasında biçimlenmiştir. Avusturya Cumhuriyeti I. Dünya Savaşı'nda yıkılan imparatorluğun başkenti ve merkez toprakları üzerinde ulus-devlet biçiminde kurulmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında ise tarafsız bir devlet statüsü ile II. Cumhuriyet dönemi başlamıştır. 1995 yılında AB üyesi olmuştur.

Avusturya, federal bir devlet olarak dokuz eyaletten oluşmaktadır. Belli görevleri uhdesinde bulunduran Federal Devlet, diğer görevleri yerine getirmek üzere ülke toprakları üzerinde örgütlenen eyaletler ve belediyeler vardır. Doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, Federal Hükümetin Şansölyesi ve diğer üyelerini atamaktadır. Federal hükümetin yanı sıra her eyaletin de eyalet hükümetleri vardır. Eyalet hükümetinin başı olan vali, Cumhurbaşkanı huzurunda yemin ederek görevine başlar.

Eyaletler ve belediyeler, kendilerine bırakılan görevlerin yerine getirilmesinde özerk konumdadırlar. Bununla birlikte belediyeler üzerinde Federal Devletin genel bir gözetim ve denetim yetkisi bulunmaktadır. Öte yandan, Federal Devletten devredilen görevler konusunda eyaletler ile Federal Devletten ya da eyaletten devredilen görevler konusunda belediyeler üste tabi olarak görev ve yetkilerini kullanırlar.

Eyaletlerde ve ayrıcalıklı şehirlerde sadece yönetim amacıyla oluşturulmuş ilçeler vardır. Bu ilçelerin kendilerine özgü seçilmiş organları yoktur.

¹ Dr., İçişleri Bakanlığı-AREM Başkanı

Eyalet ya da belediye yönetim yapısının bir parçası olarak hizmet verirler. Başlarında bu konuda eğitim almış bir kamu görevlisi (kaptan-kaymakam) bulunur ve bu görevini emri altında yeteri kadar personel çalışır.

Avusturya yönetim sisteminde bir yandan federal yönetim ile yerel yönetimler arasında özenle ayrılmış görev ve yetki alanları bulunurken, diğer yandan federal yönetim ile yerel yönetimler arasında birbirleriyle iç-içe geçmiş görev ve yetki alanları da bulunmaktadır.

GİRİŞ

Avusturya, demokratik federal bir cumhuriyettir. 1955'ten bu yana İkinci Cumhuriyet dönemini yaşamaktadır. 1995 yılında Avrupa Birliği ve Avro alanına dahil olmuştur.

Avusturya imparatorluk mirası üzerine kurulmuş bir ulus-devlettir. Kapitalizmin bir ekonomik düzen ve yaşam biçimi olarak ortaya çıkması ile birlikte, modern devlet ve modern devletin bir biçimi olan ulus-devlet ile özdeşleştiği görülür. İmparatorluklar, çok milletli, çok kültürlü, çok dilli ülke topraklarını yönetebilme yeteneği kazanmış durumda iken, kapitalizmin gerektirdiği “piyasa” için, homojen bir toplum yapısına gereksinim duyuluyordu. İşte gereksinim duyulan homojen toplum yapılanmasını ulus-devletler sağlıyordu. Birinci Dünya Savaşı sonunda aynı kaderi paylaşarak tasfiye edilen Osmanlı, Rus ve Avusturya-Macaristan imparatorluklarının mirasları üzerine yeni devletler ortaya çıktı. Birinci Dünya Savaşında aynı tarafta yer alan ve savaş sonrasında aynı akıbeti paylaşarak yıkılan imparatorlukların merkezlerinde kurulan birer ulus-devlet olarak, Avusturya ile Türkiye devletlerinin biçimlenmesinde benzerlikler bulunur. Her iki ülkenin parlamento gelenekleri, 19. yüzyılın ikinci yarısına imparatorluk geçmişlerine uzanır. Her iki ülke geniş ülke topraklarına ve dolayısıyla oldukça yüksek nüfus potansiyeline sahip iken, travmatik biçimde, daraltılmış ülke toprakları üzerinde, oldukça azalmış nüfus potansiyelleri ile ulus-devlet biçiminde, yeniden devlet olma gerçeği ile karşı karşıya kalmışlardır (Büyükelçilik, 2014. 48).

Bu çalışma, Avusturya'nın yönetim yapısını ele almaktadır. Çalışmanın amacı, imparatorluk sonrası ulus-devlet biçiminde kurulan devletin, geçirdiği aşamalar sonrasında özellikle ülke toprakları üzerindeki örgütlenmesini incelemektir. Bu amaç doğrultusunda, öncelikle kısa bir tarihçe ve sonrasında federal devletin siyasal ve yönetsel örgütlenmesi üzerinde durulacaktır. Devletin ülke toprağı üzerinde örgütlenmesini anlamak için eyalet yönetimi ve belediye yönetimleri Viyana örneği ekseninde incelenecektir. Elde edilen bilgi ve bulguların verildiği sonuç bölümüyle çalışma sona erecektir.

1. TARİHÇE

Bugünkü Avusturya 9. yüzyılda Charlemange'nin Avar akınlarını durdurmak amacıyla, Viyana bölgesinde bir savunma merkezi kurmasıyla oluşmaya başlamıştır. Yazılı belgelerde ilk Avusturya adına (“Ostarrichi” ifadesiyle) 996 yılında rastlanmaktadır. 10. Yüzyıldan itibaren, Babenberg ve 13. yüz-

yıldan itibaren Habsburg hanedanları bu topraklarda yönetime hakim olmuşlardır.

Habsburg hanedanı yönetimi sırasında usta bir ittifaklar ve sülaleler arası evlilikler politikası sonucunda Avusturya İmparatoru tacını giyen Habsburglar, 1526 yılında Bohemya ve Macaristan'ı topraklarına katmışlardır. 1529'da Osmanlı ordularının birinci Viyana kuşatmasını ve özellikle 1683'de ikinci Viyana kuşatmasını kırdıktan sonra Avusturya daha da genişleyerek büyük devletler arasına girmiştir. 1804 yılında İmparator I. Franz kendisini Avusturya İmparatoru ilan etmiş ve Kutsal Roma tacını bırakmıştır. 1867 yılında Avusturya-Macaristan İmparatorluğu oluşmuş ve bu imparatorluk birinci Dünya Savaşı ile son bulmuştur.

Habsburg Hanedanı'nın başlangıcı 1278 yılına tarihlenmektedir. 600 yılı aşkın bir süre hükümlerliklerini sürdüren Habsburg Hanedanının başlangıç ve bitiş tarihleri, ilginç bir tarihi rastlantı olarak Osmanlı Hanedanının başlangıç ve bitiş tarihleriyle hemen hemen örtüşmektedir (VTM, 2005).

I. Dünya Savaşının sonucunda Habsburg İmparatorluğu'nun çökmesi ile 11 Kasım 1918 tarihinde Deutsch-Österreich (Alman-Avusturya) Cumhuriyeti ilan edilmiştir. Bu cumhuriyet, günümüzdeki Avusturya ülkesine denk düşen ve imparatorluğun temel olarak Almanca konuşan topraklarına geri çekilmesi ile oluşan sınırlara sahip 6.5 milyon nüfuslu bir ülke üzerinde kurulmuştu. Adı Alman-Avusturya Cumhuriyeti olarak verilmişti, çünkü Alman Weimar Cumhuriyeti'ne katılması amaçlanmıştı. Ancak, oluşacak böyle bir birliktelik galip devletler tarafından Versailles Antlaşması ile yasaklandı. Bu sebeple, 1919 yılında yeni devletin adı, Avusturya Cumhuriyeti'ne dönüştürüldü.

1918-1933 yılları arasındaki ilk Cumhuriyet Dönemi sonrasında, ortaya çıkan Avusturya Faşizmi, kendisini Almanya'dan ayrı tutmaya çalıştı. Buna karşın, halkın çoğunluğunun da desteği ile Avusturya, 1938'de Nazi Almanya'sı tarafından ilhak edildi (siyasi tarih literatürüne "Anschluss" olarak geçmiştir).

Avusturya, II. Dünya Savaşından sonra yeniden cumhuriyet oldu. Ancak, 1955 yılına kadar, galip devletler olan ABD, SSCB, İngiltere ve Fransa'nın ortak işgali ve yönetimi altında kaldı. 15 Mayıs 1955 tarihinde Avusturya Devlet Antlaşması imzalandı. Avusturya, tarafsız bir ülke ilan edildi. Bu Antlaşma ile işgal devletleri Avusturya'dan çekilmiş, Avusturya ise buna karşılık herhangi bir siyasi veya askeri pakta üye olmama taahhüdü altına girmiştir.

2. TOPLUMSAL YAPI

Avusturya'nın nüfusu 8,4 milyona ulaşmıştır ve bu nüfusun 1,7 milyonu Viyana'da yaşamaktadır (Büyükelçilik, 2014: 41). Avusturya'nın resmi dili Almanca olmakla birlikte, ülkenin doğu ve güney bölgelerinde yüzyıllardır özel haklara sahip azınlık grupları yaşamaktadır (Büyükelçilik, 2014: 41).

Nüfusun yaklaşık %93'ü Avusturyalıdır (Wikipedia, 2014). Türkler, Almanlar, Slavlar, Hırvatlar ve Macarlar (özellikle Burgenland'da), Slovenler (özellikle Kearnnten'de), Çekler (özellikle Viyana'da) ve daha küçük sayıda da İtalyanlar, Sırp ve Romenler ülkenin diğer azınlık gruplarıdır. Halkın %68'i şehirlerde yaşar. Ülkenin nüfus yoğunluğu kilometrekare başına 99 kişidir. Bununla birlikte nüfus ülke üzerinde eşitsiz dağılmıştır. Alplerin geniş bölgelerinde yerleşim yoktur. Ortalama yaşam süresi erkeklerde 76,4, kadınlarda 82,1 yıldır.

3. AVUSTURYA'DA DEVLET ÖRGÜTLENMESİ

1955 yılında “bağımsız” olarak İkinci Cumhuriyet dönemi başladı. Birinci Cumhuriyet Dönemi'nin aksine, İkinci Cumhuriyet, Avusturya'da istikrarlı bir demokrasi dönemi olarak kendini gösterdi. 1995 yılında Avrupa Birliği (AB) üyesi oldu.

Avusturya'nın siyasal yapılanması federal cumhuriyete dayanır. Ülkenin resmi adı “Avusturya Cumhuriyeti”dir. Avusturya; Niederösterreich (Aşağı Avusturya), Wien (Viyana), Burgenland, Steiermark, Oberösterreich (Yukarı Avusturya), Salzburg, Kearnnten, Vorarlberg ve Tirol olmak üzere dokuz eyaletten oluşmaktadır.

Avusturya Cumhuriyetinin temel belgeleri Federal Anayasa, 1955 tarihli Avusturya Devlet Anlaşması ve Daimi Tarafsızlık Hakkındaki Temel Kanundur.

Cumhuriyet, demokrasi ve federal ilkeler üzerine dayalı “parlamentar hukuk devleti”ni öngören Anayasa gereği, yasama, yürütme ve yargı görevleri birbirinden kesinlikle ayrılmıştır.

3.1. Yasama

Avusturya'da parlamento, 1861 yılında imparatorluk zamanında oluşturulmuştur. Bu parlamento, alt ve üst meclislerden oluşan iki kamaralı yapı içinde idi.

I. Dünya Savaşı sonunda imparatorluğun çöküşü sonrasında, yeni Avusturya'nın ilk parlamentosu olarak, Geçici Milli Meclis toplandı ve Birinci Cumhuriyet ilan edildi.

II. Dünya Savaşı sonrasında İkinci Cumhuriyet dönemi başlamış oldu.

Avusturya Parlamentosu, federal devlet yapısının gerektirdiği biçimde, ulusal meclis ve federal meclisten meydana gelen iki kamaralı bir yapı içinde varlığını devam ettirmektedir.

3.1.1. Milli Meclis

Milli Meclis (Nationalrat) beş yıllık dönem için halk tarafından seçilen 183 üyeden oluşur. 16 yaşını doldurmuş her Avusturya vatandaşına seçme hakkı tanınmıştır.

Milli Meclisin temel görevi, "yasama"dır. Kanun önerileri, genel olarak, ya federal hükümet ya da Milli Meclis üyeleri tarafından oluşturulur. Bu öneriler, öncelikle bir komisyonda ele alınır. Komisyon aşamasından sonra, genel kurulda görüşülür ve karar için oylamaya sunulur.

Milli Meclis'in önemli görev alanlarından biri de, "denetleme" işlevidir. Milletvekilleri, federal hükümet üyelerine sözlü ve yazılı soru önergesi vermek, Sayıştay'a inceleme görevi vermek ya da araştırma komisyonları kurmak gibi, kanunların doğru uygulandığına yönelik denetim için çeşitli yetkilere sahiptir. Aslında denetim, parlamentodaki muhalefet partilerinin asli görevlerindedir.

Ayrıca Milli Meclis, karar almasıyla birlikte, federal hükümete isteklerini beyan edebilir. Federal hükümet, Milli Meclisin güvenoyuna dayanır. Eğer meclis, hükümete güvensizlik-oyu verirse, Cumhurbaşkanı'nın hükümeti feshetmesi zorunluluğu ortaya çıkar.

Öte yandan, Milli Meclisin AB bağlamındaki konular hakkında beyan ettiği görüşleri, AB organlarında görev yapan Avusturyalı temsilciler açısından bağlayıcı norm haline gelir.

3.1.2. Federal Meclis

Federal Meclis (Bundesrat), Avusturya'yı meydana getiren 9 eyaletin (federe devletin) kendi meclislerince seçilen 62 üyeden teşekkül eder. Görev süreleri, kendi eyalet meclislerinin görev sürelerine bağlı olarak belirlenir.

Her eyalet, büyüklük ölçüsüne göre, en az 3 ve en fazla 12 olmak üzere belirlenen sayıda, Federal Meclis'e üye gönderir.

Federal Meclis'in görevi, federe devletlerin çıkarlarını federal düzeyde temsil etmektir. Bu işlevini, ulusal yasama sürecine katılarak yerine getirir. Milli Meclis'ten kabul edilerek geçen, her yasama kararı ve uluslararası antlaşma, geciktirilmeksizin Federal Meclis'e sevk edilir. Burada, bir komisyonda ele alındıktan sonra genel kurul gündemine getirilir.

Federal Meclis, Milli Meclis'ten geçen yasama kararlarının çoğunluğu üzerinde, iyi bir gerekçe ile veto yetkisini kullanabilir. Böyle bir durumda, Milli Meclis'in bu yasama kararını yeniden görüşmesi gerekir; bununla birlikte, Milli Meclis, Federal Meclis'in vetosunu "ısrar oyu (Beharrungsbeschluss)" ile aşabilir. Federal Meclis bir kanunun yasalaşmasını sadece, eğer bu kanun eyaletlerin yetkilerini değiştirmeye yönelik ise engelleyebilir. Buna "mutlak veto hakkı-yetkisi" denir.

Federal Meclis üyelerinin hükümete soru önergesi verme hakkı bulunur. Ayrıca, yeni kararlar alma ve AB ilişkilerinde aktif rol üstlenme konularında yetkileri vardır.

3.2. Yürütme

Avusturya, 9 federe devletin (eyaletin) bir araya gelmesi ile oluşan, federal bir devlettir. Devlet başkanlığı görevini halk tarafından altı yıllık süre ile seçilen Cumhurbaşkanı (Federal Başkan) üstlenir. Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın uygulanmasını, anayasal kurumlar arasındaki uyum ve koordinasyonu gözetir. Cumhurbaşkanı, anlaşma ve kanunları onaylar, federal şansölye (başbakan), yardımcı şansölye, bakan ve diğer yetkilileri tayin eder. Cumhurbaşkanı aynı zamanda meclisi toplar, fesheder ve tatile sokabilir. Ancak, Avusturya'da Cumhurbaşkanı'nın, mümkün olduğunca yetkilerini kullanmaması yönünde bir eğilim gözlenir. Cumhurbaşkanı, teorik olarak yasa tasarılarını veto etme ve parlamentoyu feshetme yetkisine sahiptir, ancak bugüne kadar böyle bir yetki kullanımına tanık olunmamıştır (Çapar, 2013).

Federal devlet, ekonomi politikası yanı sıra, federal yasama, dış ilişkiler ve savunma politikaları gibi konularda anahtar görevlerden sorumludur (Coordination Unit, 2011: 12).

Federal hükümetin başında federal şansölye yani başbakan bulunur. Her eyaletin başında seçimle gelen eyalet başkanları vardır. Eyaletlerin yasama

yetkileri, yürütme güçleri ve bütçe özgürlükleri vardır (Coordination Unit, 2011: 12; Büyükelçilik, 2014: 58).

Yasama yetkileri olmayan belediyeler, en küçük yönetim birimleridir. En küçük belediye Tirol Eyaleti'nin 64 nüfuslu Gramis köyünde bulunmaktadır (Büyükelçilik, 2014: 58). Yasama yetkileri olmasa da belediyeler, genel düzenleme yapabilir ve uygulamada, federal devletin pek çok idari görevini yerine getirirler. Belediyeler Anayasa'nın koruması altında ve Anayasa ile tanımlanmış yetkilere sahip bağımsız idari kurumlardır. Her ne kadar federal gözetim altında olsalar da, bu alanda diğer otorite ve kurumların hiyerarşik biçimde emirleri altında değillerdir (Coordination Unit, 2011: 12).

3.3. Yargı

Yasama etkinliklerinin Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabi olduğu Avrupa hukuk sistemine (civil law system) sahiptir. Adalet Yüksek Mahkemesi (Supreme Court of Justice), Anayasa Mahkemesi (Constitutional Court) ve İdare Mahkemesi (Administrative Court) olmak üzere üç yüksek mahkeme bulunmaktadır (Factbook, 2014). Adalet Yüksek Mahkemesi yargıçları yürütme tarafından aday gösterilirler ve Federal Başkan tarafından atanırlar. Anayasa Mahkemesi yargıçları yürütmenin birkaç branşı tarafından aday gösterilirler ve Federal Başkan tarafından atanırlar. Bu iki mahkeme yargıçları ömür-boyu hizmet verirler. İdare mahkemesi yargıçları yürütmenin branşları tarafından aday gösterilirler ve Federal Başkan tarafından atanırlar. Bu mahkemede görevlendirilen yargıçların görev süreleri başkan tarafından belirlenir (Factbook, 2014).

Yüksek mahkemeler dışındaki alt mahkemeler, 4 istinaf mahkemesi, 20 bölgesel (regional) mahkeme, 20 ilçe (district) mahkemesi ve daha dar yargı alanını kapsayan (county) mahkemeler olarak sıralanmaktadır (Factbook, 2014).

4. AVUSTURYA'DA KAMU YÖNETİMİ

Avusturya'da yönetim, federal devlet, eyaletler ve belediyeler tarafından biçimlendirilir. Ayrıca bazı durumlarda, diğer kendi-kendini yöneten kurumlar, odalar gibi, da yönetimi etkiler (Coordination Unit, 2011: 13).

Avusturya'da kamu yönetimi kural olarak, tekli (monocratic organisation) ve çoklu (collegial organisation) örgütlenme biçiminde iki temel ilkeye dayanır. Birincisinde, bir kişi (görevli) görevlerin yürütülmesini üstlenir. So-

nuçların sorumluluğu da bu kişinin üzerindedir. İkincisinde, bir grup insan ortak olarak görev ve sorumlulukları üstlenir. Ancak ikincisi çok yaygın değildir.

4.1. Federal Yönetim

Avusturya Federal Anayasası güçler ayrılığı ilkesine dayanır. Yürütme, yargı ve yasama (bu işlev federal düzeyde Milli Meclis ve Federal Meclis tarafından, eyalet düzeyinde eyalet meclislerince yerine getirilir) her düzeyde ve durumda ayrı biçimde ele alınır.

Federal hükümet ve hükümet üyelerinden meydana gelen federal yönetimin (Bundesverwaltung) başında Cumhurbaşkanı yer alır. Federal Hükümet (Bundesregierung) federal şansölye (başbakan), şansölye yardımcısı ve diğer federal bakanlardan oluşur. Cumhurbaşkanı federal şansölyeyi tayin eder. Federal şansölye, devletin başına (Cumhurbaşkanı) federal bakanlar ve devlet sekreterlerinin atanmasına ya da azledilmesine ilişkin öneri götürür. Nihai işlemi Cumhurbaşkanı yapar. Federal hükümet, parlamentonun gözetimi altında görev yapar.

Federal şansölye, federal bakanların üstünde bir konuma sahiptir. Kısa süreliğine Cumhurbaşkanı'nı temsil edebilir. Ancak, federal hükümet görevlerini ortak hareket eden (collegial) bir organ olarak yerine getirir. Dolayısıyla federal şansölye, federal hükümetin, kolektif sorumluluğu kapsamında sorumluluk üstlenir. Federal bakanlar, görev ve sorumluluk alanlarında işlerin günlük işleyişi ile ilgili federal şansölyenin emri altında değildir (Şeker ve Şeker, 2004: 4; Coordination Unit, 2011: 14). Sonuçta federal şansölye, diğer federal bakanlardan üstün değildir. Aslında, "eşitler arasında birinci" tabiri federal şansölye için oldukça uygun düşmektedir.

Devlet sekreterleri, federal şansölyenin önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca atanır ya da azledilir. Devlet sekreterleri hükümetin bir parçası sayılmaz, ancak federal bakanlara günlük işlerin yürütülmesinde yardımcı olur ve gerektiğinde onları parlamentoda temsil ederler (Coordination Unit, 2011: 14).

Federal bakanlıkların başında federal bakanlar bulunur. Bakanlıkların sayısı, görevleri ve yapılanmaları Federal Bakanlıklar Kanunu ile belirlenmiştir. Federal bakanlar, bakanlıkları kendi sorumlulukları altında (monocratic organisation) yönetir. Dolayısıyla Federal Bakanlar, bakanlıklarda yasal düzenlemelere uygun biçimde işlerin yürütülmesi için karar alır ve bu kararların sorumluluklarını üstlenir.

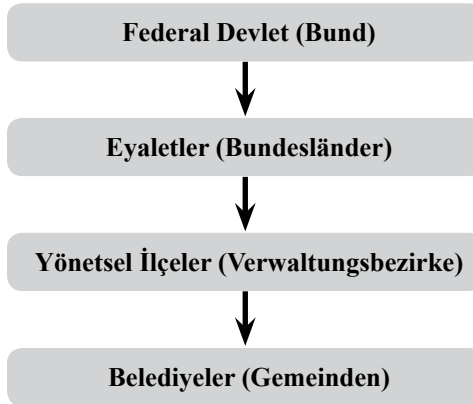
Federal şansölye ise, federal başbakanlığın (Bundeskanzleramt) en üst yönetici konumundadır.

Avusturya yönetim sisteminde doğrudan federal yönetim ve dolaylı federal yönetim kavramları bulunmaktadır. Doğrudan federal yönetim terimi, özel olarak federal düzeye ayrılmış görevlerin federal otoriteler tarafından yapılması anlamına gelir. Bu alanda son karar mercii, genellikle yetki federal bakandır. Federal otoriteler tarafından doğrudan yürütülen görevler, Federal Anayasa'da belirlenmiştir. Bu görevlerin yürütülmesinde eyaletler ve belediyelerin herhangi bir müdahalesi söz konusu değildir (Coordination Unit, 2011: 15).

Dolaylı federal yönetim ilkesi, federal düzeyde yapılması zorunlu olmayan görevlerin daha alt düzeylere devredilerek yapılmasının sağlanması anlamına gelmektedir (Coordination Unit, 2011: 15). Kural olarak, eyalet valileri ya da onların altındaki otoritelere yetki devredilmektedir. Bu alanda kıstasların belirlenmesi ve kararların alınması doğrudan federal düzeyde yapılıyorsa, eyaletlerin rızasına (onayına) ihtiyaç duyulmaktadır.

Örgütlenme bakış açısından, bu ilke bir yerelleşme anlamını içinde barındırır (Coordination Unit, 2011: 15). Bu bağlamda yerelleşme, görev ve yetkilerin yasal düzenlemelere uygun olarak alt düzeylere devredilmesine işaret eder. İlke bazında, alt düzey otoriteler, mevzuata uygun biçimde karar alma serbestliğine sahiptir. Ancak alt otoriteler üst otoritelere rapor vermekle ve üst otoritelerden gelen emirlere uymakla yükümlü kılınabilirler.

Grafik 2.1: Federal Yönetim Yapısı



Kaynak: Coordination Unit (2011: 13)

Kural olarak, dolaylı federal yönetimin en alt düzeydeki görevleri eyalet organlarınca, örneğin bir kamu görevlisinin sorumluluğu altında çalışan ilçe örgütlenmeleri (administrative districts) tarafından, yerine getirilir (Coordination Unit, 2011: 15). Dolaylı federal hizmetler bağlamında ilçe örgütlenmeleri, eyalet valilerinin ast birimleri olarak işlev üstlenirler. Devlet yönetiminin temsilcisi olarak eyalet valileri, federal yönetimin orta düzeyinde yetkilendirilmiştir. Eyalet valilerine, görevlerini yerine getirmeleri yönünde yardımcı olması için Eyalet Yönetim Ofisleri kurulmuştur. Bu ofislerin başında, yasal olarak gerekli hukuk eğitimlerini almış kamu görevlileri “Eyalet Hükümeti Ofisi Başkanı” sıfatı ile görev üstlenirler (Coordination Unit, 2011: 15).

Kendilerine özgü seçilmiş organları olmayan ilçeler, sadece yönetim amacıyla oluşturulmuş birimlerdir. Ayrıcalıklı şehirlerde (chartered cities) ilçe yönetimi görevleri belediyenin kurumları tarafından üstlenilir (Coordination Unit, 2011: 13).

4.2. Eyalet Yönetimi

Eyaletin yönetiminde en üstte eyalet hükümetleri yer alır. Bu hükümetler, ilçelerin üzerinde bulunur. Eyaletlerde tekli yönetime (monocratic organisation) dayanan organizasyonlar daha yaygındır. Ancak eyalet hükümeti çoklu yönetim (collegiate body) ilkesine uygun olarak, ortak karar alır ve uygular (Coordination Unit, 2011: 13).

Eyalet hükümetlerinin başında, eyalet valileri bulunur. Bu valiler ikili bir işleve sahiptir. Bir yandan, federal hükümetin temsilcisi olarak, federal görevleri yürütmekten (dolaylı federal yönetim) sorumludurlar, diğer yandan, eyaleti temsil ettiğinden, eyalet hükümetinin üyesi olarak eyaletle ilgili görevleri de üstlenirler.

Eyalet yönetimi, eyalet hükümetlerinin görevidir. Bir eyalet hükümeti vali (Landeshauptmann/Landeshauptfrau), yardımcıları ve diğer hükümet üyelerinden (Landesräte) oluşur (Dışişleri Bakanlığı, 2014).

Vali Cumhurbaşkanının huzurunda, Anayasa üzerine yemin ederek görevine başlar. Eyalet hükümetinin diğer üyeleri valinin huzurunda yemin ederek görevlerine başlarlar (Dışişleri Bakanlığı, 2014).

Eyaletle ilgili konularda, vali diğer hükümet üyeleri üzerinde bir yetkiye sahip değildir. Eyalet için önemli konularda eyalet hükümeti ortak karar organı (collegiate body) olarak karar alır. Ancak dolaylı (indirect) federal yö-

netim alanında vali, idari bir otorite olarak hareket eder (Dışişleri Bakanlığı, 2014). Federal bakanlar tarafından verilen yetki ve emirler doğrultusunda eyalet hükümetinin diğer üyelerine emir verme yetkisine haizdir.

Eyalet parlamentosu (Landtag) eyaletlerde yasama gücünü kullanır. Parlamento üyeleri halk tarafından seçilir. Eyaletteki yasalar, eyalet meclisinden geçmeli, bu onaylanmalı, ikinci imza ile tasdik edilmeli ve vali tarafından resmi gazetede yayınlanmalıdır (Dışişleri Bakanlığı, 2014). Eyalet meclisinden geçen bir yasa yayımlanmadan önce, vali federal başbakanlığı yasa hakkında bilgilendirmelidir.

Eğer devletin bir yasasına göre, parlamentodan geçen yasa federal organlar ile işbirliği içinde uygulanması gerekiyorsa, bu durumda Federal Hükümetin onayı gerekmektedir.

Cumhurbaşkanı, Federal hükümetin önerisi ve Bundesrat (Eyaletler Meclisi) 'ın onay vermesi üzerine, bir eyalet meclisini feshetme yetkisine sahiptir. Ancak bu fesih işlemi, aynı gerekçelerle sadece bir defa uygulanabilmektedir (Dışişleri Bakanlığı, 2014).

4.3. Belediyeler

Belediye yönetsel birimdir, yerel yönetimdir ve kendi-kendini yöneten kurumdur (Coordination Unit, 2011: 16). Belediye, kendi görev alanında kendi görevleri bağlamında tam yetkiye sahiptir. Bu yetki, Federal Anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Bu konularda devletten gelecek herhangi bir emre boyun eğmezler. Belediyeler kendi yetki alanlarında tüm görevleri açıkça belirlemek ve yerine getirmekle yükümlüdürler. Viyana şehri, hem belediyedir, hem de eyalettir. Bu bakımdan bir istisna oluşturur.

Öte yandan, federal devlet ve eyaletler, federal ya da eyalet yasaları ile belirli görevleri belediyelere devredebilir (yetki devri). Buna devredilmiş yetki alanı denilir (Coordination Unit, 2011: 16). Bu görevlerin yapılmasında belediye, devlet ya da eyaletten gelen emirlere uymak zorundadır.

Belediyelerin görev ve yetki alanı sadece kamu yönetimi ile sınırlandırılmamıştır. Federal Anayasa belediyelere bağımsız ekonomik kişilik (tüzel kişilik) de tanımaktadır (Coordination Unit, 2011: 16). Bu sebeple belediyeler genel ekonomiye katkı sağlamakta, kendileri sanayi ve ticaret alanlarında girişimlerde bulunmakta ve işletmelerini yönetmektedir.

Belediye meclisi (Gemeinderat), Belediye Başkanı (Bürgermeister) ve Belediye Encümeni (Gemeindevorstand) her belediyede bulunması zorunlu organlardır. Ayrıca her belediyede Belediye Meclisi Ofisi ve belediye hizmetlerini yerine getirmekle ödevli yürütme organı (Vollzugsorgan der Gemeinde) bulunur.

Belediye meclisi seçimle gelir. Belediyenin ana karar organıdır. Belediyenin diğer organlarının iş ve işlemlerini gözetim altında bulundurur.

Belediye encümeni, belediye meclisince seçilir. Halk arasında belediye hükümeti olarak bilinir. İmtiyazlı bir şehir olan Viyana'da ise, şehir senatosu olarak adlandırılır. Esas olarak belediye meclis kararları için ön-danışma işlevi üstlenir. Bununla birlikte, sınırlanmış bir alanda karar alma yetkisine de sahiptir.

Belediye başkanı, belediye meclisince seçilir. Eğer eyalet anayasası doğrudan seçim öngörüyorsa, seçmenlerce belirlenir. Viyana belediye başkanı aynı zamanda Viyana Eyalet Valisi olduğu için doğrudan seçmenlerce seçilememektedir. Belediye başkanı, belediyenin kendi görev alanındaki iş ve işlemler için belediye meclisine karşı; devredilmiş yetki alanına ilişkin iş ve işlemler için ise ilgili federal ya da eyalet organlarına karşı sorumludur. Devredilmiş yetki alanına ilişkin iş ve işlemlerde adı geçen organların emirlerine tabidir.

Belediye meclisi ofisi belediye hizmetlerinin yönetilmesini üstlenir. Belediye başkanı ve belediye meclisine bağlı olarak çalışır. Viyana dahil 15 imtiyazlı şehirde görevler ilçe komitelerince yürütülmekte ve belediye meclisi ofisinin yerini ilgili belediye organları ve şehir yönetimleri (Magistrat) almıştır (Coordination unit, 2011: 18).

4.4. Polis ve Güvenlik Yönetimi

Avusturya yönetim sisteminde kolluk görevleri, kamu düzeninin bozulmasına veya toplumun huzuruna yönelik tehditleri önleyici ya da giderici nitelikte alınan resmi önlemleri ifade eder. Bu terim, federal devlet, eyalet ya da belediye olmak üzere her yönetim düzeyindeki resmi işlevlerin, bir kamu gücü ajansı biçimine dönüşerek hareket etmesini içerir. Bu ajanslar, toplum içinde kanunların ihlali ve kamu düzenini bozmaya yönelik girişimleri ya da vatandaşlara yönelik tehditleri önlemek ya da tesirsiz hale getirmekle karşı karşıya kaldığında, gerekirse zor kullanmaya yetkilidir. Avusturya'da güvenliğin sağlanmasına yönelik görev ve sorumluluk üstlenen polisler dışında,

pazar polisi, sağlık polisi, inşaat denetimi gibi alanlarda görev yapan kolluk birimleri de mevcuttur (Coordination Unit, 2011: 43).

Federal İçişleri Bakanı, ülkenin en yüksek kanun uygulama otoritesi konumundadır. Eyaletlerde federal otorite biçiminde kurulmuş olan Güvenlik Müdürlükleri, federal bakanın emri altındadır. İlçe örgütlenmeleri ve federal polis müdürlükleri, Güvenlik Müdürlüklerinin altında kolluk görevi üstlenirler. Federal polis müdürlükleri hükümet genelgesi (decree) ile kurulur. Başka bir ifadeyle, federal hükümet; federal polis müdürlüklerinin, nerede konuşlanacağına ve dolayısıyla nerede ilçe örgütlenmelerinin, kendilerine görev tevdi edilmedikçe güvenlik görevi üstlenmeyeceklerine karar vermektedir (Coordination Unit, 2011: 43).

Avusturya'da 2005 yılında, Federal Güvenlik Polisi (Bundessicherheitswache), genel federal polis (Gendarmerie) ve Kriminal Soruşturma Teşkilatı (KriminalbeamtInnenkorps), Federal Polis Teşkilatı (Bundespolizei) çatısı altında birleştirilmiştir (Coordination Unit, 2011: 43).

4.5. Viyana'nın Yönetimi

Viyana Şehri, Avusturya'da özel bir konuma sahiptir. Viyana, Avusturya'nın federal başkenti olduğundan en yüksek otoritelere ev sahipliği yapar; Avusturya Cumhuriyeti'nin bir eyaletidir; ve imtiyazlı şehir yasal statüsü ile bir belediyedir. Dolayısıyla şehir meclisi-eyalet meclisi, encümen-eyalet hükümeti ve belediye başkanı-eyalet valisi olmak üzere ikili işlev üstlenmektedir (Şeker ve Şeker, 2004: 18).

Viyana şehir Yönetimi, hem Viyana Şehri'nin belediye meclis ofisi, hem de Viyana yönetsel ilçe yönetiminin merkez ilçe otoritesidir (Coordination Unit, 2011: 27). Ayrıca, Viyana Eyalet Hükümeti'nin ofisi olarak da hizmet verir.

Şehir yönetimi, başkan, yürütücü şehir meclisi üyeleri, başyönetici (chief executive director) ve yeterli sayıda personelden oluşur.

Şehir yönetiminin baş yöneticisi, iç hizmetlerin başı olarak, özellikle önemli role sahiptir. Aynı başkan gibi baş yönetici, şehir yönetiminin yürütücü şehir meclisi üyeleri dışındaki tüm personelin amiri konumundadır. Baş yöneticinin, şehir yönetiminin başı olarak başkanı temsil edebilme özelliği bulunur.

Viyana’da belediyenin 23 ilçe ofisi (Magistratische Bezirksämter) bulunmaktadır (Viyana, 2014). İlçe ofisleri, resmi olarak tek bir kamu yönetimi otoritesi olan şehir yönetiminin parçası konumundadır. İlçe ofislerinin başında, yasal olarak gerekli hukuki eğitimi almış kamu görevlileri (kaptan-kaymakam) bulunur. Bu görevliler ilçenin ihtiyacına göre yeterli sayıda personel ile desteklenir. Bu ofisler, Viyana Şehir Yönetimi’nin Yetki Tahsis Belgesi çerçevesinde kendilerine tevdi edilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür (Coordination Unit, 2011: 29).

Viyana Şehri’nin özel konumu, güvenlik konusunda da yansımaları bulmaktadır. Viyana Polis Müdürlüğü’nün Başkanı, aynı zamanda Viyana Eyaletinin Güvenlik Müdürlüğü görevini üstlenmektedir. Böylece Viyana’da ilçelerin bağlı olduğu otorite, örneğin Viyana Şehir Yönetimi, herhangi bir genel polis görevi üstlenmemektedir.

Federal Anayasa’ya göre, Federal Polis Otoritesi’nin konuşlandığı şehir olmasından dolayı Viyana’da, hiç bir yerel yönetim otoritesi kendi polis kuvvetini oluşturamamaktadır.

SONUÇ

Avusturya Cumhuriyeti I. Dünya Savaşı’nda yıkılan imparatorluğun başkenti ve merkez toprakları üzerinde ulus-devlet biçiminde kurulmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında ise tarafsız bir devlet statüsü ile II. Cumhuriyet dönemi başlamıştır. 1995 yılında AB üyesi olmuştur.

Avusturya, federal bir devlet olarak dokuz eyaletten oluşmaktadır. Belli görevleri uhdesinde bulunduran Federal Devlet, diğer görevleri yerine getirmek üzere ülke toprakları üzerinde örgütlenen eyaletler ve belediyeler vardır. Doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, Federal Hükümetin Şansölyesi ve diğer üyelerini atamaktadır. Federal hükümetin yanı sıra her eyaletin de eyalet hükümetleri vardır. Eyalet hükümetinin başı olan vali, Cumhurbaşkanı huzurunda yemin ederek görevine başlar.

Eyaletler ve belediyeler, kendilerine bırakılan görevlerin yerine getirilmesinde özerk konumdadırlar. Bununla birlikte belediyeler üzerinde Federal Devletin genel bir gözetim ve denetim yetkisi bulunmaktadır. Öte yandan, Federal Devletten devredilen görevler konusunda eyaletler ile Federal Devletten ya da eyaletten devredilen görevler konusunda belediyeler üste tabi olarak görev ve yetkilerini kullanırlar.

Eyaletlerde ve ayrıcalıklı şehirlerde sadece yönetim amacıyla oluşturulmuş ilçeler vardır. Bu ilçelerin kendilerine özgü seçilmiş organları yoktur. Eyalet ya da belediye yönetim yapısının bir parçası olarak hizmet verirler. Başlarında bu konuda eğitim almış bir kamu görevlisi bulunur ve bu görevlini emri altında yeteri kadar personel çalışır.

Avusturya yönetim sisteminde bir yandan federal yönetim ile yerel yönetimler arasında özenle ayrılmış görev ve yetki alanları bulunurken, diğer yandan federal yönetim ile yerel yönetimler arasında birbirleriyle iç-içe geçmiş görev ve yetki alanları da bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- Büyükelçilik (2014) *Avusturya&Turkei-Tarihi Dostluk*, İkinci Baskı, Ankara: Ankara Avusturya Büyükelçiliği.
- Coordination Unit (2011) *The Organisation of the Vienna City Administration*, Vienna: Vienna City Administration.
- Çapar, S. (2013) “Avusturya ve Parlamentosu”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran, Sayı 156: 94-96.
- Dışişleri Bakanlığı (2014) “Avusturya Hakkında Bilgiler”, Avusturya Dışişleri Bakanlığı, <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/austria/facts-and-figures/history.html>(29.03.2014).
- Factbook (2014) “Avusturya Üke Profili”, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/au.html>(29.03.2014).
- Viyana (2014) “Viyana'nın Yönetimi” <http://www.wien.gv.at/english/politics/translation/district.htm>(06.04.2014).
- VTM (2005) “Avusturya Ülke Profili”, Viyana Ticaret Müşavirliği, www.musavirlikler.gov.tr/upload/A/ülke%20raporu%202005.doc(29.03.2014).
- Wikipedia (2014) “Austria”, <http://tr.wikipedia.org/wiki/Austria>(29.03.2014).
- Şeker, D. B. ve G. Şeker (2004) “Avusturya Devletinde Kamu Yönetimi”, *Uluslararası İnsanbilimleri Dergisi*, 1/1: 1-26.

BİRLEŞİK KRALLIK

Biröl EKİCİ

YÖNETİCİ ÖZETİ

Avrupa Birliğinin en büyük üçüncü ekonomisi ve geçen yüzyıl başlarında dünyanın güneş batmayan imparatorluğu olan Birleşik Krallığın Yönetim Sistemi, modern devlet yapı ve kurumlarının yanı sıra geleneksel değerleri de içinde barındırmaktadır. Tüm dünyada 1980'lerden sonra yaşanan Yeni Kamu Yönetimine geçişin öncü ülkelerinden olan İngiltere'de yönetimin reformu sürekli gündemde kalan bir konudur.

İngiliz Yönetim Sisteminin belki de en ayırt edici özelliklerinden biri demokrasiye öncülük eden parlamentosudur. Yüksek mahkeme dâhil hiçbir gücün Parlametonun gücünü ve yetkisini sınırlandırma yetkisi bulunmamaktadır. Diğer yandan başbakanların son yıllarda artan gücü sebebiyle parlamenter sistemin başkanlık sistemine doğru kaydığı da iddia edilmektedir. İngiltere'de Parlamenter Sistemin en önemli özelliği olan güçler ayrımı geçerlidir. Fakat Başbakanın gücünden dolayı yasama ile yürütmenin *güçler kaynaşımından* da söz edilmektedir.

Demokrasisi tüm dünyaya örnek olan bu ülkede Kraliçe sembolik görevleri yürütmektedir. Görevdeki Kraliçenin tüm çabalarına rağmen monarşinin kaldırılması zaman zaman gündeme gelmekte ancak yapılan kamuoyu araştırmalarında halkın büyük çoğunluğunun hâlâ kurumun devamından yana görüş bildirdiği ortaya çıkmaktadır.

Birleşik Krallıkta geleneksel kurumların başında yerel yönetimler gelmektedir. Demokrasinin en yoğun yaşandığı yer olan yerel yönetimler son 50 yıldır eğitim, ulaşım, konut, sosyal hizmet ve çevre hizmetleri başta olmak üzere merkezin istediği görevleri yürüten, performans ölçümüne ve aşı-

rı denetime tabi tutulan, merkezi yönetimin güvenmediği kuruluşlar haline gelmiştir. İngiltere’de söylem daima yereldir. Fakat gerçek şudur ki ülke aşırı merkeziyetçi bir sisteme sahiptir. Son yarım yüzyıldır gerçekleştirilen reformlarla artık yerel yönetimler merkeze bağımlı, merkezin taşradaki ajanı gibi çalışmaktadır. Yerel yönetimlerde meclis egemenliği geçerlidir. Ülkede halk tarafından doğrudan seçilen belediye başkanı sistemine geçilmesi son yılların parti programlarının değişmez gündemidir.

Tarihi süreçte Birleşik Krallığın bütünleşmesi hiç kolay olmamıştır. Bütünleşme çabalarının yanı sıra merkezden uzaklaşma çabaları da sık sık gündeme gelmektedir. 20. yüzyılın sonlarına doğru milliyetçilik akımlarının güçlenmesi nedeniyle İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’ya yetki devirleri yapılmıştır. Yüzyılın sonunda çıkarılan Kanunla referandumlar yapılmış, yetki devirleri başlamış, yerel meclis ve parlamentoların yetkileri artırılmıştır. Merkezden uzaklaşma süreci devam etmektedir.

GİRİŞ

Birleşik Krallık, Galler, İngiltere, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan meydana gelir. 64.023.600 olan nüfusun %84'ü İngiliz, %8'i İskoç, %5'i Gallerli ve %3'ü İrlandalıdır. Halkın %80'i kentlerde yaşamaktadır.

Birleşik Krallık, AB üyesidir. AB üyeliği, ülkeleri ekonomik, sosyal ve idarî yönden önemli değişiklikleri yapmaya zorlamaktadır. Ancak Birleşik Krallıkta, üyelik nedeniyle yaşanacak değişimlere karşı direnç ve tartışmalar oldukça yüksektir ve birçok alanda düzenleme yetkisi hâlâ ülkenin kendi elindedir. Ortak para birimi Avro sistemine dahi katılmayan ülkede, Avrupa Birliği konuları, politikanın ve akademi dünyasının önemli bir tartışma konusudur.

Birleşik Krallık, dünyanın önde gelen ticaret ve finans merkezidir. Almanya ve Fransa'dan sonra Avrupa'nın üçüncü büyük ekonomisidir. Kişi başına milli gelir 37.300 ABD dolarıdır (2013 tahmini). 2008 yılında krizin ağır bir şekilde vurduğu ülkede işsizlik oranı %7,2'dir.

İngiliz İmparatorluğu denizcilik ve endüstri alanında en güçlü olduğu 19. yüzyılda dünyanın dörtte birine yayılmıştı ve “*üzerinde güneş batmayan imparatorluk*” olarak anılıyordu. 20. yüzyılda yaşanan iki dünya savaşı nedeniyle gücünü kaybetti. 20. yüzyılın ikinci yarısında ise imparatorluk çözüldü. Ancak Birleşik Krallığın eski sömürgeleri, İngiliz Milletler Topluluğu (Commonwealth of Nations) adı altında ekonomik ve siyasi işbirliklerini sürdürmektedir. Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin 5 daimi üyesinden biri ve NATO'nun kurucu üyesidir.

İmparatorluğun büyümesi ve kapitalizmin gelişmesi sürecinden etkilenen Birleşik Krallık Kamu Yönetimi Sistemi, Kıta Avrupası'ndan yapılanma, yetki paylaşımı, bürokrasi ve yönetici sınıfın oluşumu açılarından oldukça farklıdır. Ülkenin demokratik niteliği ve bunun yansımaları olan kamu yönetimi sistemi, demokrasisini geliştirmek isteyen ülkeler tarafından sıklıkla model olarak alınmaktadır.

İngiltere parlamenter demokrasi ile yönetilen anayasal bir krallıktır. Kraliyetin/tahtın/tacın¹ sorumsuzluğu esas olup sembolik görev ve yetkilere sahiptir. Birleşik Krallık, yazılı olmayan anayasasıyla, parlamento üstünlüğüne dayanan yönetimiyle tarihten gelen özgün bir yapı taşımaktadır. Bu çalışmada İngiltere'nin yönetim yapısı çok yönlü biçimde ele alınmaktadır.

1 Yazılı kaynaklarda Kraliyet yanında, Taht ve Taç (Crown) ifadeleri de kullanılmakla birlikte bu ifadelerin tümü kraliçeyi kastetmektedir (Turpin ve Tomkins, 2011: 366).

1. YASAMA

“İngiliz Parlamentosu, bir kadını erkek, bir erkeği kadın yapmak dışında, her şeyi yapabilir” (İsviçreli yazar De Lome, 18. yüzyıl).

İngiltere, parlamenter rejimin doğduğu ve halen uygulandığı bir ülkedir. İngiliz Parlamentosu (Westminster) genellikle parlamentoların anası olarak tarif edilir (Garnett ve Lynch, 2009: 6). Dünyanın en eskilerinden olan parlamento iki kamaradan oluşur. Avam Kamarasının (Hause of Commons) üyeleri 18 yaşın üzerindeki halk tarafından beşer yıllık dönemler için seçilir. Lordlar Kamarasının (House of Lords) üyeleri ise genellikle ömür boyu görev yapmak üzere Kraliçe tarafından tayin olunan soylular, din adamları, lord ve leydi unvanını alan deneyimli kişi ve politikacıdır.

1.1. Lordlar Kamarası

Lordlar Kamarası, parlamentonun üst kanadıdır. Lordlar Kamarasında üye sayısı sabit değildir. 2015 yılı Kasım ayı itibarıyla 820 üyesi bulunmaktadır. Kraliçe her yıl Parlamentosunun açılış konuşmasını² Lordlar Kamarasında yapmaktadır. Kanun teklifleri parlamentoya hem Lordlar Kamarası hem de Avam Kamarası tarafından sunulabilir. Lordlar Kamarası üyeleri de Avam Kamarası üyeleri gibi kabinede bakan olarak görev alabilirler.

Lordlar Kamarası üyeliği, asilzadelerin bazıları için doğuştan gelmektedir. 2014 yılı itibarıyla halen 92 üye doğuştan asilzade olarak miras yoluyla Kamarada oturmaktadır.

Lordlar Kamarasına, Avam Kamarasının önceki başkanı başkanlık eder. Üyeler maaş almazlar. Parlamentosunda asıl gücü elinde bulunduran genel seçimle işbaşına gelen ve siyasal egemenliğin kullanıcısı durumunda olan Avam Kamarasıdır. Bu nedenle İngiliz Parlamento Sistemine bir kanadı zayıf iki kamaralı parlamento da denilmektedir.

Lordlar Kamarası, yasaları ve kamu politikalarını inceler ve görüşlerini bildirir. Böylece politik sürece değer katmaktadır. Seçilmiş üyelere sahip olmaması gerçeği hükümet ve kamu politikaları açısından meşruiyet tartışmasına neden olmaktadır. Aynı şekilde üyelerinin seçilmişlerden oluşmaması sürekli tartışmalara ve reform konusu edilmesine neden olmaktadır. Lordlar

2 Açılış konuşmasında Kraliçenin okuduğu metnin mutlaka bakanlar tarafından yazılması zorunludur.

Kamarasının ne olacağı konusu İngiliz politik hayatının yüz yıllık tartışma konusudur (Jones ve Norton, 2010: 376). Lordlar Kamarasının 1911 tarihli Parlamento Kanunu'nun kabulüne kadar Avam Kamarası tarafından çıkarılan yasaları veto etme yetkileri varken bugün bu güçlerini yitirmişlerdir. 1949 yılında Lordlar Kamarasının yetkileri üzerindeki sınırlamalar artırılmıştır. Avam Kamarası Lordlar Kamarasının reddine rağmen yasa tasarısını aynen kabul ederse Lordlar Kamarası yasa tasarısını reddetse bile onaya gönderilmektedir. Tony Blair'in Başbakan olduğu 1997 yılından bu yana da Lordlar Kamarasının reformu gündemdedir. Kamarada asilzade üyeliğine son verilmesi üzerinde çalışılmış, bu konuda yasa tasarıları parlamentoya sunulmuştur. 2006 yılı Nisan ayında *The Times* tarafından yapılan bir araştırmada araştırmaya katılanların %72'si "*Lordlar Kamarasının meşruluğu için en az yarısının seçimle işbaşına gelmesi gerekir*" cevabını vermişlerdir. Ankete katılanların %75'i yine "*Lordlar Kamarasının seçime dayalı politikadan bağımsız kalması, tecrübeli insanların görev alması gerektiği*" yönünde cevap vermişlerdir (Russell, 2007: 8). Anket sonuçları da göstermektedir ki halkın bu konuda kafası epey karışıktır. 2010 yılında iktidara gelen Cameron Hükümeti de tamamiyle seçilmiş bir Lordlar Kamarası üzerinde durmaktadır.

1.2. Avam Kamarası

İngiltere'de serbest seçimlerle seçilen milletvekillerinden oluşan Avam Kamarası, halk adına siyasi karar alma yetkisine sahip olan tek heyettir. Halk adına temsil yetkisi bulunan Avam Kamarası üyeleri, uygulamada her konuda meşruiyete dayalı karar alma yetkisine sahiptir. Aldıkları kararların hesabını sadece seçim döneminde halka vermektedirler.

Milletvekillerinin seçim sistemi dar bölge ve çoğunluk esasına göre düzenlenmiştir. Seçimler her 5 yılda bir tekrarlanır. İngiltere'de 523, İskoçya'da 72, Galler'de 38, Kuzey İrlanda'da 17 seçim bölgesi vardır. Her seçim bölgesi bir milletvekili olmak üzere toplam 650 üye çıkarır. Parlamento üyelerinden birisinin ölümü, istifa etmesi veya emekli olması durumunda hemen yapılacak ara seçimle yeni bir milletvekili seçilir.

Meclis egemenliği, İngiliz sisteminin en önemli özelliğidir. Birleşik Krallıkta Parlamentosu denetleyecek bir kurum yoktur. Hukuki açıdan yasama gücüne konulmuş hiçbir sınır yoktur. Yazılı bir anayasa olmaması Parlamentosu oldukça güçlendirmektedir. Geleneksel olarak Parlamentosunun yetkilerini sınırlandıracak bir anayasa yapılması düşünülmemiştir. Parlamento anayasal nitelikli yasaları da adi yasalar gibi kabul eder veya yürürlükten

kaldırır. Parlamento kabul ettiği yasalar için sadece kamuoyuna hesap verir ve onu dikkate alır.

Demokratik bir hükümet sistemine sahip devletlerin hemen hepsinde en azından nazari alanda, anayasanın üstünlüğü ilkesini benimsemişken demokrasinin beşiği olan İngiltere’de Parlâmentonun sınırsız yasama yetkisine sahip bulunması gerçekten ilgi çekicidir (Özbudun, 1968: 59). Parlâmentonun bu gücü karşısında kuvvetler ayrılığı ilkesi ile yürütme ve yargının yasama karşısındaki durumu zaman zaman tartışma konusu hale gelmektedir. Kuvvetler ayrılığı Birleşik Krallıkta bir ilke olarak bulunsa da anayasal sistemin “zayıf bir kuvvetler ayrılığına” sahip olduğu sıklıkla ifade edilmektedir. AB hukukunun da etkisiyle son zamanlarda mahkemelerin yürütmenin eylem ve işlemleri üzerindeki yargısal denetimi gittikçe artmaktadır (Karasu, 2013: 149).

Parlamentoda her vekil tarafından kanun tasarısı sunulabilmektedir. Yıllık parlamento döneminin başlangıç toplantısında Hükümet Programı açıklanır. Kraliçenin konuşmasında o yasama döneminde çıkarılacak yasalar sayılır. Yasalar için hükümet tarafından genel tartışmaların ve fikirlerin yer aldığı “Yeşil Belge” ve hükümetin nihai kararının yer aldığı “Beyaz Belge” hazırlanır. Genellikle yasa tasarılarının üzerinde uzun uzun tartışmak için çok fazla zaman olmaz. Bakanlar kendi görev sürelerinde bir iz bırakmak için yasanın bir an önce çıkmasını isterler. Yine yasa tasarıları, hükümetin görev süresinin son günlerinde yeniden seçimle göreve geldiği takdirde nelerin yapılacağına açıklanması amacıyla ve seçimi müteakip hükümetin kurulmasıyla birlikte hükümet programının açıklanması çerçevesinde kamuoyuna duyurulur. Bakanların sunduğu tasarılar Hükümet Tasarısı, vekilleri sunduğuna ise Özel Vekil Tasarısı adı verilir.

Tasarılar yasalaşmadan önce birkaç aşamadan geçer. İlk aşama, ilk okuma, sonraki ikinci okuma evresidir. Tasarının içeriğinin tartışıldığı ikinci okuma evresinde Parlamento tarafından oylama yapıp tasarı reddedilebilir. İkinci okuma aşamasından sonra yasa tasarısı ilgili komiteye gönderilir. Komiteler tasarıları madde madde inceler ve gerekirse değişiklik önerisi ile birlikte raporunu hazırlayarak geri gönderir. Avam Kamarasında tasarı gözden geçirildikten sonra üçüncü okuma evresine geçilir. Bir değişiklik istemi olmazsa tasarı için üçüncü okuma evresinin bitirildiği ilan edilerek Lordlar Kamarasına sunulur. Lordlar Kamarasının oylaması sonucu tasarı kanunlaşır. Hükümet tasarıları nadir olarak reddedilir.

Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Lordlar ve Avam Kamarasının dışındadır. Parlamentoda genellikle açık oylama yapılır. Avam Kamarası Başkanı partiler üstü ve tarafsızdır.

2. YÜRÜTME

Birleşik Krallıkta politikanın kaynağı her zaman yürütme olmuştur. Önceleri Kraliyet bütün güçleri kendisinde toplamıştı. 18. yüzyıldan itibaren politika oluşturma Kral adına bakanlara, 20. yüzyılda da başbakanın başkanlık ettiği kabineye geçmiştir (Jones ve Norton, 2010: 386).

Yürütme; sembolik olarak Kraliçe, Özel Konsey (Privy Council), Bakanlar Kurulu, Başbakan, Kabine ve idareden oluşmaktadır.

2.1. Kraliçe

Kraliçe, ülkenin birliğinin ve yürütme gücünün sembolüdür. Kraliçe yetkileri sembolik de olsa yürütmenin ve yargının başı, yasamanın önemli bir parçası, silahlı kuvvetlerin başkomutanı, kilisenin yüce yöneticisi, ülkenin değişmez devlet başkanıdır (Eroğul, 1996: 19). Gerçekte Kraliçenin hükümetle ilgili yetki ve görevleri oldukça sınırlıdır. Bakanlar, Kraliçe adına yürütme gücünü kullanırlar. Öyle ki Kraliyetin bütün gücü neredeyse tamamıyla hükümete geçmiştir.

Kraliyet, zayıflamakla birlikte (Turpin ve Tomkins, 2011: 275) İngiliz politik hayatının önemli bir kurumu olmaya da devam etmektedir. 1990 yılından sonra olan olaylar Kraliçeyi zaman zaman zor durumda bırakmıştır. Buna rağmen Kraliçenin monarşinin devamı için kendini adaması, kurumun popülerliğini devam ettirmektedir (Jones ve Norton, 2010: 300). MORİ'nin 2002 yılında yaptığı araştırmaya göre İngiliz halkının %80'i Kraliçenin Birleşik Krallık için önemli olduğunu ifade etmiştir.

2.2. Özel Konsey

Özel Konsey, eskiden çok güçlü olan danışmanlar kuruludur. Geleneksel olarak Kraliçe, istediği kişiyi konseye üye olarak atayabilir. Fakat uygulamada atama hükümetin önerisi üzerine parlamento, yargı ve kilisenin tecrübeli üyeleri arasından yapılmaktadır. Üye sayısı sınırı yoktur ve atanlar ömür boyu görev yapar. 600 civarında üyesi bulunmaktadır. Üyelerin her

toplantıya katılma hakları yoktur. Uygulamada Başbakanın uygun gördüğü bir üye toplantıya katılabilir.

Üyelerin çoğunluğu politikacılarıdır. Başbakan, kabine bakanları, muhalefet partisi lideri doğal olarak üyelik kazanmaktadır. Üyeler, kurul toplantılarını ve içeriğini gizli tutarlar.

Uygulamada Konsey, işlevini yitirmiştir ve sembolik görevleri yerine getiren bir kurula dönüşmüştür. Yardım kurumlarının yönetimi, tıp ve veterinerlik gibi bazı meslek alanları ile ilgili konularda temyiz makamı ve yargı komiteleri vasıtasıyla kolonilerin bazıları için hala temyiz mahkemesi görevlerini sürdürmektedir.

2.3. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu, yürütmenin nihai ve en üst karar alma organıdır. Bakanlar Kurulu, ülkemizdeki Bakanlar Kurulundan farklıdır. Bakanlar Kurulu, bakan, devlet bakanı ve bakan yardımcılardan oluşan bir kurulu ifade eder. Kabine, bakanlar kurulundan farklıdır. Başbakan dâhil 22 kabine bakanı bulunmaktadır. Kabine bakanları öncelikle seçilmiş olanların bulunduğu Avam Kamarasından olmak üzere her iki Kamaradan Başbakan tarafından seçilir. Bakanlar, Başbakanın önerisiyle Kraliçe tarafından atanırlar. Önemli bakanlıklara Avam Kamarasından bakan seçilmektedir. Nadir olarak parlamento dışından da bakan atanabilir. Kabine bakanları kamu kurumlarının da başıdırlar. Ayrıca bakan yardımcısı sayısı 80-90 civarındadır. 2015 Kasım ayı itibarıyla Başbakan David Cameron hükümetinde, 21 kabine bakanı ve diğer bakanların sayısı 100 olmak üzere toplam 122 bakan vardır.

Başbakan ve Bakanlar Kurulu, yürüttükleri politika ve programları ile bunların uygulamasından partisine, seçmenlere, Parlamento'ya ve Kraliçeye karşı toplu olarak sorumludur. Başbakanın Avam Kamarasından mutlaka güvenoyu alması gerekir.

Kabine, Başbakan ve Kabine Sekreteri tarafından önceden belirlenen tarihte her zaman toplanabilir. 1950'li yıllarda haftada iki kez toplanırken şimdilerde haftada bir kez salı günleri toplanmaktadır. Kabine görüşmeleri gizlidir.

Kabinede bakanlar ortak sorumluluğa sahiptir. Bakanlar, kabinede görüşülen konuda itiraz etmiş olsalar bile karara dönüştükten sonra o konuyu desteklemek zorundadır. Aksi takdirde istifa etmesi beklenir. 2003 yılında iki

kabine içinden iki de kabine dışından bakan Irak politikasına katılmadıkları için istifa etmişlerdir.

Bakanların bireysel sorumlulukları da vardır. Bakanlığında hata yapması, politikasının başarısızlıkla sonuçlanması, medya baskısı altında kalması ve kişisel olarak hatalar yapması durumunda bakanlar istifa ederler.

20. yüzyılda Kabinede ortalama olarak 20 bakan bulunmuştur. Kabine bakanlarının çoğu aynı zamanda bakanlıkların da başındadır. Hazine, Dışişleri, İçişleri, Sağlık, Eğitim ve Sosyal Güvenlikten sorumlu bakanlıklar her zaman kabinede yer almışlardır. Kabinede görev alan bakanların politik olarak sorumlu olabilmesi için Parlamentodan atanması zorunludur (Garnett ve Lynch, 2009: 154).

Parlamentonun egemenliği üzerine inşa edilen İngiltere’de yürütme, Parlamenteo karşı sorumludur. Ancak geleneksel olarak iki partili sisteme dayanan politik hayatta halkın çoğunluğunun desteğini alan başbakanların da parlamento karşısında çok güçlü oldukları görülmektedir. Esasen Yasama ve Yürütme arasında kuvvetler ayrımı ilkesi değil, görev ayrımı ilkesi uygulanır. Parlamento ile hükümet arasında parti disiplini nedeniyle güçler kaynaşımı yaşanmıştır. Son yıllarda iki partili gelenekten uzaklaşmış İngiltere’de 1945 yılından sonra ilk kez 2010 yılında Liberal-Muhafazakâr koalisyona kurulmuştur. Seçimlerden ilk sırada çıkan Muhafazakâr Parti ile üçüncü sırada çıkan Liberal Demokratların kurduğu koalisyona hükümetinde Başbakan David Cameron, Başbakan Yardımcısı ise Nick Clegg olmuştur. 2015 yılı 7 Mayıs’ta yapılan seçimlerde Muhafazakâr Parti 650 sandalyenin 330’unu alarak tek başına iktidar olmuş, Cameron hükümeti göreve gelmiştir.

İngiliz sistemine özgü bir başka husus da Gölge Kabinedir (Shadow Cabinet). İktidar partisinin bakanlarının yakından izlenebilmesi için her bir bakanlığa muhalefet partisi de gölge bakanlar atamaktadır. Gölge kabine kurumsallaşmış bir yapıdır (Karasu, 2013: 171). Böylece muhalefet partisi hem hükümeti sorgulayabilmekte hem de gelecek seçimi kazandığı takdirde görevi yürütebileceğini göstermektedir (parliament.uk, 2014).

2.4. Başbakan

Kraliçe, Avam Kamarasında çoğunluğa sahip olan partinin başkanını, başbakan olarak atar. Başbakanın başbakan olmak yanında başka sıfatları da vardır. Başbakanın sıfatı “Başbakan, Kamu Hizmetleri Bakanı ve Hazinesinin Birinci Lordu”dur.

Başbakan, hükümet birimlerinin politika ve faaliyetlerini koordine eder. Bakanları atar, görevden alır, bakanlar arasında görev ve yetki dağılımını düzenler, görevlerini değiştirebilir; kabineye başkanlık eder, kabinenin gündemini belirler, kamu kurumlarının başına kimin geçeceğine karar verir (BBC, istihbarat birimleri ve ordu gibi), onur nişanının kime verileceğine ilişkin Kraliçeye teklifte bulunur. Bunlar resmi gücüdür (Jones ve Norton, 2010: 390). Kraliçeyi hükümet çalışmaları konusunda bilgilendirir. En önemli güçlerinden biri de Kraliçeye seçimlerin ne zaman yapılacağına ilişkin tavsiyede bulunmasıdır. 1918 yılına kadar seçim kararı almak kabineye aitti. Fakat 1918'den itibaren nihai karar her zaman başbakana ait olmuştur (Hennessy, 2000: 68). Parlamantonun maksimum süresi 5 yıldır.

Başbakana yardımcı olmak üzere Başbakanlık Ofisi kurulmuştur. Başbakanlık Ofisi kurulurken İngiltere'de akademisyenler arasında yoğun tartışmalar olmuştur. Başbakanlığın koordinasyon makamı olduğu ve icra makamı olmadığı ileri sürülmüştür. Başbakanlık Ofisinin kurulmasının Anayasa sorunu olduğu, çünkü yetkiler ve görevlerin başbakana değil bakanlara verildiği, hükümetin bakanlıklara dayandığı ifade edilmiştir (Jones, 1983: 79, 84).

Son yıllarda kabinenin eski önemini kaybettiği yönünde akademisyenler tarafından tartışmalar yapılmakta, başbakanın önemli hale gelmesiyle İngiltere'de sistemin yarı başkanlığa dönüştüğü ileri sürülmektedir. Başbakanın konumunun artık *primus inter pares* (eşitler arasında birinci) değil yarı başkan ya da seçilmiş bir monark hatta bir otokrat haline geldiği ortaya atılmaktadır (Jones, 1985: 203; Punnet, 1994: 237). Bu tezi ortaya atanlar başbakanların Kabine, Parlamento ve partisinden bağımsızmış gibi hareket etmeye başladığını, doğrudan halk tarafından seçilmiş gibi davrandıklarını ileri sürmektedirler. Başbakanlar çoğunlukla ulusal arzunun simgesi gibi davranmakta ve hükümete belli bir politikayı benimsetmek için müdahale etmektedir (Thomas, 1998: 79). İngiltere'de başbakan parlamenter sistemle yönetilen diğer ülkelerle kıyaslandığı zaman başbakan çok güçlüdür (Türe, 2003: 210). Başbakan politikanın önemli aktörüdür. Fakat gücü yasalarda tanımlanmamıştır (Garnett ve Lynch, 2009: 138, 140). Genel olarak Başbakanın bakanların bazıları ile dar kapsamlı toplantı yapıp karar almasını da eleştirenler bulunmakta, bunu kabinenin etkinliğinin azalması olarak görmektedirler (Giddings, 1995: 49). Buna karşın kabinenin hükümetteki çekirdek rolü devam etmektedir. Kabine, hükümet politikalarının parlamentoya sunulmadan önce oluşturulduğu, onaylandığı ve kurumlar arasındaki çatış-

maların çözümlendiği, başbakanın bakanlar tarafından sınırlandırıldığı,³ hükümetin görüş birliğine vardığı yerdir (Jones ve Norton, 2010: 395).

Başbakan görevinde kalabilmesi için parlamentonun sürekli desteğini almak zorundadır. Önemli gelişmelerle ilgili olarak Parlamenteoya bilgi vermek ve her hafta çarşamba günü kendisine sorulan soruları cevaplamak zorundadır (Garnett ve Lynch, 2009: 142).

Başbakan meclis desteğini yitirirse istifa eder veya meclisi feshederek seçime gider. Seçime başbakanın seçimden zaferle çıkacağına inandığı dönemde de gidilebilir. Bu yürütmenin elinde güçlü bir silahtır. Bu yetki herhangi bir tarihte kullanılabilir. Bu da iktidar partisi için en uygun olan tarihtir (parliament.uk, 2014).

2.5. Kabine

Kabinede kilit kişi başbakandır. Kabine ve kabine kurullarına başkanlık eder. Başbakan hükümetin en güçlü bakanıdır. Fakat bu gücünü yasaları kullanarak elde etmez. Geleneksel bir gücü vardır (Jones ve Norton, 2010: 389).

Başbakanı ve başbakan yardımcısını desteklemek ve hükümetin etkin bir şekilde işlemlerini sağlamak üzere 2.050 personeli bulunan Kabine Ofisi bulunmaktadır (gov.uk, 2014). Kabine Ofisi, Başbakana bağlı olarak çalışmalarını yürütmektedir (Akbulut, 2003: 72). Kabine Ofisi, sekreterliğin ötesinde ağırlığa ve işleve sahiptir. Ofisin Başında bir bakan bulunmaktadır. Kabine Bürosunda bakana bağlı Kabine Sekreteri bulunmakta olup bu kişi üst düzey bir kamu görevlisidir. Kabine Sekreterinin yanı sıra Müsteşar ve Parlamento Birinci Müşaviri ve Kamu Yönetimi Başkanı da bu büroda görevli üst düzey yetkililerdir.

2001 yılında gerçekleştirilen yeniden yapılanmadan sonra Kabine Ofisinde başında danışmanların bulunduğu Politika ve Hükümet, İletişim ve Strateji, Hükümet ve Politik İlişkiler olmak üzere üç başkanlık kurulmuştur.

Ofis, merkezi yönetim içinde ana eşgüdüm birimidir (Emre, 1997: 24). Bu büro birçok kamu kurumları dışından danışman kuruluşlar tarafından da desteklenmektedir. Başbakan, özellikle dış ilişkiler ve ekonomi konularında uzman danışmanlardan yararlanarak ilgili bakanları kukla durumuna düşüre-

3 Winston Churchill ve Margaret Thatcher gibi güçlü başbakanlar bile bazen kendi politikalarını kabineden yapılan tartışma sonucu geçirememişlerdir.

bilmektedir (Rust, 1969: 137). Başbakanın Kabine Ofisinden başka kendisine görev yapan kurumu bulunmamaktadır. Ayrıca resmi olarak Kabine Ofisinin parçası olan 10 Downing Sokağındaki başbakanın ikametgâhında da 200 personel başbakana yardımcı olmaktadır (Jones ve Norton, 2010: 388).

Önemli işlevi olan kurumlardan biri de kabine kurullarıdır. Önemli konulara ilişkin kararlar Kabinede değil de Kabine kurullarında kararlaştırılır. Kabine Kurullarına üyeliği Başbakan belirler. En önemli kurullar; İçişleri Kurulu, Ekonomik Kalkınma Kurulu, Kamu Hizmetleri ve Harcamalar; Ulusal Güvenlik, Uluslararası İlişkiler ve Kalkınma Kurulu, Savunma ve Denizası Politikalara, Yasama Programı gibi kurullardır. Kabine kurullarının temel işlevi birden çok bakanlığı ilgilendiren konuların ilgili bakanlıklarla müzakere edilerek sonuca bağlanmasıdır.

2.6. Yönetim Yapısı

İngiltere’de kamu kurumlarının örgütlenme ve hizmet sunumu; geleneksel ilkelere, yasalara, kararnamelere ve yönetmeliklere dayanmaktadır. Kamu yönetiminin örgütlenme ve hizmet sunumuna ilişkin 150 yıldır sürdürülen genel bir yasa çıkarma gayretleri 2010 yılında Kamu Yönetimi Yasasının çıkarılmasıyla taçlanmıştır.

İngiliz Kamu Yönetiminin bugünkü yapısının şekillenmesinde 1980 sonrası yapılan reformların çok büyük etkisi vardır. Hatta bu yönüyle dünyada başlayan değişime de öncülük etmiştir. Kamu Yönetimi alanında, 1979 yılından buyana geleneksel devlet karşıtı çok radikal reformlar yapılmaktadır (Pollit, 2006: 777). Öyle ki birçok yorumcu Thatcher ve yakın çalışma arkadaşlarının Devleti, ideolojik olarak savaşta ele geçirilmiş gemi, kendilerini de bu geminin yeni kaptanı olarak gördükleri konusunda ittifak içindedirler (James, 1993: 504-505). Kamu yönetiminde egemen olan görüşün ise kamu sektörünün masum olduğunu ispat edene kadar suçlu, özel sektörün ise suçluluğu ispat edilene kadar masum olduğu şeklindedir. Buna karşın Devlet, hala sosyal refahın dağıtıcısı ve ülke birliğinin sağlayıcısı olarak da kabul edilmektedir (Pollit, 2006: 778).

1980’li yıllarda Birleşik Krallıkta yoğun bir özelleştirme faaliyeti sürdürülmüştür. Özelleştirmeler, verimliliği azalan kamu yönetimini tümüyle değiştirmiş, 1970’lerin refah devletini ortadan kaldırılmış, düzenlemeler sadeleştirilmiş ve azaltılmış, kamu yönetiminin etkinliğine yönelik reformlar başlatılmıştır. Problemin kaynağı olarak gördüğü bürokrasiye karşı yürüt-

tüğü hırslı ve zahmetli reform hareketiyle hatırlanan Thatcher, Başbakanlıktan ayrılıncaya kadar devleti küçülterek daha etkin, ekonomik ve etkili kılma konusundaki tutkusundan vazgeçmemiş ve hükümet harcamalarını ve kamu personel sayısını azaltmıştır. Ona göre devlet, sadece bir devletin yapmak zorunda olduğu görevleri yapmalıdır. Thatcher'dan sonra John Major, "Vatandaşa Hizmet Şartı" (Citizen Charter) uygulamış, Blair de "verimsiz İngiliz bürokrasisini modernize etme" sözü vermiştir. Blair, kamudaki bazı birimlerin özel sektör gibi etkili, verimli ve etkin olmadığını belirtmiş, kamu yönetiminin kendi çıkarını düşündüğünü, içe dönük olduğunu, zayıf yönetim sergilendiğini, çıktılardan çok girdilere yöneldiğini belirtmiştir. Aslında bunlar Thatcher'ın 18 yıl önce söylediklerinin tekrarı niteliğinde olup reformun devam ettirildiğini göstermektedir (Savoie, 2010: 259, 261) .

İngiltere'de kamu yönetimi reformlarını, son yarım yüzyılda en çok "yeni sağ" politikalar etkilemiştir. Değişimin sadece karizmatik ve devleti küçülterek daha etkin, ekonomik ve etkili kılma konusunda kararlı bir lider olan Thatcher'a mal edilmesi doğru değildir. Değişimde seçmenlerin desteği ve eski düzenin savunucularının parçalanıp zayıflaması da çok önemlidir.

Yeni Sağ, eski düzeni eleştirirken 7 konu üzerinde durmaktadır:

- 1- Devlet harcamaları, demokrasi ve çoğulculuğun yükselmesiyle özellikle çıkar grupları ve sendikaların devletle yaptıkları pazarlıklar sonucu yükselmiş ve orta gelir grubundaki seçmenlerin vergileriyle destekleyebilecekleri seviyenin üzerine çıkmıştır.
- 2- Kamu görevlileri hizmetten ziyade kendi kazandıkları maaş ve statülerini artırmaya çalışan kişiler olarak tanımlanmaya başlanmış, dahası kamu sektörü tümüyle verimsiz olarak nitelendirilmiştir.
- 3- Sağlık ve eğitim başta olmak üzere kamu kurumları halkın beklentilerine cevap verebilecek hizmeti sunamamıştır.
- 4- Devletin büyüklüğü, bireylerin özgürlüklerini tehdit edecek noktaya kadar ulaşmıştır.
- 5- Büyük devlet aynı zamanda vatandaşın girişimcilik ruhunu baltalamaya başlamıştır.
- 6- Merkez sol hükümetler hata yaparak sosyal adaleti, eşitlikçilik olarak uygulamışlar, bunun sonucunda mali disiplini bozmuşlardır.
- 7- Devlet sektörünün büyüklüğü özel sektörün büyüyeceği bir alan bırakmamıştır.

1980'lerde ve 1990'larda muhafazakâr hükümetler devlete karşı olan analizlerini çok sert bir şekilde tekrarlamışlardır. 1988 yılında hazırlanan Sonraki Adımlar (Next Steps) Raporu, kamu görevlilerinin kültürünü geleneksel kamu yönetiminden işletme yönetimine doğru dönüştürmek istiyordu. Özel sektörde kullanılan yönetim tekniklerinin kamu yönetimine kazandırılması, bu raporun ana fikriydi. Performans yönetimi, açık ve net yönetim sorumlulukları, halkın taleplerine uygun hizmet üretilmesi kamu yönetimine kazandırılması gereken yeni anlayışlardı.

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla özel sektörde başarılı yöneticiler kamu kurumlarının başına yönetici olarak atandılar. Bakanlıkların (Whitehall) üst düzey memurlarının yürüttüğü 3.000 kamu görevi 1995 yılında rekabete açıldı ve sözleşmeli kadroya dönüştürüldü (Garnett ve Lynch, 2009: 233).

Yapılan reformlarla kamu kurumları, bakanların yakın kontrolü altına girmiş, bir kısmı kaldırılmış, özellikle enerji, endüstri, çevre ve konut sektöründe faaliyet gösteren bir kısmının da görevleri oldukça daraltılmıştır. İş dünyası, kamu harcamalarının azalmasını, devlet düzenlemelerinin en aza indirilmesini ve vergi indirimlerini çok beğenmiş ve desteklemiştir (Pollit, 2006: 786).

Son yıllardaki seçim beyannameleri incelendiğinde bütün partilerin yeni bir kamu yönetimi yasasının çıkarılmasını gündemlerine aldıkları görülmektedir. 150 yıldır gündemde olan bu yasayla ilgili tasarı, İşçi Partisi tarafından Parlamente'ye sevk edilmiş ve 2010 yılında Anayasa Reformu ve Yönetişim Yasası (Constitutional Reform and Governance Act) olarak yasalaşmıştır. Muhafazakâr Liberal koalisyonla reformlar devam ettirilmekle kalmamış kapsamlı bir reform hareketi başlatılmıştır. Bu çerçevede 2011 yılında Yerelleşme Yasası (Localism Act), Polis Reformu ve Sosyal Sorumluluk Yasası (Police Reform and Social Responsibility Act), Kamu Kurumları Yasası (Public Bodies Act), 2012 yılında Kamu Hizmetleri Yasası (Public Services Act) çıkarılmıştır.

Birleşik Krallıkta devletin teşkilat yapısı oldukça karmaşıktır. Devlet teşkilatı rehberi niteliği taşıyan "www.gov.uk" internet sayfasında "Bakanlıklar, Kurumlar ve Kamu Kurumları" (Departments, Agencies and Public Bodies) başlığı altında son durumun ne olduğunun incelenmesini öneren seçenekler sunulmaktadır. Ayrıca bakanlık teşkilatı dışındaki hareket serbestisine sahip kamu kurumları için Belirli Bir Uzaklıktaki Kurumlar (Arm's Length Bodies) ifadesi kullanılmaktadır. İngiltere'de kamu kurumu denildiği

zaman geleneksel kamu kurumları yanında yürütme organları, bakanlık dışı kamu kurumları, kamu işletmeleri de anlaşılır (NAO, 2014: 2).

Yönetimin yapısı incelendiğinde;

- 24 Bakanlık kurumları (Ministerial departments, örneğin Kabine Ofisi, Halklar ve Yerel Yönetimler Kurumu, İçişleri Bakanlığı),
- 22 Bakanlık dışı kurum, (Non ministerial departments, örneğin, Orman Komisyonu, Ulusal Arşiv, Tapu),
- 361 Kurum ve kamu kurumu (Agencies and other public bodies, örneğin İngiliz Müzesi, Pasaport Ofisi, İngiltere Bankası),
- 72 Yüksek Seviyeli Gruplar (High Profile groups, Sınır Gücü, Vergilerin Basitleştirilmesi Bürosu)
- 11 Kamu işletmesi (Public corporations, örneğin BBC, Kanal 4),
- 3 Yetki devredilmiş yönetim (Devolved Administration, İskoçya, Galler Hükümeti ve Kuzey İrlanda Yönetimi) bulunmaktadır.

Birleşik Krallıkta, yapılan reformlara rağmen kamu sektörünün ekonomideki payı hala oldukça yüksektir. Kamu harcamalarının 1986/87-2006/7 yılları arasında 20 yıllık dönemdeki payı Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın ortalama %40'ıdır. Ekonomik krizin hüküm sürdüğü 2009/2010 yılında bu oran %48'e yükselmiştir.⁴ 2009 Yılında kamu kesiminin toplam ülke ekonomisi içindeki nihai tüketimi %24'tür. Son yıllarda yapılan kamu reformları daha çok hükümet sektörünün verimliliği üzerine odaklanmıştır (Dunleavy ve Carrera, 2013: 30).

İngiltere'de kamu yönetimi reformu sürekli gündemde kalan bir konudur. Sürdürülen kamu yönetimi politikası, kamu hizmetlerinin vatandaşlar tarafından etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için dönüştürülmesini hedeflemektedir. Kamu yönetiminin üretken, etkin ve başarılı olabilmesi için uyması gereken prensipler bulunmaktadır. 2010 yılında kurulan koalisyon hükümetinin kamu yönetimi reformunu şekillendiren 5 ana prensip şunlardır;

Kamu hizmeti reformunun birinci prensibi açıklıktır. Açıklık kamu hizmetlerine güveni artırmaktadır. Verilerin açık olması yeni istihdam, iş ve pazarların yaratılmasında çok önemli rol oynamaktadır. Teknolojik kapasitenin kullanımıyla kamu yönetiminin açıklığı daha ileri götürülebilir ve etkin bir kamu yönetimi kurulabilir.

4 Comprehension and Spending Review 2010, HM Treasury.

İkinci prensip, merkezî kontroldür. Mülkiyet, bilgi teknolojileri, ihale, yönetim bilgileri ve büyük projelerin izlenmesi gibi halkın hepsinin ortak bir noktada bulunduğu alanların merkezden kontrol edilmesi maliyetleri azaltmakta ve işbirliğini güçlendirmektedir. Hükümet bunun için problemlere çözüm bulan Etkinlik ve Reform Grubu olarak bilinen güçlü bir merkezî kurum kurmuştur.

Üçüncü prensip gevşek kontroldür. Kamu yönetiminde yeni ve daha iyi hizmet üretme yollarının bulunması yönünde arayışlar sürmektedir. Dolayısıyla merkezî yönetim üzerindeki sıkı kontrol, kurumların çalışmaları ve hizmetleri üzerinde uygulanacak daha gevşek bir kontrole dengelenmelidir. Kamu hizmetlerinin kamu sektörü dışında yetkilendirilen organizasyonlar tarafından sunulması kural olmalıdır. Kamu hizmeti ortaklıkları, ortak girişimler, hayır kuruluşları tarafından hizmetlerin sunulması eski moda olan hizmetlerin kurum tarafından sunulması ve vahşi özelleştirmeye göre cazip seçenekler olmaktadır. Artık kamu hizmetlerinin girişimcilikle birleştirilerek ortaya mucizeler çıkarılması amaçlanmaktadır.

Dördüncü prensip dijitalleşmedir. Kamu hizmeti elektronik olarak sunulabiliyorsa sadece elektronik olarak sunulmalıdır. Dijitalleşme, hizmetlerin daha basit, temiz, hızlı ve kullanıcıların talep ettikleri şekilde sunulmasını sağlamaktadır.

Beşinci prensip yenilikçiliktir. İlk dört prensibi uygulamaya koyacak kamu hizmeti kültürü gerekmektedir. Bu da yenilikçiliktir. Kamu görevlileri, yenilikçi fikirler konusunda teşvik edilmelidir. Daha açık, daha az bürokratik, süreçlerden çok sonuçlara odaklanan kamu yönetimi kültürüne ihtiyaç vardır.

Görevdeki hükümet tarafından yürütülen kamu yönetimi reformu kapsamında 2010 yılında 900'den fazla kurum gözden geçirilmiştir. Gözden geçirme bakanlık dışı kurumları, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu işletmelerini de kapsamaktadır.

2011 yılının sonunda yürürlüğe giren Kamu Kurumları Yasası ile bakanlara kamu kurumlarını birleştirme, kaldırma veya fonksiyonunu başka bir kuruma aktarma yetkisi verilmiştir. Yasayla 500 kamu kurumu yeniden yapılandırılmış, 199'u kaldırılmış ve 120'si birleştirilmiştir. Reform tamamlandığı zaman kamu kurumlarının sayısı 250'den fazla azalacaktır.

Her bir kamu kurumu ile ilgili yeniden yapılanma süreci Parlamentonun incelemesinden geçirecektir. Bu yasa süreciyle aynı değildir. Fakat bakan-

lar açıklamayla birlikte parlamento emir taslağını parlamentonun incelemesine sunar. Parlamentosunun önerisiyle birlikte taslak Parlamentosunun her iki kanadında da onaylanır. Bu sürecin avantajı gecikme olmamasıdır.

Kamu Kurumları Yasası'yla kamu kurumlarına olan güven artacak ve israf önlenecektir. Sayıştay'ın raporuna göre birleşme ve sadeleştirme reformları tamamlandığı zaman bile kamu kurumlarının görünümü hala karmaşık olacaktır (NAO, 2014: 5). Çünkü hangi görev ve yetkinin hangi kurum tarafından en iyi şekilde kullanılacağına ilişkin hala net bir görüş birliğine ulaşılamayacaktır.

2.7. Bürokrasi ve Kamu Görevlileri

Başbakanın sıfatlarından biri de Kamu Hizmetleri Bakanı (Minister for the Civil Service) olmasıdır. Başbakanla birlikte bürokrasiden esas sorumlu olan kişi Kabine Ofisinin başında bulunan bakandır (Minister for Cabinet Office). Bu Bakanın dışında ona yardımcı olan bakanlar da vardır.

Devlet dairelerinde hizmetler memurlar eliyle yürütülür. İngiltere'de memurlar Kraliçenin memurlarıdır. 1985 yılında bir kamu görevlisinin yargılanması üzerine İçişleri Müsteşarı, "Memurlar kraliçenin memurlarıdır ancak bu metindeki kraliçe ifadesi iktidardaki hükümeti ifade eder" şeklinde düzenleme yayınlamıştır. 1986 yılında Hazine ve Memuriyet Komitesi memurların görev ve sorumlulukları üzerine bir inceleme yapmışlardır. Hazırladıkları raporda; "*İktidardaki hükümete sadakatle hizmet etmekle yükümlü olanlar Kraliçeye (taç) görevlerinin değişmeyen Anayasal ifadesi olarak bakmak zorundadır.*" ifadesini kullanmışlardır.

İngiltere'de memurlar tarafından iktidardaki hükümet adına sunulan sürekli, tarafsız kamu hizmetinin dayanağı, 1854 tarihli Northcote-Trevelyan raporunda yer almaktadır. Bu rapor, memuriyete alımın mutlaka yarışma sınavıyla liyakate dayalı olarak yapılmasını, alınanların iyi bir genel eğitime sahip olmasını, tek bir kurumda değil birçok kurumda zamanla görev almasını, memurların hiyerarşik bir yapıda ilerlemelerini, terfiinin liyakate göre yapılmasını önermektedir (civilservant.org.uk).

1994 yılında John Major Hükümeti tarafından etik ilkeleri belirlemek üzere Nolan Komitesi (Kamu Hizmetinde Standartlar Komitesi) kurulmuştur. Bu Komite, memuriyetle ilgili bir düzenlemenin yasa hazırlama süreci beklenmeden acele hazırlanması gerektiği konusunda öneride bulunmuştur.

1996 yılında öngörülen düzenleme hazırlanmış, 2010 yılında yasa olarak kabul edilinceye kadar hükümleri bir dizi değişikliğe uğramıştır.

İngiltere’de memurların durumu 2010 tarihli Anayasa Reformu ve Yönetişim Yasasının (Constitutional Reform and Governance Act) birinci bölümüyle düzenlenmiştir. Bu yasa ile memurlar, memur komisyonları, memurların mesleki davranış kuralları ilk defa yasal dayanağa kavuşmuştur. Yasa, memurları Birleşik Krallık hükümetinin anahtar ve ayrılmaz bir parçası olarak görmekte, politikaların geliştirilmesi ve uygulanması ile hizmet sunumunda memurların hükümete destek olduğunu hüküm altına almaktadır. Memurlar yasaya göre politik görünüm ne olursa olsun idarenin yürütmekle yükümlü olduğu görevleri yerine getirmek durumundadırlar. Ayrıca bu görevlerini doğru, dürüst, objektif ve tarafsızlık içinde yürütmek zorundadır. 2010 tarihli yasaya göre danışmanların görevlerini objektif ve tarafsız bir şekilde yürütmeleri hüküm altına alınmamıştır. Danışmanlar, kamu kaynağı harcamazlar ve yönetimle ilgili icra vazifeleri de yoktur (Maer, 2013: 3).

Birleşik Krallıkta kamu görevlileri politik olarak tarafsızdırlar. Memurlar dürüst, doğru, tarafsız olmak ve siyasi görüşlerine bakılmaksızın herkese eşit davranmak ve hizmet sunmakla mükelleftirler (civilservice.gov.uk). Memurlar ve bürokrasi Birleşik Krallığın değişmeyen kısmı olarak görülür. Geleneksel olarak hangi parti iktidarda olursa olsun memurlar ağırbaşlı bir şekilde hizmet ederler. Fakat bu durum artık değişmeye başlamıştır. Üst düzey kamu görevlileri son yarım yüzyıldır hep sorgulanmıştır. Kamu görevlilerinin politika oluşturma ve uygulama görevlerinin ayrılması, Sonraki Adımlar kurumlarının oluşturulması, memurlarla ilgili geleneksel değerleri bulanıklaştırmıştır (Garnett ve Lynch, 2009: 234).

Memurların yukarıda bahsedilen kamu hizmetinin değişmeyen aktörü olma durumlarının değişmesi uzun yıllar süren bir mücadeleyi gerektirmiştir. Muhafazakârlar, daha 1950 ve 1951 seçimlerinde aşırı bürokrasi ve düzenlemelere karşı kampanya yürütmüşlerdir. 1960’larda Fulton Raporu hazırlanmış ve bu raporda kamu görevlileri muhafazakârlık ve işleri yokuşa sürmekle suçlanmışlardır. Thatcher, kamu görevlileri ve kurumları hakkında hep şikâyetçi olmuştur. 1980-1984 yılları arasında BBC Televizyonu tarafından dünyaca ünlü “Emret Bakanım” dizisi sergilenmiştir. 1997’de Blair Hükümeti Hazine ve 10 numaralı Başbakanlık Konutunda danışmanların sayısını artırmış ve bunlara önemli pozisyonlar sağlamıştır. Kurmay Başkanı ve İletişim Yöneticisi atayarak bunlara kamu görevlilerine ve kurumlarına emir verme yetkisi vermiş, kamu görevlileri danışmanların bu etkin güçleri

karşısında politika oluşturma ve kaynakları kullanma konusunda kendilerini kenara itilmiş olarak hissetmişlerdir. Güçlü danışmanlar da Başbakanı güçlendirmiş, uzun süredir danışmanlık pozisyonunda olanlar artık üst düzey kamu görevleri için rekabet etmeye başlamışlardır. En büyük değişiklik 2002-2005 yılları arasında gerçekleşmiştir. Kabine Sekreteri öyle değişiklikler yapmıştır ki artık Kabine Sekretaryasında 20'li yaşlardan 60'lı yaşlara kadar çalışan bir personel kalmamıştır. Artık çok daha fazla yeni gelen ve gidenler olmaya başlamış, dışarıdan örneğin yerel yönetimlerden de en üst düzey kamu görevleri için adaylar ortaya çıkmış ve bunların rekabeti üst düzey görevleri çok daha güvensiz hale getirmiştir. En büyük değişiklik de merkezî kamu kurumlarının parçalanmasından doğmuştur. Sonuçta kamu görevlileri, her taraftan gelenlerin aşırı rekabetiyle karşı karşıya kalmışlar ve hiyerarşik olarak düzgün bir şekilde en üst düzeye kadar terfi etmeleri sona ermiştir. Üstelik birçok hizmet ya özelleştirilmiş ya da hizmet alımıyla sağlanmaya başlanmıştır (Riddell, 2010: 480,481).

Birleşik Krallık kamu yönetiminde kısmi zamanlı çalışanlarla birlikte 447.000 memur bulunmaktadır. Memurların %75'i Londra ve Güneydoğu İngiltere dışında çalışmaktadır. 1988 yılında Sonraki Adımlar (NextSteps) reformunu takiben hizmet sunma işlevlerini yarı özerk kurumlara devreden bakanlıkların merkez teşkilatları oldukça küçülmüştür. 1979 yılında 732.000 olan memur sayısı 1997 yılına gelindiğinde 500.000'e düşmüştür.

Kamu görevlileri açısından en üst makam müsteşarlıktır. Her bir bakan parlamentoya karşı bakanlığın performans ve uygulamalarından sorumludur ve bakanı da müsteşar destekler.

2007 yılında Kamu Hizmetleri Kurulu kurulmuş olup her ay toplanmaktadır. Bu grubun görevi kamu yönetimine stratejik liderlik etmektir. Gruba Kamu Yönetimi Başkanı başkanlık etmektedir ve Kabine Sekreteri, Kabine Müsteşarı; Adalet, Savunma, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Hazine, İçişleri, Gümrük ve Gelirler, İskoçya, Sağlık Kültür, Medya, Spor⁵ müsteşarları üye olarak katılmaktadır.

Kamu hizmetlerinin gelişmesine birlikte liderlik edebilmek amacıyla 2006 yılı Mart ayında "Zirve 200" kurulmuştur. Zirve 200, müsteşarlar, genel müdürler ve kamu hizmeti liderlerinden oluşmaktadır. Amaç, güçlü bir kamu yönetimini kurmak, iş dünyasına ve vatandaşa daha iyi hizmet sunmak

5 İskoçya, Sağlık, Kültür, Medya ve Spor Müsteşarları sırayla temsil edilmektedir.

ve kamu hizmetlerini iyileştirmektir. Her 6 ayda bir birçok kurumu ilgilendiren sorunlara çözüm bulmak, en iyi uygulama örneklerini paylaşmak üzere toplanır (civilservice.gov.uk, 2014).

Memur olmak için genel olarak internet sayfasından başvuru yapmak gerekir. Yarışmaya dayalı liyakat esas alınarak memuriyete alım yapılır. İngiltere’de memur komisyonları 1855 yılında kurulmuştur. Komisyonların iki ana görevi vardır. Bunlardan biri memur alımının adil ve açık yarışma ile liyakate dayalı bir biçimde yürütülmesinin devamını sağlamaktır. İkincisi de memurların itirazlarının incelenmesidir. Komisyon görevlileri memur değildir ve memurların işe alınması ve kamu yönetimi konularında tecrübeye sahiptirler.

2013 yılı Eylül ayı itibarıyla kamu sektöründe istihdam edilenlerin sayısı 5,7 milyondur. Bu rakam toplam istihdamın %18,8’ine denk gelmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki bu rakam 1999 yılında Blair’in İşçi Partisinin önemli önceliği çerçevesinde başlayan personel azaltma çalışmaları doğrultusunda en düşük rakam olmuştur.⁶ Kamunun merkez teşkilatında 2,8 milyon, yerel yönetimlerde 2,4 milyon, 459.000 kişi de kamu işletmelerinde çalışmaktadır. Yerel yönetimlerin personel sayısının toplam kamu kesimi istihdamı içindeki oranı Avrupa’da en fazla %83’lük oranla İsveç’tedir. Bu rakam öğretmenlerin de yerel yönetimler tarafından istihdam edildiği düşünüldüğünde İsveç’ten sonraki en yüksek orandır (Wollmann, 2012: 48). Ulusal Sağlık teşkilatı 1,6 milyon, eğitim 1,5 milyon, kamu yönetimi de 1,1 milyon kişiyi istihdam etmektedir (ons.gov.uk, 2014).

1996 yılında bürokratik hiyerarşi içinde kamu yönetiminin üst düzeyini cazip hale getirmek amacıyla özlük hakları yönünden iyileştirmeler yapılmıştır. Üst düzey kamu görevlilerinin rekabete açık bir şekilde atanabilmesi için kamu bürokrasisi dışından da atamalar yapılmaktadır. Yaklaşık 4.000 civarında olan üst düzey görevlerin %40’ına dışarıdan atama yapılmaktadır. Üst düzey kamu görevlilerinden müsteşarların siyasi olarak atanabilmeleri için yoğun bir tartışma sürmektedir.

Kamu görevlilerinin sendikaya üye olma hakları vardır. Kamu sendikaları da yönetimlerde etkindirler.

6 2008 yılında bazı bankaların kamu sektörü olarak sınıflandırılması sonucu kamu personeli sayısı 2009 ve 2010 yıllarında 6,4 milyona kadar ulaşmıştır.

2.8. Merkezî Yönetim

Kamu yönetiminin hizmet birimleri, bakanlıklardır. Bakanlıkların büyüklükleri ve yapıları her bakanlığa göre farklıdır. 100'den daha az çalışanı bulunan bakanlık (Kuzey İrlanda Bakanlığı) olduğu gibi 100 bin civarında çalışanı bulunan bakanlık da (Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı) vardır. Bakanlıkların taşrada örgütlenip örgütlenmemeleri personel sayılarını etkilemektedir.

İngiltere'de bakanlıkların kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi sık olan bir durumdur. Bakanlıkların teşkilatı ülkemizde olduğu gibi tek bir örnek olmak zorunda değildir. Bakanlıklarda bakan, bakan yardımcıları, parlamento sekreteri, özel kalem sekreteri ve danışmanlar siyasi, bunların dışındaki müsteşar, müsteşar yardımcıları, genel müdür ve müdürler tarafsız memurlardır. Müsteşarlar, diğer üst düzey kamu görevlileri gibi bağımsız bir kurul olan Kamu Yönetimi Komisyonu tarafından atanmaktadır. Bakan değiştiği zaman müsteşar değişmez. Müsteşarlar, bakan yardımcılara emir vermez ve almazlar.

Bakanlar, bakanlıklarına göre iki türdür. Belirli bir kamu hizmetini sunan kurumun başında olan bakanlar ve belli bir bakanlık örgütü olmayan bakanlar. Bakanlık örgütü olmayan bakanlar, devlet bakanları ve sandalyesiz bakanlardan oluşur. Bunların bakanlık unvanları vardır fakat belirli bir kurumda çalışmazlar.

Bakanlıklarda bakan yardımcısı vardır. Bunların sayıları bakanlıkların büyüklüğüne ve işlevine göre değişmektedir.

İngiltere'de ülkemizdeki gibi merkezî idarenin taşra teşkilatı şeklinde tek tipte bir yapılanma yoktur. Bakanlıkların daha çok ihtiyaca göre taşrada örgütlenmeleri söz konusudur. 1991 yılında istatistik bölgeleri oluşturulmuştur. 1994 yılında da farklı bakanlıkların il ve bölge birimlerinin bir çatı altında toplanabilmesi için bölge idaresi oluşturulmuş (Government Office for Region), fakat 2011 yılında kaldırılmıştır.

Daha önce de belirttiğimiz gibi 1988 yılındaki Sonraki Adımlar reformuyla bakanlıklar küçültülmüş, bakanlık merkez teşkilatı bütçe ve kaynak sağlayan, denetim yapan örgüte dönüştürülmüştür. Bakanlıklar parçalanarak çok sayıda hizmet üreten yarı özerk kurumlar ortaya çıkarılmıştır. Yarı özerk örgütlerin birçoğu bir süre sonra özerk örgüte dönüşmüş bir kısmı da özelleştirilmiştir.

Kamu yönetiminin küçültülmesi amacıyla başvuru alan özerk örgütler, kısaca Quango (Quasi Autonomous Non-Governmental Organisations) olarak adlandırılmaktadır. Bunlar özerk olsa da belli bir amacı gerçekleştirmek için kurulan kamu kurumudur. Ancak bakanlık örgütlenmesinin dışındadırlar. Tüzel kişiliği bulunan, idarî ve malî özerkliğe sahip ve yerinden yönetim ilkesine göre hizmet sunan bu kuruluşlar, yasa ile kurulmaktadır. Quango-ların doğrudan bir bakana veya yerel yönetime karşı sorumluluğu yoktur. Personeli ne kamu görevlisi ne de yerel yönetim personelidir. Quango-ların yönetim kurulları merkezi hükümet tarafından atanır. Bütçeleri Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir (Kingdom, 2002: 24). Quango'lar halkın vergisi ile finanse edilir, fakat demokratik şekilde Parlamento'ya ve seçmenlere karşı hesap vermezler. İngiltere'de yerel ve ulusal düzeyde 6.700 Quango ve yönetim kurullarında da yaklaşık atanmış 60.000 üye bulunmaktadır. Bu rakam il, ilçe ve tek düzey meclislere seçilen üyelerin sayısının 22.000 olduğu gerçeğiyle kıyaslandığı zaman yerinden yönetim kuruluşu olan Quango-ların büyüklüğü ortaya çıkmaktadır. Tek bir hizmeti sunmak üzere örgütlenen, yerel yönetimler gibi politik sorumluluğu bulunmayan, geniş ölçüde merkezi hükümete dayanan Quango-larla Birleşik Krallıklar "Üniter ve yüksek seviyede Âdem-i merkezi" olan bir ülkeden "Üniter ve Yüksek seviyede merkezi" bir ülkeye dönüşmüştür. Öyle ki kamu yönetimi kitaplarında Birleşik Krallıktan "Quango Devleti" olarak bahsedilebilmektedir (Garnett ve Lynch, 2009: 226).

Quango'lar yeni değildir. Son 30 yılda sayısı ve faaliyet alanları artmıştır. Thatcher ve Major hükümetleri endüstri alanındaki Quango'ların sayısını azaltırken düzenleyici kuruluş olarak faaliyet gösterenlerin sayısını artırmıştır. Quango'lar işlevlerine göre yürütme, danışma ve yargısal işlev yürüten kurumlar olarak ortaya çıkmaktadır. Doğrudan hizmet sunabilirler, danışmanlık yapabilirler, lisans verebilirler, denetleme ve düzenleme yapabilirler. Bunların en çok bilinenleri; İngiltere Merkez Bankası, Ulusal Sağlık İdaresi, Telekomünikasyon Kurumu, Rekabet Komisyonudur.

2.9. Yerel Yönetimler

Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda geleneksel olarak kontluklara (county) bölünmüştür. Yerel yönetim denildiği zaman 500'e yakın yerel otoritelerden bahsedilmektedir. Bu otoriteler, temsil ettikleri toplum adına kararlar almaktadır. Yerel yönetimler ülkede genel yetkili değildir. Yasal yetki kullanırlar. Yerel meclisler de aynı şekilde yasada belirlenen yetkileri kullanabilir.

Yerel yönetimlere merkezden tanınan malî ve politik karar alma yetkileri gün geçtikçe azalmaktadır. Son 30 yılda özerkliklerinden çok şey kaybetmişlerdir (Garnett ve Lynch, 2009: 251).

İngiliz yerel yönetimleri, modaya uygun olarak Anayasal yetkisi olan merkezî hükümet tarafından sürekli yeniden yapılanma konusu edilmektedir. Yerel yönetimlere bugünkü şeklini, 1997 yılında başlatılan yeniden yapılanma reformları vermiştir (Morphet, 2008: 10). Merkezî hükümetlerin uyduğu moda rüzgârı bir teknokrazi tarafından bir demokrasi tarafından esmektedir. Yerel yönetimlerin genişlikleri, yetkileri, denetimleri bu rüzgara bağlı olarak sürekli değişmektedir (Copus, 2006: 4). Birçok ülke merkezî hükümetten yerel yönetimlere yetki devirleri yaparken İngiltere’de durum tersine işlemektedir (Martin, 2011: 69). Thatcher ve Major hükümetlerinin görevli olduğu 1979-1997 yılları arasında yerel yönetimin içi boşaltılmış, gün geçtikçe daha çok merkezden idare edilir hale getirilmiştir (Morphet, 2008: 5). “Yeni sağ” kaynaklı politikalar, kamu sektörü ve bürokrasiyi özel sektöre göre yetersiz ve ihtiyaçlara cevap veremeyen nitelikte yapıda görmüşlerdir. Bu dönemde yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin ihale yöntemiyle (compulsory competitive tendering) özel sektöre verilmesi yaygın olarak başvurulanan yöntem olmuştur. Yerel meclislere ait sosyal konutlar kiracılarına düşük fiyatlarla satılmıştır. Okullar yerel yönetimlerin kontrolünden çıkması için desteklenmiştir (Martin, 2011: 70).

Daha sonra iktidara gelen İşçi Partisinin yerel yönetimlere aşırı düzenleme yaparak, aşırı denetim uygulayarak ve işlerin nasıl yapılacağına ilişkin sık sık yol haritası belirleyerek yetkisiz müdahaleler ettiği ileri sürülmektedir (Stewart, 2003: 253). Bazı yazarlarca da Birleşik Krallığın son derece merkezîyetçi bir devlet olduğu, merkezî hükümetin yetki devreder görünürken tam karşıt icraat içinde olduğu iddia edilmektedir (Davies, 2008:1,2). Bunun sonucunda, seçilmiş meclis üyelerinin dahi yerel vatandaşın istek ve taleplerine göre politika oluşturmak yerine atanmış yönetici memurlardan biraz daha yetkili memur gibi davrandığı değerlendirilmektedir (Copus, 2006: 5).

Aslında Birleşik Krallıkta 19. yüzyıldan buyana yerel yönetimler ile merkezî hükümetin ilişkileri hep problemlidir. 1830’larda yapılan belediye reformlarından buyana süreç hep yerel yönetimlerin aleyhine gelişmiştir. Yerel yönetimler ulusal politikalara direndiği zaman merkezî hükümet oyunun kuralını değiştirerek oyunu yine kazanmıştır. En çok güç kaybı da 20. yüzyılın başında, refah devletine geçişte olmuştur. Bu anlamda 1929 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Finansman yasası güç kaybını hızlandırmıştır. Ayırı-

ca kentlerde yoğunlaşan ve sanayide çalışan yeni sınıfın yerel yönetimlerden ziyade merkezi idareden destek beklemesi de yerel yönetimlerin elindeki güçlerin merkezî hükümete aktarılmasına neden olmuş, merkezin yerel yönetimler üzerindeki kontrolü artmış, kaynakları daha çok merkezî hükümet gönderir olmuştur (Kingdom, 2002: 29). Böylece yerel yönetimlerin tarihsel özerklikleri erozyona uğramıştır (Chandler, 2007: 97-120). Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı 1997 yılında (Yeni) İşçi Partisi tarafından onaylansa da, uygulanması konusunda hiçbir özen gösterilmemiştir. Thatcher'ın ikinci dönem hükümetinin 1986 yılında Londra Anakent Meclisini ilga etmesi, 1984 yılında yerel meclislerin harcamalarına sınır getirilmesi ve yerel hizmetlerin sunumunda hizmet satın alma yönteminin benimsenmesi yerel yönetimleri merkezî hükümet karşısında el pençe divan durdurmuştur.

Özetle, 20. yüzyıl boyunca yerel yönetimleri tekipleştirme, yerel özerkliğin azaltılması ile kol kola devam etmiştir. Hizmetlerin en iyi şekilde sunulması konusundaki uzmanlar, yaptıkları müdahalelerle yerel demokrasi ve temsil üzerinde zaferler kazandılar (Copus, 2010: 431, 432). Bu zafer doğrultusunda 1960'lı yıllardan itibaren yapılan değişikliklerle Birleşik Krallık yerel yönetimleri, hizmeti en iyi şekilde merkezî idarenin istediği gibi sunmaya çalışan fakat özerkliği dikkate alınmayan çok karmaşık ve heterojen bir yapıya kavuşmuştur.

Birleşik Krallıkta yerel yönetimler toptan değerlendirildiğinde yerel demokrasinin gelişmesi ve yerel yönetimlerin güçlenebilmesi için iki hususun gerçekleşmesi gerekmektedir (Bailey ve Elliott, 2009: 448- 450). Öncelikle yerel yönetimlerin organizasyon yapıları ile yetkileri gözden geçirilmelidir. İskoçya, Galler ve İngiltere'nin bazı bölümlerinde tek kademeli yerel yönetimler bulunmaktadır. Bununla birlikte İngiltere'nin birçok bölümünde kontluk ve ilçe meclisleri olmak üzere iki kademeli yerel yönetim yapısı da geçerliliğini sürdürmektedir. Bir yerel yönetim diğerinin yetkisini gasp edebilmektedir. Örneğin ilçenin yetkili olması gerektiği halde otoyollar konusunda Kontluk Meclisi ilçe meclisi yerine yetkili olabilmektedir. Böyle bir durumda kontluk meclisi yetki sahibiyken yerel halk kimin yetkili olduğu konusunda kafa karışıklığı yaşamaktadır. 2003 yılı seçimleri sırasında yapılan bir araştırmada halkın %20'si ilçe veya kontluk meclisinin hangisine oy verdiği konusunda emin olamamıştır.

İkinci olarak yerel yönetimlerin halkın ihtiyaç ve taleplerine daha çok cevap verebilir hale getirilmesi gerekmektedir. Özellikle seçimlerden sonra mecliste bir partinin çoğunluğu elde edememesi, sorumluluğun partiler ara-

sında dağılması ve vatandaşın sorunlarına çözüm bulacak bir sorumlu bulamaması durumu ortaya çıkabilmektedir.

Yerel yönetimlerin seçim sistemi parlamento seçimlerine⁷ göre oldukça karmaşık bulunmaktadır. 4 yıl için seçilen meclis üyeleri için yapılan meclis üye seçimlerinde meclis üyelerinin tamamı, 1/3'ü veya yarısı için oy kullanılmaktadır. 1/3'ü ve 1/2'si için yapılan oylamalarda meclis üyelerinin tümü bir seçimde değiştirilememekte, seçmenin meclisi her bir oyuyla etkileme gücü azalmaktadır. Meclisin tümünün seçildiği yerel yönetimler de vardır. Bu durumda oy vermeye katılım daha yüksek olmaktadır.

İngiltere'de halkın seçimlere katılma oranları oldukça düşüktür. Dünyanın en başarılı temsili demokrasisi olduğu kabul edilen Birleşik Krallık Sisteminde seçimlere katılımın düşmesi temsili demokrasinin başarısı seçmen katılımına bağlı olduğu için üzüntü verici bir duruma dönüşmüştür (Garnett ve Lynch, 2009: 19). Ayrıca Fransa, İsveç gibi ülkelerle kıyaslandığı zaman seçim bölgeleri çok büyük kalmaktadır. Dolayısıyla bir meclis üyesi Fransa'da 110, İsveç'te 120, İtalya'da 400 kişiyi temsil ederken Birleşik Krallıkta 2.200 kişiyi temsil etmektedir (Kingdom, 2002: 28).

Genel olarak İngiliz halkının seçimlere katılma oranları 1918-2010 tarihleri arasında ortalama %73,3'tür. En düşük oran 1918 yılında %57,2'dir. Yerel yönetimlerde ortalama seçimlerde oy verme oranı %42,3'tür. En düşük oran ise 1998 yılındaki seçimde olmuş ve katılım %28,8 olarak gerçekleşmiştir. Londra belediye başkanı seçiminde bile ortalama oy kullanım oranı %37,9'dur. Avrupa Birliği seçimlerine katılım oranı 1999 yılında %24'dür (theguardian.com).

Diğer yandan 2011 tarihli Yerel Yönetim Yasasıyla⁸ bu idareler, il meclisinden köy meclisine kadar “*Başka bir yasa ile sınırlandırılmadığı sürece bireyler ne yapabilirse yerel yönetimler de yapabilir.*” kılınmışlardır (madde 1). Buna rağmen *The Guardian*'da 2 Kasım 2013 tarihinde yayımlanan bir yazıda; Yasanın İngiltere'deki merkezileşmenin köklerine hitap etmediği, yerelleşmenin sözde kaldığı, yerel yönetimlerin hâlâ büyük ölçüde merkezin bağış ve yardımlarına muhtaç olduğu, New York'un %67, Paris'in %83 oranında fonlarını kendisinin idare ettiğini, oysa Londra'nın diğer İngiliz

7 Ülke bir milletvekili çıkaracak seçim bölgelerine ayrılmakta en çok oy alan aday milletvekili seçilmektedir. Yerel yönetimlerde de uygulanan bu sisteme First-Past-The-Post adı verilmektedir.

8 Aslında Yasanın tam adı “Localism Act” yani Yerelleşme Yasasıdır.

kentleri gibi harcamalarının %95'inin merkezin koşullu yardımlarına bağlı kaldığını, yetkilerin beldelere devredildiğini fakat kaynakların devredilmediğini belirtilerek daha radikal yetki devrinin gerektiği değerlendirilmektedir (Pipe, 2013).

2.10. Yerel Yönetim Yapıları

Yerel yönetimlerin yapıları ülke genelinde farklılıklar göstermektedir. Üst kademe yerel yönetimler olan İl meclislerinin (shire counties) altında ilçe meclisleri bulunmaktadır.

Londra'da üst kademe yönetim, Büyük Londra Yönetimi'dir. Doğrudan seçilmiş bir başkana ve ayrı seçilmiş bir meclise sahiptir. Mecliste 25 üye vardır ve bunların 14'ü seçim bölgelerini temsil ederken 11'i bütün Londra halkını temsil etmektedir. Doğrudan seçilen en güçlü politik şahsiyetlerden birisi olarak Başkan, etkili stratejileri ve milyarlık projelere ilişkin bütçeleri meclise sunar. Meclisin 2/3 çoğunlukla strateji ve bütçede değişiklik yapabilme hakkı vardır.

Londra Belediye başkanı 4 yıllığına seçilmektedir. Tekrar seçilme mümkündür. Başkanın, Londra'da ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak, çevresel sorunları en aza indirmek gibi sorumlulukları vardır.

Büyükşehir meclisi oluşturulan altı adet metropoliten alanda (Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne ve Wear, West Midlands ve West Yorkshire) hizmetler metropoliten ilçe tarafından sunulmaktadır. Fakat yangın ve kurtarma, polis, ulaşım ve bazı durumlarda çöp hizmetleri için genel bir yönetim kurulmuştur. Metropoliten meclislerin altında eğitim, konut, eğlence, sosyal hizmetler gibi büyük harcama gerektiren yerel hizmetleri sunmak üzere 36 adet metropoliten ilçe meclisleri vardır.

Geri kalan İngiltere'nin çoğu bölgeleri il (shire) alanı olarak görülmekte olup iki kademeli bir yerel yönetim idaresi vardır. İki kademeli yönetim il meclisi ve ilçe meclislerinden oluşmaktadır. İl ve ilçe meclislerinin farklı sorumlulukları vardır. Diğer yandan ülkenin bazı bölgelerinde il ve ilçe meclislerinin sorumlulukları tek bir yönetim tarafından icra edilmektedir. 1 Nisan 1995 ve 1 Nisan 1998 tarihlerinde 46 adet ve 1 Nisan 2009 tarihinde de 9 adet olmak üzere bu şekilde tek düzey meclisler oluşturulmuştur. Bu tek düzey meclislerin (unitary outhority) bulunduğu yerlerde idareler hem il hem de ilçede hizmetleri üstlenmektedir.

Tablo 1: İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Sorumlulukları ve Kademelere Göre Dağılımı

	Anakent Alanları		İl (shire) Alanları				Londra Alanı		
	İlçe Meclisi	Tek amaçlı yönetim	Tek düzey meclisler	İl meclisi	İlçe meclisi	Tek amaçlı yönetim	Londra Şehri	Londra beldeleri	Büyük Londra İdaresi
Yönetim sayısı	36	20	56	27	201	55	1	32	1
Eğitim	x		x	x			x	x	
Otoyollar	x		x	x			x	x	x
Ulaşım planlaması	x		x	x			x	x	x
Yolcu taşıma		X	x	x					x
Sosyal Hizmetler	x		x	x			x	x	
Konut	x		x		x		x	x	
Kütüphaneler	x		x	x			x	x	
Eğlence	x		x		x		x	x	
Çevre sağlığı	x		x		x		x	x	
Çöp toplama	x		x		x		x	x	
Çöp işleme	x	X	x	x			x	x	
Stratejik planlama	x		x	x			x	x	x
Polis		X				x	x		x
İtfaiye		X		x		x			x
Yerel vergi	x		x		x		x	x	

Kaynak: Department for Communities and Local Government.

Üçüncü kademe yerel yönetim birimleri ise köy ve kasaba meclisleridir (Parish and Town Councils). Bunların sayısı yaklaşık 8.900’dür.

İngiltere’de yerel yönetimlerin iç örgütlenmesi büyük ölçüde birbirine benzer bir yapıya sahiptir. Meclis üyeleri temsil görevini yerine getirmek üzere bir başkan seçerler. Yerel yönetimlerde güçlü bir liderlik yoktur. Bu nedenle Birleşik Krallıkta yerel yönetimi güçlü bir liderliğe dönüştürebilmek için önemli bir çaba sergilenmektedir. Başbakan Blair’in tespitine göre,

yerel yönetimlerin probleminin merkezinde yerel topluma önderlik edecek tanınmış bir liderin olmaması bulunmaktadır (Blair, 1998: 16). Aslında doğrudan halk tarafından seçilmiş belediye başkanlığı sistemine geçiş için sürekli bir çaba sergilenmektedir. 2000 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile 85.000 nüfusun üzerinde olan yerler için üç model önerilmiştir:

- 1- Doğrudan seçilmiş belediye başkanı ve kabinesi,
- 2- Doğrudan seçilmiş belediye başkanı ve tam zamanlı meclis başkanı,
- 3- Kabine ve meclis üyeleri tarafından seçilen ve yerel yönetimi yöneten baş yönetici lider.

Kabine ve lider yönetici modeli, 316 yerel yönetim (%82) tarafından kabul edildi. Bunun anlamı mecliste en çok üyeye sahip politik grubun meclise başkanlık etmek üzere bir lider seçmesi demektir. Bu lider icra gücünü en çok üyeye sahip gruptan seçilen veya koalisyonla seçilen ve kabineyi oluşturan 9 meclis üyesiyle birlikte paylaşacaktır. Bu durum yasanın çıkmasından önce de geçerli olan sisteme en çok benzeyen yöntemdir. Hükümetin istediği model ise doğrudan seçilmiş belediye başkanı modeliydi. 2001 -2002 yılında 30 yerel yönetim otoritesi tarafından seçilmiş başkan modeli referanduma götürüldü. Merkezî idare tarafından büyük şehirlerde belediye başkanının doğrudan halkın seçimiyle göreve gelmesi yönündeki politika önerisi kabul görmedi (Garnett ve Lynch, 2009: 258).

Doğrudan halkın seçimiyle göreve gelen ilk belediye başkanı 2000 yılında Büyük Londra Yönetimi Yasası (1999) çerçevesinde Londra belediye başkanıdır. 2000 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası, önceki uygulama olan meclisin seçtiği icracı kurul sistemine son vermekte, belediyelere icra organını oluşturma konusunda seçenekler sunmakta, doğrudan halkın seçimiyle gelen belediye başkanı modeli de seçenekler arasında yer almaktadır. 2011 yılında çıkarılan Yerelleşme Yasası hükümete seçilmiş belediye başkanı için referandumlar başlatma izni verdi. Bu çerçevede doğrudan halkın oyuyla seçilen belediye başkanı modeline geçebilmek için referandumlar yapılmıştır. 2016 yılı itibarıyla Bedford, Bristol, Copeland, Doncaster, Hackney, Leicester, Lewisham, Liverpool, Londra, Greater Manchester, Mansfield, Middlesbrough, Newham, North Tyneside, Salford, Sheffield City Region, North East, Tees Valley, Torbay, Tower Hamlets ve Watford belediyelerindeki başkanlar seçimle işbaşına gelmiş olarak görev yapmaktadır.

Yerel yönetimlerde meclis egemenliğinin yaygın olduğu ülkede meclis üyelerinin %80'i politizedir. Kıt yerel kaynakların etkin bir şekilde harcandığı

ması ve yerel hizmetlerin daha büyük resmin tamamlayıcı parçası olabilmesi için meclis üyelerinin parti adına hareket etmesi birçok ülkede olduğu gibi olağandır. Günümüzde yerel seçimlerde partiler genel seçimin provasını yapacak şekilde yarışmaktadırlar. Meclislerde üç büyük partinin ezici bir ağırlığı vardır.

Yerel yönetimlerin memurları meclis üyelerine politika danışmanlığı yapar ve aldıkları kararları uygulamaya koyar. Birçok yerel otorite meclisin ve memurların tümünün çalışmasından sorumlu olan tecrübeli baş yöneticiye sahiptir.

Yerel yönetimlerde alınan kararların komisyonlar tarafından oluşturulması kuralı vardır (local.gov.uk, 2014). Komisyonlarda hem meclisi yöneten gruptan hem de muhalif gruptan üyeler bulunmaktadır. Komisyon çalışmaları meclis üyelerinin tecrübeli oldukları alana yoğunlaşmasını sağlar. Kararlar öngörüldüğü gibi herkesin katılımıyla alınmaz genellikle kapalı kapılar arkasında küçük gruplar tarafından alınır (Garnett ve Lynch, 2009: 255).

Galler Ülkesi yerel yönetimleri 22 adet tek seviyeli yerel idareden oluşmaktadır. Bunların 9'u kontluk, 10'una kontluk beldesi ve 3'üne kent adı verilmektedir. Meclis üyeleri 4 yıllığına seçilmektedir (wales.gov.uk, 2014).

İskoçya'da 32 adet yerel yönetim vardır ve doğrudan halk tarafından 4 yıllığına seçilen meclis üyelerinden oluşan tek seviyeli özerk meclisler (unitary) tarafından yönetilmektedir. Ülkede 1.222 meclis üyesi vardır. Meclis başkanı en çok oy alan partiden seçilir. Meclis başkanının icraî ve idarî yetkisi bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin nüfusu 20 bin (Dundee) ile 600 bin (Glasgow Şehri) arasında değişmektedir (scotland.gov.uk, 2014).

Kuzey İrlanda'da yerel yönetimlerin reformu kapsamında 26 adet olan yerel otorite 2015 yılı sonuna kadar 11'e düşürülmüştür. Yeni meclis ve üyelerinin daha güçlü olması ve hizmet sunumunun da etkin olması hedeflenmektedir. 2013 yılı Nisan ayında alınan karar gereği planlama, yollar, kentsel dönüşüm, toplumsal kalkınma, konut, yerel ekonomik kalkınma ve turizm yerel yönetimlere devredilecek hizmetlerdir (doeni.gov.uk, 2014).

1999 yılından sonra İngiltere'de yapılan Avrupa Parlamentosu seçimleri için 9 seçim bölgesi kullanılmıştır. Bu seçim bölgeleri biri hariç İngiltere'de Devlet Daireleri Bölgeleri ile aynıdır.

2.11. Yerel Yönetimlerin Bütçesi

Yerel yönetimler çok sınırlı bir malî özerkliğe sahiptir (Garnett ve Lynch, 2009: 264). Gelirleri büyük ölçüde nüfuslarına, coğrafi genişliklerine ve yürütmekte oldukları hizmetlere göre değişmektedir. Ülkedeki yerel yönetimlerin bütçesi toplam kamu harcamalarını oluşturan 712,9 milyar Sterlinlik Birleşik Krallık bütçesinin (2014) yaklaşık %24'üne denk gelmektedir. Bu miktar uzun süredir neredeyse aynı oran olarak kalmaktadır. Birleşik Krallıkta 1997 yılından buyana kapsamlı yerel yönetim reformları yapılmasına rağmen bütçe ve gelir kaynaklarında bir değişiklik yapılmamıştır. Reformlar daha çok merkez ve yerelin hangi hizmeti sunacağı veya yerel yönetimlerin hizmetleri halka daha iyi nasıl sunacağı üzerinde yoğunlaşmaktadır (Morphe, 2008: 94). Yerel yönetimler 2014 yılında 171,096 milyar Sterlinlik bütçe kullanacaklardır (ukpublicspending.co.uk, 2014).

Yerel yönetimlerin 2011-2012 harcamaları incelendiğinde kaynaklarının 40 milyar Sterlinini eğitime, 5 milyar Sterlinini otoban ve ulaştırmaya, 21 milyar Sterlinini sosyal hizmetlere, 22 milyar Sterlinini konuta, 12 milyar Sterlinini polise ve 15 milyar Sterlinini diğer hizmetlere harcadığı görülmektedir.

Yerel yönetimler İngiltere'deki en büyük istihdam kuruluşlarıdır. 1,67 milyon tam zamanlı istihdam sağlarlar. Yerel yönetimlerin harcamalarının %48'i personel harcamasına gider. Personel harcamalarının %48'i eğitim, %18'i polis, %11'i sosyal hizmetler, %3'ü itfaiye, %2'si ulaştırma, %1'i konut, %17'si diğer olarak dağılmaktadır.

Yerel yönetimlerin gelirleri birkaç ana kalemden meydana gelmektedir. Devlet bütçesinden aktarılan paylar (grants), devlet tarafından toplanan vergi gelirlerinden dağıtılan paylar (redistributed), yerel vergi gelirleri (local tax), ücret, harç ve satış gelirleridir. Yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık %63'ü merkezî hükümetten gelmektedir (DCLG, 2013: 5-15).

Devlet bütçesinden yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar özel amaçlı olursa amacı doğrultusunda, genel amaçlı olursa yerel yönetimin inisiyatifini doğrultusunda harcanmaktadır. 2005 yılından sonra genel amaçlı tahsislerin azaldığı görülmektedir. Her ülkede tartışma konusu yapılan kaynak aktarımı ve yerel özerklik tartışmaları Birleşik Krallıkta da son hızıyla sürmektedir. Merkezden aktarılan pay ve merkeze bağımlılık arttıkça yerel özerkliğin azaldığı ileri sürülmektedir. Bununla birlikte merkezî idare, ekonomik kalkınma ve sosyal refahı yükseltme sorumluluğu çerçevesinde ülke genelinde ulusal politikaların gerçekleştirilmesi ve aynı standartta yerel hizmet sunu-

labilmesi için yerel yönetimleri desteklemektedir. Yerel demokrasinin gelişmesi için seçilmiş yetkililerin yerel toplulukların çıkarına harcama yapmakta bağımsız olması gerekmektedir. Fakat 1980'lerden sonra merkezî idarenin kontrolü oldukça sıkıdır (Turpin ve Tomkins, 2011: 275).

Yerel yönetim birimlerinin sınırları içinde toplanan bazı vergiler merkezde bir havuzda toplanmakta ve yeniden dağıtım yoluyla devlet tarafından yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Yerel yönetimlerin kendi bölgelerindeki işletmelerden emlak vergisi şeklinde topladıkları bu verginin oranını ilk zamanlar kendileri belirlerken 1988 yılında bu yetki ellerinden alınmıştır. Bu nedenle merkezî idarenin yardımı şekline dönüşmüştür.

Bunlardan başka en önemli yerel gelirlerden biri belediye vergisidir (Council Tax). 1992 yılında mülkiyet değerine göre alınan vergi olarak konulmuştur. Daha önceleri konulan Kelle Vergisine çok büyük tepkiler olması nedeniyle bu verginin yerine getirilmiştir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin 1/6'sına yakını bu vergiden gelmektedir. Belediye vergisi konusunda merkezî yönetimin sınırlamaları bulunmaktadır.

2.12. Yerel Yönetimlerin Sunduğu Hizmetler

İngiltere'de yerel yönetimler demokrasinin en yoğun yaşandığı yerlerdir. 19. yüzyıla kadar yerel özerkliği doyasıya yaşayan yerel yönetimler son iki yüzyıldır merkezî idarenin güçlenmesine karşı koyamamışlardır. Son iki yüzyıldır merkezî yönetim tarafından çıkarılan yasalar geleneksel yerel yapıları tasfiye etmiştir. Yerel yönetimlerce yürütülen birçok işlev merkezî yönetimin denetiminde olan özel amaçlı birimlere devredilmiştir.

Yerel yönetimler ülkenin yönetişim ve idarî merkezleri ve aynı zamanda hizmet sunum birimleridir. Yerel yönetimlerin yerelde hizmet sunan diğer kamu kurumlarından farkı bunların organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve vergi koyup bunun oranını yükseltip azaltabilmeleridir. Yerel ve merkezî kamu kaynaklarını kullanarak hizmet sunarlar. Yerel yönetimlerin parlamentodan geçen yasalar çerçevesinde hizmet birimleri vardır. Parlamenteoya karşı sorumlu olmayıp doğrudan hizmet ettikleri halka karşı sorumludurlar.

İngiltere'de yerel yönetimlerin sundukları hizmetler yasalar çerçevesinde sürekli değişmiştir ve değişmeye de devam etmektedir. 19. yüzyıl sonlarında ve 20. yüzyıl başlarında yerel yönetimler modern devletin sunması gereken birçok hizmeti sunuyordu. Bunlar, ilk ve ortaöğretim, konut, halk sağlığı, polis, su, elektrik ve gaz temini olmak üzere oldukça kapsamlıydı.

Bugün de birçok hizmet, hizmetten faydalananlara en yakın noktadan sunulması gerektiği için yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Belki kütüphane hizmetlerinde e-kitabın yaygınlaşması nedeniyle olduğu gibi birçok yerel hizmet gelecekte mekândan bağımsız olarak sunulabilecektir (Dunleavy ve Carrera, 2013: 199). Fakat son 50 yılda yerel yönetimlerin hizmet sunum kapasiteleri oldukça daraltılmıştır (Garnett ve Lynch, 2009: 259).

Tablo 2: Yerel Yönetimler Tarafından Sunulan Hizmetler

Başlıca Hizmetler	Hizmete ilişkin örnekler
Eğitim	Okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim okulların bakımı, hizmet ve yemek gibi ihtiyaçların karşılanması, özel eğitim ihtiyaçlarının karşılanması.
Otoyollar, yol ve ulaşım	Otobanların, köprülerin yapımı, bakımı; trafik ışıklarının bakımı, yol güvenliğinin sağlanması, şehir içi ulaşım hizmetleri.
Yaşlı/çocuk bakımı	Yaşlı bakımı, yemek ve günlük bakım, engellilere bakım, çocukların bakımı.
Konut	Sosyal konutların yenilenmesi, evsizlikle mücadele edilmesi.
Kültürel hizmetler	Müzelerin ve galerilerin bakımı ve işletilmesi, eğlence yerlerinin oluşturulması, açık alanların sağlanması, turizmin geliştirilmesi ve turizm gelirlerinin artırılması, kütüphane hizmetinin sunulması.
Planlama	Konut alanlarının planlanması, çevrenin korunması.
Çevre hizmetleri	Mezarlık, toplum sağlığı, çöp toplama hizmetlerinin sunulması.
Güvenlik ve Koruyucu Hizmetler	İtfaiye, halk güvenliği, iç güvenlik (polis) hizmetlerinin sunumu.
Merkeze ait hizmetler ve diğerleri	Yerel vergi toplanması, doğum, evlilik, ölüm kayıtlarının tutulması; acil yardım hizmetlerinin sunumu.

Kaynak: Department for Communities and Local Government

2011 yılında Yerel Yönetim Yasası (Localism Act) çıkarılmıştır. Bu yasayla Bölge Kalkınma Ajansları 2012 yılında kaldırılmıştır. Bunların yerine de Yerel Girişim Ortaklıkları kurulmuştur. Yerel Girişim Ortaklıkları, yerel yönetimler ile iş dünyası arasında yerelde ekonomik önceliklerin tespiti, ekonomik büyümenin ve istihdam artışının sağlanması üzerine işbirlikleri oluşturur. Yol, konut ve sosyal tesis yatırımlarının hangi önceliklere göre yapılacağına karar verir. 2013 yılı itibarıyla 39 Yerel Girişim Ortaklığı oluş-

turulmuş, 730 milyon pound fon sağlanmıştır. Bu fon yerel yönetimlerin alt-yapılarını desteklemek için kullanılmaktadır.

Yerel yönetimlerin ulusal sözcüsü olarak 1997 yılında Yerel Yönetim Birliği kurulmuştur. İngiltere ve Galler'den toplam 421 üyesi bulunmaktadır. Yerel yönetim kaynaklarının artırılması, yerel ekonomik büyümenin sağlanması, istihdamın ve yerel refahın artırılması, kamu hizmetleri reformunun yapılması üzerine destek sağlayan yerel yönetim birliği faaliyet konularını politika öncelikleri haline getirmeye çalışmaktadır.

2.13. Yerinden Yönetim Kuruluşları

1994 yılında farklı bakanlıkların il ve bölgelerde bulunan taşra birimlerinin bir çatı altında toplanabilmesi için bölge idaresi oluşturulmuştur (Government Office for Region). Muhafazakâr Parti tarafından kurulan bu bölge idareleri 2011 yılında kaldırılmıştır. Bu bölgeleşme çalışması İngiltere'de ilk bölge idaresi girişimidir.

1998 yılında Bölge Kalkınma Ajansları (Regional Development Agencies) kurulmuştur. Kalkınma Ajanslarının sınırları bölge idareleri ile aynıdır. Bölge Kalkınma Ajansları sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için ulaştırma, konut, atık, turizm ve kültür gibi hizmet alanlarına yönelik olarak bölgesel gelişme stratejileri hazırlayacak ve uygulayacaktır. Bölge Kalkınma Ajansları da 2010 yılında iktidara gelen Muhafazakâr-Liberal Parti koalisyonu tarafından 2012 yılında kaldırılmıştır. Yerine Yerel Girişim Ortaklıklarını kurmuştur.

Bölgeleşmeye yönelik bir diğer uygulama, Blair Hükümeti tarafından 2003 yılında yürürlüğe konulan Bölge Meclisleri Yasasıyla yapılmıştır. Bu yasanın yürürlüğe girmesi için hükümet referandum öngörmüş referandumlarda halkın yasayı benimsememesi sonucu yasa yürürlüğe girememiştir.

2.14. Siyasal Yetki Terki (Devolution)

Birleşik Krallığın bütünleşmesi sorunsuz bir şekilde gerçekleşmemiştir. Galler 1536'da, İskoçya 1707'de, İrlanda 1800 yılında Birliğe katılmıştır. İskoçya Birliğe katıldığında bağımsız bir devlettir ve Birliğe girdikten sonra da kurumlarını korumuştur.

İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'da milliyetçiliğin yükselmesi yetki devrini gündeme getirmiştir. 1960 ve 1970'li yıllarda Birleşik Krallık ekonomisi krize girdiğinde İskoçya ve Galler'de milliyetçi partiler daha yüksek

oy almaya başlamışlardır. İskoç Milli Partisi Kuzey Denizi petrolünün İskoç ekonomisini geliştireceğini ileri sürmüştür.

Siyasal yetki terki (Devolusyon), karar verme yetkisinin merkezî hükümetten alt seviyedeki hükümete terk edilmesidir. Birleşik Krallıktaki yetki devri, idarî ve yasama yetkisine ilişkindir. Yasamaya ilişkin yetki devri, yasa yapma yetkisine haiz ayrı bir parlamentonun olmasını gerektirir ve bunun yasal dayanağı 1999 yılından beri vardır. Kuzey İrlanda için bu yetki 1921-1972 yılları arasında da vardır. İdarî yetki devri ise 1999 yılından önce de vardır. Birleşik Krallık hükümetlerinin içinde İskoçya Ofisi 1885, Galler Ofisi 1964 ve Kuzey İrlanda Ofisi 1972 yılında hükümet dairesi olarak kurulmuştur. Devlet Bakanı şeklinde kurulan dairelerin başındaki bakan kabinede de yer almaktadır. Alt seviye devletlerden sorumlu bakanlar, kendi ülkelerinde tarım, sağlık, eğitim ve yerel yönetim gibi hizmet alanlarından sorumlu olup Londra'daki devlet dairelerinde (Whitehall) sınırlı bir etkiye sahiptir. Merkezî hükümette bu kişiler ülkesinin çıkarlarını temsil etmekte, ülkelerinde de hükümet politikalarını yürütmektedir. Doğrusu Avam Kamarasında İskoç, Gal ve Kuzey İrlandalılar nüfus başına daha yüksek sayıda milletvekiline sahiptir ve ayrıca merkezî hükümetten kişi başına aldıkları malî kaynak da daha yüksektir. Son yıllarda buralara yapılan siyasal yetki devirleri, özellikle Birleşik Krallık kabinesinde bulunan Kuzey İrlanda, İskoçya, Galler bakanlıklarının yetkilerini azaltmış ya da tamamıyla yok etmiştir.

Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler'de siyasal yetki devredilen kurumların oluşturulması Birleşik Krallıkta yeni bir hükümet katmanı oluşturmuştur. Blair Hükümeti tarafından gerçekleştirilen yetki devirleri değişken, dağınık ve anayasa açısından orantısız olup birbirine paralel değildir (Turpin ve Tomkins, 2011: 221). Her bir millet farklı şekilde yönetilmektedir. Yetki devri süreci henüz sonuçlanmamıştır (Garnett ve Lynch, 2009: 277). 1998 yılından buyana Birleşik Krallıkta üç meclise yapılan yetki devirleri birbirinden tamamıyla farklıdır.

Blair'in İşçi Partisi, 1997 yılında İskoçya ve Galler'de yetki devrinin referandumla oylanması konusunu seçim beyannamesi olarak açıklamıştır. Beynamede, İskoç Parlamentosunun yasa yapma ve vergi koyma, Galler Parlamentosunun ise ikincil yasa yapma yetkisine sahip olması öngörülmüyordu. İskoçya'daki referandumda parlamentonun yasa yapma gücü %74,3, vergi koyma yetkisi %63,5 oranında onaylandı. Seçime katılma oranı ise %60'tı.

Galler'de yapılan referandumda seçime katılma oranı %50,1, evet oyu %50,3 ve hayır oylarının oranı %49,7 çıktı (Garnett ve Lynch, 2009: 283).

Bu oranlar ülkede büyük tartışmalara neden oldu. Çünkü seçime katılım sayısının azlığı da dikkate alındığında halkın neyi onayladığına ilişkin kesin sonuç elde edilememiştir.

Tablo 3: Güçlerin İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'ya Devri

İskoçya Parlamentosu	Galler Ulusal Meclisi	Kuzey İrlanda Meclisi
YETKİLİ	YETKİLİ	YETKİLİ
Sağlık ve sosyal hizmet, Eğitim ve öğretim, Yerel yönetim ve konut, Adalet, Tarım, orman ve balıkçılık, Çevre, Turizm, Spor. Ekonomik kalkınma, İç ulaşım.	Tarım, orman, balıkçılık ve kırsal kalkınma; Anıtlar ve tarihi mekânlar, kültür; Ekonomik kalkınma, Çevre; Eğitim ve öğretim; Yangın ve kurtarma, Gıda. Yerel yönetim ve konut, Otoyollar ve ulaşım, Sağlık ve sağlık hizmetleri, Galler Ulusal Meclisi, Kamu yönetimi; Sosyal refah, Spor ve yaşam alanları, Turizm, İl ve kasaba planlama, Sele karşı önlem, Gal dili.	Sağlık ve sosyal hizmetler, Eğitim, İstihdam ve beceri, Tarım, Sosyal güvenlik, Emekli ve çocuk desteği, Konut, Ekonomik kalkınma, Yerel yönetim, Çevre ve planlama, Ulaşım, Kültür ve spor, Kamu görevlileri, Fırsat eşitliği, Adalet ve polis. Birleşik Krallık Bakanının Uygun Görüşüyle Yetkili Ateşli silahlar ve patlayıcılar, Mali hizmetler ve emeklilik düzenlemeleri, Yayın, Gümrük kontrolü, Sivil uçuşlar, Uluslararası ticaret ve mali pazarlar, Telekomünikasyon, Kıyı ve deniz yatakları, Meclisten diskalifiye edilme, Tüketici hakları, Fikri haklar.
YETKİSİZ	YETKİSİZ	YETKİSİZ
Anayasa, Dış ilişkiler, Savunma, Uluslararası kalkınma, Memurlar, Mali ve ekonomik konular, Göçmenler, Uyuşturucu kullanımı, Ticaret ve endüstri, Enerji ve ulaşım düzenlemeleri, İstihdam, Sosyal güvenlik, Yayın, Fırsat eşitliği, Genetik.	Yetkili sayıldığı alanlar dışında yetkisi bulunmamaktadır.	Anayasa, Uluslararası ilişkiler, Savunma ve askeri güç, Milliyet ve göçmen kabulü, Seçimler, Ulusal güvenlik, Nükleer enerji, Birleşik Krallıkta geçerli vergileme, Para, Onur verme.

Kaynak: www.gov.uk

Birleşik Krallıkta birlik içinde yer alan Kuzey İrlanda'da etnik kökenli sorunlar yaşanmaya başlayınca 1920 yılında İrlanda Yönetimi Yasası çıkarılmış ve İrlanda ikiye bölünmüştür. Güneyde Katolik olan 26 yönetim birimine yönetim hakkı verilmiştir. Kuzeyde Birleşik Krallığa bağlı kalan Protestanların çoğunlukta olduğu bölge ise ülkenin bir parçası olmaya devam etmiştir. Kuzey İrlanda içinde de Katolik kesimler bulunmaktadır. Fakat bu iki kesim birlikte yaşamaya devam etmiştir. Kuzey İrlanda 1922 yılından itibaren ayrı bir parlamentoya, kabineye ve bürokrasiye sahip olmuştur. 1972 yılında Kuzey İrlanda'daki iki toplum arasında gerginlik artınca Kuzey İrlanda Parlamentosu askıya alınmıştır. 1998 yılında Kuzey İrlanda Yasası çıkarılıp aynı yıl meclis seçimi yapılarak meclis açılmıştır. Mecliste 108 milletvekili vardır. 2002 yılında askıya alınan meclis, 2007 yılında yeniden açılmış, 12 üyeli koalisyon hükümeti göreve başlamıştır. Kuzey İrlanda bakanları partilerin aldıkları oy oranına göre Kuzey İrlanda Meclisinin içinden seçilir. Yürütmenin başı Birinci Bakan ve bakan yardımcısıdır. Her ikisi de eşit statüye sahiptir ve birlikte hareket etmek zorundadır.

İskoçya'da 1997 yılında yapılan ve olumlu sonuçlanan referandumunu müteakip 1998'de İskoçya Yasası çıkarılmış ve 1707 yılında kapanan İskoçya Parlamentosu yeniden açılmıştır. İskoçya Parlamentosu 129 üyelidir. 6 Mayıs 1999 tarihinde yapılan seçimlerin ardından daha önce İskoçya Bakanına ait olan yetkiler Temmuz 1999 tarihinde İskoçya'daki hükümetin bakanlarına devredilmiştir. 1998 tarihli İskoçya Yasası 2012 yılında değiştirilmiş ve İskoçya'ya yapılan yetki devrine son şekli verilmiştir. İskoç Parlamentosu birincil derecede yasa yapma yetkisine sahiptir. Fakat sınırlandırıldığı alanlarda yasa yapamaz. 2012 yılında yapılan değişikliklerle hükümet yasal olarak İskoç Hükümeti olarak tanınmıştır.

İskoçya seçimlerinde en çok oyu alan partinin lideri aynı Birleşik Krallıkta olduğu gibi Kraliçe tarafından birinci bakan olarak atanmaktadır. Birinci bakan 9 üyeli kabineyi oluşturmaktadır. 2012 yılında David Cameron ile İskoçya Hükümetinin başkanı Alex Salmond Edinburgh Anlaşmasını imzalayarak İskoçya'nın bağımsızlık yolunda 18 Eylül 2014 tarihinde bir referandum yapmasını kararlaştırmışlardır. Referandum kampanyası çerçevesinde İskoç hükümeti bağımsızlığın elde edilmesi halinde her bir İskoç'un yılda 1.000 Sterlin ekstra kazancının olacağını savunurken Maliye Bakanı George Osborne tarafından hazırlanan raporda bağımsızlık gerçekleşirse her bir İskoç'un yılda 1.400 Sterlin kayba uğrayacağını ileri sürmüştür. Referandumdan %55,3 hayır oyu çıkmıştır. Katılım oranı %84,6'dır. Referandum öncesi İngiltere Hükümeti sonuçların evet çıkması halinde belli bir görüşme

takvimi çerçevesinde bağımsızlığı vereceğini hayır çıkması halinde de yetki devrine devam edileceğini açıklamıştır.

1997 yılında Galler'de Galler Ulusal Meclisinin oluşturulmasına yönelik referandum yapılmış ve %50,3'lük evet oyu çıkmıştır. 1998'de Galler Yasası çıkarılmış ve 1404'te kaldırılan Galler Meclisi 1999'da yeniden açılmıştır. İskoçya Parlamentosundan farklı olarak Galler Meclisinin yasama yetkileri çok sınırlı kalmıştır. 2010 yılında alınan kararla 3 Mart 2011 tarihinde yapılan ve olumlu sonuçlanan referandumla Galler Meclisine yetki devredilen 20 alanda yasa yapma yetkisi verilmiştir.

2.15. Denetim

Yasamanın yürütmeye karşı en önemli denetim gücü “Başbakan Soruları” yoluyla kullanılmaktadır. Başbakan her çarşamba uygulanan politikalarla ilgili muhalefet lideri ve milletvekillerinin yarım saat sorularına muhatap olmakta, meclis televizyonu tarafından kamuoyuna başbakana yöneltilen soru ve başbakanın verdiği cevaplar yayınlanmaktadır. Hükümetin her türlü icraatı soruya konu edilebilmektedir.

Ayrıca, parlamentonun her iki kanadı tarafından araştırmalar yapıp raporları yayınlanmaktadır. Bu raporlarda, ulusal iradenin temsilcisi olarak hükümet politika ve icraatları eleştirilebilmektedir.

Bakanların hiyerarşik olarak kendi bakanlıklarını denetleme yetkileri bulunmaktadır ve yetki en kapsamlı bir şekilde kullanılmaktadır.

Yönetimsel denetimin bir başka ayağı kamu denetçisi (ombudsman) tarafından yapılan denetimdir. 1967 yılında kurulan kamu denetçisi tamamen bağımsız olarak çalışmaktadır. Kamu denetçisi, kurum hakkında yapılan şikâyetlere bakar ve mahkemeye gitmeden şikâyetin çözümlenmesi yolu olarak görülür. İngiltere'de birçok kamu denetçisi vardır. Parlamento ve Sağlık Hizmetleri, Yerel Yönetimler, Finansal Hizmetler, Mülkiyet, Konut, Hapishane ve Gözlem Altına Alma, Enerji ve Telekomünikasyon gibi alanlarda kamu denetçileri bulunmaktadır. Genellikle kamu denetçisine başvurulmadan önce ilgili kuruma başvurulması beklenmektedir. Kamu denetçisine başvuru için yapılan ulaşım masrafı gibi masrafların bazıları geri alınabilmektedir. Kamu denetçisi şikâyeti haklı bulursa kuruma yanlısını düzeltmesi için öneride bulunmaktadır (adviceguide.org.uk, 2014).

Yönetimin yargısal denetimi, idare mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Yargı birliğinin bulunduğu ülkede, idarenin eylem ve işlemlerine

karşı genel mahkemelere başvurulmaktadır. Kamusal yetkinin kötüye kullanılması ile idarenin eylem ve işlemlerinin yasalara aykırı olması durumunda vatandaşlar yönetime karşı yargı tarafından korunur.

İngiliz Sayıştay'ı, Parlamento adına kamu kaynaklarının kullanımını hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından denetler, kamu kurumlarının hesaplarını tutmasına yardımcı olur. Kamu kaynağı kullanan bütün birimler Sayıştay'ın malî ve performans denetimine tabidir. Her yıl yaklaşık 60 adet performans raporu hazırlamakta, hükümet projeleri ile programlarının nasıl yürüdüğü değerlendirilmekte ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik öneriler geliştirilmektedir (nao.org.uk, 2014).

Son on yıldır İngiltere'de yerel yönetimler yukarıdan aşağıya doğru katı bir performans denetimine ve malî kontrole tabi tutulmaktadır. Birleşik Krallık hükümetleri yerel yönetimler hizmetleri ve harcamaları üzerinde sıkı bir kontrol uygulamaktadır. Her bir bakanlık yerel yönetime sunması için devrettiği hizmet için performans hedef ve ölçüsü koymuş ve bunu sürekli geliştirerek yerel yönetimleri baskı altına almıştır (Morphet, 2008: 63). Yerel yönetimlerin performansında iyileşmeler olmuştur. Fakat yerel demokrasinin zayıflatıldığı da görülmektedir (Martin, 2011: 69).

1983 yılında Denetim Komisyonu (Audit Commission) yerel meclislerin ekonomi, etkinlik ve verimliliği sağlayıp sağlamadıklarına yönelik performans denetimini başlatmıştır (Martin, 2011: 70). 1990'lı yılların sonunda da yerel yönetimlerin kullanacakları başarı ölçütlerini oluşturmuştur.

Tony Blair'in "Yeni İşçi" hükümeti muhafazakâr hükümetin özelleştirme politikalarının aksine kendi öngördüğü modernizasyon programına uyulması şartıyla yerel yönetimlere yatırım yapılacağı sözünü vermiştir. Fakat başbakan ve danışmanları yerel yönetimlere sağlayacakları kaynakları kullanma ve hizmet üretme konusunda güvenmede isteksiz kaldılar (Walker, 1998: 4). Yerel yönetimlerin hizmetleri daha iyi sunabilmeleri için hedefler ve anahtar performans göstergeleri belirlendi. Politikacılar için performans göstergeleri yerel yönetimlerin hizmet sunumunda uyacakları kuralları belirlemek açısından önemli bir teşvik aracı oldu (Dunleavy ve Carrera, 2013: 203).

Performans denetimiyle yerel hizmetler dış denetime konu edilmiştir. Bakanlıklar yerel yönetim tarafından iyi sunulmayan bir hizmetlere müdahale edebilecektir (DETR, 1999). Hükümet performans (en iyi değer yönetimiyle) programıyla 200 başarı ölçütü belirlemiş ve 287 sayfa uygulama

rehberi hazırlamıştır. Performansın denetimine ilişkin yeni kurulan aşırı bürokratik yapı, uygulama zorluklarıyla karşılaşmıştır. Teorik olarak kurulan başarı ve denetim sistemi yerel yönetimler, Denetim Komisyonu ve bakanlıklar tarafından etkin bir şekilde yerine getirilememiştir. Denetim Komisyonu hazırladığı raporunda açık bir liderlik olmadan sadece başarı kriterlerine göre hizmetlerin sunumunun geliştirilememesi nedeniyle “hizmetlerdeki devam eden ciddi başarısızlıklar aynı zamanda kurumsal liderliğin de başarısızlığıdır” sonucuna varmıştır (Audit Commission, 2002: 19).

Sonuçta 2002 yılından sonra hükümet yerel yönetimler için Kapsamlı Performans Değerlendirmesi (Comprehensive Performance Assessments) uygulamasına geçmiştir. Her bir yerel yönetim meclisinin performansı yetersiz, zayıf, orta, iyi ve mükemmel olmak üzere beş kategoride değerlendirilecektir. Bu değerlendirme çevre, konut, kültür, itfaiye, çocuk hizmetleri, sosyal hizmetler ve yardım idaresi olmak üzere 7 alanda yapılacaktır.

Yıllar içinde performans değerlendirmesi Denetim Komisyonu tarafından rafine edilmiştir. 2009 yılı Nisan ayında Kapsamlı Performans Değerlendirmesinin yerine yereldeki önemli hizmetlerin değerlendirildiği Kapsamlı Alan Değerlendirmesi uygulaması getirilmiştir (Audit Commission, 2011). Kapsamlı Alan Değerlendirmesi, her bir yerel yönetim için hayat kalitesinin değerlendirildiği bağımsız bir değerlendirme sunmaktadır. Kapsamlı Alan Değerlendirmesinin amaçlarından biri de yerel yönetimler üzerinde Denetim Komisyonu tarafından yapılacak denetimle, sosyal hizmetler, sağlık hizmeti, polis, hapisane, gözaltı işlemleri, Eğitim, çocuk hizmetleri üzerinde alan müfettişleri tarafından yürütülen 7 değişik denetimin koordine edilmesi, yerel yönetimler üzerindeki denetim yükünün azaltılmasıdır.

2010 yılından itibaren yerel yönetimlerin denetiminde çok önemli bir değişiklik yapılmıştır. Yerel yönetimlerin denetimi için 1982 yılında kurulan Denetim Komisyonunun 2010 yılında kapatılacağı ve görevlerinin gönüllü, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara veya özel sektöre devredileceği duyurulmuştur. Hükümet böylece denetim hizmetlerinden yıllık 50 milyon Sterlinlik (%40) tasarruf sağlamayı hedeflemiştir. 2012 yılında yapılan hizmet alımı ihalesi sonucu yerel yönetimlerin denetim hizmeti 4 firmaya 5 yıllığına ihale edilmiştir. 700’e yakın denetçi ihaleyi alan firmalara transfer olmuş, Denetim Komisyonunun çok az sayıda personelinin 2015 yılına kadar Denetim Komisyonunda görev yapması kararlaştırılmıştır. Komisyonun öngörülen sürede tamamen kapanması beklenmektedir (Audit Commission, 2014).

İngiltere’de yerel yönetimlerin denetimine genel olarak baktığımız zaman dış denetimin yerel meclislere güvensizlik içinde tasarlandığını, demokratik yapıya saygısızlığa varacak kadar derinleşebildiğini görüyoruz. Dış denetim olan performans denetiminin yeniliği önlediği, denetim maliyetini artırdığı, sadece düzenlemelere harfiyen uymaya dayandığı ve sembolik çalışmalara neden olduğu ileri sürülmektedir (van Thielve Leeuw 2002: 270). Ayrıca performans denetiminin yerel hizmet sunucularının hizmet sunum kanallarını daha karmaşık hale getirdiği ileri sürülmektedir (Dunleavy ve Carrera, 2013: 204). Performans denetimi için hazırlanan kâğıtlara harcanacak zamanın vatandaşa hizmetle sahada geçirilmesinin daha doğru olduğu ileri sürülmektedir (Hood and Peters, 2004: 278).

2.16. İç Güvenlik

İngiliz polis memuru (constable), yüzyıllarca ülkede kralın hükümranlığının sürdüğü topraklarda barışı ve huzuru sağlayan yerel memur olarak tanınmıştır. Modern polis hizmetleri de İngiliz polis memuru kavramının üzerine şekillendirilmiştir. Hizmet bağımsız, tarafsız ve hukukun üstünlüğü esas alınarak sunulur. Polis gücüne olan saygınlık, demokratik toplumun önemli bir unsurudur. Polis, İngiliz halkının gönüllü rızasına dayalı görev yapar. Güvenilirlik yoklamalarında polisin popüleritesi her zaman diğer memurların üzerinde çıkar. Polis, hükümetin memuru olmaktan ziyade kanunların tarafsız uygulayıcısı olarak görülür.

İngiltere’de güvenliğin sağlanması, çok eskiden beri⁹ diğer ülkelerin merkezî yapılarının aksine her zaman yerel bir sorumluluk olarak görülmüştür. İngiltere’nin ulusal bir polis teşkilatı bulunmamaktadır. Kişi hak ve özgürlükleri açısından tek bir merkeze bağlı polis gücü Birleşik Krallık vatandaşları tarafından sakıncalı görülmektedir. Polisinin yerel yapısı bugün de korunmaktadır (Brown, 1998: 7). Suç ve suçlulukla etkili bir şekilde mücadele edilebilmesi için polisin diğer yerlerdeki polislerle işbirliği yapması gerekmektedir. 19. ve 20. yüzyıllarda yapılan düzenlemelerle İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda’daki bütün polis güçlerinin birbirlerine yardım etmeleri sağlanmıştır.

18. yüzyıl ortalarında bugünkü anlamda ilk polis gücü sokaklarda suçluları takip ve yakalamakla görevli gönüllülerce Londra’da (*Bow Street*

9 1285 tarihli Winchester Kanununda polisin yerel olması kuralı yer almaktadır.

Runner) oluşturulmuştur. 1829 yılında reformist İçişleri Bakanı Lord Peel döneminde çıkarılan Anakent Polis Yasasıyla Londra’da tam zamanlı maaşlı profesyonel polis teşkilatı kurulmuştur. Bu yasayla ülke çapında polis karakolları da yeniden yapılandırılıp resmî bir şekle sokulmuştur. İngiliz Polis Sisteminin merkezinde Lord Peel’in prensipleri bulunmaktadır.

Bunlar;

- 1- Polisin varlık nedeni suçları önlemek ve düzeni sağlamaktır.
- 2- Polis, halkın onayı doğrultusunda halk adına görevini yapar ve gücünü halktan alır. Polis halktır, halk polistir.
- 3- Polis halkla işbirliği yapmalı ve desteğini almalıdır. Halkın destek ve sevgisini kanuna uygun ve tarafsız görev yaparak almalıdır.
- 4- Uyarı ve ikna yeterli olmadığı zaman polis düzeni sağlamak için kanuna uygun olarak güç kullanılmalıdır.
- 5- Polisin etkinliği bir suça müdahalesi sırasındaki başarısıyla değil toplumda genel olarak suç işlenmesinin önlenmesi ve düzenin sağlanması ile ölçülebilir.

Suçların önlenmesi polisin birinci önceliği olmakla birlikte suçlulara karşı kanunların uygulanması görevinin meşru dayanağı Anayasadan gelmektedir.

Ülkede “Ulusal Polis Gücü” olmadığından ülkemizdeki Emniyet Genel Müdürlüğü veya Jandarma Genel Komutanlığı gibi tüm ülkeden sorumlu bir yönetici de bulunmamaktadır. Buna rağmen polisin en önemli malî kaynağı merkezi hükümet fonlarıdır.

Birleşik Krallıkta polis rutin zamanlarda silahlı olmayıp uzatılabilir cop kullanmaktadır. Gerekli zaman olay mahalline silahlı polis çağrılabilir ve sevk edilebilir. Birleşik Krallıkta polisler aynı üniformayı giyerler. Polise güvenin artırılması ve polis-toplum bütünleşmesinin sağlanması son yılları en büyük önceliği haline gelmiştir.

Polis, 2011 yılında gerçekleştirilen reforma kadar İçişleri Bakanlığı, yerel polis otoriteleri ve yerel polis müdürü tarafından olmak üzere üçlü sistemle yönetilmiştir. Üçlü yönetimin polisin yönetiminde uyduğu prensipler şöyledir (Blunkett, 2009: 15);

- 1- Polisin politik tarafsızlığı,
- 2- Halkın rızasına uygun kolluk faaliyeti,

3- Hükümetin güvenli toplum oluşturma görevi,

4- Kamu kaynağının etkin ve verimli harcanması.

2011 yılı öncesindeki İçişleri Bakanlığı, polis müdürü ve yerel polis otoritesinden oluşan üç aktörlü işbirliğine dayalı sistem çok bürokratik görülmüş ve yerelde güvenlik hizmetlerinin etkin ve verimli sunulmasını engellediği ileri sürülmüştür. Üçlü sistem yerelde polis örgütünün bağımsızlığına dayanmaktadır. Fakat son 20 yıldır bu özerklik politikacılar tarafından sorgulanmaktadır (Home Office, 2009: 5-7).

Üçlü sistemde yer alan polis otoritesinin yapısına bakacak olursak 1996 tarihli Polis Yasası ve 2008 tarihli Polis Düzenlemesinin yapıyı belirlediği görülmektedir. Polisi yöneten otorite çoğunlukla 17 üyelidir. 17 üyenin 9'u seçilmiş meclis üyesidir ve yerel yönetim meclisi tarafından seçimle belirlenir. Üyelerden üçü yerel yargıç ve 5'i yerel halktan olmak zorundadır. Polis otoritelerinin seçimle oluşturulan bu yapısı polisin hizmet ettiği topluma bütünleşmesini ve demokratik yapıyı güçlendirmektedir.

2011 yılında Polis Reformu ve Sosyal Sorumluluk Yasası (Police Reform and Social Responsibility Act) çıkarılmıştır. Muhafazakâr ve Liberal Demokrat Koalisyonu 2010 yılında iktidara geldiklerinde özerk polis otoritelerini kaldıracıklarını ifade etmişlerdir. 2011 yılında çıkarılan Polis Reformu ve Sosyal Sorumluluk Yasasıyla iç güvenlik hizmetlerinden sorumlu yerel nitelikteki özerk polis otoriteleri kaldırılmış, yerine yine özerk nitelikte Polis ve Suç Komiserliği¹⁰ adı altında birimler kurulmuştur. Bu birimlerin başındaki yetkili komiser seçimle işbaşına gelmektedir. Partiler, Komiserlik için aday göstermekte ve adaylar seçim için yarışmaktadır. Bağımsız olarak da seçime katılanlar vardır. Komiserler merkezî düzeydeki Polis ve Suç Komiserliği Birliğine bağlıdır. Birlik de İçişleri Bakanlığının denetimindedir.

İngiltere'de kolluk görevini yürütmek üzere polis teşkilatı haricinde iç güvenliği sağlayan jandarma veya başka bir teşkilat bulunmamaktadır. Tüm ülkede iç güvenliği sağlamak üzere 2013 yılı Nisan ayına kadar İngiltere ve Galler'de 43¹¹, İskoçya'da 8, Kuzey İrlanda'da 1 olmak üzere 52 yerel polis teşkilatı bulunmaktaydı. İskoçya'da bulunan 8 bölgesel polis gücü ile Suç

10 Bu komiserlerin polisteki komiser rütbesiyle karıştırılmaması gerekir. Bunlar partilerin de aday göstermesiyle seçilen ve daha önce halktan genellikle 17 kişilik temsille oluşturulan Polis Otoritelerinin görevlerini üstlenen kişilerdir. Demokrasiyi artırma rolü oldukça önemlidir.

11 1964 yılına kadar 200'den fazla polis teşkilatı vardı.

ve Uyuşturucuyla Mücadele Ajansı, 1 Nisan 2013 tarihinde tek bir kurum olarak birleştirilmiştir. Bu birleşmeyle İskoçya Polis Teşkilatı, 17.000 polis, 6.500 memur ve 1,4 milyar Sterlinlik bütçeyle Birleşik Krallıktaki en büyük teşkilat olmuştur. 1 Nisan 2013 tarihinden itibaren merkezi olarak teşkilatlanmış tek bir polis teşkilatı, İskoçya genelinde hizmet sunmaktadır. 2013 yılında son 37 yılın en düşük suç oranı yakalanmıştır.

Yerel olarak görev yapan teşkilatların yanı sıra İngiltere, Galler ve İskoçya genelinde görev yapan Ulaştırma Polisi ile Birleşik Krallıkta görevli Sivil Nükleer Polisi ve Milli Savunma Bakanlığı Polisi bulunmaktadır.

İngiliz Ulaştırma Polisi, demiryollarında görev yapar ve Kuzey İrlanda hariç Birleşik Krallıkta demiryolu personeli ve yolcuların güvenliğini sağlamaktadır. Her gün 6 milyon yolcu ve 400 bin ton yük taşınan demiryollarına yönelik güvenliği temin etmektedir. Ulaştırma Polisinin yönetiminde yolculardan 15 ve demiryolu endüstrisinden 15 adet üye bulunmaktadır.

Sivil Nükleer Polis, nükleer saha ve maddelerin güvenliğini sağlamaktadır. 2004 tarihli Enerji Yasasıyla kurulan bu polis gücü, Enerji ve İklim Değişikliği kurumunun stratejik emirleri doğrultusunda faaliyetini sürdürmektedir.

Milli Savunma Bakanlığı polisinin görevi, Bakanlığa bağlı alanlarda askerî personelin görevini güvenlik içinde yürütmesine katkıda bulunmaktır. 1971 yılında kurulan ve askerî polis olmayan bu teşkilatın sayısı 2014 yılında dondurulmuştur. Toplam 2.400 polisten oluşur ve Birleşik Krallık sınırları içinde askerî alanların güvenliğini sağlar.

Ayrıca, Merkezî Otoyol Polisi vardır ve üç merkezden 140 polisle bütün otoyollarda hizmet vermektedir. Yine polisin Organize Suçlar Kurumu uyuşturucu, insan kaçakçılığı, silah ticareti, sahtecilik, bilişim ve kara para aklama konularında Birleşik Krallık çapında hizmet vermektedir.

Polis olabilmek için 18,5-55 yaşları arasında olmak, zorlu giriş sınavını aşmak, İngiliz, İrlandalı veya Milletler Topluluğu vatandaşı olmak; karakteri iyi, fizikî olarak düzgün, ehliyet sahibi olmak gerekmektedir.

Polis mesleğindeki rütbeler polis memuru, çavuş, müfettiş, başmüfettiş, komiser, baş komiser, asistan başmüdür yardımcısı, başmüdür yardımcısı, başmüdür olmak üzere 9 adettir.

1962 yılından buyana polise ve polis teşkilatına yönelik sürekli değişiklik yapılmaktadır. Polis ve Suç Komiserliği kurulmadan önce polisin finans-

manından Polis Otoriteleri sorumludur. Bugün itibarıyla polisin bütçesinde İçişleri Bakanlığından aktarılan kaynaklar önemli bir yer tutmaktadır. Hükümetin polis bütçesini %20 azaltma hedefi vardır. 1960'lı yıllarda polisin uğraşmadığı bugün önemli hale gelen iki konu vardır: Siber güvenlik ve terörizm. Siber suçlarla mücadele için hükümet 4 yıl için 30 milyon Sterlin tahsis etmiştir. Siber güvenlik için harcanan paralarla çok büyük miktarda zararlar önlenmektedir.

Anti terörizm için *Contest* adında bir strateji uygulanmaktadır. İçişleri Bakanlığı tarafından 2003 yılında geliştirilmiş, 2006 yılında ve en son 1 Temmuz 2011 tarihinde gözden geçirilmiştir. Stratejinin amacı, “*Birleşik Krallık ve deniz aşırı yerlerdeki Birleşik Krallık çıkarlarını terörizme karşı korumak ve böylece halkın güven içinde yaşamasını sağlamaktır.*” 4 (P) ile ifade edilen önle, takip et, koru ve hazırlan (*Prevent, Pursue, Protect, and Prepare*) hedefleri vardır (ACPO, 2014: 9).

İngiltere ve Galler’de bulunan 43 yerel polis gücünün 41’i 2011 tarihli Polis Reformu ve Sosyal Sorumluluk Yasası kapsamında doğrudan seçilmiş Polis ve Suç Komiserine sahiptir. Londra Anakent Polisinin doğrudan halk tarafından seçilmiş Anakent Belediye Başkanına karşı sorumlu olması nedeniyle ayrıca seçilmiş otoriteye sahip değildir. Seçilmiş otoritenin görevi yerel demokratik izleme ve gözetlemenin yerine getirilmesidir.

2013 yılı Ekim ayında Çok Ciddi Organize Suçlar Ajansı ve Çocuk İstismarı Koruma Merkezi yerine Birleşik Krallık çapında kanunları uygulamak üzere Ulusal Suç Ajansı kurulmuştur. Sınır polisinin birtakım yetkilerini de üstlenen bu kurum çok önemli bir görevle yetkilendirilmiştir. Yerel polis birimleri üzerinde görevlendirme yapma ve koordinasyon sağlama görevi bulunmaktadır. Böylece, “*Birleşik Krallıkta söylem her zaman yerel olup uygulama daima merkezîdir*” kuralı poliste de gerçekleşmiştir.

İngiltere ve Galler’de Polis teşkilatını oluşturan 43 polis gücünde 31 Mart 2013 tarihli istatistiğe göre 213.620 çalışan bulunmaktadır. Polis teşkilatında polis haricinde çalışanlar da bulunmaktadır. Polis teşkilatının %60,7’si (129.584) polis memurlarından, %6,6’sı trafik polisinden, %2’si memurlardan ve %30,7’si diğer polis memurlarından oluşmaktadır. İngiltere ve Galler’de 2014 yılı Ocak ayı itibarıyla 128.351 polis memuru bulunmaktadır. Polis sayısının en fazla olduğu 2009 yılında bu rakam 144.353’tür. 2010 yılında merkezî hükümet polis bütçesinde %20 kesintiye gideceğini açıklamıştır. Bu çerçevede polis sayısı her geçen yıl azalmaktadır (Home Office, 2013).

Polis hakkındaki şikâyetlerle ilgili Bağımsız Polis Şikâyet Komisyonu bulunmaktadır. Polis genellikle polis teşkilatına şikâyet edilmekte ve şikâyetlerin iyi bir şekilde incelendiğine ilişkin halka güven vermek gerekmektedir. Polisle ilgili şikâyetlerin nasıl inceleneceğine ilişkin bir rehber hazırlayan kurum, şikâyetlerin sonucundan memnun kalmayan halkın itiraz için başvurabileceği bir platformdur.

Polisin yasal sorumluluğu kolluk görevinin etkin bir şekilde sağlanmasıdır. Polis otoriteleri, polis müfettişliği tarafından dolaylı olarak denetlenmekte ve değerlendirilmektedir. Müfettişler polislerle ilgili inceleme yapabilir, polise ait alanlara girebilir ve polisin etkinliği ve verimliliği konusunda Parlamente'ye sunulmak üzere rapor hazırlar. Ancak hala polisin performansı ve başarılı görev yapıp yapmadığının etkin bir şekilde denetimi söz konusu değildir. Bu nedenle İçişleri Bakanlığı tarafından 2004 yılında hazırlanan raporda “Polis halkın güvenini kazanabilmek için bağımsız bir kurum tarafından denetlenmelidir.” sonucuna varılmıştır (Home Office, 2004: 14).

2.17. İstihbarat Hizmetleri ve İçişleri Bakanlığı

Ülke güvenliğinin sağlanmasında, yargı ve polis gücü gibi istihbarat örgütleri de görev almaktadır. İstihbarat hizmetleri için ülkede 1989 yılında (1996 tarihinde değişik) İstihbarat (Security) Hizmetleri Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa istihbarat hizmetlerini İçişleri Bakanlığının kontrolüne vermekte, müsteşarlık seviyesindeki sorumlu Genel Müdürlüğün görevlerini düzenlemektedir. Ayrıca 1994 tarihli İstihbarî (Intelligence) Hizmetler Yasası çıkarılmış, bu yasayla da istihbarat hizmetlerinin harcama, yönetim ve bilgi toplama politikalarını gözetlemek üzere Güvenlik ve Ortak Komite adı altında iki kurul oluşturulmuştur. Bir üçüncü yasa da Düzenleme ve Araştırma Yetki Yasası adı altında 2000 yılında çıkarılmıştır. Üçüncü yasa dinleme faaliyetleri ve istihbarat faaliyetleri için birer görevli atamakta ve insan hakları çerçevesinde yapılacak şikâyetleri incelemek üzere bir kurul oluşturmaktadır.

Ülkede istihbarî güvenlik hizmetlerinin sunumunda 4 kuruluş görev yapmaktadır. Bunlardan birisi olan MI5, 1909 yılında casusluğa karşı koyma için kurulmuştur. Kuruluş, ulusal güvenliğe gelecek organize suç tehlikelerine karşı Birleşik Krallığı korumaktadır. Kurumun politik kontrolü İçişleri Bakanlığının elindedir. Kuruluş Ortak İstihbarat Kurulu tarafından yönlendirilmektedir. Başında müsteşar seviyesinde genel müdür vardır (mi5.gov.uk, 2014).

Terörizm, casusluk, sabotaj ve yıkıcı faaliyetlere karşı savaşmak üzere tamamıyla İçişleri Bakanlığının altında polis gücünden oluşan Özel Şube bulunmaktadır. Bu şube önemli kişileri korumakta, limanlarda ve havaalanlarını izlemekte ve MI5 için yakalama yapmaktadır.

Ülke dışında politik ve ekonomik istihbarat yapmak için MI6 görevlendirilmiştir, 1994 yılından itibaren önemli suçlar, kara para aklama, uyuşturucu kaçakçılığı ve yasadışı göç de sorumluluk alanına girmiştir. Dışişleri Bakanlığına bağlıdır (sis.gov.uk, 2014).

ABD ile 1947 yılında yapılan anlaşmaya göre dünya çapında uluslararası radyo sinyallerini dinlemek üzere kurulmuş Devlet İletişim Merkezi bulunmaktadır.

İstihbarat birimleri parlamentoya karşı sorumlu değildir. Birimlerin faaliyetlerinden başbakan sorumludur ve başbakana rapor sunarlar.

3. YARGI

İngiliz hukuku, gelenek hukukuna ve yargı birliğine dayanır. Anglo Sakson (Common Law) Sistemi, Birleşik Krallığın yanı sıra ABD, Kanada, Avustralya, Güney Afrika başta olmak üzere geçmişte Birleşik Krallık sömürgesi olan birçok ülkenin hukuki temellerini oluşturur. Gerçek davalarda verilen emsal mahkeme kararları esas alınan bu sistemde kanunlaştırma çalışması yapılmamıştır. Kanunlaştırma çalışması çok yavaş ve istisnaidir. Bu sistemde özel hukuk kamu hukuku ayrımı gelişmemiştir. Ülkemizde ve Kıta Avrupası'nda olduğu gibi ayrı bir idare hukuku dalı bulunmamaktadır.

Birleşik Krallıkta Adalet hizmeti yüzyıllardır gelişen ve karmaşık bir sisteme dayanan mahkemeler tarafından sunulur. Yargının başı Kraliçedir. Tek bir metinde toplanmış suç ve ceza kanunu bulunmamaktadır. Yargılamanın ve adaletin bağımsızlığına yönelik kanunlar vardır (UN, 2006: 9,10).

İngiltere hukuk sistemi ceza hukuku ve medeni hukuk olmak üzere iki başlıkta incelenebilir. Birleşik Krallıkta İngiltere ve Galler'de aynı hukuk sistemi, İskoçya ve Kuzey İrlanda'da farklı hukuk sistemi vardır. İngiltere mahkemelerinde jüri sistemi geçerlidir. Jüri 12 (İskoçya'da 15) kişiden oluşmaktadır.

Bir dizi ihtisas mahkemeleri haricinde, mahkemeler ceza ve medeni hukuk mahkemeleri olarak organize olmuştur. Ceza hukukunu ilgilendiren pek çok dava yerel sulh hukuk mahkemelerinde ele alınır. Altı ay veya daha

az cezayı gerektiren suçlarla 5.000 Sterlinlik para cezasından az hükmü gerektiren önemsiz suçlar sulh hukuk mahkemelerinde görülür. Bu kapsamda İngiltere ve Galler'deki 10 ceza davasından 9'u sulh mahkemesinde görülür (Jones ve Norton, 2010: 461). İngiltere ve Galler'de bu mahkemelerden 700'den fazla vardır ve 3.000 yargıç çalışmaktadır. Sulh hâkimlerinin çoğu hukuk eğitimi almamıştır, kısmi zamanlı çalışır ve para ödenmez. Sulh hâkimleri jüri ile çalışmaz. Üç üyeli kurul halinde çalışır. Mahkemede her zaman hukuk danışmanı bulunur (judiciary.gov.uk, 2014).

Ağır cezayı gerektiren durumlar, yerel sulh hukuk mahkemeleri tarafından hâkim ve jüriye sahip olan yerel ağır ceza mahkemelerine aktarılır. Bu mahkemelerden Londra'daki Merkezi Ceza Mahkemesi (Old Bailey) dâhil 60 adet vardır. Davaların neredeyse yarısı duruşma başlamadan suçluların suçu kabul etmeleriyle açılır. Böyle durumlarda mahkeme sadece uygun ceza tayininde bulunur. Ağır ceza mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan temyiz başvurularına Temyiz Mahkemesinin Ceza Hukuku Bölümü bakar (Garnett ve Lynch, 2009: 203).

Ceza davaları suç ve suçlularla ilgilidir ve suçlar genellikle Kraliçeye karşı işlenmiş sayılır. İki taraf arasındaki hukuki anlaşmazlıklar ise medeni hukukla ilgilidir ve bu davalara bakmak üzere ülke genelinde 260 il mahkemesi vardır.

Temyiz Mahkemesi, mahkemelerden temyiz edilen davalara bakar. Temyiz mahkemesinin iki kısmı vardır. Medeni hukuk bölümü, yüksek ve il mahkemeleriyle belli üst mahkeme kurullarından gelen davalara bakar. Ceza hukuku bölümü ise mahkemelerden ağır cezalı suçlarla ilgili temyiz davalarına bakar. Bu mahkemenin kararları Yüksek Mahkeme hariç bütün mahkemeler için bağlayıcıdır.

Medeni hukuku ilgilendiren bazı konular, Londra'daki Yüksek Mahkemeye taşınır. Özel Konsey (Privy Council) bazı Ortak Hukuk ülkelerine hâlâ temyiz mahkemesi görevini yürütmektedir. Özel Konseyin hâkimleri aynı zamanda yüksek mahkeme ve temyiz mahkemesi hâkimidir.

Ayrıca, İngiltere ve Galler'de ilk derece mahkemeleri olarak aile mahkemeleri ve çocuk mahkemeleri bulunmaktadır. İskoçya'da sulh mahkemesi, ilçelerde çeşitli medeni ve ceza davalarına bakan mahkeme (Sheriff Court), yüksek mahkeme, yargıçlar kurulu; Kuzey İrlanda'da temyiz mahkemesi, yüksek mahkeme, il mahkemeleri, sulh mahkemesi ve ihtisas mahkemeleri bulunmaktadır.

İngiltere’de, ABD’de olduğu gibi anayasayı nihai olarak yorumlayarak ülke çapında geçerli düzenleme yapabilen mahkeme yoktur. 1688’den bu yana İngiliz mahkemeleri parlamento hükümlerini ilkesiyle bağlıdır. Mahkemeler Kraliçeye karşı ikincil derecede ve politik hayattan uzak görülürler (Jones ve Norton, 2010: 456). Buna karşın devletin yasama ve yürütmeden oluşan diğer iki organına karşı yargıçlar, kamuoyu ve mesleki çerçevede bağımsızdır.

Son yıllarda Avrupa Birliği üyeliği ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin İngiliz Hukukuna entegre edilmesi, yargı alanında önemli değişikliklere neden olmaktadır. Lordlar Kamarasının temyiz yetkisi 2009 yılı Ekim ayında kaldırılarak temyiz başvurusunun iletileceği en yüksek organ olarak Yüksek (Temyiz) Mahkeme (12 hâkim üyeli) kurulmuştur. İngiliz Politik Sisteminde Yüksek Mahkemenin kuruluşu oldukça önemlidir. Bu mahkeme, 2005 yılında çıkarılan Anayasal Reform Yasasına göre 2009 yılında kurularak İngiltere ve Galler’deki bütün temyizlere bakmaktadır. Ayrıca, AB Hukuku ile ilgili konularda temyiz başvuruları Avrupa Adalet Divanı’na iletilebilmektedir.

Birleşik Krallık Yargı Sisteminde pahalılıktan ve davaların uzun sürmesinden şikâyet edilmektedir. Ayrıca İngiliz Yargı Sisteminin saygınlığı, demokrasinin örnek olduğu bir ülkenin yargı sistemi gibi görülmemektedir. İngiliz hâkimler seçilmekten ziyade politikacılar tarafından atanırlar. Atamaların çoğu Başbakan tarafından seçilen Lordlar Kamarasının seçilmiş üyelerinden olmayan Şansölyenin yetkisindedir. Fakat bu hâkimlerin tarafsız olmadığı veya tarafsızlıklarının zedelendiği anlamına gelmez (Garnett ve Lynch, 2009: 209).

SONUÇ

Avrupa Birliğinin en büyük üçüncü ekonomisi ve geçen yüzyıl başlarında dünyanın güneş batmayan imparatorluğu olan Birleşik Krallığın Yönetim Sistemi, modern devlet yapı ve kurumlarının yanı sıra geleneksel değerleri de içinde barındırmaktadır. Tüm dünyada 1980’lerden sonra yaşanan Yeni Kamu Yönetimine geçişin öncü ülkelerinden olan İngiltere’de yönetimin reformu sürekli gündemde kalan bir konudur.

İngiliz Yönetim Sisteminin belki de en ayırt edici özelliklerinden biri demokrasiye öncülük eden parlamentosudur. Yüksek mahkeme dâhil hiçbir gücün Parliamentonun gücünü ve yetkisini sınırlandırma yetkisi bulunmamaktadır. Diğer yandan başbakanların son yıllarda artan gücü sebebiyle par-

lamenter sistemin başkanlık sistemine doğru kaydığı da iddia edilmektedir. İngiltere’de Parlamenter Sistemin en önemli özelliği olan güçler ayrımı geçerlidir. Fakat Başbakanın gücünden dolayı yasama ile yürütmenin *güçler kaynaşımından da söz* edilmektedir.

Demokrasisi tüm dünyaya örnek olan bu ülkede Kraliçe sembolik görevleri yürütmektedir. Görevdeki Kraliçenin tüm çabalarına rağmen monarşinin kaldırılması zaman zaman gündeme gelmekte ancak yapılan kamuoyu araştırmalarında halkın büyük çoğunluğunun hâlâ kurumun devamından yana görüş bildirdiği ortaya çıkmaktadır.

Birleşik Krallıkta geleneksel kurumların başında yerel yönetimler gelmektedir. Demokrasinin en yoğun yaşandığı yer olan yerel yönetimler son 50 yıldır eğitim, ulaşım, konut, sosyal hizmet ve çevre hizmetleri başta olmak üzere merkezin istediği görevleri yürüten, performans ölçümüne ve aşırı denetime tabi tutulan, merkezi yönetimin güvenmediği kuruluşlar haline gelmiştir. İngiltere’de söylem daima yereldir. Fakat gerçek şudur ki ülke aşırı merkeziyetçi bir sisteme sahiptir. Son yarım yüzyıldır gerçekleştirilen reformlarla artık yerel yönetimler merkeze bağımlı, merkezin taşradaki ajanı gibi çalışmaktadır. Yerel yönetimlerde meclis egemenliği geçerlidir. Ülkede halk tarafından doğrudan seçilen belediye başkanı sistemine geçilmesi son yılların parti programlarının değişmez gündemidir.

Tarihi süreçte Birleşik Krallığın bütünleşmesi hiç kolay olmamıştır. Bütünleşme çabalarının yanı sıra merkezden uzaklaşma çabaları da sık sık gündeme gelmektedir. 20. yüzyılın sonlarına doğru milliyetçilik akımlarının güçlenmesi nedeniyle İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’ya yetki devirleri yapılmıştır. Yüzyılın sonunda çıkarılan Kanunla referandumlar yapılmış, yetki devirleri başlamış, yerel meclis ve parlamentoların yetkileri artırılmıştır. Merkezden uzaklaşma süreci devam etmektedir.

KAYNAKLAR

- Association of Chief Police Officers (ACPO) (2014) “Policing in the UK: A Brief Guide”, <http://www.acpo.police.uk/documents/reports/2012/201210PolicingintheUKfinal.pdf> (17.3.2014)
- Akbulut, Ö. Ö. (2003) Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 1, s.49-82.
- Audit Commission (2002) *Comprehensive Performance Assessment: Scores and analysis of performance for single tier and county councils in England*. London: Audit Commission.
- Audit Commission, (2014) “Protecting the Public Purse”, <http://www.audit-commission.gov.uk>, (2.3.2014).
- Bailey, S., Elliott, M. (2009) “Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the constitution”, *Cambridge Law Journal*, 68(2), July 2009, s. 436–472.
- Blair, T. (1998) *Leading the Way: A New Vision for Local Government*, London: Institute for Public Policy Research.
- Blunkett, D. (2009) “A People’s Police Force: Police Accountability in the Modern Era” <http://davidblunkett.typepad.com> (17.3.2014)
- Brown, A. (1998), *Police Governance in England and Wales*, London: Cavendish Publishing Limited.
- Chandler, J. A. (2007) *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800* Manchester: Manchester University Press.
- Copus, C. (2006) “British local government: A case for a new constitutional settlement”, *Public Policy and Administration*. 21(1), s. 4-21.
- Copus, C. (2010) “Local Government”, Jones, Bill-Philip, Norton, (Ed.) *Politics UK*, Seventh Edition, London: Pearson Education Limited. s. 428-455.
- Davies, J. S. (2008) “The New Localism”, <http://papers.ssrn.com> (17.3.2014).
- Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) (1999) *Draft protocol for intervention in failing councils*, London.
- Department for Communities and Local Government (DCLG) (2012) *Business Plan 2012-2015*.
- Department for Communities and Local Government (DCLG) (2013) *Local Government Financial Statistics, England*, No. 23.
- Dunleavy, P., Carrera, L. (2013), *Growing the Productivity of Government Services*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Emre, C. (1997) *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders notları*, Ankara: Siyasal kitabevi.
- Eroğul, C. (1996) *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Garnett, M. ve P. Lynch (2009) *Exploring British Politics*, Pearson Education Limited.

- Giddings, P. (1995) "Prime Minister and Cabinet", Donald Shell-Richard Hodder Williams (Ed.), *Churchill to Major: The British Prime Ministership since 1945*, London. s. 30-71.
- Hennessy, P. (2000) *The Prime Minister: The Office and its Holders since 1945*, Allen Lane: The Penguin Press.
- Home Office (2004) "*Building Communities, Beating Crime a Better Police Service for the 21st Century*," London.
- Home Office (2009) "*Protecting the Public: Supporting the Police to Succeed*." London.
- Home Office (2013) "*Statistics - national statistics Police workforce, England and Wales*," London.
- Hood, C. ve Peters, G. (2004) "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3): 267-282.
- James, S. (1993) "The Idea Brokers: The Impact of Think Tanks On British Government", *Public Administration*, 71 (4), s. 491-506.
- Jones, G. W. (1983) "Prime Ministers' Departments Really Create Problems: A Rejoinder To Patrick Weller" *Public administration*, Vol. 1, Spring.
- Jones, B. ve P. Norton (2010) *Politics UK*, Seventh Edition, London: Pearson Education Limited.
- Jones, G. W. (1985) "The prime minister's Power", Ed. Anthony King, *The British Prime minister*, London: Duke University Press, s. 195-221.
- Karasu, K. (2013) "İngiltere'de Kamu Yönetimi", Karasu, Koray (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara: İmge Kitabevi, s. 145-292.
- Kingdom, J. (2002) "Britain," Chandler, James A. (ed.) , *Comparative Public Administration*, London: Routledge, S. 14-50
- Maer, L. (2013) "The Civil Service Code, House of Commons, 7 August 2013." <http://www.civilservant.org.uk/northcotetrevlyan.pdf> (17.3.2014).
- Martin, S. (2011), "Local Government Improvement in England: Policies, Progress and Prospects", *Commonwealth Journal of Local Governance* Issue 8/9: May-November s.69-83.
- Morphet, J. (2008) "*Modern Local Government*," London: SAGE Publications.
- National Audit Office (NAO) (2014), *Cabinet Office, Progress on public bodies reform, Report by the Comptroller and Auditor General, 4 Feb. 2014*.
- Özbudun, E. (1968) "İngiltere'de Parlâmento Egemenliği Teorisi," *AÜHF*, s. 59-79.
- Pipe, J. (2013) "Two years on, what has the Localism Act achieved?" <http://www.theguardian.com/local-government-network/2013/nov/02/localism-act-devolution-uk-local-authorities>. (2.3.2014).

- Pollit, C. (2006) "Changing European States, changing Public Administration: Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom", Eric E. Otenyo- Nancy S. Lind (ed.) *Comparative Public Administration: The Essential Readings (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 15)*, Elsevier Ltd., S.777-792.
- Punnett, R. M. (1994) *British Government and Politics*, London: DartMouth.
- Riddell, P. (2010) "And another thing...The Rolls-Royce of government?A critique of the civil service", Jones, Bill-Philip, Norton, (Ed.) *Politics UK*, Seventh Edition, London: Pearson Education Limited, s. 480-483.
- Russell, M. (2007) "Peers' and Public Attitudes to the Contemporary House of Lords Briefing for a seminar in the House of Lords," http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/parliament/house-of-lords/tabs/peers_public_attitudes_lords.pdf (17.3.2014).
- Rust, W. B. (1969) *The Pattern of Government*, London: Pitman.
- Savoie, D. J. (2010) "Success and Failure of Reform: Taking Stock," Pierre, Jon - Ingham, Patricia W. (ed.), "*Comparative Administrative Change and Reform Lessons Learned*", London: McGill-Queen's University Press, s. 259-278.
- Stewart, J. (2003) *Modernizing British local government: an assessment of Labor's reform programme*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Thomas, G. P. (1998) *Prime Minister and Cabinet today*, Manchester University Press.
- Turpin, C. ve A. Tomkins (2011) *British Government and the Constitution*, Cambridge University Press.
- Türe, F. (2003) "Parlamerter Sistemde Başbakanın Gücünü Belirleyen Etkenler", *Mülkiye*, c. XXVII, sayı. 238, s. 193-211.
- United Nations (2006) "United Kingdom Public Administration, Country Profile," <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023325.pdf> (17.3.2014)
- Van Thiel, S., and Leeuw, F. L. (2002) "The Performance Paradox in the Public Sector." *Public Performance and Management Review* 25(3): 267-282.
- Walker, D. (1998) "The new local government agenda: a response". *Public Money and Management*. 18(1): 4-5.
- Wollmann, H. (2012) "Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments" *Local Government Studies*, Volume 38, Number 1, 1 February 2012, s. 41-70(30).

Internet

<http://www.adviceguide.org.uk> (20.3.2014)

<http://www.bbc.co.uk> (15.3.2014)

<http://www.civilservice.gov.uk> (10.3.2014)

<http://www.doeni.gov.uk>(15.3.2014)
<https://www.gov.uk/government> (01.01.2016)
<http://www.judiciary.gov.uk> (15.3.2014)
<http://www.local.gov.uk> (3.01.2016)
<http://www.nao.org.uk> (24.2.2014)
<http://www.ons.gov.uk> (2.3.2014)
<http://www.parliament.uk> (15.3.2014)
<http://www.scotland.gov.uk> (15.3.2014)
<http://www.ukpublicspending.co.uk/> (2.3.2014)
<http://wales.gov.uk> (15.3.2014)

FRANSA¹

Selim ÇAPAR

YÖNETİCİ ÖZETİ

Fransa'nın yönetim şekli cumhuriyettir. Modern bir ulus-devlet özelliği taşıyan devlet, aynı zamanda üniter (tekçi) biçimde örgütlenmiştir. Fransa Anayasasına göre, Cumhuriyet ve deniz-aşırı toprakların halkları kendi özgür iradeleri ile bir birlik oluşturmaktadır. Bu bağlamda Fransa, bölünmez, laik, demokratik, âdem-i merkeziyetçi ve sosyal nitelikleri olan bir cumhuriyettir.

Fransa 1970'lerin sonuna kadar yüksek düzeyde merkeziyetçi bir görünümde idi. 1982'de yerelleşmeye doğru atılan güçlü bir adım ile birlikte, yetki genişliği uygulamasının kullanım düzeyinde de, belirgin artışlar sağlandı. Halen devam eden bir süreç özelliği taşıyan yerelleşme reformlarının I. ve II. perdelinde bu konuda önemli değişimler sağlandı. Cole (2009: 15), yerelleşme sürecini 1982-2002 döneminde sözleşme yanlısı devlet, 2002-2009 döneminde verimlilik yanlısı devlet olarak kabaca ayırmanın mümkün olduğunu belirtmektedir.

Fransa âdem-i merkeziyetçi, fakat üniter bir devlet olarak varlığını devam ettirmektedir. Bu yapı içerisinde yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmele beraber, bağımsız bir yasama yetkisi verilmediği görülmektedir. Ege-menlik yetkileri olarak; dışişleri, vergiler, kolluk güçleri ve adalet hizmetleri devletin tekelinde bırakılmıştır. Ülkenin birlik ve bütünlüğü bağlamında yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki kurulmasının önüne geçilmiştir.

1 Bu çalışma yazarın 2015 yılında TODAİE'de verdiği "Neo-liberal Dönemde Mülki İdare" başlıklı Doktora Tezine dayanılarak geliştirilmiştir.

Dolayısıyla hiçbir yerel yönetim, bölge bile, bir başka yerel yönetimi vesaleti altına alamamaktadır.

Yerelleşme hareketine eşlik eden yetki genişliği uygulamalarındaki artış ile birlikte bölge ve il düzeyinde daha güçlü devlet aktörleri oluşturulduğu görülmektedir. Devlet otoritesi ile yetkilendirilmiş olan valinin görev tanımında öncelikle, bu otoritenin varlığını ve devamlılığını sağlama görevine vurgu yapılmaktadır.

Devletin üstlendiği mülki idare hizmetleri, geleneksel olarak hükümeti ve devleti temsil eden valinin görev yaptığı il kademesinde organize edilirdi. Ancak bu bağlamda, il düzeyindeki bazı hizmetlerin birleştirilerek bölge kademesine kaydırılması ile birlikte, 2000'lerden bu yana, bölgelerin önem kazanma eğilimi ortaya çıkmıştır. Buna karşın, il valilerinin güvenlik, sivil savunma ve alt yapı alanlarındaki temel görevlerin yürütülmesinde üstlendikleri anahtar rollerin devam ettiği dikkati çekmektedir.

GİRİŞ

Fransa, Avrupa Birliği'nin temellerinin atılmasındaki merkezi rolünden (Drake, 2008: 173) dolayı, Avrupa'da lider ülke olma özelliği taşıyan ülkelerden birisidir. Bu sebeple, Avrupa Birliği'nin ekonomik entegrasyonu konusunda Almanya ile birlikte kilit roller üstlenen bir ülke konumundadır.

Peters (2000) Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da başlıca dört devlet geleneğine işaret eder. Bunlardan biri Kıta Avrupası (Napolyoncu) devlet geleneğidir. Dolayısıyla Fransa, ayrı bir devlet geleneği olan bir ülkedir. Fransız yönetim sisteminin, Fransız İhtilali, sömürgecilik gibi nedenlerle dünya üzerinde birçok ülkede etkisi görülmektedir.

Bu çalışmanın konusunu Fransa'nın yönetim sistemi oluşturmaktadır. Çalışmanın amacı Fransa'nın yönetim sistemini son dönemdeki değişimler ışığında ortaya koymaktır. Bu amaç doğrultusunda Fransa'da devletin önce merkezi örgütlenmesine, daha sonra ülke toprakları üzerinde örgütlenmesi incelenecektir.

1. FRANSA'DA DEVLET

Fransa'nın yönetim şekli cumhuriyettir. Modern bir ulus-devlet özelliği taşıyan devlet, aynı zamanda üniter (tekçi) biçimde örgütlenmiştir. Fransa Anayasasına göre, Cumhuriyet ve deniz-aşırı toprakların halkları kendi özgür iradeleri ile bir birlik oluşturmaktadır. Bu bağlamda Fransa, bölünmez, laik, demokratik, âdem-i merkezîyetçi (desantralize) ve sosyal nitelikleri olan bir cumhuriyettir.

Fransa, gelişmiş kapitalist ülkelerden biridir. 2011 yılı rakamlarına göre gayri safi yurtiçi hâsıla bakımından Fransa ekonomisi, dünyada 5. sırada yer almaktadır (IMF, 2013). Kapitalist olmakla birlikte, Fransız ekonomisinde, yoğun devlet mülkiyeti ve devlet müdahalesi gibi olgular da, dikkati çeker. Fransa'da toplumsal sınıfların ve tabakaların örgütlülük düzeyinin yüksek olması, Fransız kamu yönetiminin piyasayla ve kapitalistler dışındaki toplumsal kesimlerle kurduğu ilişkiyi hassas bir dengede götürmesine yol açar. Bu çerçevede, Karahanoğulları (2009: 68) kapitalist üretim ilişkilerinin gerekleri yönünde toplumsal düzenleyici rolünü dönüştürüyor olsa da, Fransa'da refah devletinin temel özelliklerini koruduğunu öne sürmektedir. Dolayısıyla, Fransa ekonomisinin yoğun devlet mülkiyeti ve müdahalesi özelliklerini taşıyan yapıdan daha çok piyasa mekanizmasına dayanan yapıya geçişin ortasında bulunduğu söylenebilir.

Fransa I. ve II. Dünya Savaşlarının sonunda kazanan tarafta yer almıştı. Ancak kazanan tarafta yer alması, sömürge topraklarının, refahının, işgücünün ve devletler-arasında sıralamadaki yerinin kaybı gibi, değişik açılardan kayıplar yaşamasına engel olamadı. Bununla birlikte savaş-sonrası dönüşümlerin tümü, çağdaş Fransa'yı biçimlendirdi (Drake, 2008: 193). Önceki dönemlerde parlamenter demokrasi sürecinde yaşanan istikrarsızlığa bir tepki olarak, 1958 yılında V. Cumhuriyet dönemini başlatan Anayasa'dan bu yana, yarı-başkanlık sistemi ile yönetilmektedir.

1789 Devrimi'nden sonra Fransa, 15 anayasal rejim yaşamıştır. Fransa tarihinde bu rejimler, mutlakiyet (Konsüllük, I. ve II. İmparatorluk), anayasal monarşi (1791 Anayasası, 1814 ve 1830 Şartları) çeşitli biçimlerde ortaya çıkmıştır. Fransa tarihinde görülen bu siyasi rejim çeşitliliği, Fransızların siyasal özgünlüklerinden birini oluşturur. Bu çeşitlilik Fransız tarihinin devrimci özelliğinin bir göstergesi olarak da, kabul edilebilir. Bir öncekine tepki ile belirlenen bu rejimlerin her biri, günümüzdeki Fransız siyasi ve idari kurumlarının biçimlenmesine katkı sağlamıştır (Karahanoğulları, 2009: 61).

26 Ağustos 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, daha sonra Devrimin mirası olan 1791 tarihli ilk Fransız Anayasası'nın başına konulmuştur. 1791 Anayasası ayrıca, Fransız siyasal sistemine, güçler ayrılığı ilkesini getirmiştir (Karahanoğulları, 2009: 61). 1789 Haklar Bildirgesine, 1946 Anayasası'nın başlangıç kısmında atıfta bulunulmuş iken, yürürlükte olan 1958 Anayasası'nın başlangıç hükümlerinde ise 1946 Anayasası'nın bu hükmüne atıfta bulunmaktadır.

Genel olarak, Fransa'nın cumhuriyet-monarşi-impatorluk üçgeninde yaşadığı gel-gitler, III. Cumhuriyet döneminde 70 yılda 119 hükümetin düşmesi; devam eden süreçte IV. Cumhuriyet döneminde (1946-1958) 19 hükümetin kurulması gibi, siyasi krizlerin beslediği istikrarsızlık ortamını yaşadktan sonra siyasal sisteminin değişen çevresel koşullara uyarlama çabaları önem kazanmıştır. Özellikle yasamanın mutlak üstünlüğüne dayanan IV. Cumhuriyet döneminde, iç ve dış politikada karşılaşılan önemli sorunlar karşısında siyasi partiler ve kamu kurumları arasında bir uzlaşmaya varılamaması üzerine ciddi bir yönetim krizi ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine, III. ve IV. Cumhuriyet rejimlerinin yarattığı olumsuzlukların ve sistemde tıkanmalara yol açan çok başlılığın giderilmesi yönünde merkezi otoriteyi yeniden güçlendirmek amacıyla, De Gaulle önderliğinde, yeni anayasa çabaları başlatılmıştır.

Bu çalışmalar sonucunda, 1958 yılında yönetimde istikrar ilkesini kendisine temel alan ve bu nedenle yürütme erkine geleneksel parlamenter sistemin üzerinde bir güç veren Anayasa'nın kabulü ile V. Cumhuriyet dönemine geçilmiştir. Bu sistem temelde güçler ayrılığı ilkesine dayanır, ancak güçlü bir cumhurbaşkanlığını öngörür. Yürütme erki, Cumhurbaşkanı ile başbakan ve bakanlardan oluşan hükümet tarafından paylaşılır. Ancak, doğrudan halkoyu ile seçilen cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanları atama yetkisine sahiptir. Yasama erki Milli Meclis ve Senatodan oluşan parlamentodadır. Yargı erki ise, diğer iki güçten bağımsız olan mahkemelerdedir. Fransa'nın siyasi sistemi, yaygın olarak yarı-başkanlık sistemi olarak kabul edilmekle birlikte bu sistem, ölçülü parlamentarizm olarak da adlandırılmaktadır (Karahanoğulları, 2009: 65). Dolayısıyla Fransa, demokratik, parlamenter ve başkanlık özelliklerini taşıyan kendine özgü bir siyasi sisteme sahiptir.

Fransa'da 2003 yılında, Cumhuriyetin idari örgütlenmesini adem-i merkezileştiren Anayasa değişikliği önemli bir değişimin işaretidir. 1980'lerin başında başlayan yerelleşme eğiliminden sonra bu değişiklik ile Fransa'nın idari örgütlenmesi yerelleşme ilkesine dayandırılmış, ancak yasaların olandığı, iki meclisten oluşan ancak ülke genelindeki tek parlamentosu ile üniter devlet görünümü de, korunmuştur. Ülke genelinde politikaları belirleyen sadece bir hükümet vardır. Yerelleşme sürecinde, yasa yapma kapasitesi ve yürütme sorumluluğu bağlamında yerel düzeye yetki devri yapılmamıştır². Ancak, yaklaşık 65 milyonluk nüfusuna sosyal ve ekonomik anlamda daha yakın olmak için devlet, yerelleşme ve yetki genişliği ilkeleri bağlamında örgütlenmeye gitmiştir. Ortaya çıkan durum, üniter bir devlette kontrollü bir yerelleşme olarak değerlendirilebilir (Dussourd, 2011).

Ayrıca Fransa, idare hukukuna, dolayısıyla idare anlayışına kaynaklık eden bir ülke olma niteliği taşır. İdare hukuku, bireylere karşı zor kullanma ayrıcalığına sahip olan idarenin denetlenmesi amacıyla, bir araç olarak 19. yüzyılda Fransa'da geliştirilmiştir. İdarenin içinde hareket ettiği hukuksal yapı, idarenin varoluş biçimi üzerinde köklü etkiler oluşturma kapasitesine sahiptir. Dolayısıyla, Fransa'da hukuk ağırlıklı "idare" anlayışı üzerine inşa edilmiş bir kamu yönetimi örgütlenmesi vardır (Al, 2008: 304). İdare hukukunun olduğu ülkede, yönetsel gerçeklik hukuksal bir yaklaşımla ve

2 Fransa'da yerel yönetimlere yasal olarak sınırlanmış belirlenen konularda yasalara bağlı kalmadan hizmet üretebilme anlamında bir deneme yetkisi tanınmıştır. Karahanoğulları (2013: 126), deneme yetkisinin yerel yönetimlere yasama yetkisi imkânı verdiği iddiasında bulunmaktadır.

hukuksal kalıplar ile ele alınır. Hukuk mantığı içinde hukuksal ilişkiler kurulur. Mevcut olan hukuksal gerçeklikteki sorunların hukuksal gerçeklik içinde çözülmesi yoluna gidilir. Bu bağlamda, diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak, Fransız idare hukuku iki önemli özelliğe sahiptir (Karahanoğulları, 2009: 74). Bu özelliklerden birincisi, genel yetkili bir idari yargının bulunması iken; ikincisi, bu idari yargının sadece idarenin tek yanlı işlemlerini değil, aynı zamanda idari sözleşmeleri ve idarenin sorumluluğunu da kapsayan bir genişliğe sahip olmasıdır.

2. SİYASAL SİSTEM

1958 Anayasası Beşinci Cumhuriyet rejimini kurmuştur. Bu rejimde yürütme organı güçlendirilerek sistemde cumhurbaşkanına merkezi bir rol verilmiştir. Böylece istikrarsızlık üreten siyasi gelenekten kopuş niyeti ile cumhuriyetçi liberal ve parlamenter geleneğe bağlılık üzere ikili bir amaç gözetilmiştir (Karahanoğulları, 2004: 32).

2.1. Yasama

III. Cumhuriyetten bu yana Fransa'da iki meclis geleneği vardır. Fransız Millet Meclisi (Assemblée Nationale) Fransa'nın ana yasama organıdır. Millet Meclisi'nin 577 üyesi, doğrudan genel oyla, iki turlu, tek adaylı ve çoğunluk esasına dayalı seçimle, 5 yıllık bir süre için seçilmektedir. İkinci kamara ise Senato'dur (Sénat). Meclisin aksine Senato feshedilemez. 343 Senatör, Fransa çapında halk tarafından seçilmiş olan belediye meclis üyelerinden, il (département) yerel meclisi üyelerinden, bölge (Région) yerel meclisi üyelerinden oluşan seçmenler tarafından seçilmektedirler. 2010'dan itibaren Senatörler 6 sene için seçilmekte ve yine her üç yılda bir yapılan seçimlerde, Senato'nun yarısı yenilenmektedir. Senato'nun yasama gücü sınırlıdır; Senato ile Meclis arasında anlaşmazlık olması durumunda son söz Millet Meclisi'ne aittir. Parlamentonun kendiliğinden toplandığı haller dışındaki olağanüstü toplantıları, Cumhurbaşkanı'nın kararı ile açılıp-kapanmaktadır (Nitas, 2003: 223).

Fransız siyasi geleneğinde, parlamenterlik, seçimle gelinen diğer görevlerden bazılarıyla ve öğretim üyeliği ile bağdaşabilmesine karşın, bakanlık görevi ile birleşmemekte, bakan olan parlamenterin bu sıfatı düşmekte ve yerine yedeği gelmektedir (Nitas, 2003: 224).

2.2. Yürütme

Cumhurbaşkanı, 5 yıllık süre için iki türlü halk oylaması ile seçilmektedir. Cumhurbaşkanının Anayasanın koruyucusu olma, hakemlik, ulusal bağımsızlığın, ülke bütünlüğünün, antlaşmalara ve sözleşmelere uyulmasının güvencesi olma görevleri vardır (Nitas, 2003: 222; Karahanoğulları, 2009: 63). 2003 Yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldan beş yıla indirilmiştir. Fransa’da güçlü Cumhurbaşkanlığı sistemi söz konusudur (Türkdamar, 2005). Cumhurbaşkanının ağırlığına karşın, siyasal rejimin “başkanlık” sistemi olarak nitelendirilmesi mümkün değildir (Karahanoğulları, 2009: 62). Cumhurbaşkanı, başbakanla birlikte yürütmenin başıdır. Ama siyasal sorumluluk taşımayan Cumhurbaşkanı; diğer parlamenter ülkelere göre çok güçlendirilmiş ve Başbakan da aynı oranda zayıflatılmıştır (Nitas, 2003: 226). Dolayısıyla rejim, daha çok yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirilmektedir.

Başbakan, Millet Meclisi’nin çoğunluğu tarafından aday gösterilmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. 1958 Anayasası ile getirilen sistemde başbakanı tamamen yetkisiz ve işlevsiz bir konuma getirmemiştir. Hükümetin çalışmalarını yönetmek - koordine etmek, mevzuatı uygulamak ve belli düzeylerde atama yapmak görev ve sorumluluklarına sahiptir. Kamu yönetiminin en büyük hiyerarşik amiridir (Nitas, 2003: 227). Başbakan bazı yetkilerini bakanlara devredebilmektedir.

Hükümetin düzenleme yetkisi geniş bir alanı kapsamaktadır ve kanun hükmünde kararname çıkarabilmektedir.

2.3. Yargı

Cumhurbaşkanı yargının bağımsızlığının teminatıdır. Anayasada yer alan yargı organlarından olan Yüksek Hâkimler Konseyi, daha çok yargı mensuplarının özlük sorunlarıyla uğraşırken, Millet Meclisi ve Senatonun seçilmiş üyelerinden oluşan Yüksek Adalet Divanı, Cumhurbaşkanı ve hükümet üyeleri için yargı mercii işlevini yerine getirmektedir (Nitas, 2003: 224).

Yargı erki bağımsız olsa da, Adalet Bakanlığı mevcuttur. Fransız yargı sistemi “ikili bir yapı” üzerine kurulmuştur. Adli yargı örgütlenmesinde en alt kademede hukuk ve ceza mahkemeleri vardır. Bunların üzerinde istinaf mahkemeleri ve istinaf kurulları bulunmaktadır. En üst adli yargı ünitesi ise Yargıtay’dır. İdari yargı örgütlenmesinde ise en alt kademe idare mahkeme-

leri, en üst ünite Danıştay'dır. Diğer yandan hesap mahkemelerinin üst ünitesi olarak Sayıştay da bulunmaktadır.

Anayasa Konseyi, görev süresi 9 yıl olan, 9 üyeden oluşmaktadır. Eski cumhurbaşkanları da – dilerlerse - bu konseyin doğal üyesidirler. Bir defa seçilen üye tekrar seçilemez. Üyelerin üçte biri her üç yılda bir yenilenir. Fransız Anayasa Konseyine üye atanabilmenin eğitim, meslek gibi, koşulları yoktur. Üyelerin üçü Cumhurbaşkanı, üçü Millet Meclisi ve üçü de Senato Başkanı tarafından atanır. Atanan kişilerin çoğunluğu eski politikacılar veya yüksek bürokratlardır.

Anayasa Konseyince uygulanan Anayasaya uygunluk denetimi, henüz yürürlüğe girmemiş bulunan norm üzerinde yapılan bir *a priori* denetimdir. Fransız Anayasa Konseyi dokuz üyeden oluşur. Konsey ayrıca, Cumhurbaşkanı seçimi ve referandumların usule uygun yapılması, senatör ve milletvekili seçimlerine itirazların karara bağlanması konularında yetkilidir. Kararları kesindir ve bütün yönetim ve yargı makamlarını bağlar. Anayasa Konseyi; 1974 yılında yapılan anayasa değişikliğini takiben bir anayasa mahkemesine dönüşmüştür.

3. FRANSIZ ÜLKESİ

Fransa'nın ülke topraklarının dağılımında ve yönetiminde sömürgeci geçmişin izleri görülür. 21. Yüzyılın başlarında Fransa'nın beş deniz-aşırı başlısı -Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte ve Réunion- bölge statüsüne alınmışlar ve böylece Fransa'nın tam anlamıyla parçası olmuşlardır.

Fransa'nın deniz-aşırı bölgeleri ile birlikte 2011 yılındaki nüfusu, 65 milyonun biraz üzerinde iken, sadece anayurt (metropolitan) Fransa'nın nüfusu ise 63.1 milyondur (INSEE, 2011). Fransa nüfus bakımından AB içinde Almanya'dan sonra ikinci, Avrupa ülkeleri içinde ise, dördüncü sıradadır.

Anayurt Fransa'da nüfusun izlediği seyirden ilginç bazı sonuçlara ulaşabilmek olasıdır (Tablo 1.1). 1901 yılından 1951 yılına kadar geçen 50 yıllık zaman içerisinde nüfusta yaklaşık olarak 1.5 milyonluk bir artış görülmektedir. Ancak yaşam koşullarının daha zor olması beklenen 1851-1901 döneminde bile nüfusun 4 milyonun üzerinde artması dikkati çekmektedir. 1901-1951 döneminde nüfus artışının oldukça düşük kalmasının en önemli sebebi, kuşkusuz, Fransa'nın iki dünya savaşına katılmış olmasında aranmalıdır. 1951'den 2001'e kadar geçen 50 yıllık zaman dilimindeki artış ise, 17 milyon civarında olmuştur. Öte yandan, 2001'den 2011 yılına kadar geçen 10

yıllık sürede nüfus yaklaşık 4 milyon artmıştır. Böylece Anayurt Fransa'nın nüfusu 2011 yılında 63 milyonu aşmıştır.

Bir ülkenin şehirleşme oranı, nüfus yoğunluğu, nüfusunun demografik özellikleri gibi etkenlerin, ülkenin yönetim sistemi üzerinde potansiyel etkileri olabileceği gerçeğinden hareketle, çalışmanın konusu ve amacı doğrultusunda bu yönlerden Fransa'yı kısaca ele almak yararlı bulunmaktadır.

Tablo 3.1: Anayurt (Metropolitan) Fransa'nın Nüfusu

YILI	NÜFUS (000)
1851	36.452
1901	40.681
1951	42.010
1961	45.904
1971	51.016
1981	54.029
1991	56.841
2001	59.261
2006	61.400
2011	63.136

Kaynak: INSEE, 2011.

Fransa genel olarak şehirleşme oranının yüksek olduğu bir ülkedir. Ancak bu konuda henüz istikrara ulaşmadığı, dolayısıyla şehirleşme oranının yükselme eğiliminin devam ettiği görülmektedir. 1982 yılında % 73,3 olarak görülen şehirleşme oranı, 2006 yılında % 82'ye yükselmiştir (Karahanoğulları, 2009, 53; INSEE, 2011). Bu oranlardan, iç göç biçimindeki nüfus hareketlerinin az da olsa Fransa'nın demografisi üzerinde etkisinin olduğu anlaşılmaktadır. Anayurt Fransa'nın nüfusu bir milyonu aşan şehirleri şöyle sıralanabilir: Başkent Paris 11,8 milyon, Lyon 1,7 milyon, Marsilya 1,6 milyon, Lille 1,1 milyon ve Toulouse 1,1 milyon (INSEE, 2011).

2006 yılı istatistiklerine göre Anayurt Fransa'da nüfus yoğunluğu kilometrekarede 113 kişidir. Bu sayı Birleşik Krallık'ta 251, Almanya'da 230, İtalya'da 197, Polonya'da 122, Türkiye'de 91 ve İspanya'da 90'dır. Aktif nüfus olarak Fransa'da yaşayan yaklaşık olarak 1,5 milyon yabancı bulunmaktadır. Bu yabancıların % 37'si AB ülkelerinden, % 34'ü Kuzey Afrika ülkelerinden ve % 5'i de Türkiye'den gidenlerden oluşmaktadır. Arap ve Afrika Kökenli 5 milyondan fazla insanın yaşadığı Fransa, Avrupa Birliği'nin

en büyük Müslüman nüfusuna sahip ülkesidir. İslam, Katolik Hristiyanlıktan sonra ikinci büyük dindir (Karahanoğulları, 2009: 53).

Fransa'da 1958 Anayasası'ndan itibaren merkeziyetçiliği engelleme çabaları dikkati çekmektedir. Bu bağlamda 1965 yılında ekonomik koordinasyon amaçlı bölge valilikleri kurulması, 1972 yılında bölgelere tüzel kişilik verilmesi, 1982'de köklü bir yerelleşme reformu başlatılması, 2003 yılında Anayasaya adem-i merkeziyetçilik ilkesinin yerleştirilmesi gibi önemli gelişmeler gözlenmektedir (Keleş, 1994a; Nitas, 2003; Karahanoğulları, 2009). Bu yerelleşme süreci ileride detaylı olarak ele alınmaktadır. Fransa'da merkeziyetçiliği önleme çabaları arasında 1950'lerden beri uygulanmakta olan "Aménagement du Territoire (Alan Düzenlemesi)" adlı bir politikadan söz etmek gerekir. Bu politikanın amacı bölgenin gelişmesini sağlama, bölgeler arasındaki eşitsizliği giderme olarak belirlenmiştir. Devlet, motor gücü üstlendiği bu politikanın uygulanmasında, yerel yönetimlerin beşeri ve faaliyetler düzlemindeki politikalarının ulusal politikalar ile uyumlaştırılması yönünde gayret sarf edilmektedir. Dolayısıyla hem personel hem de faaliyetler bazında etkili olan bir uygulama olarak, bölgenin ekonomik, yerleşim, ulaşım ve haberleşme gibi önemli faaliyetlerini kapsamaktadır.

Fransız ülkesi deniz-aşırı topraklar ile birlikte bir bütün olarak ve Anayurt (Metropolitan) Fransa olmak üzere iki açıdan ele alınabilir. Fransa, idari olarak bölgelere ayrılır. Kıtadaki topraklar ile Korsika'dan meydana gelen Anayurt Fransa, idari bölümlere olarak 22 bölgeye ayrılmış idi. Ancak 2015 yılının Ocak ayında kabul edilen bir Kanun ile bölge sayısı 22'den 13'e düşürülmüştür. Ayrıca deniz-aşırı topraklarda beş bölge bulunmaktadır (Douence, 1995; Nitas, 2003; Karahanoğulları, 2009).

Ülkenin bütününde yer alan bu bölgeler, 101 vilayete (ile) ayrılır. İller, 342 ilçeye ve ilçeler de, 4.051 kantona ayrılmıştır (Nitas, 2003: Paris Büyükşehirliği, 2013). Kantonlar ise, 36.697 komüne bölünmüştür. Bu komünler, seçilmiş yerel meclislere sahip belediyelerdir. Ayrıca bu komünlerin % 91,1'nin katıldığı 2.600 civarında "birlik" bulunur. Öte yandan, Fransa'nın metropol niteliği taşıyan Paris, Lyon ve Marsilya şehirlerinde, belediye (komün) hudutlarında 45 ilçe örgütlenmesi vardır.

Fransa'da yaklaşık son iki yüzyılı kapsayan zaman diliminde, idari bölümlenmede önemli sayılabilecek değişiklikler olmadığı söylenebilir. Örneğin, 17 Şubat 1800'de illerin sayısı 98 iken, bugün deniz-aşırı topraklar da dâhil olmak üzere bu sayı 101'dir. Ancak 20. yüzyılın ikinci yarısında baş-

layan bir süreç içerisinde, il kademesinin üzerinde aşamalı biçimde “bölge kademesinin” oluşturulduğu görülmektedir (Douence, 1995).

Fransız ülke yönetim sisteminde 2003 Anayasa değişikliği ile birlikte, “yerel topluluk (collectivité locale)” terimi yerine, “ülkesel topluluk (collective territoriale)” terimi kullanılmaya başlanmıştır (Karahanoğulları, 2009: 106). Bu nedenle Karahanoğulları (2009) bu yeni terimin Türkçe çevirisinin yerel yönetimler yerine, “ülkesel yönetimler” olmasını önermektedir. Ancak, daha çok “yöreye” özgü bir çağrışım içeren bu yeni terim, “hizmetleri yerine getirme görevini üstlenmek (yürütücü olmak) yanında, yerel meclislere sahip yönetimler” anlamına gelmektedir. Bu sebeple, Türkçe’de en iyi karşılığının yine “yerel yönetimler” olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca mülki idare-yerel yönetim ayrımının daha anlaşılır olması için bu çalışmada, yerel yönetimler terimi tercih edilmektedir.

Geçmişte, seçilmiş meclisleri olan ilçe ve kantonların, günümüzde sadece idari bölüm olarak işlevleri vardır. İlçeler, 1940 yılına kadar seçilmiş meclisleri ile yerel yönetim özellikleri taşıyordu. Bu durum Vichy rejimi ile askıya alındı ve 1946 yılında IV. Cumhuriyet ile birlikte ortadan kaldırıldı. Devrim zamanında kurulan kantonlar da, tarihsel olarak seçilmiş meclislere sahipti. Ancak kanton günümüzde, sadece il genel meclisleri seçim çevresi, sulh hâkimliği görev alanı, jandarma görev bölgesi olma gibi, işlevlere sahiptir (Nitas, 2003: 239).

Anayurt Fransa’da ülke topraklarının yönetimi genel olarak birörnek bir yapılanmaya dayanır. Başkent Paris ve Korsika bu birörnek yapılanmanın istisnasını oluştururlar. Öte yandan, Fransa’nın anayurt sayılan alan dışında, deniz-aşırı “bölgeleri ve toprakları” vardır. Bu bölge ve topraklarda sömürgeci geçmişinin izleri nedeniyle, farklı statülerde idari bölümlerden oluşan, oldukça karmaşık bir yönetim sistemi ile karşılaşılır. Ülkenin bölgelerinden beşi (Guyana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte ve Réunion) deniz-aşırı “bölge” statüsüne (ROMs) sahiptir. Bu bölgelerin, aynı zamanda denizaşırı il statüleri (DOMs) de, vardır. Bu beş deniz-aşırı bölge ve aynı zamanda beş deniz-aşırı il, Fransa’nın, dolayısıyla Avrupa Birliği’nin, bir parçası konumunda olup, anayurtta bulunan iller ile benzer bir statüye sahiptir. Bahsi geçen bölgeler ve illerin yanında, Fransa 5 deniz-aşırı yönetime (COMs) daha sahiptir. Bunlar, Fransız Polonezyası, Saint Barthélemy, Saint Martin, Saint Pierre ve Miquelon, Wallis ve Futuna’dır.

Yeni Kaledonya’nın ise kendine özgü bir yönetimi vardır. Yeni Kaledonya 1998’den bu yana bağımsız bir ülke ile Fransa’nın bir ili arasında denk

düşen kendine özgü bir statüye sahiptir. Fransa'nın deniz-aşırı toprağı olarak Fransız Güney ve Antartik toprakları da vardır. Öte yandan, Büyük Okyanus'taki Clipper Adası mülkiyet olarak Fransız devletine aittir.

Deniz-aşırı yönetimler ve topraklar, Fransız Cumhuriyeti'nin bir parçası olmakla birlikte, Avrupa Birliği'nin ya da onun mali alanının bir parçası değildirler. Bu noktada, 2007'de Guadeloupe'den ayrılan Saint Bartélemy bir istisna oluşturur. Büyük Okyanus yönetimleri olan Fransız Polenezyası, Wallis ve Futuna, Yeni Kaledonya değeri Euro'ya bağlantılandırılmış, kendilerine özgü Fransız Pasifik Paritesi (CFP) Frank'ını kullanmaya devam etmektedirler. Buna karşın, beş deniz-aşırı bölgede önceden Fransız Frank'ı kullanılırken, günümüzde Euro kullanılmaktadır.

4. FRANSIZ KAMU YÖNETİMİ

Fransa'da devletin Napolyoncu yorumu, merkezileşmiş bir yapı olarak ortaya çıkmıştır (Peters, 2000). Kamu yönetimini biçimlendiren birçok kurum Napolyon döneminden kalmaz. Güçlü hükümet, güçlü bürokrasi, güçlü ordu anlayışını yansıtan bu yaklaşım, Fransa'yı devlet öncülüğünde, Devrim ilkeleri doğrultusunda kapitalist bir sanayi toplumuna ulaştırma amacını gütmekteydi (Al, 2008: 268). Ayrıca, devletin merkezîyetçi ve hiyerarşik özelliğı güçlü bir hukuki gelenek ile desteklenir (Jones ve Cole, 2009: 221). Bu doğrultuda, kamu yararının belirlenmesinde ve korunmasında devlet, merkezi bir rol üstlenmektedir (Peters, 2000). Devletin üniter yapısı, siyasal iktidarın bölünmezliğı, güçlü ulusal egemenlik ve eşitlik vurgusu idari yapının biçimlenmesine de yansımıştır. Tüm siyasal sistemde, politikaların bir örnekliliğini sağlayan üst düzey görevli olarak valilere, önemli roller yüklenmiştir.

Fransa kapitalist bir ülke olarak, kapitalizmin 1970'lerde karşı karşıya kaldığı krizden kaçınılmaz olarak etkilenmiştir. Ancak, Fransa'nın tarihsel mirası, siyasal yapısı ve idari gelenekleri, ilk etapta Yeni Kamu İşletmeciliğı (YKİ) anlayışı doğrultusunda bir reform sürecinin ortaya çıkması için uygun iklim sunmamıştır (Al, 2008: 265). Cole ve Jones (2005: 570) 'a göre, geleneksel olarak bölümlere ayrılmış, içe-dönük bakış açısının hâkim olduğu ve usul kurallarına bağlı Fransız yönetim sistemi; AB uyum süreci, yerleşme ve değışen yönetim anlayışı gibi çeşitli değışim baskıları ile karşı karşıya kalmıştır. Bu tespit, Fordist aşamada oluşan hiyerarşik bir örgütlenme yapısı içinde, geniş devlet müdahaleleri sebebiyle büyüyen ve sonuçlardan çok

usul kurallarına bağlı bir işleyişin olduğu bir bürokrasinin, sosyo-ekonomik koşulların değişimi karşısındaki tavrına işaret eder. Dolayısıyla Fransa, kapitalizmin Fordist aşamasında karşı karşıya kaldığı krizin aşılması için reformlara yönelmek durumunda kalmıştır. Fransa, kendi yönetim sistemi bütünlüğü içerisinde reformlara yöneldiyse de, reform sürecinde YKİ ve yönetim yaklaşımının etkileri olmuştur.

1980 sonrası Post-Fordist aşamada ülkelerin yönetim sistemleri üzerinde öncelikle etkili olan YKİ reform hareketinde, Fransa dâhil olmak üzere Kıta Avrupası ülkeleri, sıklıkla geç kalan ülkeler arasında gösterilir (Kuhlman, 2010: 1116). Ancak ülkeler birbirleriyle karşılaştırılabilecek değişim baskıları ile karşılaştıklarında, çoğunlukla birbirlerine benzemeyen tepkiler verirler, çünkü bu tepkiler o ülkelerin siyasal ve kurumsal gelenekleri ile doğrudan bağlantılıdır (Cole ve Jones, 2005: 584). Bu bağlamda, Fransa, Post-Fordist aşamada, kendisine özgü tepkiler oluşturarak, değişim gösteren bir ülke olarak öne çıkmaktadır.

Fransa 1980 sonrasında, öncelikle devletin taşra yönetimi üzerinde doğrudan etkili olan yerleşme konusunda ciddi bir reform sürecine girmiştir. Yerleşmenin yanı sıra, özelleştirme, devletin verdiği hizmetlerin sunumunu geliştirme ve etkinliğini artırma, kamu harcamalarının azaltılması ve halkın yönetime katılımının artırılması gibi alanlarda reformların yapıldığı bir ülke olmuştur.

4.1. Mülki İdare ve Yerel Yönetim Sistemlerinde Değişim

Fransa üniter bir devlettir. Bu bağlamda, siyasal iktidar tüm işlev ve yetkileri ile devlet tüzel kişiliğinde toplanmıştır. Siyasal iktidarın egemenliği altındaki tüm bireyler tek ve aynı yetkiye tabi olarak aynı anayasal rejim altında yaşarlar ve aynı yasalarla yönetilirler. Ancak üniter devlet anlayışı, yerel topluluklara tanınan idari serbestliğin, mutlak özerklik derecesine ulaşmaması koşuluyla, belli orandaki bir âdem-i merkeziyet uygulaması ile uyumsuzluğa düşmez (Karahanoğulları, 2009: 92). Son dönemlerde, âdem-i merkeziyetçilik yönünde çok önemli reformların uygulamaya geçirilmesine karşın, merkezi yönetim, yerel yönetimlerin statülerini belirleme ve değiştirme tekeli elinde bulundurmaktadır (Thoenig, 2005: 688). Bu çerçevede, yerleşme reformları ve özellikle 2003 Anayasa değişikliğinden sonra, Fransa’da üniter yapı içinde “ölçülü bir yerleşmenin” ortaya çıktığı yorumlarına rastlanmaktadır (Dussourd, 2011).

Şematik bir yaklaşımla Fransız sistemi, toplumsal yaşamın iki düzenleyicisi etrafında kendini organize eder (Canepa, 2011): Genel menfaati temsil eden devlet ve daha çok yerel menfaatleri temsil eden yerel yönetimler. 1982’den bu yana, Fransız idari yapısının temel yönlendiricileri âdem-i merkezîyet ve yetki genişliği ilke ve yöntemleri olmuş ve bu yöndeki uygulamalarda önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Fransa’nın üniter bir devlet yapısı içinde, âdem-i merkezîyet ve yetki genişliği ilkeleri esasında yürüttüğü yerleşme reformları dikkat çekici bir özellik kazanmıştır. Dolayısıyla, yaygın kabul gören merkezîyetçi bir yapıda olduğu görüşünün aksine, Fransa yerleşmiş bir örgütlenme yapısına sahip bir görünümü kazanmıştır. Dolayısıyla, Fransa üniter bir devlet içinde âdem-i merkezîyetçi biçimde örgütlenmiş bir ülke olarak tanımlanabilir (Barnier, 2011).

Fransa’da 1970’lerin sonuna kadar devlet örgütlenmesinin yüksek düzeyde merkezîyetçi ve hiyerarşik bir yapısı bulunuyordu. 1982 yılında çıkarılan “Komünler, İller ve Bölgelerin Hakları ve Özgürlükleri Hakkında Kanun,” yerleşme konusunda köklü bir reform sürecinin başlangıcını işaret eder. Böylece Fransa’da âdem-i merkezîyetçiliğe doğru güçlü bir adım atılırken, aynı zamanda yetki genişliği ilkesinin uygulanma derecesi de, yükselmeye başladı. Bu düzenleme ile üç temel konuda köklü değişim yapıldı:

- Yerel yönetimler üzerindeki sıkı idari vesayet sınırlandırıldı;
- İl özel idaresinin başı olan valinin görevleri il genel meclisinin seçilmiş başkanına verildi;
- Ülkenin toprak bütünlüğü tehlikeye düşürülmeden gerçekçi bir yaklaşımla “bölge” yerel yönetim birimi haline getirildi.

Yerleşme reformlarını tek bir olay gibi ele almak yerine bir süreç olarak görülmesinde yarar vardır (Cole, 2006: 12). Bu bağlamda, yerleşmenin I. ve II. perdelerinden söz edilmişti. 2003 yılı Anayasa değişikliğinden sonra yerleşmenin derinleşmesi yönünde etkileri olan II. aşama başlamıştır. 2004 yılında çıkan kanun ve akabindeki idari düzenlemeler ile ivme kazanmıştır. Bu süreç dinamik biçimde devam etmektedir. 2010 yılı ile 2015 yılı arasında uygulanması öngörülen *Devletin Yerel Yönetim Reformu* (RéATE) kapsamında çıkarılan 2 Aralık 2010 tarihli Kanun, bir âdem-i merkezîyetçilik kanunu olmaktan ziyade, yerel yönetimleri “daha verimli hale getirme” ve “arındırma” kanunu olarak nitelendirilmektedir (Barnier, 2011).

27 Ocak 2014 tarihinde kabul edilen Kamusal Mülki Hareket ve Metropolitan Alanların Teyidini Modernize Eden Kanun ile metropolitan yöne-

timlerin oluşturulması öngörölmüş ve bu yönetimlerin statüleri açık biçimde belirlenmiştir. Metropolitan yönetimlere yönelik görev, yetki ve sorumluluklar ortaya konulmuştur.

15 Ocak 2015 tarihinde kabul edilen Bölge Sınırlarını Belirleme Kanunu ile anayurt Fransa'da bölge sayısı 22'den 13'e düşürölmüştür. Bu düzenleme ile giderlerde tasarruf sağlama yanında göreceli olarak kaynakları kısıtlı bölgeler ile kaynakları göreceli olarak bol bölgelerin kaynaştırılması gibi amaçlar güdülmüştür.

İlk görünüşte yerelleşme reformlarından yerel yönetimlerin kazançlı çıktığı görölyorsa da, yaklaşık 30 yıllık süreç içerisinde gel-gitler içerisinde devletin taşra birimleri olan mülki idarenin de, yetki genişliği uygulamaları ile desteklendiği önemli görev ve yetkileri içeren işlevselliklerinin devam ettiği görölmektedir.

4.1.1. Mülki İdare (Yetki Genişliği Hizmetleri)

Fransa'da merkezi yönetim, devletin egemenliğini güçlendirmek, yasaların uygulanmasını sağlamak ve yönetim işlevini yerine getirmekle görevli olarak, taşrada temsilciler bulundurur. Orta Çağ'da bu işlev, kralın görevlendirdiği kişilerce yerine getirilirdi. Mutlak monarşi döneminde bu görev, idare memurları tarafından üstlenilmiştir. Napolyon Bonapart, 1800 yılında illeri denetim altına almak ve ülkede barışı sağlamak amacıyla "valilik kurumunu" oluşturdu. 17 Şubat 1800 tarihli kanun ile valiler idarenin tek sorumlusu oldular (Gralon, 2012). Dolayısıyla, Türkçe'de mülki idare amirliği (İngilizce'de the prefectorial corps) olarak karşılığı olan meslek ortaya çıkmış oldu (Dussourd, 2011). Yüksek düzeyde eğitim almış ve konularında uzmanlaşmış olarak bilinen bu meslek mensupları, ilde ve ilçede devlet otoritesini ve hükümeti temsil eden bir konumda görev yapar.

Vali, varoluşu Anayasa ile belirlenen yegâne üst düzey kamu görevlisidir. 1958 yılında kabul edilen V. Cumhuriyet Anayasası'nın 72. maddesinde vali, "Cumhuriyetin yerel ve bölgesel makamlarında, ayrı ayrı hükümetin her üyesinin ve devletin temsilcisi olarak, ülke çıkarlarının korunmasından, idari denetimden ve yasaların uygulanmasını sağlamaktan sorumludur", biçiminde tanımlanır.

Fransız kamu ve idare hukukunda "devlet" ilke olarak merkez ve taşra yönetimleri anlamında merkezi idareyi ifade eder. Devletin merkezi örgütü, yetki genişliği uygulanmadan, doğrudan doğruya bakanların görev ve yetkisi

altındaki tüm hizmetlerden, meydana gelir. Merkezi idare, ülkenin genelinde yetkiye sahiptir. Ülke genelinde devlet otoritesi ve hükümeti, ilde vali ilçede kaymakam temsil eder. 1992 yılından bu yana devletin taşrada yürüttüğü hizmetler, *yetki genişliği hizmetleri* olarak adlandırılır. Bu hizmetler Türkiye’de mülki idare tarafından üstlenilmektedir. Dolayısıyla anlam karmaşası olmaması açısından, bu çalışmada *mülki idare hizmetleri* olarak adlandırılacaktır.

1992 yılında “*Yetki Genişliği Bildirgesi (Deconcentration Charter)*” ile devletin eylem düzeylerinin tespiti yapılmıştır (Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010; Dussourd, 2011). Merkezi ve yerel olarak belirlenen devlet eylem düzeylerinde, merkezi düzey, “politika oluşturulması, denetim ve temel ilkelerin tespiti” işlevlerini üstlenmiş iken, yerel (taşra) düzeyde hizmetlerin yürütülmesi ise, bölge, il ve ilçe kademelerine bırakılmıştır. 6 Şubat 1992 tarihli “*Cumhuriyetin Ülke Üzerinde Örgütlenmesi Hakkında Kanun*” ile yetki genişliği ilkesinin daha etkin hale getirilmesi amacı doğrultusunda, yetkiler olabildiğince devletin taşradaki örgütüne aktararak merkezdeki yığılmaların önüne geçilmeye çalışılmıştır. 1 Temmuz 1992 tarihli “*Yetki Genişliğine İlişkin Kararname*” ile yetki genişliğine tabi tutulmuş devlet hizmet birimleri, görevli oldukları coğrafi alanda, ulusal düzeyde belirlenmiş kamu politikası kararları ve düzenlemelerin uygulaması ve kullanıcılara hizmet verilmesi konusunda “genel yetkili” hale getirilmiştir. Bununla birlikte, Çevre Bakanlığı gibi bazı bakanlıkların hazırladıkları yasa taslaklarında reformdan geriye adım sayılabilecek düzenlemelere yer verdikleri görülebilmektedir (Erbay, 1999: 68).

İllerde valinin görev ve yetkileri 6 Şubat 1992 tarihli kanun, 15 Ocak 1997 kararnamesi, 20 Ekim 1999 kararnamesi ile yasal olarak düzenlenmiştir (Gralon, 2012; Vie-publique, 2012b). Bu düzenlemeler ile vali, ilde devlet hizmetlerini yönetmekten sorumlu tutulmuştur. Böylece valinin yetki genişliğine tabi hizmetlerin tartışılmaz biçimde “yöneticisi” olduğu ortaya çıkmıştır. Bu doğrultudaki 29 Nisan 2004 kararnamesi ile bölgede valinin önemini artırılması öngörülmüştür (Vie-publique, 2012b).

2008 yılında Başbakan Balladur’un başkanlığında oluşturulan bir komite tarafından başlatılan, “Fransız Ülkesinin Yönetimi Hakkında Reform (RéATE)” ile 2015 yılına kadar devam edecek “bir reform süreci” öngörülmüştür (Sabban, 2011). Bu reformun amacı, daha bütünleşmiş ve şeffaf bir devlet yönetimi sağlamaktır. Bu amaç doğrultusunda, kamu hizmetlerini, geliştirmek; öncelikler bağlamında kaynaklara odaklanmak; farklı bakanlık kültürleri arasında sinerji oluşturmak; basitleştirmek ve kolaylaştırmak he-

deflerine yönelinmiştir (Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010). Bu reform sürecinde, 2010 yılında kamu politikalarının bölge düzeyinde yönlendirilmesi ve bu politikaların yönlendirilmesinde bölge valilerine il valileri üzerinde yetki verilmesi, uygulamaya geçirilmiştir. Ayrıca mülki idare birimlerinin örgütlenmelerinde, değişiklikler yapılmıştır (Clavreul, 2011).

Fransa'da devlet hizmetlerinin örgütlendiği üç temel kademe şöyle sıralanır:

- Bölge (la région, préfecture de région)
- İl (le département, préfecture)
- İlçe (l'arrondissement, sous-préfecture)

Mülki idare hizmetlerinin boyutları ile ilgili bir fikir vermesi açısından bu hizmetlerde görev yapan personel sayısı önemli bir gösterge olabilir. 2011 yılı itibarıyla bölge müdürlüklerinde 30.000, il müdürlüklerinde 40.000 ve valiliklerde 30.000 olmak üzere toplam 100.000 kamu görevlisi valilerin yönetimi altında görev yapmaktadır (Clavreul, 2011). Aynı yıl itibarıyla Fransa'da görev yapan toplam kamu personeli sayısı 5,4 milyondur (INSEE, 2013).

Yetki genişliği hizmetlerini yürüten birimlerin büyük bir çoğunluğu, valinin görev ve yetki alanında faaliyette bulunurlar. Devlet hizmetleri ülke genelinde temel olarak ilçe, il ve bölge düzeyinde örgütlenmişlerdir, ancak komünlerde belediye başkanının hem belediyenin yürütme organı olma, hem de devlet görevlisi olma biçiminde ikili bir işlev üstlenmesinden dolayı komünlere de, bu sıralamada yer verilebilmektedir (Karahanoğulları, 2009: 99). Komünlerde başkan, devlet görevlisi olması yönüyle, hem sivil görevlilerin hem de adli kolluğun amiridir. Ayrıca, seçimlerin organize edilmesi, nüfus işlemlerinin yapılması, askerlik çağındaki gençlerin tespiti, zorunlu eğitim çağına gelen çocukların belirlenmesi gibi çeşitli görevleri yerine getirir. Ancak örgütlenme yapısı itibarıyla komünlerin yerel yönetim yönleri ağır basmaktadır. Bu sebeple bu çalışmada, yerel yönetimler arasında ele alınacaktır.

4.1.1.1. Bölge ve Bölge Valisi

Bölge yönetimleri oluşturmak ve güçlendirmek, savaş-sonrası Fransız hükümetlerinin, süreklilik içinde takip edilen konularından birisi olmuştur (Cole, 2012: 338). Bölge valiliği unvanı, ilk defa 14 Mart 1964 tarihli kararnamede kullanılmıştır. Başlangıçta tüzel kişiliği, mali kaynakları ve örgütü

olmayan ancak sosyal, ekonomik ve kalkınma ile ilgili konularda eşgüdüm sağlayacak bir bölge valiliği öngörülmüştü. 5 Temmuz 1972 tarihli kanun ile bölgelere tüzel kişilik verilmesi gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda karar organı niteliğinde bölge konseyi, danışma organı niteliğinde ekonomik ve sosyal konsey ve yürütme organı olarak vali, olmak üzere örgütlenme yapısı ortaya çıkmıştır. 1982 yılındaki yerelleşme reformu kapsamında yerel yönetim niteliği de, kazanmıştır. 2003 yılındaki Anayasa değişikliği ile anayasal güvenceye kavuşmuştur.

Fransa'nın tamamında 27, anayurt Fransa'da ise 22 bölge bulunurken 15 Ocak 2015 tarihinde kabul edilen Bölge Sınırlarını Belirleme Kanunu ile anayurt Fransa'da bölge sayısı 22'den 13'e düşürülmüştür. Dolayısıyla Fransa'nın tamamında bölge sayısı 18 olmuştur. Genel olarak 3-4 il bir bölge oluşturmaktadır. Bölge valisi, bölge merkezinin bulunduğu ilin valisidir. Bölgede devlete ait yetkilerin sahip olmasından dolayı ulusal çıkarları ve yasalara saygıyı gözetir. Başbakanın ve ayrı ayrı her bakanın bölgedeki temsilcisidir. Devletin bölgedeki yetki genişliği hizmetlerinin yürütülmesi görev ve sorumluluğunu üstlenir.

Bölge yönetiminin odağında bölge valisi ve bölgesel işler genel sekreteri vardır. Valinin görevlerini yerine getirebilmesi için maiyetinde "bölgesel işler genel sekreteri" bulunur. Bu genel sekreter bakanlıklar arası işbirliğini, bölge ile iller arasındaki uyumu ve ilgi merkezi faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlamak için çalışır. Genel sekreter, aynı zamanda, bölgedeki yerel yönetimlerin hukuka uygunluk denetimlerini takip etmekle görevlidir. Genel sekreter, ayrıca, Fransa topraklarının cazibesini ve ekonomisinin rekabetçi özelliğini artırmayı hedefleyen politikaların yerel eşgüdümünü sağlamaktan sorumludur (Comet, 2011).

5 Ekim 2004 tarihli kararname ile bölgedeki hizmetler yeniden gruplandırılarak bölge çekim merkezleri (les pôles régionaux) oluşturulmuştur. Uygulamayı belirginleştiren genelge (sirküler) 19 Ekim 2004 tarihinde yayınlanmıştır. Devlet, stratejik hedeflerine ilişkin bölgesel projelerini yeni oluşturulan bu ilgi merkezleri eliyle uygulamaya aktarmaktadır. 5 Ekim 2004 tarihli kararname ile devlet, bölgede idareyi 8 ilgi merkezi olarak örgütlemiştir (Karahanoğulları, 2009: 104-105). İlgi merkezlerinin sorumluları merkez yöneticileridir. Vali, merkez yöneticilerine ikinci derecede ita amiri yetkisi verebilir. Merkez yöneticisi, bölgede devlet hizmetlerinin yürütümüne katılan örgütlerle ilişkilerden sorumludur. Bu örgütlerin eşgüdümünü sağlayacak mekanizmaları oluşturur ve onların katılımlarını sağlar.

2004 yılında bölge idare kurulu (CAR) oluşturulmuştur (yeniden yapılandırılmıştır). Bölge valisi bu kurulun başkanlığını yürütür. Bölge idare kurulu, bölge valisi, bölgedeki diğer illerin valileri, bölgesel çekim (ilgi) merkezleri yöneticileri, bölge genel sekreteri ve bölge merkezindeki ilin genel sekreterinin katılımıyla toplanır. Bu kurula bölge sağlık otoritesinin genel müdürü de üyedir. Gerekli gördüğünde bölge valisi, bu komiteye bölge içinde kurulu ya da bölge dışında da faaliyet gösteren kamu kuruluşları ve devlet hizmetlerinin başlarında bulunanları davet edebilir. Bölgeye ilişkin kararlar bu kurulda hazırlanır. Bölge idare kurulu, bölge için gerekli stratejik yönelimi belirler. Bu yönelimin bölgede hayata geçirilmesini izler. Ayrıca ulusal kamu politikalarının bölgede uygulaması için gerekli araçları belirler. Özellikle 2006 yılından itibaren bütçenin programlarla uygulanması sürecinde, bölgesel yatırımlar ve teşviklerde bölge idare koordinasyon kurulundan görüş alınması bir zorunluluktur (Karahanoğulları, 2009: 104). Öte yandan, 16 Şubat 2010 Kararnamesi, bölge idare kurulunun taşra idaresi üzerinde kolektif bir liderlik işlevi üstlendiğine vurgu yapmaktadır (Cole, 2012: 340).

RéATE kapsamında, merkezi yönlendirme ve siyasi liderliğin yeni biçimlerini yerleştirme amacı ile 2010 yılında yapılan reform, bölge valiliklerini güçlendirme girişimi olarak görülebilir (Cole, 2012: 338). Farklı bakanlık kültürleri arasında sinerji oluşturma yönünde bir amacı bulunan RéATE reformunun, bölge valiliğini güçlendirmeye yönelik etkisi yanında, bölge valiliği örgütlenmesi üzerinde de etkileri olmuştur. Devletin yürüttüğü mülki hizmetlerin bölge düzeyinden yönlendirilmesi kararlaştırılmıştır. Bölge valileri, bölgede devlet faaliyetlerinin istikrarını sağlamak ve devlet politikalarını uygulamak ile görevli ve sorumludurlar (Clavreul, 2011). Dolayısıyla, bölge valilerinin il valileri üzerinde yetkileri olduğu ilk defa ifade edilmiştir (Cole, 2012: 339). Ayrıca bölge düzeyinde Sağlık Otoritesi (ARS) ve dört adet bölgeler-arası deniz ve kıyı otoritesi kurulmuştur. Bölge valisi, bölgede devlet emlak stratejisinden de, sorumlu tutulmaktadır (Comet, 2011: 28).

Bölge düzeyinde daha önceleri 20 birim bulunurken bu sayı azaltılmıştır (Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010). Bu bağlamda, ticaret ve sanayi birimi (DRAC), denizcilik politikası birimi (DIRM), çevre planlaması birimi (DREAL), gıda ve tarım birimi (DRAAF), gençlik, spor ve toplumsal yaşam birimi (DRJSCS) yanında sağlık birimi (ARS) vardır. Ayrıca, bölge düzeyinde doğrudan bölge valisine bağlı olmayan finans birimi (DRFIP) ve eğitim rektörlüğü de bulunur.

Bölge valisine özellikle planlama ve alan düzenlemesi faaliyetlerini başlatma ve koordine etmek yanında, devlet yatırım kredilerinin bölüştürülmesi ve kullanılması konularında görev ve yetkiler verilmiştir. Bölgenin ekonomik gelişimi, doğal ve insan kaynaklarının coğrafi ölçekte doğru kullanımı konusunda hükümet politikasının uygulanması ile görevlidir. Bu bağlamda, il valilerinin faaliyetlerini koordine eder. Önceleri bölge valilerinin statüsü eşitler arasında birinci olarak görülmekteydi; ancak 29 Nisan 2004 tarihli kararname ile bölge valilerinin “eşgüdüm” yetkisi güçlendirilmiştir. Bölgede hizmetlerin yürütülmesinin genel yönelimini belirleme yetkisi, bölge valilerine verilmiştir (Comet, 2011).

6 Şubat 1972 tarihli yasa ile bölge valisine, sosyo-ekonomik gelişim ile ekonomik ve insan kaynaklarının coğrafi dağılımı konusunda ulusal ve Avrupa Topluluğuna ait kararların uygulanması amacıyla, il valileri üzerinde bazı yönetim yetkileri tanınmıştır. Bu konularda il valileri, bölge valisinin belirlediği yönelimler içinde karar almak durumunda kalmışlardır. Ayrıca bu düzenleme ile bölge valisi, topluluk hukuk düzeni uygulamasından da sorumlu tutulmaktaydı (Karahanoğulları, 2009: 102). 29 Nisan 2004 tarihli kararnamenin 3. maddesindeki “bölge valisi, ulusal ve topluluk politikalarının hayata geçirilmesi için gerekli yönelimleri belirler” ifadesi ile bölge valisinin bu görevine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca bölge valisine yerel yönetimlere verilmemiş olan AB yapısal fonlarının yönetimi görevi de, verilmiştir.

Bölge valisi, bölgedeki yetki genişliğine tabi devlet hizmetleri konusunda, il ölçeğinde valinin sahip olduğu yetkilere sahiptir. Bölgesel veya iller arası tüm hizmetler için, hizmetin örgütlenmesi, personel yönetimi, kamu mallarının ve araçlarının yönetimi bölge valisinin sorumluluğundadır.

29 Nisan 2004 tarihli kararname, genel olarak bölge valisinin görevlerini genişletici yönde etkili olmuştur. Bu bağlamda bölge valisi, merkez yöneticilerinin desteği ve bölgesel işler sekreterinin yardımıyla devlet ve bölge arasında yapılacak sözleşmelerin görüşmelerini yürütür. Ayrıca il valisi ile birlikte, bölge ve bölge düzeyi altındaki işlerde sözleşmeci ve katılımcı politikaları teşvik ve koordine eder.

Bölge valisinin, 2001 yılında kabul edilen bütçe kanunlarına ilişkin organik yasanın kapsamı dâhilinde de, yetkileri vardır. Mülki idare hizmetlerinin bütçesi hazırlanırken, program kalemlerinin belirlenmesinden önce ilgili bakana program ve kalemlerin belirlenmesinde önerilerde bulunur. Mülki idare hizmetlerinin bütçeleri belirlenirken, programlama aşamasında görüşü alınır. Vali bütçenin uygulanmasında ita amiridir. Bu bağlamda ortak

bir odak harcama kültürünün geliştirilmesinden sorumludur. Bu doğrultuda hizmetlerin yürütülmesinin programa uygunluğunu izlemek için bölge valisi ve bölge idare kurulu, kamu politikalarını ve bunların uygulanmasını içeren fiziksel ve mali göstergelerden oluşan bir tablo hazırlar (Karahanoğulları, 2009: 103).

4.1.1.2. İl ve Vali

Fransa’da il, ilçeyi kapsayan ve ilçenin üzerinde kademelenmiş, idari bir bölümdür. Fransız Devrimi sürecinde, kısmen eski rejim dönemindeki sadakat bağlarının zayıflatılması amacıyla, eski yönetim bölümleri kaldırıldı. Bunların yerini almak üzere modern iller, ulusal birliği güçlendirmek için “akılcı” bir yaklaşımla, 4 Mart 1790’da oluşturuldu. Bu sebeple illere kültürel ve tarihsel çağrışımlı adlardan ziyade coğrafi yapıyla özdeşleşen adlar verilmesi tercih edildi.

Bu bağlamda, il sınırları belirlenirken başlıca iki amaç gözetildi. Bunlardan ilki, daha homojen bir ulus oluşturma doğrultusunda kültürel farklılıkları gidermek amacıyla tarihi yönetim bölümlerinin parçalanması iken; ikincisi at sırtındaki bir kişinin “bir günlük” yolculuk ile il merkezine ulaşabilmesinin esas alınması idi. Aslına bakılırsa, bu amaçların altında geniş ülke topraklarının kontrol altında tutulması niyeti yatıyordu. Dolayısıyla, illerin sınırlarının belirlenmesinde, bir tür güvenlik tedbiri sağlama kaygısı etkili oluyordu.

Tablo 4.1: Fransa’da İl Sayısının Değişimi

YILLAR	İL SAYISI
1790	83
1809	130
1843	86
1860	89
1922	90
1975	96
2011	101

Kaynak: Nitas, 2003; Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010; Clavreul, 2011.

Başlangıçta il sayısı 83 idi. Cumhuriyetin ve Birinci Fransız İmparatorluğu’nun toprak kazanımları ile 1809’da il sayısı 130’a yükseldi. 1814-1815 yıllarında Napolyon’un yenilgisi sonrasında toplanan, Viyana

Kongresi'nde Fransa'nın savaş öncesi sınırlarına çekilmesi kararı çıktı, ancak mevcut üç ilin bölünmesi ile sayı 86 oldu. 1843'te bu sayı yine 86 idi. 1860'ta Nice ve Savoy bölgesinin alınması üç il kurulmasına yol açtı ve il sayısı 89'a ulaştı. 1922'ye gelindiğinde il sayısı 90 olmuştu. 1975'te 96'ya ulaşmış olan il sayısı, deniz-aşırı topraklardaki illerin katkısıyla 2011 yılında 101' yükselmiştir.

Genellikle, kabaca coğrafi bakımdan ilin merkezine denk gelen bir şehir valiliğe ev sahipliği yapar. İlde bulunan bir yerleşim biriminden at sırtında 24 saat içinde ulaşılması esasında hareket edildiğinden, il merkezinin ildeki en büyük şehir olması gerekmez. İller, genellikle, iki ya da üç ilçeyi kapsar.

İlde devletin temsilcisi validir. Ayrıca vali, ilde başbakanın ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisidir. Fransız Anayasası'nın 72. maddesine göre vali, "ulusal çıkarların gözetilmesinden, idarenin denetiminden ve yasaların uygulanmasından sorumludur". Valilik kurumu, Napolyon döneminde 17 Şubat 1800 tarihinde, monarşi döneminin ülke genelinde yarattığı farklılıkları giderme yönünde işlev görmesi amacıyla oluşturulmuştur (Herault, 2012). Bu günkü görev ve işlevlerine yakın olarak ilk vali ataması ise 1848 yılında yapılmıştır (Nitas, 2003: 239).

Anayasa'ya göre merkezin taşradaki en önemli makamı olan vali, Başbakan ve İçişleri Bakanının teklifi, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanır (Herault, 2012). Vali mesleki konumu açısından içişleri bakanının emri altında olmasına karşın, hizmet alanlarına göre her bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Siyasi bir memur olarak hükümete bağlılığı tamdır ve bu bağlılığın takdiri hükümete aittir. Bununla birlikte valiler, siyasi tarafsızlıklarını mutlak biçimde korumakla yükümlüdürler (Gralon, 2012). Vali, kendi düşüncesini açıklamaksızın, hükümetin politikasını uygulamak zorundadır. Bu sebeple hiçbir sendikaya üye olamazlar ve grev yapamazlar. Bu çerçevede, görevde iken, seçilmiş görevlere talip olup seçimlerde aday olamazlar. Bu doğrultuda, seçim kampanyaları boyunca tarafsızlıklarını kaybetmeme yükümlülükleri vardır (Herault, 2012). Dolayısıyla, herhangi bir gösteriye katılmaları mümkün değildir. Valinin her zaman görevi başında hazır olma yükümlülüğü vardır. Vali, ancak bakanlığın izni üzerine, görev yaptığı ili terk edebilir.

Vali mülki idarenin başı olarak, bir kabine ve bir genel sekreterlik aracılığıyla görevlerini yerine getirir (Gralon, 2012). Valilik karargâhının örgüt şemasında; düzenleme, yerel yönetimlere ilişkin görevler ve devlet faaliyet-

leri biçiminde üçlü bir yapılanma bulunur. Vali, her ilçede kaymakamdan yardım alır.

İl düzeyi, bölge düzeyine göre, kamusal ihtiyaçlara daha yakındır. 1 Ocak 2010'da yürürlüğe giren RéATE reformunun il düzeyine etkileri ortaya çıkmaktadır. Örgütlenme açısından en önemli değişiklik “bakanlıklar-arası müdürlüklerin (DDI-direction départementale interministérielle)” oluşturulması olmuştur. Bu müdürlükler, tek adımda hizmet ofisi ile çoklu-görev üstlenen devlet bürosu arasında bir yerde konumlandırılabilir (Cole, 2012: 340). Bu bağlamda, il müdürlükleri, ikisi ya da üçü bir araya gelecek biçimde bakanlıklar-arası il müdürlükleri olarak gruplandırılmışlardır. Böylece, önceden varolan 30 il müdürlüğünün sayısı azaltılmış ve bu konuda bakanlıklar-arası kaynaklar oluşturulmuştur (Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010). İl müdürlüklerinin sayısı, ilin ölçeğine göre değişir duruma gelmiştir. Aynı zamanda bu düzenlemeler ile bir-kaç il müdürlüğünün yerini alan doğrudan bölge müdürüne bağlı “mülki birimler” de kurulmuştur.

İl düzeyindeki örgütlenme, il valisi, valilik birimleri ve üç bakanlıklar-arası müdürlük temelinde gerçekleştirilmiştir. İlde valinin genel sekreteri bulunur. Valilik birimleri ve üç yeni bakanlıklar-arası müdürlük valiyeye bağlı olarak görev yaparlar. Mülki birimler olan çevre ve sanayi birimleri yanında ilde sağlık, eğitim ve finans birimleri bulunur. İlde sağlık birimi valilik ile ilişkilendirilmişse de, eğitim ve finans birimleri, valiliğe doğrudan bağlı değildir (Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010).

Yeni kurulan üç bakanlıklar-arası müdürlük şunlardır (Fransız İçişleri Bakanlığı, 2010):

- Kara ve deniz il müdürlüğü (DDT(M)), tarım, şehir planlaması, konut, doğal afetlere karşı korunma, ulaşım ve liman güvenliği gibi konularda görevleri üstlenir.
- Toplum yaşamı il müdürlüğü (DDCS), genç nüfus, spor ve komşuluk ilişkileri konuları bağlamında yerel düzeyde faaliyet gösterir.
- Kamusal güvenlik il müdürlüğü (DDPP), tüketici haklarının korunması, ürün ve hizmetlerin izlenmesi, gıda ürünleri sağlığının korunması doğrultusunda görevleri yerine getirir.

Bu müdürlüklerin görev alanları ilgili konular valilerin görev ve yetkilerinin genişliği ve kapsamı konusunda fikir vermektedir. Valinin geniş yetkilerine karşın, ildeki bazı hizmetler valinin görev alanı dışındadır. Eğitim ve öğretim faaliyetleri, bu faaliyetlerin personel yönetimi, okul binaları

rının örgütlenmesi ve idaresi; vergi matrahlarının belirlenmesi ve vergilerin toplanması; iş hukuku mevzuatı uygulamasının denetimi; Sayıştay'ın görev alanına giren mali denetimler; adalet bakanının görev alanındaki yargısal hizmetler valinin görev alanı dışındadır (Dussourd, 2011). Ancak bu istisnalar valilerin bu alanlardaki yetkilerine ilişkindir, çünkü bu hizmetler çeşitli yükümlülüklerle tabi olarak varlıklarını sürdürmekte ve de valinin genel bir bilgilenme hakkı bulunmaktadır (Karahanoğulları, 2009: 101).

Devletin temsilcisi olarak vali, öncelikle kamu düzenini sağlamak ve korumakla yükümlüdür. Yani kamu düzeni, güvenliği ve sağlığı ile ilgili tedbirler almak konusunda yetkilendirilmiştir. Öte yandan, bazı kişilere (örneğin, göçebeler), bazı eylemlere (örneğin, avlanma), bazı yerlere (iç güvenlik birimleri, havaalanları) yönelik güvenlik yetkileri ile işlevler üstlenir (Vie-publique, 2012b). Valinin, ayrıca büyük kriz durumları ortaya çıktığında sivil savunma ve afet yönetimi konularında sorumlulukları bulunur.

Zaman içinde görev ve işlevlerinde değişim görülen valilik kurumunda, en dikkati çeken değişiklik 1982 yılında başlayan yerelleşme eğilimi ile başlamıştır (Vie-publique, 2012a). 1982 yılına kadar valiler, ilin başında iki temel görev üstlenmişlerdi. Hem devleti temsil ediyorlar, hem de il genel meclisinin yürütme gücünü ellerinde bulunduruyorlardı. Vali, il özel yönetiminin yürütme organı olmasına karşın, “ulusal çıkarların koruyucusu” konumunda bulunuyordu.

2 Mart 1982 Kanunu ile bu yürütme gücü valilerden alınarak il genel meclisinin kendi içinden seçtiği başkana, dolayısıyla il özel yönetimine devredildi. Aynı zamanda bu kanun ile yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet hafifletildi. Dolayısıyla 1982'den bu yana yerel yönetimler üzerinde valilerin ön-denetimi söz konusu değildir. Vali, yerel yönetimler olan iller ve komünlerde yasaların düzgün biçimde uygulanmasını sağlamak için karar alındıktan sonra “hukukilik denetimi” yapar. Vali ile yetkili birimler, yerel yönetimlerin kararlarının yasalara uygunluğunu kontrol ederler. Eğer karar yasalara uygun değilse, vali seçilmiş meclise zorlayıcı niteliği bulunmayan bir uyarı mektubu gönderebilir. Bu uyarıya rağmen seçilmiş meclis kararı yasaya uygun hale getirmez ise, vali idare mahkemesinde dava açabilir. Merkezi idare temsilcisi olarak valiye, yerel yönetimlerin iradelerini değiştirme veya kaldırma yetkisi verilmemiştir, ancak hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı idare mahkemesine gidebilmektedir. Ayrıca, valinin “faaliyet sonrası” denetlemesi de, söz konusudur (Clavreul, 2011).

7 Ocak 1983 tarihli kanunda “bölge, iller ve belediyelerin yerel yönetimleri bölgenin idaresi konusunda devletle işbirliği yaparlar” hükmü bulunmaktadır. Buna göre, belli bir görev alanının temsilcileri arasında belirli düzeyde işbirliği gereksinimi vardır ve vali seçilen yerel kişilerle güven ilişkilerini devam ettirmek zorundadır. Ancak devletin rolünün evrim geçirmesi gibi, valinin rolünün de evrim geçirdiği söylenebilir. Devletin temsilcisi olarak vali, âdem-i merkezi yönetime geçmiş yerel yönetimlerin, Cumhuriyetçi ilkeler doğrultusunda onurlu ve uygun politikalar yürütmesini gözeten esas bir aktör olarak varlığını sürdürür (Dreyfus, 2010: 52).

Valiler âdem-i merkezileşmiş politikaların farklı aktörleri arasında canlandırıcı, arabulucu ve koordine edici olma, hatta hakem olma rollerini üstlenir (Dreyfus, 2010: 52). Bu bağlamda vali, merkez ile yerel birimler arasında arabulucu rolünü üstlenirken, her birinin diğeri üzerindeki istek ve taleplerini ortak bir noktada uzlaştırmaya çalışmaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimlerin desteklenmesi ile aralarında dayanışma ve işbirliğinin sağlanmasına ilişkin görevleri de yerine getirir. Ayrıca valiler, devletle yerel yönetimler arasında sözleşmeye dayalı ilişkilerin kurulmasında ve görüşmelerin yürütülmesinde yetkilidirler. Dolayısıyla, valilerin yerel seçilmişlerle işbirliği içinde projeler geliştirmesi ve uygulaması söz konusu olmaktadır.

Valinin kamu düzeni konusundaki yetkileri aynen devam etmektedir. Özellikle 1982 reformundan önce, Fransa'nın yönetim sisteminde valilerin kilit bir konumu vardı, ancak valilerin bu rolü değişime uğramıştır. Hatta 1982 Kararnamesi (decre) ile valilere, “hükümet komiseri (commissaires de la République)” unvanı verilmişti, ancak 29 Şubat 1988'de bu kararname değiştirilmiş ve tekrar “vali” unvanına dönmüştür (Keleş, 1994b: 16). Bu gelişmelere karşın valilik kurumu, önemini koruyarak varlığını devam ettirmektedir ve Anayasa'da yer almasından dolayı hükümetler tarafından kaldırılması da olası görünmemektedir. Hatta yerelleşme ve yetki genişliği ilkelerinin birlikte ilerlemesi doğrultusunda valilerin mülki idare hizmetleri konusunda idari yetkileri güçlendirilmiştir. Bu durum, 1982 ve 1983 reformlarının ruhundan kaynaklanmaktadır. 10 Mayıs 1982 Kararnamesi, 6 Şubat 1992 Kanunu, 15 Ocak 1997 Kararnamesi, 20 Şubat 1999 Kararnamesi gibi yasal düzenlemelerle vali, mülki idare hizmetlerinin tartışılmaz lideri konumuna getirilmiştir (Vie-publique, 2012b). Böylece, valilerin yetki ve görevleri yeniden tanımlanmıştır. Özellikle yetki genişliği bildirgesi olarak bilinen 6 Şubat 1992 Kanunu ve 29 Nisan 2004 Kararnamesi ile daha da netleştirilmiştir. 2010 yılında uygulamaya giren RéATE Reformu'nda da bu eğilim doğrultusunda gelişmeler öngörülmektedir.

Vali ildeki mülki idare hizmetlerini yönetmekle yükümlüdür. 29 Nisan 2004 tarihli kararname, valinin yetkilerini genişletmiştir. Kararnamenin 9. maddesinde valinin yetkileri tanımlanırken, il valisine AB politikalarını hayata geçirme görevi de verilmektedir: “Bölge valisinin yetkileri saklı kalmak üzere il valisi, ulusal ve topluluk politikalarını ilde uygular”. Aynı zamanda bu kararname ile valinin kamu düzeni (güvenlik, esenlik, sağlık) konusundaki idari kolluk yetkileri artırıldı.

Vali devletin temsilcisi olarak varlığını devam ettirir. Ayrıca başbakanın ve her bakanın ayrı ayrı temsilcisidir. Aynı zamanda kamu düzeninin sorumlusudur. Kendisini idari polis otoritesi yapan yetkilere sahiptir. Görev alanında düzenleme ve gelişimle ilgili siyasi iktidarın politikalarını uygulamaya geçirmekle yükümlüdür. Hükümet politikalarının il içerisinde uygulanmasından sorumlu olan valiler, vatandaşların günlük yaşamları ile doğrudan ilgili olan aktörlerdir. Bu doğrultuda valilerin çalışma yöntemleri olarak yetki kullanmak, karar almak, işbirliği yapmak, diyalog içinde olmak, arabuluculuk yapmak, kanaat oluşturmak ve iletişim kurmak öne çıkar (Herault, 2012). Valinin ilde işbirliği içinde olduğu başlıca ortaklar olarak ise, parlamenterler, yerel yönetimlerin seçilmiş görevlileri, ildeki yerel ve genel meclis başkanları, meslek odaları, sendika örgütlenmeleri, girişimler, sivil toplum kuruluşları ve basın kuruluşları olarak sayılabilir (Herault, 2012).

Devlet otoritesi ile yetkilendirilen vali, bu otoritenin varlığını ve devamlılığını güvence altına alır. Görev alanında ulusal çıkarları gözetir. Ayrıca görev alanında yasaların uygulanmasının ve yasalara saygının güvencesidir. Aynı zamanda mülki idare hizmetlerini yürüten personelin faaliyetlerini yönetir ve koordine eder.

RÉATE devletin mülki idare hizmetlerinin ve örgütünün yöneticisi konumundaki valilerin yetkilerinin altını çizmektedir. Böylece, valinin devlet adına hareket etme ve konuşma rolünü kuvvetlendirmektedir. Bu bağlamda, ülke genelinde valilik ve kaymakamlık yapılanmaları üç büyük değişim ile karşı karşıya kalmıştır (Comet, 2011: 29):

- Devletin mülki hizmetlere ilişkin stratejisi bölge düzeyinde belirlenecektir.
- Bakanlıklar-arası hizmetler (faaliyetler) için il valisinin rolü yeniden yapılandırılmıştır. Böylece valilerin eylemleri koordine etmesi ve yönlendirmesi modernize edilmiştir.

- İnsan kaynaklarının gözetimi, izleme ve yolsuzlukla mücadele alanlarına yönelik ilgi artışını sağlamak amacıyla, geleneksel görevler arasındaki kimlik kartlarının ve seyahat belgelerinin düzenlenmesi gibi konularda görev azaltma yoluna gidilmiştir.

En geniş anlamıyla, il valisi, kamu düzeninin sağlanmasından, yerel yönetimler ve onların kurumlarının idari eylemlerinin yasal denetiminden ve devletin kendilerine tanıdığı yürütme yetkilerinin kullanılmasından sorumlu olan yegane kamu görevlisi konumundadır. Kamu politikalarının uygulanması bağlamında, valiler ulusal ve AB politikalarını, bölge valisinden alınan talimatlar çerçevesinde uygularlar (Comet, 2011: 29).

İl düzeyinde vali, iç güvenlik ve sivil savunma politikalarının uygulanmasının merkezinde bulunur. Vali, çekirdek personelin varlığını ve alarm durumunda kriz yönetimini üstlenmenin güvencesini sağlama sorumluluğunu taşır.

Yerel yönetimlere ilişkin olarak danışmanlık yapılması ve hukukilik denetimi görevleri bağlamında değişiklikler üç temel ilkeye dayanmaktadır (Comet, 2011: 29):

- Yerel yönetimlerin yasalara meydan okuyucu kararlarına yönelik idari eylemlerinin yasal denetimine odaklanılması,
- İşlem sürecinin, valilik merkezinde toplanması,
- Seçilmiş temsilcilere yerel danışman olma görevinin devam etmesi.

Bu dönemde, bütçe denetimi açısından yerel yönetimlerce yürütülen projelerden en belirgin biçimde, finansal risk taşıyanlara özel önem verilmesine dikkat edilecektir (Comet, 2011: 30). Bu doğrultuda nitelik açısından daha sıkı bir denetim sağlanması için, aşamalı olarak bir e-yönetim programı uygulamaya alınması öngörülmüştür.

4.1.1.3. İlçe ve Kaymakam

Fransa'da ilçeler, 17 Şubat 1800 tarihinde eski yönetim bölgelerinin yerini almak üzere kuruldu. İllerin çoğunluğunda, iki ya da üç ilçe bulunur. Fransa'da yıllar itibarıyla ilçe sayılarında çok belirgin değişiklikler görülmemektedir. 1960 yılında 314 olan sayı, 1980 yılında 336 ve 2007 yılında 342 olarak kaydedilmiştir. 2011 yılı itibarıyla 101 Fransız ili, 342 ilçeye bölünmektedir. Bir ilçenin merkezi, kaymakamlık olarak adlandırılmaktadır. Her ilin merkezinde yer alan ilçe, merkez ilçe olarak adlandırılır. Bu nedenle merkez ilçe, hem valilik hem de kaymakamlık olarak işlev görür. Dolayısıyla

342 sayısı, merkez ilçeleri de kapsamaktadır. Merkez ilçeler buldukları ilin genel sekreteri tarafından yine “kaymakam” sıfatı ile idare edilirler ancak bu ilçeler için kurulmuş “kaymakamlıklar” ve kaymakamlık hizmet binaları” yoktur. Bu sebeple merkez ilçeler, ilçe statüsünde olmalarına karşın hizmet ve örgütlenme mercii olarak kaymakamlık statüsüne sahip değildirler. Bu bağlamda, Fransız mülki idare sistemi içerisinde “ilçe (arrondissement)” ve “kaymakamlık (sous-préfecture)” kavramları benzer olmakla birlikte, eş anlamlı olarak kabul edilemez. İlçe kavramı, yerleşim yerini işaret etmektedir.

Öte yandan, illerin ilçeleri ile metropolitan belediyelerin merkez ilçelerini karıştırmamak konusunda da dikkatli olmak gerekmektedir. En büyük üç kent olan Paris’te 20, Lyon’da 9 ve Marsilya’da 16 olmak üzere toplam 45 metropolitan ilçe bulunur. Bu ilçelerin yasal olarak resmi statüleri ve başkanları vardır. Ancak yasa önünde kişilikleri, yani tüzel kişilikleri yoktur. Bu sebeple bu ilçelerin hukuki ehliyetleri ve kendilerine ait bütçeleri bulunmaz. Dolayısıyla, Fransa’da ilçe olarak adlandırılırsalar da, bu metropolitan ilçeler, belediyenin alt birimi gibi işlev görürler ve mülki idare sistemi dışında kalırlar.

Fransa’da, mülki idare sistemi içindeki illerin ilçeleri, sadece bir yönetsel kademe olma özelliği taşır. Dolayısıyla tüzel kişilikleri ve seçilmiş bir meclisi bulunmaz. Napolyon’un “çok kişiye danışarak bir kişinin komuta etmesi” anlayışına uygun olarak kaymakam, valiye yardımcı bir görevli olarak düşünülmüştü (Nitas, 2003: 240). Zaman içerisinde görev ve yetkilerinde artışlar görülmüş ise de, 1982 reformu sonrasında kaymakamlar valiliğin temsilcisi ve yardımcı birimi konumlarını muhafaza ettiler. Kaymakam, illerde valiye görevlerini yerine getirmekte yardım eder (Clavreul, 2011). Bu bağlamda Duran (1973: 3), 1970’lerdeki koşullar altında yaptığı değerlendirmede Türk kaymakamının valiye bağlı kalmakla birlikte, vali gibi ancak daha alt düzeyde ve sınırlı bir grup hizmeti görme özelliği ile bir “küçük vali” olarak görülebilmesine karşılık, Fransız meslektaşının gerçek anlamıyla hizmet görme yetkisi olmadığına işaret etmektedir. Öte yandan, Fransa’da valilerin kaymakamlara çeşitli hizmet alanlarında yetki devretmesi mümkün olmaktadır.

Kaymakam ilçenin başında, valinin otoritesi altında, devleti temsil eder. İlçedeki hizmetlerin koordinasyonunu sağlama işlevini, üstlenir. Kaymakam komünlere projeleri için kaynak bulmaya yardımcı olmak, komünler arasında koordinasyonu sağlamak görevini yerine getirir. Ayrıca, güvenliğin sağlanmasına ilişkin görevlerini merkezde polis, kırsal alanda jandarma aracılığı ile yürütür.

Kaymakam atamaları, içişleri bakanı ve başbakanın önerisi üzerine, Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılır. Kaymakamlık bir kariyer mesleğidir ve kaymakamlar ayrı bir sınıf (corps) oluşturur. İlke olarak, Fransız Ulusal Yönetim Okulu (ENA) çıkışlılar arasından ve sınavla mesleğe alınırlar (Türkdamar, 2006). Kaymakamlar sadece ilçede görev yapmazlar. Kaymakam olmak, valilik ekibinin bir parçası olmak demektir. Dolayısıyla kaymakamlar, ilçe kaymakamlığı yanında, valilik genel sekreterliği, vali kabinesinin müdürlüğü, valinin ekibi içerisinde belli işleri yürütmekle özel görevli gibi, konumlarda görev üstlenirler. Ayrıca içişleri bakanlığı kadrolarında da, istihdam edilebilirler.

Kaymakamlar yerel yönetimlerin kararlarının hukuki denetimi konusunda görev alırlardı. Yerel yönetimlerin kararları konusunda ilk uyarı yazısı kaymakam tarafından yazılır ve yerel yönetimin direnmesi halinde mahkemeye başvuru, valilik tarafından yapılırdı (Erbay, 1999: 71). Yerel yönetim kararlarının hukuki açıdan denetimini yapan valiliklerin titizlikle uyguladıkları kayıt ve arşiv sistemleri olmasının, kaymakamların bu kararlara karşı mahkemeye itirazlarının valilik kanalıyla yapılmasının bir gerekçesini oluşturmaktaydı. Zaten ileride açıklanacağı gibi, son zamanlarda yapılan düzenlemelerle, vesayet konusundaki görev ve işlemler valiliklere kaydırıldı.

Kaymakam, valiye verilen görev ve yetkilerle görevli olarak benzerlikler taşıyan, 10 Mayıs 1982 Kararnamesi ve ilgili düzenlemelerle kendisine verilen görevleri yerine getirir. 1980 sonrası reform sürecinde, bu konuda değişiklikler yapılmıştır. Esas itibarıyla, valiye bağlı olarak ilçede mülki idare hizmetlerinin koordinasyonunu ve bakanlık politikalarının uygulanmasını sağlar (Languedoc, 2012).

Kaymakam, ilçede güvenliğin, kamu düzeninin sağlanmasından ve sivil savunma hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumludur. İlçede vatandaşların günlük yaşamlarına daha yakın olmasından dolayı, valinin vazgeçilmez bir temsilcisi konumundadır. Ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda ilçede oluşan tüm olay ve gelişmelerden valiyi bilgilendirir. İlçede, yasaların ve idari düzenlemelerin uygulanmasını gözetir. Valiye benzer biçimde, kaymakam da, ilçede devlet (mülki idare) hizmetlerinin yürütülmesini koordine eder ve bu faaliyetlerin yerel düzeyde gelişmesine katkıda bulunur. Yerel ortakları ile işbirliği içinde, bir arabulucu ve hakem gibi her duruma uygun bir uzlaşma noktası arayarak, sağlıklı sosyal ilişkilerin oluşmasını, toplumsal düzenin sağlanmasını ve korunmasını güvence altına alır (Languedoc, 2012).

1 Ocak 2010'da yürürlüğe giren RéATE reformu çerçevesinde yerel yönetimlerin hukuka uygunluk denetiminin valilere aktarılması, kaymakamlara biraz nefes alma alanı bırakmıştır (Sudouest, 2012). Ancak kaymakam ilçede devlet kapısı olarak kalmıştır. Bu bağlamda kaymakam, yerel seçilmişlerin bir aracısı, arabulucusu konumuna gelmiştir. Kaymakamın, ilçedeki mülki hizmet birimlerinin etkinliklerini izleme ve koordine etme görevi devam etmektedir. Yasaların ve idari düzenlemelerin uygulamasını sağlamaktadır. Ayrıca, yerel kalkınmanın kilit bir aktörü olarak, yerel seçilmişlerle ve devletten ortakları ile yakın işbirliği içinde çalışmalar yapma sorumluluğu vardır. Bu doğrultuda, yerel düzeyde dayanışma ve işbirliğini kuvvetlendirmeye yönelik çalışmalar yapar.

RéATE reformu süreci ile birlikte kaymakamlık örgütlenmesinde değişim beklenmektedir. Bu süreç içinde kaymakamlıklar, valilik örgütlenme modelinin ölçeği küçültülmüş bir iz düşümü olmayacak, bunun yerine yerel kalkınmanın yönetilmesine ilişkin görevlerin yürütülmesine uyum sağlamak için evrim geçirme ile karşı karşıya kalacaklardır (Comet, 2011).

4.1.2. Yerel Yönetimler

Fransa'nın yerelleşme tarihinde, belli dönüm noktaları vardır (Dusourd, 2010). Kuruluş açısından 1789 Devrimine kadar dayandırılan yerel yönetim sisteminde, önceleri atanan komün başkanları söz konusu iken, 1831'de meclislerin seçim ilkeleri yeniden belirlenmiş ve 1837'de komünlere "tüzel kişilik" verilmiştir (Akçakaya, 2003: 155). 1871 yılında il özel idaresi, 1884 yılında ise komün yönetimi özerk ilkeler çerçevesinde yeniden düzenlenmiştir. Daha önce değinildiği gibi, 1982-1986 yılları arasında temel yerelleşme kanunları çıkarılmış ve bölge meclisleri kurulmuştur. 2003-2010 yılları arasında yeni yerelleşme yasaları çıkarılmıştır. Yerelleşme süreci, 2010-2015 yılları arasında uygulanması öngörülen RéATE Reformu ile devam etmektedir.

Fransa'da ülke topraklarının yönetiminde 2003 Anayasa değişikliğinden sonra "yerel topluluk" teriminde değişiklik yapıldığından bahsedilmiştir. Aslında bu terim değişikliği bile yerelleşmeye ve yerinden yönetime verilen önemin bir işareti olarak algılanmalıdır. Fransa'da temel olarak komün, il ve bölge olmak üzere üç düzeyde yerel yönetimler bulunur. Farklı düzeylerde yer almalarına karşın, bu yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir. Komün sayısının 36 binden fazla olması, iller ve bölgeler düşünüldüğünde oldukça karmaşıklaşmış bir yerel yönetim yapısı ortaya çı-

kar. Özellikle yetkilerin açık ve düzenli biçimde belirlenmemiş olması, bu karmaşıklıkla artırıcı etki oluşturmaktadır (Vie-publique, 2012c).

Yerelleşmenin I. perdesi 2 Mart 1982 tarihli kanun ile açılmıştır. 1982 ve 1985 yılları arasında kabul edilmiş; bir dizi âdem-i merkeziyetçi kanun ile devlet ile yerel yönetimler arasında yeni bir ilişki modeli oluşturulmuştur. Bu bağlamda, çok sayıda yetkinin devletten yerel yönetimlere aktarılması gerçekleştirilmiştir. Yerelleşmenin II. perdesini başlatan, 2003 değişikliği ile Anayasanın 1. maddesine Cumhuriyet yönetiminin âdem-i merkezi olduğu ibaresinin eklenmesidir. Komün, il ve bölgelerin âdem-i merkezi örgütlenmenin, kolektiviteleri olduğu ve bu birimler arasında hiyerarşik bir ilişki olmadığı ifadesi Anayasa'da yer almıştır. Ayrıca Anayasa'nın 72. maddesinde yapılan değişiklik ile yerel yönetimlerin mali bağımsızlığının güvence altına alınması amaçlanmaktadır (Barnier, 2011).

13 Ağustos 2004 tarihli Kanun ve devamında yapılan idari düzenlemeler ile bölgeler ve illere yeni yetkiler devredilmiştir. Her ne kadar komünlere yeni yetki devri yapılmadıysa da, komünler-arası işbirliğini geliştirmeye yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

RéATE reformu kapsamında çıkarılan 2 Aralık 2010 tarihli kanun, yerel yönetimleri daha verimli hale getirmeye yönelik bir yasal düzenlemedir. Komünler-arası birlik oluşturmada yeni bir aşamaya geçilmesi öngörülmektedir. Böylece, daha önce değinildiği gibi, her komüne, bir komünler-arası birliğe katılmak zorunluluğu getirilmektedir. Böylece komünlerin tek başına kalmaları sona erdirilmektedir (Barnier, 2011). Ayrıca komünler-arası birliklerin daha verimli hale getirilmesine yönelik yeni ölçütler de öngörülmektedir.

2 Aralık 2010 Kanunu, yerel yönetimler arasındaki yetki karmaşası ve dağınıklığına çözüm bulma kaygısı da taşımaktadır. Bu bağlamda, daha önce değinildiği gibi, il ve bölge meclislerinde seçilmiş "mülki üye" oluşturulması gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, yerel yönetimler arasında çok sayıda ortak finansman olanakları bulunmasından kaynaklanan karmaşıklığın giderilmesine yönelik olarak, aynı projenin ortak finansmanı konusunda sınırlamalar getirilmiştir. Öte yandan, üç yerel yönetim düzeyinin yetkilerinin belirlenmesi, kendi başına yeterince karmaşık bir konu olmasına karşın, 2015 yılına kadar bu konuda bir kanun çıkarılması öngörülmüştür (Barnier, 2011). Bu kapsamda yerel yönetimleri etkileyen iki kanundan söz edilebilir. Bunların ilki, 27 Ocak 2014 tarihinde kabul edilen Kamusal Mülki Hareket ve Metropolitan Alanların Teyidini Modernize Eden Kanun ile metropolitan yönetimlerin oluşturulması öngörülmüş ve bu yönetimlerin statüleri açık biçimde

belirlenmiştir. Metropolitan yönetimlere yönelik görev, yetki ve sorumluluklar ortaya konulmuştur. İkicisi ise, 15 Ocak 2015 tarihinde kabul edilen Bölge Sınırlarını Belirleme Kanunu ile anayurt Fransa'da bölge sayısı 22'den 13'e düşürülmüştür. Bu düzenleme ile giderlerde tasarruf sağlama yanında göreceli olarak kaynakları kısıtlı bölgeler ile kaynakları göreceli olarak bol bölgelerin kaynaştırılması gibi amaçlar güdülmüştür.

Her yerel yönetim birimi, kendi gelirlerine sahip olmakla birlikte, devletten de ödenek almaktadır. Bu bağlamda, Fransa'da yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık % 52'si vergi ve harçlardan meydana gelirken, devletin ödenek ve tahsisatı yaklaşık % 34'e denk gelmektedir (Barnier, 2011). Diğer gelirler ise, borçlanma ve yerel kamu hizmet sunumundan elde edilmektedir.

Fransa'da yerel yönetimlerde görev alan personel sayısının yerelleşme reformları ile birlikte artışa geçtiği görülmektedir. 2008 yılında yerel yönetimlerdeki personel sayısı 1,6 milyon civarındaydı ki, bu sayı 1980 ile 2008 arasında % 71 oranında bir artışa işaret etmekteydi (Dussourd, 2011). Aynı yıl Fransa'daki toplam kamu personel sayısı 5,2 milyondur (INSEE, 2013). Demek ki, merkezi idarenin istihdam ettiği personelin sayısı 3,6 milyona denk gelmektedir.

4.1.2.1. Komün (la commune)

Fransa'da yerel yönetimlerin içinde en eski ve en küçük olanı komündür. Komünler, Ortaçağ'ın kent ve din bölgelerinin günümüze kadar gelen mirasçılardır. 1789'da oluşturulmuş ve 1830'larda yapılan düzenlemelerle geliştirilmiştir. Komünlerle ilgili ilk kanun 5 Nisan 1884 tarihini taşımaktadır (Keleş, 1994b: 4). Bu kanun ile komünler özerk ilkeler çerçevesinde yeniden düzenlenmiştir (Akçakaya, 2003: 155; Barnier, 2011). Komün yönetiminin, 1980 sonrası yerelleşme sürecinden olumlu yönde faydalandığı ifade edilebilir.

Fransa'da en küçük yerel yönetim birimini kırsal ve kentsel alan fark etmeksizin komünler oluşturmaktadır. Bu açıdan, Fransa'da daha çok kırsal alanlara özgü köy-kasaba gibi örgütlenme ve yönetim birimleri bulunmadığı için en alt kademe yönetim birimi olarak komünler kabul edilir (TESEV, 2009: 59). Dolayısıyla Fransa'da kullanılan komün kavramı, Türkiye'nin toplumsal gerçekliğinde, köy ve belediyeleri kapsayıcı bir nitelik taşımaktadır (Keleş, 1994b: 4). Bu sebeple, genellikle Türkçe'ye belediye olarak çevrilmekteyse de, daha önce de belirtildiği gibi, bu çalışmada komün kavramı tercih edilmektedir.

Her komün, altı yılda bir halk tarafından doğrudan seçilen bir meclis tarafından yönetilir. Seçildikten sonra bu meclisin üyeleri kendi içinden komün başkanını (le Maire) seçer. Başkan temsil ettiği ve bütçesini yönettiği komünün yürütme organıdır. Aynı zamanda komün başkanı, nüfus, asayiş, seçimlerin düzenlenmesi gibi işlerde devlet memuru görev ve sorumluluğu üstlenir.

Komünlerin kendi alanlarına ilişkin genel yetkileri bulunur. Âdem-i merkeziyete ilişkin yasalar ile merkezi yönetimden komünlere yetkiler aktarılmıştır. İlkokul binaları, şehircilik, sosyal faaliyet, yollar, okul ulaşımı, çöplerin toplanması, iyileştirme gibi çeşitli alanlarda görev ve yetkileri bulunur.

Avrupa ülkeleri içinde en fazla yerel yönetime sahip ülke Fransa'dır. Bunun temel sebebi, ülkede sayıları 36.500'ün üzerindeki komünlerdir. Bir "köy" yerleşiminde de, başkent Paris'te de komün örgütlenmesi bulunur. Böyle olunca, Fransa'da nüfusu iki binden az olan komün sayısı 31 bindir. Öte yandan, 1982'de başlayan yerelleşme reform sürecinden büyük komünler daha fazla yarar sağlamışlardır (Cole, 2012). Bu karmaşık komün yapısının ortaya çıkardığı sorunları gidermek için, 1999 yılından bu yana idari makamlar tarafından vergi toplama yetkisine sahip birlikler oluşturularak, komünler-arası birlikler oluşturulmasını teşvik edilmektedir (Barnier, 2011).

4.1.2.2. İl Özel İdaresi (le département)

Fransa'nın temel yönetim birimlerinden biri de ildir. İller, merkeziyetçi yönetim geleneğinden gelen Fransız kamu yönetimi sisteminin halen önemli bir parçasıdır. Fransız Devrimi'nin ürünü olan il, 10 Ağustos 1871 tarihli kanun çerçevesinde seçilmiş bir meclis ve icracı bir encüme sahip olarak, özerk yerel yönetim halini almıştır. Halk tarafından 6 yıllık bir süre için seçilen ve kendi başkanını seçen il genel meclisi tarafından yönetilir (TESEV, 2009: 60). Ayrıca daimi encümeni de vardır.

İl genel meclisi başkanı 1982 yılındaki yerelleşme reformunun ilk perdesinde ilin yürütme organı olarak valinin yerini almıştır. İl genel meclisi başkanı, il yöneticisi olarak meclis toplantılarının gündemini hazırlar, kararlarını ve bütçeyi uygular, personelin amirliğini yapar. 1982 yılından sonra, il özel idarelerine önemli bütçe kaynakları sağlanmıştır. Öte yandan il yönetimleri, kendilerine aktarılan görevleri yerine getirebilmeleri için, önemli yetkilerle donatılmışlardır.

İl özel idarelerinin en önemli görev ve yetkileri olarak, ortaokul binaları ve işleyişi, il karayolları, çok sayıda sosyal hizmet, yaşlılarla ilgili hizmetler, çocuk yardımları, ihtiyaç sahiplerine yönelik aktif yardımlaşma geliri (RSA) işleri, kırsal yatırımlar ve okul taşıt hizmetleri sayılabilir.

4.1.2.3. Yerel Yönetim Birimi Olarak Bölge

Güçlü bir üniter devlet yapısına sahip Fransa’da bölge yönetimi anlayışına geçiş kolay olmamıştır. Bölge yönetimleri atanan bölge valileri eli ile bölge ekonomik ve sosyal kalkınmasından sorumlu kurum haline getirilmiştir. İlk kurulduğu dönemlerde bölge yönetimi parlamentodaki milletvekilleri, bölgedeki illerden atanan belediye meclis üyeleri ve önemli komünlerin temsilcilerinden oluşmaktaydı (TESEV, 2009: 61).

Bölge, Fransız yerel yönetim sistemi içerisinde en yeni yapılanmış birimdir. 2 Mart 1982 tarihli âdem-i merkeziyetçilik kanunu ile yerel yönetim haline gelmiş, 2003 yılındaki Anayasa değişikliği ile ülkesel yönetimler arasında yerini almış ve anayasal statü kazanmıştır.

Bölge yönetiminin örgütlenmesi, il özel idarelerinin örgütlenmesine büyük benzerlik gösterir. Bölge meclisi üyeleri, halk tarafından 6 yıllık bir süre için seçilir. Bölge meclisi, kendi içinden bütçe yönetimini sağlayan, personele amirlik yapan ve bölgesel siyaseti yürüten bir bölge meclis başkanı seçer. Bölge örgütlenmesinde ayrıca, yürütme ve karar organı olarak bir daimi encümen bulunur.

Bölgelerin önde gelen yetkileri olarak bölgesel planlama, iktisadi kalkınma (teşebbüslere yardım), mesleki eğitim ve ulaşım sayılabilir.

Bölge düzeyinde, bölge meclisi dışında, iktisadi-toplumsal güçlerin temsilini ve uzlaştırılmasını amaçlayan bir “ekonomik ve sosyal komite” bulunur. Bu komite işletmelerin, ücretli çalışmayan mesleklerin ve sendikaların temsilcileri ile bölgenin önde gelen kişileri arasından valinin kararıyla görevlendirilen üyelerden oluşur (Karahanoğulları, 2009: 110). Bu oluşum yönetişim yaklaşımıyla uyumlu bir görünüm sergilemektedir.

4.1.2.4. İstisnai Statülü Yönetimler

Daha önce söz edilmekle birlikte, sömürgeci geçmişinden dolayı Fransa’nın deniz-aşırı toprakları bulunmakta ve bu toprakların yönetiminde istisnai uygulamalar görülmektedir. 120 Bin kilometrekareyi aşan bu toprakların tamamında yaklaşık olarak 3 milyon kişi yaşamaktadır. Bölgesel

özelliklerin dikkate alınması ile yönetimlerinde bazı farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, bu yönetimlere genel hukuk dışına çıkan özel statüler tanınmakta ve bu yönetimlerin bölgelerine göre uyarlanan, bir mevzuat uygulaması yapılmaktadır.

Guyana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte ve Réunion hem beş deniz-aşırı bölgedir (ROMs) , hem de beş deniz-aşırı ildir (DOMs). Bu bölge ve illerde genel hukuk kuralları uygulanmaktadır.

Deniz-aşırı bölgeler ve iller yanında Fransa, beş deniz-aşırı yönetime (COMs) daha sahiptir. Bunlar, Fransız Polonezyası, Saint Barthélemy, Saint Martin, Saint Pierre ve Miquelon ile Wallis ve Futuna'dır. Bu toprakların yönetiminde farklılıklar görülebilmektedir. Bu yönetimler geniş bir gümrük ve vergi bağımsızlığına, ayrıca anayurttan farklı sosyal koruma sistemlerine sahiptirler.

Özel bir statüleri olan Yeni Kaledonya, Fransız Güney ve Antartik topraklarının da yönetiminde "özel" durumları vardır.

Deniz-aşırı topraklar için iki ayrı hukuki yönetim biçimi bulunmaktadır (Barnier, 2011): Bunlardan birincisi yasal kimlik yönetim biçimidir. Bu yöntem DOM ve ROM'lar için geçerlidir. Yasa ve yönetmelikler aynen uygulanır, ancak yerele özgü uyarlamalar yapılması mümkündür. İkincisi yasal özel yönetim biçimidir. Bu yöntem COM'lar için geçerlidir. Bu yönetimlerde bir kanun veya bir kararnamenin uygulanabilmesi için, bunun kesin ve açık biçimde belirtilmesi gerekir.

Deniz-aşırı topraklar dışında anayurttan başkent Paris ve Korsika özel statülü yönetimlere sahiptirler. Dolayısıyla, bu yönetimler istisnai statü taşırırlar.

Özgün tarihsel ve siyasal mirasın ürünü olan Paris, özel statülü bir yönetime sahiptir (TESEV, 2009: 63). Paris, Fransız Krallığının kuruluşundan bu yana başkenttir. 17 Nisan 1800 tarihli yasada Paris için seçimle gelen 90 kişilik bir belediye meclisi öngörölmüştü. Ancak kentin yönetimi, Paris milletvekilleri ile kent bölgelerinin temsilcilerinden oluşan bir konsey tarafından desteklenen bir valiye verilmişti. Bu valinin yanı sıra, kamu düzenini sağlamakla görevli bir "kolluk valisi (il emniyet müdürü)" de görev yapıyordu. Ancak Paris için bir belediye başkanlığı söz konusu değildi. 1976 yılına kadar küçük değişikliklerle uygulanan bu sistem 30 Aralık 1975 tarihli yasa ile değişime uğramıştır. Bu yasa ile iller ve komünler için geçerli olan yerel yönetim uygulamalarının Paris'te de geçerli olması; Paris Meclisinin

kendi içinden bir belediye başkanı seçmesi öngörülmüştür. Paris yönetimini farklılaştıran bir unsur olarak, kolluk valisi sistem içinde varlığını devam ettirmektedir (Karahanoğulları, 2009: 112).

Korsika, kültürel nedenlerle özel statülü bir yönetime sahiptir. Korsika Kurtuluş Cephesi'nin bağımsızlık amaçlı eylemleri nedeniyle uzun süre bölgesel huzursuzluk yaşayan Korsika, 1982 yerleşme reformlarının özel ilgi alanlarından birisidir. Bu reformlarla birlikte, halkı kendini Fransız görme-yen Korsika ili, bölge statüsüne kavuşturulmuştur. Bölge meclisi seçimleri öncelikle burada yapılmıştır. Buradaki temel amaç, özerklik girişimlerinin önlenmesidir. 02.03.1982 Tarihli yasa ile kurulan Korsika Meclisi, diğer bölgelerden farklı olarak, alan düzenlemesi ve kültürel yapılanma konularında geniş yetkilere sahiptir (Atay, 2013). Bu meclisin danışmanlığını ise, ekonomik ve sosyal konsey ile eğitim ve kültür komiteleri yapmaktadır. Öte yandan bu meclis, bölgesel yararları dikkate alarak, yürürlükteki mevzuat açısından uyum talebinde bulunabilme yetkisine de haizdir (Nitas, 2003: 235).

Daha önce işaret edildiği gibi, 27 Ocak 2014 tarihinde kabul edilen Kamusal Mülki Hareket ve Metropolitan Alanların Teyidini Modernize Eden Kanun ile metropolitan yönetimlerin oluşturulması öngörülmüş ve bu yönetimlerin statüleri açık biçimde belirlenmiştir. Metropolitan yönetimlere yönelik görev, yetki ve sorumluluklar ortaya konulmuştur.

Bu Kanun metropolitan yönetimleri oluşturmakta ve bunların statüsünü tam anlamıyla belirlemektedir.

Bu bağlamda özellikle;

- Lyon ve Rhâne illerinin kentsel alanı üzerinde oluşturulan **Büyük Lyon** tümüyle illerin vasıflarına haiz hale getirilmiştir.
- **Büyük Paris**, Paris Belediyesi, üç il ve bu alandaki belediyeler-arası işbirliğinden kaynaklanan bazı kamu kurumların birleştirilmesinden oluşturulmuştur.
- **Marsilya Aix-en-Provence**, 5 kamu kurumu ve belediye kartellerinin birleştirilmesinden ortaya çıkmıştır.

Ayrıca mevcut belediyeler arasından 9 metropolitan yönetim oluşturulmuştur: **Bordeaux, Grenoble, Toulouse, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Brest ve Strasbourg**.

Bu yeni kurulan metropolitan yönetimlerin belediye birlikleri ve ille göre nitelikleri (görev ve yetkileri) kuvvetlendirilmiştir. Komünlerden,

illerden ve bölgelerden belirlenen alanlarda yeni oluşturulan metropolitan yönetimlere yetkilerin devredilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, Devlet de konut politikası alanında bazı yetki ve görevlerini metropolitan yönetimlere devredebilecektir.

4.1.3. Vesayet

Anayasa gereği devlet, yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde yasallık temelli bir idari denetim yapar. Bu denetimin amacı, devletin üniter yapısını, ulusal çıkarları ve ülke üzerindeki hukuk birörnekliliğini korumaktır. Bu bağlamda, devlet temsilcisi, kendisine gelen kararlar üzerinde bir “yerindelik” denetimi değil, “yasaya uygunluk” denetimi yapmaktadır. Devletin temsilcisi olarak vali, yerel yönetimlerin eylemlerini ve kararlarını kontrol etmekle yükümlüdür (Vie-publique, 2012a). Dolayısıyla vali, yerel yönetimlerin hukuka saygı duymasını sağlamak için hazırlıklı olmalıdır. Eğer yasalara aykırı bir karar ya da uygulama ortaya çıkacak olursa, bunun sorumlusu yerel yönetimler değil, devlet olur (Vie-publique, 2012b). Vali, hukuka uygunluk denetimi konusunda yetkisini doğrudan Anayasa’dan almaktadır.

1982 yerelleşme reformunda, yerel yönetimlerin aldıkları kararlar üzerinde devlet temsilcisinin onay yetkileri kaldırılmıştır. Dolayısıyla, 1982 yılından bu yana devlet yerel yönetimlerin eylemlerini gözetim altında bulundurmaz ve ön denetim yapmaz. Yerel yönetimlerin kararları, anında yürürlük kazanır duruma gelmiştir. Kararlar, devlet temsilcisine gönderilip kayıt edildiğinde yürürlük kazanmaktadır ki, devlet temsilcisine gönderilmeleri bir zorunluluktur (Barnier, 2011). Devlet temsilcisi, yetkili birimleri ile birlikte, kayıt tarihinden itibaren kararın yasalara uygunluğunu incelemek için iki aylık bir süreye sahiptir.

Devlet temsilcisi, kararların yasalara uygun olmadığı kanaatine vardığında, o yerel yönetim birimine bir uyarı yazısı gönderir. Bu yazıda tespit edilen yasaya aykırılık durumu belirtilerek, kararın geri çekilmesi ya da yasalara uygun hale getirilmesi önerilir. Eğer yerel yönetim birimi bu tavsiyeyi redderse, devletin temsilcisi (vali), kararın iptali talebiyle idare mahkemesine başvuruda bulunur. Aynı zamanda yürütmenin durdurulmasını da, isteyebilir.

Ayrıca vali, bölge sayıştay mahkemeleri ile birlikte, yerel yönetimlerin bütçe denetimlerini yapma yetki ve görevine de sahiptir (Keleş, 1994b: 14; Barnier, 2011). Bu kapsamda, bütçenin zamanında yürürlüğe girmesi, denge-sizliklerin giderilmesi ve zorunlu harcamalar konusunda müdahale yetkisi

vardır. Bütçe denkliliği sağlanmadığı durumlarda, vali, konuyu bölge sayıştay mahkemelerine götürebilmektedir (Al, 2008: 279-280).

Barnier (2011) valilerin her yıl artış eğiliminde olan ve önemli bir kısmı elektronik ortamda gelen, yerel yönetimlere ait her türden yaklaşık 5 milyon kararı denetime tabi tuttuklarına dikkat çeker. Denetim sonunda valiler, tartışmalı kararların karşılıklı anlaşılarak geri çekilmesine yol açan yaklaşık 80 bin uyarı yazısı gönderirler; ayrıca idare mahkemelerine, kazanma ihtimali yüksek olan yaklaşık 1.500 dava açarlar (Barnier, 2011). Yerel yönetimlerin belli bazı kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki idare amirine gönderilmesi gerekmekte ise de, bunların dışındakiler yayınlanmakla veya ilan edilmekle yürürlük kazanmaktadır.

SONUÇ

Geleneksel olarak, Fransa'da devletin örgütlenmesi üniter devlet paradigmasına uygun biçimde şekillenmiştir. Bu sebeple, devlet merkezli bir entelektüel geleneğin kökleri Fransız tarihinin derinliklerine uzanır. Bu köklere, özellikle ulus-oluşum sürecinde güçlü devletin olduğu, Jakoben uygulamaların görüldüğü dönemde rastlanır (Cole, 2009: 3; Reiter vd., 2010: 173). 1789 Devrimi ve ardından gelen Napolyon dönemi, illerde önceden varolan özerk yönetim uygulamalarını ortadan kaldırdı. Böylece, devrimci-Napolyoncu yönetim geleneği, ülkenin yönetilmesinde özel bir modelin ortaya çıkmasını sağladı.

Ortaya çıkan bu geleneksel Fransız mülki idare sistemi, ülke genelinde "idari bir örneklilik" ilkesine dayanır. Bu sistem çıkar grupları ve yerel yapılanmalar üzerinde merkezi devlete üstünlük tanır. Kısmen yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir yapılanmada örgütlenir. Kamu politikaları, bakanlıklarda hazırlanır. Oluşturulan bu politikalar, yerel düzeyde devletin taşra örgütü ve yerel yönetimlerce uygulanır. Kamu politikalarının yerel düzeyde uygulanmasında koordinasyon, illerde devletin temsilcisi olan valiler tarafından sağlanır (Cole, 2006).

Geleneksel Fransız devlet idaresi merkeziyetçi ve hiyerarşik bir anlayışla örgütlenmiştir. Ülke genelinde idari bir örneklilik sağlanan bu model ile ülke üzerinde ve yerel yönetimler üzerinde merkezi bir kontrol oluşturulur. Böylece yerel düzeyde, toplum içinde devletin derinden hissedilmesi ortaya çıkar. Bu bağlamda, günümüz Fransa'sında bile, devletin sivil toplum içine

derin biçimde nüfuz etmesinin kalıntıları yüksek düzeyde görülebilir bir nitelik taşır (Cole, 2006).

Fransa 1970'lerin sonuna kadar yüksek düzeyde merkeziyetçi bir görünümde idi. 1982'de yerelleşmeye doğru atılan güçlü bir adım ile birlikte, yetki genişliği uygulamasının kullanım düzeyinde de, belirgin artışlar sağlandı. Halen devam eden bir süreç özelliği taşıyan yerelleşme reformlarının I. ve II. perdelerinde bu konuda önemli değişimler sağlandı. Cole (2009: 15), karmaşık dinamiklerin etkili olduğu bir ortamda gelişmeleri dönemlendirmenin aşırı basitleştirme görünümü verebileceğine dikkat çektikten sonra, yerelleşme sürecini 1982-2002 döneminde sözleşme yanlısı devlet, 2002-2009 döneminde verimlilik yanlısı devlet olarak kabaca ayırmanın mümkün olduğunu belirtmektedir.

Cumhuriyetçi gelenek ile sıkı sıkıya bağlı halkın egemenliği kavramının Fransa'da halen varlığını devam ettirdiğine işaret edilmektedir (Harmsen, 1999). Bu konuyla bağlantılı olabilecek biçimde Cole (2009: 19) ise, merkezi devletin ülke yönetimi ilişkilerine derinden dâhil olmaya, her zamankinden daha fazla biçimde devam ettiğini iddia etmektedir.

Fransa adem-i merkeziyetçi, fakat üniter bir devlet olarak varlığını devam ettirmektedir. Bu yapı içerisinde yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmeyle beraber, bağımsız bir yasama yetkisi verilmediği görülmektedir. Egemenlik yetkileri olarak dışişleri, vergiler, kolluk güçleri ve adalet hizmetleri devletin tekelinde bırakılmıştır. Ülkenin birlik ve bütünlüğü bağlamında yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki kurulmasının önüne geçilmiştir. Dolayısıyla hiçbir yerel yönetim, bölge bile, bir başka yerel yönetimi vesayeti altına alamamaktadır (Barnier, 2011).

Yerelleşme hareketine eşlik eden yetki genişliği uygulamalarındaki artış ile birlikte bölge ve il düzeyinde daha güçlü devlet aktörleri oluşturulduğu görülmektedir (Cole, 2009: 20). Devlet otoritesi ile yetkilendirilmiş olan valinin görev tanımında öncelikle, bu otoritenin varlığını ve devamlılığını sağlama görevine vurgu yapılmaktadır.

Devletin üstlendiği mülki idare hizmetleri, geleneksel olarak hükümeti ve devleti temsil eden valinin görev yaptığı il kademesinde organize edilirdi. Ancak bu bağlamda il düzeyindeki bazı hizmetlerin birleştirilerek bölge kademesine kaydırılması ile birlikte, 2000'lerden bu yana, bölgelerin önem kazanma eğilimi ortaya çıkmıştır. Buna karşın, il valilerinin güvenlik, sivil savunma ve alt-yapı alanlarındaki temel görevlerin yürütülmesinde üstlendikleri anahtar rollerin devam ettiğine dikkat edilmelidir (Cole, 2009: 21).

KAYNAKÇA

- Akçakaya, M. (2003) "Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Süreçlerine Katılımı", *G.Ü.İ.B.B.F Dergisi*, 1/2003: 153-174.
- Al, H. (2008) *Yeni Kamu Yönetimi Ülke Deneyimleri*, İstanbul: Değişim Yayınları.
- Atay, Y. Ş. (2013) "Korsika", Ankara: TODAİE (Yayınlanmamış Makale).
- Barnier, D. (2011) "Fransa'da Yerelleşmenin Tarihi Süreci ve Edinilen Tecrübeler," 28 Haziran 2011 tarihli Sunum, Ankara: Fransız İçişleri Bakanlığı (Yayınlanmamış Sunum).
- Canepa, D. (2011) "Fransa'da Reformlar Mülki İdarenin Rolünü Azaltmaktan Ziyade Devlet Hizmetlerinin Eşgüdümündeki Rolünü Artırmıştır," *İdarecinin Sesi*, Mayıs-Haziran 2011, Sayı: 145, 66-68.
- Clavreul, G. (2011) "Fransa'da Mülki İdare Amirlerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları," 28 Haziran 2011 tarihli Sunum, Ankara: Fransız İçişleri Bakanlığı (Yayınlanmamış Sunum).
- Cole, A. ve G. Jones (2005) "Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France," *Governance*, 18 (4), 567-588.
- Cole, A. (2006) "Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction", *French Politics*, 4(1), 31-57. <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v4/n1/full/8200091a.html>(17.04.2012).
- Cole, A. (2009) "The French State and Its Territorial Challenges," <http://www.congress-safsp2009.fr/sectionsthematiques/st3/st3cole.doc>(18.04.2012).
- Cole, A. (2012) "The French State and Its Territorial Challenges," *Public Administration*, 90/2: 335-350.
- Comet, H. M. (2011) "Improving District Governors' Management Skills," Leonardo Projesi Sunumu, Paris: Fransız İçişleri Bakanlığı (Yayınlanmamış Rapor).
- Douence, J-C. (1995) "The Evaluation of the 1982 Regional Reforms: An Overview", *The End of the French Unitary State*, Ed.: J. Loughlin and S. Mazey, London: Frank Cass.
- Drake, H. (2008) "The European Fifth Republic," *Contemporary French and Francophone Studies*, 12(2): 193-201.
- Dreyfus, F. (2010) "Olası Bir Gelecekte Yürütücü Kuvvet Olarak Valilerin Güçlendirilmesi," Çev.: B. Akbulut, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 140, 50-54.
- Duran, L. (1973) "Türk Kaymakamı," *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (2), 3-14.
- Dussourd, J. (2011) "Decentralization and Deconcentration in France," İstanbul: Fransız İçişleri Bakanlığı (Yayınlanmamış).
- Erbay, Y. (1999) "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel yönetimler," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (2), 58-74.

- Fransız İçişleri Bakanlığı (2010) Ghanaian Delegation Presentation, Paris: Fransız İçişleri Bakanlığı Yayınlanmamış Sunum.
- Gralon (2012) "Histoire des Préfets en France," <http://www.gralon.net/articles/economie-et-finance/politique/article-le-prefet---presentation-et-missions-1587.htm>(28.01.2012).
- Harmesen, R. (1999) "The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands," *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 12/1: 81-113.
- Herault (2012) "La préfecture / Rôle du Préfet," http://www.herault.pref.gouv.fr/service-etat/prefet/role_prefet.shtm(28.01.2012).
- Jones, G. ve A. Cole (2009) "French administrative Reform: Change and Resistance", *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 220-234.
- IMF (2013) www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weorept.aspx?sy (21.11.2013).
- INSEE (2011) İstatistikler. <http://www.insee.fr/fr/default.asp>(11.08.2011).
- INSEE (2013) İstatistikler. <http://www.insee.fr/fr/default.asp>(03.06.2013).
- Karahanogullari, O. (2009) "Fransa'da Kamu Yönetimi". *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ed.: K. Karasu, (2. Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (1994a) Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Keleş, R. (1994b) "Fransa'da Yerinden Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 3/1: 3-18.
- Kuhlman, S. (2010) "New Public Management Fort he 'Classical Continental European Administration': Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy", *Public Administration*, 88/4: 1116-1130.
- Languedoc (2012) "Les sous-préfectures / Rôle du sous-préfet," http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/serviceetat/sousprefecture/role_sousprefet.shtm(28.01.2012).
- Nitas, K. (2003) "Fransa". *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim*, Ed.: K. Nitas, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Paris Büyükelçiliği (2013) Fransa'nın Genel Ekonomik Durumu ve Türkiye ile Ekonomik-Ticari İlişkileri 2012 Yılı Raporu. www.counsellors.gov.tr/upload/F/YILLIK%20RAPOR%202012.pdf (21.11.2013)
- Peters, G. (2000) "Four Main Administrative Traditions", <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20134002~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305,00.html>(18.07.2011).
- Reiter, R. vd., (2010) "Impacts of decentralization: The French experience in a comparative perspective," *French Politics* 8(2), 166-189.

- Sabban, M. (2011) "France," http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/FRANCE_Jan_2011.pdf(17.04.2012).
- Sudouest (2012) "Les champs du sous-préfet," <http://www.sudouest.fr/2012/01/23/les-champs-du-s-ous-prefet-613121-1733.php>(28.01.2012).
- TESEV (2009) Yerel Yönetim Sistemleri, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Thoenig, J. C. (2005) "Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France," *Public Administration*, 83(3), 685-708.
- Türkdamar, A. (2005) "ENA, Raincy Kaymakamlığı, Seine-Saint Denis Valiliği ve Paris Bölge Valiliği Stajları Raporu (02.05.2005-30.09.2005 tarihleri arasında), Ankara: İçişleri Bakanlığı (Yayınlanmamış).
- Vie-publique (2012a) "Quelle est la fonction d'un préfet?" <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/acteurs/departement/quelle-est-fonction-prefet.html>(28.01.2012).
- Vie-publique (2012b) "Les pouvoirs du préfet et leurs évolutions," <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/pouvoirs-du-prefet-leurs-evolutions.html>(28.01.2012).
- Vie-publique (2012c) "La complexité de l'organisation territoriale française et ses Conséquences," <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/complexite-organisation-territoriale-francaise-ses-consequences.html>(28.01.2012).

JAPONYA

Birol Ekici

YÖNETİCİ ÖZETİ

Japonların yönetim gelenekleri çok eskiye dayanır. Ülke yönetiminin başındaki İmparatorluk ailesi de 125. kuşak yaşayan imparatoru ile dünyada devam eden en eski hükümdarlık ailesidir. 1854 yılında limanlarını ABD'ye açtıktan sonra hızlı bir modernleşme ve endüstrileşme sürecine girmiştir. 19. ve 20. yüzyıllarda bölgesel güç olmuştur.

Japonya anayasal imparatorluktur. İkinci Dünya Savaşından sonra müttefik güçlerin idaresi altında 1947 yılında kabul edilen anayasa ile güç başbakan ve iki kanatlı parlamento olan Diet'te toplanmıştır. Yeni Anayasaya göre Diet, devlet gücünün en yüksek organı, İmparator da ulusun ve halkın birliğinin sembolik temsilcisi olmuştur. İmparator bu haliyle yürütmenin ve silahlı kuvvetlerin başı değildir. Anayasanın kendisine verdiği görevler semboliktir. Temsilciler Meclisi parlamentonun alt ve güçlü kanadıdır. 480 üyesi vardır. Üyeler 4 yıllığına seçilir. Üst kanat Danışma konseyidir. 242 üyesinin yarısı 3 yılda bir yenilenir ve 6 yıllığına seçilen üyelerden oluşur. Başbakanın atanması, yasaların yapılması, bütçenin hazırlanması gibi konularda Temsilciler Meclisi son söz hakkına sahiptir.

Müttefik güçler yönetimdeki eski bürokrat, asker ve politikacıları tasfiye edince göreve gelen bürokratlarla çalışmak durumunda kalmışlardır. Bürokratlar, Meiji Döneminden beri en seçkin öğrencilerin Tokyo Üniversitesinden mezun olduktan sonra liyakat ve yarışma sınavına göre kamuda çalışmak üzere istihdam edilen kimselerdir. 1955'den sonra çıkan Japonya başbakanlarının yarısı bu bürokratik kökenden gelmektedir. Parlamentonun %25'i bürokrat kökenli üyelerden oluşmaktadır. Bu durumu tahlil eden bazıları Japonya'ya "Bürokratlar Krallığı" olarak bakmaktadır. 1955 yılın-

dan sonra üst düzey bürokratların öncülüğünde ülkede çok hızlı bir gelişme olunca politikacılar endüstri politikaları gibi alanlara yöneldiler. Belli bir iş dünyasının ve çıkar grubunun adına çalışan, hükümeti onların lehine kararlar almaya zorlayan parlamento üyeleri ortaya çıktı ve bunlara “*zoku politika-cısı*” denildi.

Japonların hızlı ekonomik büyümesini inceleyenler halkın imparatora bağlılığını, teknolojik üstünlüğü, devlet –vatandaş ilişkisini “*Japonya A.Ş.*” olarak etiketlemiştir. Bilim adamları kalkınma yolundaki devlet-iş dünyası birliğini de “*Konvoy Sistemi*” veya devletin piyasa üzerindeki üstünlüğü olarak tanımlamaktadır. Bir büyük banka veya işletme etrafından toplanan başarılı iş yapma biçimi olan “*Keiretsu*” sistemi ise birçok ülke tarafından taklit edilmeye çalışılmıştır.

Japon Anayasası güç odağı olarak Diet ve Başbakanı belirlediği zaman hiç kimse başbakanın bu kadar güçsüz olacağını beklemeydi. Başbakanı ve kabineyi güçlendirmek için defalarca reform çalışması yapılmasına rağmen amaca ulaşamamıştır. İngiliz Westminster Sisteminin başkanlığa kayıp kaymadığının tartışıldığı bir dönemde Japon başbakanlarının İtalya başbakanlarından daha sık değişmesi üzerinde düşünülmesi gereken bir konu olarak ortaya çıkmıştır. 1993 yılından buyana Almanya 3, İngiltere 4 başbakan görmüşken Japonya 18 başbakan görmüştür. Bunun nedenini politika ve önerilerin alttan gelmesine dayanan Ringi Sistemine, Liberal Demokrat Partinin parçalı yapısına ve içindeki fraksiyonlara ve dar bölge seçim sistemine bağlayanlar bulunmaktadır. Peki, Japonya politikasını kim oluşturmaktadır. Bunun cevabını “*Demir Üçgen*” olarak adlandırılan güçlü ve elit bürokrasi, politikacılar ve büyük işletmeler oluşturmaktadır.

Japonya’da kamu personelinin her türlü iş ve işlemleriyle ilgili politikaların belirlenmesine yardımcı olmak üzere Kabineye bağlı Ulusal Personel Otoritesi kurulmuştur. Ülkede memurların çoğu kadroludur. Bakanlar, büyükelçiler, hakimler, bağımsız kurum başkanları, Diet çalışanları ve Milli Savunma Bakanlığı çalışanları özel memur statüsündedir ve kadrolu değildir. Merkezi idarede 640 bin, yerel yönetimlerde 3.429.000 memur çalışır.

Japonya’da bakanlıkların sayısı kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde 20’den 14’e indirilmiş, en fazla 17 olabileceği kanun hükmü haline getirilmiştir. Fakat bakanlıklar o kadar büyümüştür ki yönetilemez hale gelmiş, bakanları desteklemek üzere kabineye giremeyen devlet bakanları görevlendirilmiştir.

Ülkede 47 valilik ve 1.719 belediye bulunmaktadır. Vali, belediye başkanı ve meclis üyeleri 4 yıllığına seçilir. Belediyeler üzerine yürütülen 3 büyük birleşme dalgasıyla 1.888 yılında 71.314 olan belediye sayısı 1/40 oranında azaltılmıştır. Valilikler, belediyelerin üstü konumunda değildir. Nüfusu 700 binin üzeri, 300 ve 200 binin üzeri olan şehirlerin görev ve yetki dağılımında farklılıkları vardır. Adem-i merkeziyetçiliği desteklemek için yasalar çıkarılmış, parlamento komisyonları kurulmuş, merkezi yönetime bu komisyonlarca uyarı yazıları yazılmış ama yine de bazı görevlerin yerele devredilmesinde başarı elde edilememiştir.

Vergi gelirlerinin paylaşımı ile birlikte merkezi idarenin şartlı ve şartsız yardımları yerel yönetimler için önemli bir gelir kaynağı olmaktadır. Yerel yönetimlerin 2010 yılı kesin hesabına göre harcaması 93,9 trilyon Yen (%58,7), merkezi idarenin harcaması 66,2 trilyon (%41,3) Yendir. Bu harcamalarda yerel yönetimlerin harcama oranının yüksekliğine rağmen Japonya'da yerel yönetimlerin güçlü olduğunu ileri süremeyiz. Merkezi idare üç koldan yerel yönetimleri kontrol altına almıştır. Yerel yönetimlerdeki bütün üst düzey görevlere bakanlık bürokratları atanmakta, özellikle vali yardımcısı belediye başkan yardımcısı gibi görevler bakanlıklarca doldurulmaktadır. Yerel yönetimlerce toplanan vergi miktarı İskandinav ülkeleri kadar çok olsa da verginin toplama oran ve miktarını belirleme yetkisi bulunmamaktadır.

Japonya'da suç ve suçluluk oranları oldukça düşüktür. Bunu toplumsal yapının yanı sıra polisin başarısına da bağlamak gerekir. Özellikle mahalle karakolu ve polis noktalarının sayısının çok olması ülke tarafından başarının kaynağı olarak gösterilmekte ve diğer ülkelere sistem ihraç edilmeye çalışılmaktadır.

Yargı alanında en yüksek mahkeme Anayasa mahkemesidir. Bunun dışında hafif suçlara bakan mahkemeler, bölge mahkemeleri ve yüksek mahkemeler bulunmaktadır. Yargının yavaş işleyen yapısı eleştirilmektedir.

GİRİŞ

Japonya, Avrupa ve Amerika kıtasında yaşayanlar için uzakta gizemli ülke olarak görünmektedir. Fuji Dağı, eğri çatılı kuleler, sumo güreşçileri ve gejša sahnelerinin bulunduğu resimler; hızlı trenler, robotlar ve çok çalışan insanlar bu ülke açısından önyargılarımızı oluşturmaktadır. Bu önyargılardan ziyade Japonya gerçekte, gelenekselin ve yeninin, antika ve modernin, çok basit ve çok karmaşığın yan yana yer aldığı bir ülkedir. Ülkenin 20 yüzyılda sağladığı ekonomik kalkınma ise bütün dünya milletlerini gıpta ile baktıracak kadar özgündür.

Japonların tarihi kökenleri binlerce yıl geriye gider. İmparatorluk ailesi de dünyanın devam etmekte olan en eski hükümdarlık ailesidir. Tarih içinde gelişmeye bağlı olarak bugünkü yönetim yapısını en çok etkileyen dönem 1603 yılında başlar. Uzun yıllar süren iç savaştan sonra dış etkilerden uzak barış içinde geçen Tokugawa Hanedanı Yönetimi (askeri ve hanedanlığa dayalı) feodal beyliklere son vererek ülkede birliği sağlamıştır. 200 yıldan fazla süren ve yabancıların ülkeye girmesine izin verilmeyen izolasyon dönemi, 1853 yılında Amerikalı Amiral Perry'nin ülkeye gelişiyle son bulmuştur. 1854 Yılında Japonya, limanlarını Amerika Birleşik Devletlerine açmıştır. Bu tarihten sonra Japonya, hızlı modernleşme ve endüstrileşme sürecine girmiştir. Aslında modern anlamda kamu yönetimi de bu dönemde (Meiji Dönemi,1868-1912) ortaya çıkmıştır. Japonya 19. ve 20. yüzyıllarda bölgesel güç olmuştur. İkinci Dünya Savaşından yenik çıkan Japonya hızlı bir demokratikleşme süreci yaşamıştır. İmparator sembolik olarak görevde kalırken seçilmiş politikacılar karar verme gücünü ellerine geçirmişlerdir. Savaştan sonra 30 yıl süren beklenmedik büyüme ile dünyanın ikinci ekonomik gücü haline gelmiştir. “*Japon mucizesi*” olarak bilinen hızlı gelişme sonunda 1980’li yıllarda Japonya, ticaret ve üretimde ABD ile yarışan bir ülke olmuştur ve artık birçok alanda bir numaradır.

Depremler ülkesi olarak bilinen ve 1978 yılından buyana Richter Ölçeğine göre 7 ve üstü 15 depremin olduğu ülkenin kuzeyinde 2011 yılında 9 şiddetinde bir deprem olmuş, beraberinde Tsunami felaketi yaşanmıştır. Binlerce insan yaşamını yitirmiş, bölgedeki nükleer enerji santrali zarar görmüştür.

Japonya'nın nüfusu 126.147.000 olup dünyanın en çok yaşlı nüfus oranına sahiptir. Japonya nüfusunun %28,2'si 65 yaş üstündedir. Nüfusun 63 milyonu iş gücüne katılmaktadır ve işsizlik oranı 2015 yılı kasım ayı itibarıyla %3,1'dir. Bu oran son 20 yılın en düşük oranıdır. Kişi başına düşen milli gelir yaklaşık 37.000 ABD Dolarıdır.

Japon toplumu uzun yaşam süresi, düşük boşanma oranı, yüksek yaşlı nüfus oranı, ucuz ve etkin sağlık sistemi, halkın %60'ının orta sınıfa ait¹ ve homojen bir toplum olması ile kendine özgü bir yapı taşımaktadır.

Bu çalışmada ülkenin yönetim sistemi ekseninde Japonya ele alınmaktadır.

1. YASAMA

Japonya, anayasal imparatorluktur. Mevcut İmparator Akihito'dur. İmparator, devletin sembolik başı olarak hareket eder. Güç başbakan ve parlamentonun (Diet) seçilmiş üyelerinde toplanmaktadır. Egemenlik millete aittir.

Japonya'nın yasama organı, iki kanatlı Ulusal Diet'tir. Anayasa, ülkenin temsili demokrasi ile yönetildiğini ifade ederek, Diet'i "*Devlet gücünün en yüksek organı*" olarak tanımlar.²

Diet'in alt kanadı Temsilciler Meclisidir. Temsilciler Meclisinde 480 koltuk vardır ve üyeleri halkoyuyla 4 yıllığına seçilen milletvekillerinden oluşur. 480 Parlamenterin 300'ü tek kişinin seçilebildiği dar bölge seçim sistemine göre seçilerek, 180 parlamenter ise parti tarafından alınan oy oranına göre seçim bölgelerinden seçilerek gelirler. Temsilciler Meclisini, 4 yıl dolmadan kabine feshedebilir. Bu durumda seçim yenilenir.

Diet'in üst kanadı 242 üyeli 6 yıllığına görev yapmak üzere halk tarafından seçilen Danışma Konseyidir. 1947 Anayasası ile eski asilzadeler meclisinin yerine almıştır. 2001 ve 2004 yılında üye sayısı 5'er kişi azaltılmış 252 üyeden 242 üyeye düşmüştür. 242 Üyenin 146'sı tek kişinin seçilebildiği dar bölge seçim sistemine göre seçilerek, 96 üye ise alınan oy oranına göre seçim bölgelerinden seçilerek gelirler. Her üye 6 yıllığına seçilir fakat her üç yılda bir yapılan seçimle üyelerin yarısı yenilenir.

Japonya'da 20 yaşını dolduran herkes oy kullanabilir. Bir kişinin Temsilciler Meclisine seçilebilmesi için 25, Danışma Konseyine seçilebilme için en az 30 yaşını doldurması gerekir.

1 1996 yılında ülkede yapılan bir araştırmaya göre halkın %60'ı kendisini orta sınıf olarak görmektedir.

2 Anayasal Monarşi ile yönetilen diğer ülkelerde her şeyin başında monark varken Japonya'da İmparatorun böyle bir fonksiyonu yoktur.

Parlamentelerin neredeyse tamamı bir politik partiye aittir. Partiler, politik hayatın temel aktörleridir. 2014 yılı itibarıyla Diet'in her iki kanadında da Liberal Demokrat Parti çoğunluğu bulunmaktadır.

Diet, devletin yasa yapan tek gücüdür. Bütün yasama faaliyetleri en sonunda Diet'in onayıyla sonuçlanır. Ayrıca, ulusal bütçeyi ve uluslararası anlaşmaları onaylar. Anayasayı değiştirmek için resmi süreci başlatır. Tasarıların yasalaşması için imparatorun onayı da gerekir. Fakat bu onay bir gücü ifade etmez. İmparator diğer ülkelerdeki gibi parlamentonun kabul ettiği yasa'yı onaylamayı reddedemez. Bu yüzden onayı semboliktir.

Yasa tasarıları ya kabine tarafından ya da parlamenteler tarafından sunulur. Temsilciler Meclisinden 20 veya daha fazla (bütçeyi ilgilendiriyorsa 50), Danışma Konseyine 10 ve daha fazla (bütçeyi ilgilendiriyorsa 20) üyenin desteğini alan parlamenteler yasa teklifi sunulabilir. Meclis Başkanına sunulan tasarı ve teklifler milletvekillerine tanıtılır. İlgili kurullara gönderilir. Kurullardan geçebilen tasarı ve teklifler Temsilciler Meclisine gönderilir. İmparatorun yayımıyla yasalaşır.

Diet, yılın neredeyse tamamında toplantı halindedir. İngiltere Parlamentosu gibi uzun süren tartışmalar yapılmaktadır. Diet'in üç tür toplantısı vardır; olağan, olağanüstü ve özel. Olağan toplantı, yılda bir kez ocak ayında 150 gün sürmek üzere yapılır. Olağan toplantıda Diet üyeleri, gelecek yılın bütçesi ve bütçe uygulama yasasını çalışırlar. Her iki meclisin üyelerinin 1/4'ünün çağırısı üzerine olağanüstü toplantı yapılabilir. Parlamentonun hükümet üzerindeki denetimini artırılması için İngiltere'deki Başbakan Soruları sistemine benzer bir şekilde her çarşamba 40 dakika olmak üzere başbakan muhalefetin sorularını yanıtlamaktadır (McCargo, 2004: 96).

Diet'in iki kanadını oluşturan Danışma Konseyi ve Temsilciler Meclisi yasama gücünü paylaşırlar da Temsilciler Meclisi, yasalarla ilgili kararların alınması, başbakanın atanması, bütçe ile ilgili hususların netleştirilmesi, uluslararası anlaşmaların onaylanması konularında daha yetkili ve güçlüdür. Kararında ısrar edebilir. Diğer bütün konularda Temsilciler Meclisi Konseyin kararını oylamaya katılanların üçte ikisinin onayıyla geçersiz kılabilir. Örneğin, yasa tasarısı Temsilciler Meclisinden geçmiş ve Danışma Konseyi reddetmiş veya değişiklik istemişse Temsilciler Meclisi toplantıya katılanların 2/3'ü ile yasa tasarısını aynen kabul eder ve tekrar tasarımı sunarsa tasarı yasalaşır. Her iki kanadın üyelerinden oluşan Karma Komisyonda başbakanın kim olacağı konusunda anlaşma çıkmazsa, Temsilciler Meclisinin üzerinde uzlaştığı başbakan adayını, 10 gün içinde Danışma Konseyi başbakan

adayı olarak göstermezse, Temsilciler Meclisinin adayı başbakan olur. Diğer Temsilciler Meclisi kabine tarafından feshedilebilirken konsey feshedilemez.

Her iki mecliste de komisyonlar bulunmaktadır. Temsilciler Meclisinde üye sayısı 20-50 arasında değişen ve Danışma Konseyinde de üye sayısı 15-45 arası olan 17 adet daimi komisyon vardır. Diet'in her iki kanadı da daimi komisyonu bulunmayan uzmanlık alanlarına ilişkin özel komisyon kurabilir. Toplantı yeter sayısı 1/4'tür. Kararlar oy çokluğu ile alınmaktadır.

Hâkimler aleyhine dava açılmasına karar verilmesi ve dava açıldığı yarğılama yetkisi Diet'in elindedir. Hâkimler aleyhine iddialarla ilgili dava açılması veya açılmamasına karar veren Diet'in her iki kanadından eşit sayıda üyenin katıldığı bir Komite vardır. Diet'in her bir kanadından eşit sayıda üyenin katıldığı Divan ise hâkimler aleyhine açılan davalara bakmaktadır. Bir parlamenter hem divan ve hem de komitenin üyesi olamaz.

Yasama ile yürütmenin üst düzey bürokratları çok yakın çalışmaktadır. 1955'ten sonra seçkin bürokratların öncülüğünde hızlı bir ekonomik kalkınma yaşanınca parlamento üyeleri otoyolların yapımı ve ayrıcalıklı endüstri politikaları gibi politika alanlarına yöneldiler. 1960'lı yıllarda belli bir çıkar grubu adına çalışan parlamento üyeleri ortaya çıktı ve bunlara *Zoku Politikacısı* denildi. Bu kişiler ulusal politikaların yapımında çok önemli role sahip oldular. Bunlar bakanlıkların iş dünyası ile ilgili politikaları oluşturmasına destek verdiler. Zoku politikacısı ile bakan ve ilgili sektörün odası ortak çıkarlar için bir araya geldiler. Zoku politikacısı seçimlerde ilgili odanın hükümete oy ve mali desteğini sağlıyor, bakanlıkta oda lehine özel politikaları yürürlüğe koyuyordu. İş dünyası Zoku politikacıları vasıtasıyla hükümetin bakanları üzerinde güçlü bir etkiye sahiptiler. Sistem bürokratların da işine geliyordu. Çünkü emeklilik sonrası zoku politikacıları sayesinde önemli pozisyonlarda yüksek ücretli görevler (amakudari-Cennetten gelme iş) elde ediyorlardı. Zoku politikacılarının rolü 1974 petrol krizine kadar sürmüştü, 1990'larda yaşanan ekonomik geri gidişten politikacılarla birlikte sorumlu tutulmuşlardır.

2. YÜRÜTME

İkinci Dünya Savaşından sonra 1952 yılına kadar müttefik güçlerin idaresi altında yönetilen Japonya'da bu dönemde yoğun demokratikleşme ve askersizleştirme faaliyeti yürütülmüştür. 1947 yılında yeni Anayasa yürürlüğe girmiştir. Anayasa, geleneksel olarak çok güçlü merkezi idareye sahip olan Japonya'da merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimleri güçlendirmiş ve

anayasal güvence altına almıştır. Bu Anayasanın ithal edilerek müttefik güçler tarafından Japonya'ya dayatıldığı konusunda eleştiriler olsa da bugüne kadar değiştirilmesi için parlamento'ya bir teklif gelmemiştir. Aslında müttefik güçler için söylenecek en tartışmasız söz Batının Liberal Demokrasi anlayışının Japon Anayasa'sına yerleştirilmesidir.

İkinci dünya savaşında Japonya'nın yenilmesinden sonra müttefik güçler General Douglas MacArthur önderliğinde Japonya kamu politikası oluşturma sürecini askersizleştirme, demokratikleşme ve liberalleştirme çabasına girmişlerdir. Savaş zamanında görevde olan bürokratlar görevden uzaklaştırılmış, yeni demokratik bir yönetim sistemi üzerinde çalışılmıştır. Buna rağmen eski rejimin güçlü aktörleri olan bürokratlar yeni rejimin hayata geçirilmesi için yine de çalışmışlardır. Hatta savaştan önce politikalar asker, parlamento ve bürokratlar tarafından yapılırken savaştan sonra müttefik güçler tarafından asker ve parlamento yok edilmiş sadece bürokrasi ile işbirliği yapılmıştır.

İkinci Dünya Savaşından sonra Japonya'nın hızlı büyümesini³ inceleyen bazı yazarlar ülkenin yönetim sisteminin halkın İmparatora odaklanan güçlü coşku ve heyecanını, teknolojik üstünlüğünü, özgün ve karşılıklı gelişen devlet-vatandaş ilişkisini "*Japonya A.Ş.*" olarak etiketlemiştir. Açıkçası Japonya'nın milli bürokrasisinin ülke politikası üzerinde dolaylı olarak oluşturduğu kontrol mekanizması ve iş dünyasının ülke yönetimine olan etkisi özgün bir yürütme modeli sunmaktadır. Bilim adamlarının birçoğu, yakın çalışan devlet-iş dünyası işbirliğini "*Konvoy (birlikte, arka arkaya yürüme) Sistemi*" veya piyasa üzerinde devletin üstünlüğü olarak tanımlamaktadır (Kikuçi, 2010: 249).

Yönetim yapısına bakıldığı zaman Japonya düzeninin batının liberal demokrasilerine benzediğini görürüz. Fakat tartışmalar resmi düzenlemelerden ziyade ülkede gücü kimin elinde tuttuğu ve yönetime kimin hâkim olduğu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Savaştan sonra Diet öncesine göre daha çok güç kazanmış ve burada politikacılarla birlikte bürokratlar baş başa vererek baskın bir rol üstlenmişlerdir. Revizyonistlere göre Japonya'da demokrasi görünüşte kalmıştır ve seçilmiş politikacılar iş dünyasının ve bürokratların tutsağıdır. Konuya kültürel perspektiften bakanlara göre ise Batının demokratik modelinin yerel adaptasyonundan böyle özgün bir yönetim tarzı ortaya çıkmıştır.

3 Japonya ortalama olarak 1960'larda %10, 1970'lerde %5, 1980'lerde %4 büyümüştür. Buna karşın askeri harcamalar GSMH'nin %1'i civarında kalmıştır.

2.1. İmparator

İmparator, devletin ve ulusun birliğinin sembolüdür. Sadece devlet adına hareket eder. İmparatorun ailesi geleneklerin mihenk taşı, birlikteliğin temelidir (Kingston, 2013: 224). Japonya Anayasasının ilk bölümü İmparator başlığını taşımaktadır. İmparator, devletin sembolü olarak ifade edilmiş, sadece halk için var olduğu belirtilmiştir. İmparatorun yaptığı tüm işlemler, kabinenin öneri ve onayına tabidir. Sorumluluk kabinededir.

İmparatorun kabinenin teklif ve onayıyla halk adına devlet için yapacağı görevler Anayasanın 7. maddesinde sayma yoluyla belirtilmiştir. Bunlar;

- 1- Anayasa değişikliklerini, kanunları, kabine kararlarını ve anlaşmaları yayımlamak,
- 2- Parlamento toplantıya çağırmak,
- 3- Temsilciler meclisini feshetmek,
- 4- Parlamento genel seçimlerini ilan etmek,
- 5- Diet tarafından gösterilmek şartıyla Başbakanı ve Anayasa Mahkeme başkanını ve üyelerini atamak, bakanları atamak, görevden almak, kanunda belirtilen diğer kamu görevlilerini atamak ve görevden almak,
- 6- Genel ve özel af ilan etmek, cezaları kaldırmak, hafifletmek, ertelemek,
- 7- Şeref nişanı vermek,
- 8- Kanunda belirtilen onay belgelerini ve diplomatik dokümanları onaylamak,
- 9- Büyükelçi ve bakanları kabul etmek,
- 10- Törenleri yapmak, Parlamentonun açılış konuşmasını yapmak.

Meiji döneminde her şeyin üzerinde sayılan, yasama, yürütme ve yargı organlarını denetim ve gözetimi altında bulunduran İmparatorun yetkileri 1947 anayasası ile oldukça sınırlanmıştır. İmparatorun gücü, törensel görevleri yerine getirmekle sınırlıdır. Diğer monarşilerin aksine Japonya İmparatoru, sembolik olarak bile yürütmenin ve ordunun başı değildir. Ailesi Amaterasu⁴ soyundan geldiği için Shinto dininin başıdır.

4 Japon mitolojisine göre Amaterasu güneşin ama aynı zamanda evrenin de tanrıçasıdır. Kelimenin tam anlamı Cennetten parlayan tanrıdır.

2.2. Japonya Kabinesi, Kabine Ofisi ve Sekreterliği

Modern Japon Kabinesi, 1885 yılının Aralık ayında kurulmuştur. Başbakan ve kabine imparatora karşı sorumlu olmuş ve İmparator tarafından atanmıştır. Kabine sistemi 1889'dan 1947 yılına kadar Japon İmparatorluk Anayasasına göre devam etmiştir. 1947 yılında yeni Anayasaya göre kabine kurulmuş, aynı yıl Kabine Kanunu da çıkarılarak ayrıntılı düzenleme yapılmıştır.

Kabinenin tüm üyeleri Anayasa'ya göre sivil olmak zorundadır. Anayasa'da; "İcra gücü Kabineye aittir." hükmü bulunmaktadır. Bu çerçevede, Japonya'da imparator sembolik de olsa yürütmenin başı değildir. Üyelerinin çoğu Diet'ten olan Kabine, devletin yürütme organının en üst karar merciidir. Yürütmenin başı başbakandır ve kabinenin içinde yer alır. Eşitler arasında birinci olma prensibi gereği (*Primus Inter pares*) Kabinenin başı olarak Başbakan, bakanları atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Başbakan, kabine toplantılarına başkanlık eder. Böylece Devletin tüm birimlerine rehberlik yapar ve aynı zamanda devlet dairelerini kontrolü altında tutar. Japonya'da Kabine toplantıları oldukça kısa sürmektedir. Bazen 15 dakikada bitebilmektedir (McCargo, 2004: 96).

Anayasanın 66 maddesine göre Başbakan isteğine göre bakanlıkların sayısını artırabilmekte ve azaltabilmektedir. 2001 yılında yapılan reform sonucu Kabine üyelerinin sayısına üst sınır getirilmiştir. Kabine, 17 üyeden fazla olamaz (Japan.org, 2011: 3). Her bir bakanlığın ve kurumun görev ve yetki sınırlarını belirlemek kabinenin elindedir.

Kabine kararları oybirliği ile alınır. Kabine Diet'le dayanışma içinde çalışır ve ona karşı sorumludur. Temsilciler Meclisi kabine hakkında gensoru önergesi verebilir. Diğer taraftan Kabine de Temsilciler Meclisini feshedebilir. Kabinelerin ortalama süresi sık sık bakan değişimi nedeniyle 9 aydır (McCargo, 2004: 96). Bazen bir bakan değişimi nedeniyle Kabine değişikliği yapılabilir. Aslında bazı bakanların ömrü birkaç kabinede görev almaları nedeniyle uzun sürebilir. Fakat Kabinenin ömrü daha kısa olmaktadır.

Anayasaya göre Kabinenin genel yönetim fonksiyonları dışında kanunların uygulanması, kabine kararlarının yürütülmesi, devlet işlerine yön verilmesi ve kamu hizmetlerinin sunulması, dış ilişkilerin yönetilmesi, bütçenin hazırlanması ve Diet'e sunulması, imparatora danışmanlık yapılması, Ana-

yasa Mahkemesinin hâkimlerinin atanması⁵ ve başkanının seçilmesi görevleri de vardır.

1999 yılında Kabinenin ve Başbakanın stratejik kararları zamanında alabilmesi, idari ve politik liderliğinin güçlendirilmesi için Kabine Yasasında değişiklik yapılmış ve kabinenin yetkilerini artırmak amacıyla Kabine Ofisi kurulması için yeni bir yasa çıkarılmıştır. 2001 yılında uygulamaya konulan yasa ile Kabine Ofisi kurulmuştur. Başbakanın başkanlığında Kabine Ofisi, hükümetin bakanlık ve kurumlarının bir seviye üstünde planlama ve koordinasyon sağlar. Ayrıca, Kabine Ofisi, İmparatorluk Ailesi Birimi, Adil Ticaret Komisyonu, Kamu Güvenliği Komisyonu ve Mali Hizmetler Komisyonuna nezaret eder. Kabine Ofisi, üç adet önemli politika kurulunu içerir. Bunlar; Bilim ve Teknoloji Politikaları Kurulu, Merkezi Afet Yönetimi Kurulu ve Cinsiyet Eşitliği Kuruludur.

2001 yılında kabinenin içinde bir de Kabine Sekreterliği kurulmuştur. Başbakana, Kabine Sekreterliğine hem hükümetin içinden hem de dışından atama yetkisi verilmiştir. Kabine sekreterliğinin en önemli görevi Kabinenin halkla ilişkilerini yürütmek ve toplantılarının gündemini düzenlemektir.

Kabine içinde kurulan bir diğer birim Ekonomi ve Maliye Politikaları Kuruludur. Danışma kurulu fonksiyonu olan bu kurulun amacı özel sektörün ekonomi ve maliye politikaları konusundaki düşüncelerinin alınarak başbakana tam bir liderlik sağlamaktır. Kurul Başbakan, kabine birinci sekreteri, ekonomi ve maliye politikalarından sorumlu devlet bakanı, gündeme göre ilgili diğer bakanlar, Japon Bankası başkanı ve 4 özel sektör uzmanının katılımıyla toplanır. Toplantılardan bir süre sonra gündem ve alının kararlar kamuoyuna duyurulur.

Kabine Yasama Bürosu, kabine üyelerine Diet'e sunulacak yasa taslaklarının hazırlanması konusunda danışmanlık yapar. Başbakan ve Kabine bakanlarına hukuki konularda fikir sunar. Büronun dört dairesi vardır.

Başbakana ulusal güvenlik ve askerî konularda danışmanlık yapmak üzere Güvenlik Konseyi bulunmaktadır. Japonya'nın endüstriyel üretimi ve diplomatik girişimleri dahil savunma konuları bu konseyde görüşülür. Başbakan başkanlığında Devlet, Dışişleri, Maliye, Savunma bakanları, Kabine Baş Sekreteri, Ekonomi Planlama Kurumu Genel Müdürü konsey üyesidir.

5 Anayasa Mahkemesi Başkanının atanması sadece başbakanın önerisi ve İmparatorun onayıyla olur.

2.3. Başbakan ve Politik Yapı

Japonya Başbakanı hükümetin başıdır. Japon dilinde adı “*Kabinenin Birinci Bakanıdır*”. Parlatentonun üyeleri arasından Başbakan olarak atanmak üzere gösterilen adayı İmparator Başbakan olarak atar. Başbakanın görevde kalabilmesi için temsilciler meclisinden güvenoyuna sahip olması gerekir. Diet’in alt kanadının üst kanada göre üstün olması nedeniyle bugüne kadar üst kanattan başbakan çıkmamıştır.

Batı Avrupa ve İngiltere’de başbakanların güçlerinin başkanlık sistemine eşdeğer şekilde arttığı iddiaları dünyada yayılırken Japonya başbakanı için böyle durum söz konusu değildir. Başbakan, Diet’te çoğunluğu elinde bulunduran ve merkezîyetçi yapısı ağır basan partinin lideri olmasına rağmen tüm dünya tarafından zayıf olarak tanımlanır.

Zayıflığının nedeni çok açıktır. Öncelikle, hem hükümet hem de parti tarafından güçlü bir başbakan olması tercih edilmemektedir. Diğer yandan Japonya’nın merkezîyetçi parlamenter demokratik yapısına karşın politika yapma süreci merkezîyetçi değildir. Birçok politikacı ve akademisyen, Japonya kamu politikaların oluşum sürecini merkezî olmaktan ziyade çoğulcu, âdem-i merkezî olarak görmektedir. Parlatenterler ve yerel yöneticiler politik gündem oluşturma ve politikaları uygulama konusunda etkindirler. Politika oluşturma süreci yukarıdan aşağıya doğru değil aşağıdan yukarıya doğrudur. Batılı ülkelerin aksine bir uygulama olan bu yöntem Japon Şirketlerinde de geleneksel olarak uygulanmaktadır. *Ringi Sistemi* denilen bu sistemde genellikle yardımcı seviyedeki personele organizasyonla ilgili önemli derecede politika önerileri oluşturma ve sunma fırsatı verilir. Kamu kurumunda alt düzeyinde çalışanlar karşılaştıkları problemleri ve problemin çözümüyle elde edilecek başarı ve maliyet düşüşlerini öneri taslağı haline getirirler. Öneri orta seviyedeki yöneticiye iletilir. Bu yönetici öneriyi onaylarsa 10 kişilik birim toplantısı yapılır ve konu tartışılır. Öneri üzerine herkes fikrini açıkça söyler. Eğer öneri oybirliği ile kabul edilirse konuyu takip etmek üzere bir komisyon kurulur ve bu komisyon organizasyondaki diğer birimleri ikna etmeye çalışır. Organizasyondaki bütçe birimi dâhil öneri üzerinde mutabakata varılırsa öneri genel müdüre gönderilir. Genel müdür öneriyi diğer genel müdürlerle tartışır ve bakanlıktaki müsteşara gönderir. Öneri diğer bakanlıkları ilgilendiriyorsa bakanlıklar arası koordinasyon sağlanır ve kabine üyeleri ve etkili politikacılar sürece dâhil edilirler. Ringi Sistemi, organizasyon hiyerarşisi içinde yukarıya doğru spiral şekilde uzlaşma sağlama ve oluşturma mekanizmasıdır. Sistemin pozitif yanı vatandaşlardan devlet dairesi içindeki

en alt seviyedeki memura kadar herkese politika oluşturma sürecine katılma fırsatı sunmasıdır. Sistemin avantajı, bilgi ve tecrübe paylaşımını artırmakta, en alt seviyedeki problemlerden üst seviyenin bilgisi olmakta, üstleri tarafından dikkate alındığını gören alt kademe onur ve aidiyet duygusu yaşamaktadır. Sistemin dezavantajı ise yavaş işlemesidir (Kikuchi, 2010: 255).

Ringi Sistemi sayesinde Japonya’da çoğulcu politika sürecinde Başbakan sadece koordinasyon sağlayan ve başkaları tarafından politika tepsinine konan konulara enerji katan bir role sahiptir (Kraus ve Nyblade, 2005: 358). Yürütmede bürokrasinin güçlü olması ve partide de açık parti politikası yerine fraksiyonlar arasında yürüyen pazarlıkların olması başbakanı zayıflatarak görev süresini kısaltmaktadır. Politika her zaman yerel politikacılar, güçlü çıkar grupları ve bürokratlar arasındaki uzlaşmadan doğar (Steinmo, 2010: 126).

Genellikle Japonya ve İtalya’nın politik yapısı birbirine benzetilir. 1990’lı yıllarda iki partiye dayalı politik sistemi teşvik etmek için tek milletvekili çıkararak seçim bölgeleri oluşturulmuştur (Tomoaki, 2013). 1955 yılında iki muhafazakâr parti Liberal Demokratik Parti, sağcı ve solcu sosyalistler de Japonya Sosyalist Partisi olarak birleşmiştir. Japonya’da Sosyalistler kurulduklarından buyana hiç seçim kazanamadılar. Liberal Demokrat Parti 1993’te büyük rüşvet skandalı sonucu hükümetin düşmesi nedeniyle 2 yıl iktidarda bulunamamıştır (Gritzner vd., 2004: 63). Bunun haricinde 1955-1993 yılları arasında tek başına ve 1994-2009 yılları arasında da koalisyon ortağı olarak 2009 yılına kadar ülkeyi hep bu parti ve çıkardığı başbakanlar yönetmiştir. Bu da uzun yıllar iki partili politik sistem yerine bir buçuk partili politik sisteme neden olmuştur. Bu nedenle Liberal Demokrat Partide gruplaşmalar çok fazladır ve bütün fraksiyonlar kabinede temsil edilmeye çalışılır. Seçimlerde adaylar arasındaki yarışma çoğu kez muhalif parti adayları yerine Liberal Demokrat Parti adayları arasında olmuştur (McCargo, 2004: 93).

1998 yılında muhalif partilerin reformcu başkanları ve arasında Liberal Demokrat Partiden ayrılan muhaliflerin de bulunduğu kişiler tarafından Japon Demokrat Partisini kuruldu. 2009 yılında Japon Demokratik Partisi 55 yıllık Liberal Demokrat Parti iktidarına son vererek iktidara gelmiş ve aynı partiden 3 başbakanın arka arkaya göreve gelmesiyle 2012 yılı Aralık ayına kadar iktidarda kalmıştır. 2009 yılında kurulan Hatoyama Hükümeti çok açık bir şekilde rejimi değiştirme vaadinde bulunmuştur (Steinmo, 2010: 145). Fakat başbakanlığı döneminde ele aldığı politikalara liderlik etmede yeter-

siz kalmış, büyük bir hayal kırıklığına neden olmuştur (Kingston, 2013:97). 2012 yılında yapılan seçimleri yine Liberal Demokrat Parti kazanmış ve Shinzō Abe hükümeti kurulmuştur.

Parçalı politik yapıya karşın kabinede her gruba ve fraksiyona yer verebilmek için çaba gösterilir ve çok sık bakan değişimi yaşanır. Görev değişimleri de başbakana bakanlar üzerinde çok fazla bir kontrol fırsatı sağlamaz. Bu nedenle 1993 yılında Morihiro'nun başbakanlığından buyana Aralık 2012'de kurulan Abe Shinzo hükümetine kadar 18 kabine ve 13 başbakan değişikliği yaşanmıştır. Bu dönemde Almanya 3, İngiltere 4 başbakan görmüştür.

Diet'in her iki kanadında da bir milletvekili çıkararak dar bölge seçim sistemine göre seçilen milletvekili oranı yüksektir. Dar bölge seçim sisteminde seçilerek gelen Diet üyelerinin birçoğu başbakanın gücünden çok kendi gücüyle seçilip gelmektedir. Bu seçim sistemi de parti prensibi olmayan politikacılara ve sık değişen hükümetlere neden olmaktadır (Yōichi, 2013).

1993 seçiminden sonra muhaliflerin hepsi birleşerek Liberal Demokrat Partiyi iktidardan düşürdüler. Fakat bir yıl sonra liberal demokratlar muhalifleri olan sosyalistlerle koalisyon hükümeti kurdular. Seçimlerin Liberal Demokrat Parti adayları arasında geçmesi üzerine 1991 yılında dar bölge seçim sistemi değiştirilmek istendi. Fakat parti içindeki muhalifler nedeniyle yasa tasarısı parlamentodan geçmedi. 1994 yılında kısa dönemli Hosokawa hükümeti 1991 yılındakine benzer bir tasarımı parlamentodan geçirerek yasalastırdı. 1994 reformuna göre parti adaylarının kapı kapı oy istemek üzere dolaşmaları yasaklandı. 2009'da seçim sisteminde tekrar değişiklik yapıldı. Fakat bundan sonra da koalisyon hükümetleri kurulmaya devam etti.

Ayrıca ülkeyi 1955 yılından beri 5 yıl hariç yöneten Liberal Demokratik Partide genel başkan 2003 yılına kadar 3, bundan sonra 2 yıl için seçilmektedir. Bütün bunlara ilave olarak kimse iki dönemden fazla genel başkan seçilemez. Başbakanın genel başkanlık süresi iki yılda bitmektedir. Temsilciler Meclisi seçimleri ise 4 yılda bir yapılmaktadır. Partide genel başkanlık kaybedildiği zaman Başbakanlık görevi de sona ermektedir.

Başbakanın resmi konutu, Kantei, oluşturulurken Beyaz Saray gibi başbakanın hem evi hem de yürütmenin merkezi olması öngörülmüştür. Fakat ülkedeki güçlü bürokrasi, Diet'in sınırlayıcı yapısı ve merkezi olmayan karar alma mekanizmaları Kantei'yi politika oluşturma sürecinde sadece izleyici durumuna düşürmüştür (Izuru, 2013). Gerçekten "*Japonya politikasını kim oluşturmaktadır*" sorusu kolay cevaplanacak bir soru değildir. İmpa-

ratorluk döneminin mirası olarak kalan güçlü merkezi bürokrasi, politikacılar ve büyük işletmelerin politika sürecine çok büyük etkide bulunduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle güçlü, seçkin bürokrasi, politikacılar ve büyük işletmeler “*Demir Üçgen*” olarak adlandırılmaktadır (Kikuchi, 2010: 249). 16 Aralık 2012 tarihinde yapılan seçimlerde Liberal Demokratik Parti parlamentonun alt kanadında 294 sandalye kazanmıştır. Çoğunluk için 241 yeterlidir. 26 Aralık tarihinde Diet’in her iki kanadında da yapılan liderlik seçiminde Abe, 5 yıl sonra tekrar Başbakan olarak seçilmiştir.

1993 yılından sonra Liberal Demokrat Parti iktidarı kaybedince Japonya’da parti sisteminin çoğulcu olduğuna ve gücün el değiştirebileceğine olan inanç artmıştır. 21. yüzyıla gelindiğinde Liberal Demokrat Parti içinde barındırdığı politikacıların görüşleri dikkate alındığında ülkedeki bütün partilerin politikalarını içinde toplayan bir partiye dönüşmüştür. Parti içindeki fraksiyon sayısının artmasını çoğulculuktan ziyade Japonya’daki çok partili sistemin çöküşü olarak görenler de bulunmaktadır. Bu görüşe sahip olanlara göre Japonya partileri halk desteği ve birbirinden farkı olmayan çıkar gruplarına dönüşmüştür.

2.4. Kamu Personeli ve Ulusal Personel Otoritesi

Modern memuriyet sistemi, 1868 yılında başlayan Meiji Restorasyonu tarafından oluşturulmuştur. Liyakate ve rekabet sınavına dayalı ilk memur alım sınavı 1887 yılında yapılmıştır. Yüksek seviyeli merkezi yönetim bürokratlarının eğitimi için 1878’de Tokyo Üniversitesi açılmıştır. Okuldan mezun olan ülkenin en parlak zekâsına sahip insanları hep devlette çalışmaya yönlendirilmişlerdir. İşe alma sistemi de yine bu geleneğe uygundur. Sadece üstün yetenekli kimseler devlette çalışabilmiştir. Japonya’da bürokrat (*Kanryo*) terimi, rekabete ve liyakate dayalı en ağır (1 numara) sınavı geçmiş ve kamu hizmetlerinde kariyer yapmış kişiyi tanımlar. Bu kişiler kamu yönetiminde bir numaralı pozisyona sahiptir. Bürokrat yerel yönetimlerde (iki numara) veya destek hizmetleri seviyesinde (3 numara) çalışan kişi değildir. Bu sistem Meiji döneminde imparatorluğun etkisinin ülke geneline yayılması ve feodallerin gücünün kırılması amacıyla kurulmuş ve kullanılmıştır.

İkinci Dünya Savaşına kadar bürokratlar parlamento üyelerinden daha kıymetli olmuşlardır. Bürokratlar İmparatora politikacılardan daha yakın olmuşlar ve sosyal statü olarak “imparatorun temsilcisi” adı altında yasa yapıcılardan daha üstte yer almışlardır. Elit bürokratlar genellikle alt kanada göre o dönemde üstün olan Parlamentonun üst kanadına atanmış, böylece

parlamentonun üst kanadı alt kanadın yaptığı bütçe ve yasaların İmparatorluk talebine uygun olabilmesi için takipçi konumunda olmuştur.

Savaştan sonra bürokratlar ulusal politikaların oluşturulması konusunda çok etkili oldular. Öyle ki bazıları Japonya'ya “*Bürokratlar Krallığı*” olarak bakmaktadır (Imanaka, 2010: 292). Politika oluşturma sürecinde bürokrasinin baskın yapısı nedeniyle İkinci Dünya Savaşından sonra da bürokratlar hızlı kalkınmanın kahramanları olarak görülmüşlerdir (Kikuchi, 2010: 249).

1990’larda ekonomik kalkınmanın yavaşlaması ve yaşanan durgunluğa paralel olarak bu görüşler yavaş yavaş değişmiştir. Son yıllarda yaşanan ekonomik durgunluğu Japon halkı bu yöneticilerin yetersizliklerine bağlamaktadır. Bürokratlar kibirli, kurallara bağlı ve katı kişiler olarak görülmektedir. Bürokratların yiyip-içtiği, rüşvet aldığı ve toplanan vergilerle lüks hayat sürdürdüğü konusunda kamuoyunda birçok haber çıkmıştır. Ayrıca 1990’lı yıllarda yaşanan yolsuzlukların yanı sıra Sağlık Bakanlığı bürokratlarının HIV pozitif kanlara ilişkin olayı örtbas etmesi ülkede bürokratlara güveni azaltmış, Japon bürokratların her şeyi bilen kişiler olduğu algısını zedelemiştir (McCargo, 2004: 104).

Kamu yöneticilerinin güçlü ve yetkili halleri dikkate alındığı zaman akademisyenler Japonya’yı politikacıların yönetip yönetmediği konusunda tartışmaya tutuşmaktadırlar. Karel van Wolfaren’e göre Japonya Başbakanı güçlü bir liderlik gösterememektedir. Sendikalar ancak öğle yemeği vaktinde greve gidebilmektedir. Yasama organı gerçek bir yasama faaliyeti yürütmektedir. Yasalar güçlülerin çıkarlarına dokunmuyorsa uygulanmaktadır. Liberal Demokrat Parti muhafazakâr ve otoriterdir. Gerçekte bir parti değildir ve ülkeyi yönetememektedir (Wolfaren, 1989: 25). Aksini savunanlar da bulunmaktadır. Bunlara göre Liberal Demokrat Parti içindeki her bir fraksiyon lideri batı demokrasilerindeki parti liderlerine benzemektedir. Japonya’da yönetim gücü piramide benzer. Liberal Demokrat Parti içindeki fraksiyon liderleri piramidin en üstündedir. Sonra kıdemli bakanlık bürokratlarıyla, üretimden pazarlamaya kadar küçük şirketleri etrafında toplayan büyük banka ve şirketlerin (*keiretsu*) tepe yöneticileri ve parlamentodaki Liberal Demokrat Parti gelir. Üçüncü sırada yine üst düzey bürokrat, iş dünyası yöneticisi, akademisyen ve politikacıların bulunduğu daha geniş bir kesim yer almaktadır. Dördüncü grupta ise orta düzey bürokratlar, illerdeki politikacılar ve iş dünyasının orta ve üst düzey yöneticileri yer almaktadır.

Gerçekten de Japonya’da gücü kimin kullandığından ziyade kimin elinde tuttuğuna bakacak olursak; hukuki bilgi ve tecrübe gerektirmesi nedeniyle

yasa tasarıları politikacılar tarafından değil bürokratlar tarafından hazırlanmakta, kabine bakanları neredeyse bir yılda bir değişmekte, bakanlar kendi politikalarını bu sürede uygulayamamakta ve bakanlıkta hiç bir iz bırakamamakta, kabine toplantıları genellikle en fazla 15 dakika sürmekte ve bürokratların aldığı kararları bakanlar kısa sürede hiçbir yetkileri olmadan onaylamaktadır. Bu uygulamalar politikacılardan ziyade bürokratlara çok büyük güç sağlamaktadır.

Liberal Demokrat Parti politikacılarının eğitimlerine ve geçmiş profillerine bakıldığında zaman bürokratlara çok benzediği görülmektedir. Diet'in yaklaşık %25 üyesi eski bürokrattır ve dahası İkinci Dünya Savaşından sonraki tüm başbakanların yarısı bu kökenden gelmektedir. Üst düzey bürokratlar erken emekli olup bakanlıktan ayrılırlar. Ancak gidecekleri yer iş dünyası, politika ve kamu sektörü kurumlarıdır. Bürokratların çoğu Tokyo ve Kyoto üniversitesi hukuk bölümü mezunudur ve üniversiteden mezun oldukları yıla göre gruplaşmaktadırlar. Kendilerinin ait oldukları gruptan birisi müsteşar olduğu zaman onu bakanlıkta en kıdemli⁶ ve yetkili yapabilmek için hepsi görevden emekli olarak ayrılmakta ve müsteşar olana engin bir liderlik sunmaktadır. Karşılığında da müsteşar arkadaşlarına bakanlık dışında yüksek ücretli ve iyi pozisyonda iş (amakudari-Cennetten gelme görev) bulmaktadır.

Üst düzey bürokratlar politikacılarla yasa taslaklarını birlikte hazırladıkları için yakın çalışmakta ve güçlü kişisel bağlar geliştirmektedir. Yasa taslaklarının %80'i politikacılardan ziyade bürokratlar tarafından hazırlanmaktadır. Yasa taslakları parlamentodan geçip yürürlüğe girdiği zaman uygulanmasına yönelik yönetmelikler hazırlanması gerekmektedir. Yasaların uygulanmasına yönelik yönetmelik sayısı yasa sayısının 9 katıdır. Yönetmelikler bürokratlar tarafından hazırlanmaktadır. Yönetmelik hazırlamakla bürokratlar, yasama yetkisinin yarısına sahip olmaktadır. Bu nedenle, Japon Sistemi bürokratik üstünlüğe dayanır (McCargo, 2004:108).

Bazı yazarlar Liberal Demokrat Parti ile bürokratların durumunu birbirine üstünlük sağlayamayan ancak rekabet eden güçler olarak görürken bazıları da simbiyotik yaşama benzetmektedir. Liberal Demokrat Parti bir dereceye kadar yasama ve bütçe sürecinde etkili olabilmektedir. Fakat uygulama konusunda ve yasanın başarılı olması konusunda bürokratlar çok büyük etki sahibidirler (Kingston, 2013: 97). Kısacası seçkin bürokrasi politika oluş-

6 Japon sosyal hayatında kıdem çok önemlidir.

turma sürecinde çok etkilidir. Uygulama ise tamamen onların takdirindedir (Kikuchi, 2010: 253).

2009 yılında 1955 yılından sonra ilk defa Liberal Demokrat Parti seçimi kaybetmiş ve Japonya Demokrat Partisi seçimi kazanmıştır. Japonya Demokrat Partisi, iktidara gelmeden önce bürokratları terbiye edeceğine ve politika yapma sürecinde politikacıların kontrolünü sağlayacağına söz verdi. Bürokrasinin gücünü kırmak için bir dizi adım attı. Fakat etkisi çok sınırlı kaldı. Parti, israf olarak gördüğü harcamaları hedef aldı. Bürokratlar da projelerin birçoğundan vazgeçilmesi hedefine uydu. Fakat öngörülen kesintilerin birçoğunu da marifetli bir şekilde engelledi. Aynı yıl parlamento bütçe görüşmelerinde hükümet, bürokratları oldukça zor ve küçük duruma düşürdü. Parti bürokratların erken emekli olarak görev yaptığı veya denetlediği, lisans verdiği kamu veya özel kurumlarla partide çalışma sistemine son vermek istedi. Hükümet bu hedefini etkin bir kontrol yapmadığı için gerçekleştiremedi. Ayrıca, kabine bakanları göreve atandı ve her zaman olduğu gibi kısa sürede görevden alındı fakat bürokratlara bağlı kalmaya devam ettiler. Çünkü Amerika'da olduğu gibi Japonya'da politikaları şekillendirmek üzere danışmanlık sağlayan Brookings veya Amerikan Girişimcilik Enstitüsü gibi kuruluşlar bulunmamaktadır. Diğer probleme neden olan bir durum Diet'te politika geliştirme ve yasa tasarılarını hazırlama konusunda Amerikan Kongresine göre çok az sayıda bürokrat bulunmaktadır. Politikacılar, bürokratları kendilerine yabancılaştırmanın maliyetini de gördüler (Kingston, 2013: 98).

Devletin üst düzey görevlerine hâkim olan Tokyo ve Kyoto Üniversitesi mezunu üst düzey bürokratların yanı sıra kamu görevlilerinin tümüne özel bir önem veren Japonya devleti, personel konularında yetkili bir kurum kurmuştur. Ulusal Personel Otoritesi, devlet memurları konusunda uzmanlaşmış ve kabineye bağlı bağımsız idari bir kurumdur. Memurların işe alım sınavlarını, hizmet içi eğitimlerini yapar, atanma ve işten atılma şartlarını belirler, kamu görevlilerinin çalışma şartları ve ücretleri konusunda Diet ve Kabineye önerilerde bulunur, çağın gerektirdiği personel yönetimi politikalarını geliştirir.

Japonya'da devlet memuru, devlet tarafından seçilen ve atanan, devletin kamusal işlerini görev edinen ve bunun karşılığında ücret alan kişilerdir. Anayasanın 15 inci maddesi memurlar için "*Kamu görevlileri görevlerini toplumun tümünün hizmetçisi olarak tarafsız ve dürüst bir şekilde yaparlar*" hükmünü içermektedir (Japan.org, 2011: 3). Japonya kamu sektörü hayat

boyu istihdama ve kıdemi esas alan terfi sistemine dayanmaktadır (Akizuki, 2010: 200).

Kamu görevlileri ikiye ayrılmaktadır: özel memurlar ve kadrolu memurlar. Özel memurlar, yarışma sınavıyla işe girmezler. Bunların bir kısmı politik olarak göreve atanırlar. Bu sınıf, bakanları, büyükelçileri, hâkim ve adliye çalışanlarını, bağımsız kurumların başkanlarını, Milli Savunma Bakanlığı çalışanlarını (269.000) ve Diet memurlarını kapsar. Bunların sayısının toplamı 299.000'dir. Memurların çoğu kadrolu memurlardır. Toplam memurların 341.000'i (%53,3) kadrolu çalışır. Ulusal kamu görevlisinin toplam sayısı 640.000'dir. Yerel kamu görevlilerinin sayısı 2.789.000'dir. Japonya'nın toplam kamu görevlisi sayısı 3.429.000'dir (NPA, 2012, 3). İstihdam düzeyinin çok yüksek ve işsizlik oranının çok düşük olduğu ülkede toplam kamu kesimi çalışanlarının toplam istihdama oranı %7 düzeyindedir.⁷ Bakanlıkların yeniden yapılandırılması, Japon Ulusal Demiryollarının ve Posta İdaresinin özelleştirilmesiyle memurların sayısı oldukça azalmıştır. Kamu personeline toplumun ortalama gelirine eşdeğer ücret ödenmektedir. Buna rağmen personel bulmakta sıkıntı çeken kurumlar bulunmaktadır.

Endüstrileşmiş diğer ülkelerle kıyaslandığı zaman Japon Bürokrasisi oldukça güçlü ve prestijli olmasına rağmen sayıca küçük ve maliyet olarak düşük kalmaktadır. Japonya'nın nüfusuna göre her 1.000 Japon'a 36 kamu görevlisi düşmektedir. Amerika'da ise bu rakam 1.000 kişiye 72 kamu görevlisidir (IAM, 2001: 53). 4 milyona yakın kamu görevlisinin 10 bini elit üst düzey bürokrat yöneticidir.

Kamu personeli 3 yıllığına işinden ayrılarak özel sektörde çalışabilir. Bu süre 5 yıla kadar uzatılabilir. Ayrıca bir memur lisans işinde çalışıyorsa lisans verdiği yerlerde çalışma sınırlamasına tabidir. Yine memuriyet hayatı boyunca bir kişi 3 kez özel sektörde çalışmak üzere işinden ayrıлып geriye dönebilir. Kamu görevlisinin çalıştığı kurumla sözleşmesi olan özel sektör işletmelerine çalışmak üzere geçmesi yasaktır. Memurlar performans ve yeteneklerine göre 5 seviyeli harf sistemiyle (S, A, B, C, D) değerlendirilir. 2012 Yılı itibarıyla 60 yaşında emekli olma hakkı varken kademeli olarak bu süre 2025 yılında 65'e kadar çıkmaktadır.

Japonya'da merkezi yönetimin idari kademesinde çalışanlar idari bakan yardımcısı (Jimu Jikan, müsteşar) ve daha alt seviyelerdeki sıradan memur-

7 OECD ortalaması %15 düzeyindedir.

lar dâhil Ulusal Kamu Hizmetleri Sınavı esas alınarak seçilir. Memurlar siyasi olarak atanmazlar. İktidardaki hükümet değişince de değişmezler.

Bakanlıkların üst düzey makamlarının sadece %3'ü⁸ (9.691 makamda sadece 287) kadın memurlarca doldurulmaktadır (theguardian.com). Bu oran kalkınmakta olan ülkelerin bile gerisindedir. Hükümetin bu sayıyı 2015 sonuna kadar %5'e çıkarma hedefi vardır.

Kadınların üst düzey makamları tercih etmemesinin en önemli nedeni sık yapılan tayinlerdir. Üst düzey bürokratlar neredeyse her yıl yeni bir göreve tayin olurlar. Tayinler yerel yönetimlere veya mevcut görev yapılan yerden uzağa olabilmektedir. Bu nedenle kadınlar çalışırken tayine tabi olmayan pozisyonlarda yerel yönetimlerde çalışmayı tercih etmektedir.

Kamu görevlilerinin uyacakları temel değerler; hukukilik, tarafsızlık ve kıdem esasıdır.

Hukukilik: Anayasa en üst normdur. Memurlar yasaların izin verdiği çerçevede görevlerini yaparlar. Bayındırlık, Turizm, Altyapı ve Toprak Bakanlıklarında çalışanlar hariç bürokratların çoğu hukuk fakültesi mezunudur. Bu durum maliye ve diğer bakanlıklar için de geçerlidir.

Tarafsızlık: Politikacıyla bürokratların farkı enerji ve tarafsızlık arasındaki seçime benzer. Politikacı bir ideolojiye bağlıdır. Enerjik olup ve değişimden korkmaz. Bürokrat ise tarafsızdır ve statükoyu korur.

Kıdem: Kıdeme saygı Japon toplumu için önemlidir. Fakat bürokrat için önemliden daha da öte bir husustur. Kıdemlilik yaşa göre değil bakanlıkta göreve başlama tarihine göre belirlenir. Terfide ve diğer personel işlerinde kıdem esas alınır. Aynı yıl bakanlığa girenler müsteşarlık için rekabet ederken birbirlerine bağlı kalırlar. İçlerinden birisi müsteşar olunca diğerleri emekli olur. Bunun tek istisnası Washington Büyükelçiliğinde görevli büyükelçidir. Bu kişi genellikle müsteşardan daha kıdemli olmaktadır.

2.5. Sayıştay ve Denetim

Japon Kamu Yönetiminde Sayıştay da yürütme organının içinde yer almaktadır. Fakat kabineden bağımsızdır. Sayıştay, Devletin gelir ve giderlerini incelemeye yetkili özerk Anayasal kuruluştur. Anayasanın 90. maddesi gereği yıllık olarak yaptığı denetimin raporu Kabine tarafından Diet'e sunulur.

8 Ekim 2013 itibarıyla 9.691 üst düzey makamın sadece 287'si kadınlar tarafından doldurulmaktadır.

Sayıştay denetimi doğruluk, düzenlilik, ekonomiklik, etkililik, etkinlik ve gerekli diğer değerler üzerine yapılmaktadır. Kesin hesabın bütçeye uygun olup olmadığını inceler. Hükümet plan ve projelerin hedefine etkili ve ekonomik olarak ulaşıp ulaşılmadığı raporda değerlendirilir.

Sayıştay, bütçe kaynaklarının yasalara uygun kullanılmadığını tespit ederse tazmin raporu düzenler. Sayıştay denetimi bazı kurumlar için düzenli olarak yapılır. Valilik, belediye ve devlet bütçesinden yardım alan diğer kuruluşlar için Sayıştay'ın gerekli görmesi üzerine yapılır (BAJ, 2014).

2.6. Merkezi Yönetim ve Bakanlıklar

Japonlar, sahip olduğu geleneksel yönetim yapısına Batının Yönetim Sistemini adapte ederek güçlü bir Devlet ortaya çıkaran nadir milletlerden birisidir. Feodal Dönem, İzolasyon Dönemi ve Meiji Dönemini yaşayan Japonya, günümüzde idari olarak küresel gelişmeleri yakından takip etmektedir. Bugünkü merkezi yönetim yapısının oluşmasında, Meiji Döneminde başlayan ve İkinci Dünya Savaşından sonra yapılan Anayasa ve idari reform hareketleri çok etkilidir. Pratikte Japonya Kamu Yönetimi, yasalara bağlılık, farklı fikirler arasında uyum veya denge arayışı, seçkin bürokratik sınıf ve merkezizetçilikle karakterize edilir (Akizuki, 2010:196).

Başbakanlık (Kantei), Kabine Ofisi, bakanlıklar, merkezdeki çeşitli birim ve komisyonlar hep birlikte merkezi yönetimi oluştururlar. Merkezi yönetimde her biri bakan tarafından yönetilen en fazla 17 bakanlık bulunmaktadır. Bakanlıkların yasa ile kurulması esastır. Bakanlar genel siyasetinin yürütülmesinden parlamentoya karşı sorumludur.

Dünyada kamu yönetimlerinde yaşanan değişim ihtiyaçlarına paralel olarak 1990'ların sonunda hükümet etkili bir adım attı ve merkezi yönetimi reforma tabi tutmaya karar verdi. Reformun en önemli amacı etkili bir politik liderlik sistemi oluşturmak, Kabinayı ve başbakanı ve bakanlıkları güçlendirmektir. Yıllar süren tartışmalar sonucunda hükümetin etkinliğini artırma kapsamında yürütülen reform çabaları çerçevesinde 2001 yılında bakanlıkları ve bakanlık seviyesindeki komisyon ve ajansları içine alan merkezi idare kapsamlı bir yeniden yapılanmaya tabi tutuldu. Japon Bürokrasisi, merkezi hükümet kurumları 23'ten 13'e düşürülerek yeniden yapılandırıldı. Benzer faaliyet alanı ve sorumlulukları bulunan kurumların birleştirilmesi sonucu 20 olan bakanlık sayısı azaltıldı. Bakanlık sayısının 14'ten fazla olamayacağı, özel nedenlerle en çok 17 olabileceği hüküm altına alındı. 13 Eylül 2013

yılında kurulan mevcut Abe Hükümetinde de Başbakan hariç 17 bakanlık bulunmaktadır. Her bakana bir veya iki tecrübeli bakan yardımcısı (*Seimujikan*) ve en fazla üç parlamento sekreteri yardımcı olarak atanır. Bu kişiler Diet'in üyesidirler (japan.kantei.go.jp, 2014).

Reformun merkezi yönetimde sürat ve etkinlik sağlaması beklenirken ortaya çıkan süper bakanlıklar idari zorluklarla karşılaştı. Çok fazla büyüyen bakanlıklarda bakanlık birimlerinin politik olarak izlenmesi de zorlaşmıştır. Kabine bakanlarının çalışmalarının desteklenmesi için 48 adet devlet bakanı makamı oluşturulmuştur. Devlet Bakanlıklarının oluşturulmasının bakanları Diet'e karşı daha fazla sorumlu kılması öngörülmüştür. Çünkü daha önce müsteşar ve genel müdürler de bakanlıkların çalışmasından parlamentoya karşı sorumlu tutulmaktaydılar. Artık bürokratların Diet'in kurullarına katılmasına izin verilmemekte, onların yerine devlet bakanları kurullara katılmaktadır.

Her bakanlık bakan tarafından yönetilmektedir. Anayasanın 68 maddesinin birinci fıkrası çoğunluğu Diet'ten olmak üzere Kabineye bakan atanır demektir. Gerçekte Diet'in dışından bakan atanması enderdir. En son Koizumi Hükümetinde reformlardan sorumlu olan Amerika'dan eğitilmiş ekonomist Takenaka Diet dışından bakan olarak atanmıştır. Diet'te kendisine yönelik eleştiriler çok artınca dayanamayıp üst kanada parlamenter olmuştur. Bakanlıklarda Bakan, kıdemli bakan yardımcısı (fuku daijin) ve bakan yardımcısı (seimukan) politik liderliği ellerinde tutmaktadır. Bu makamların sayısı bakanlığın büyüklüğüne ve önemine göre değişmektedir. Bakanlıklarda müsteşar (jimu jikan) politik olmayan bürokrattır.

Reform sırasında 2001 yılı öncesine göre en büyük değişiklik başbakana destek olan birimde yapılmıştır. Daha önce Başbakanlık Ofisi, Ekonomik Planlama Kurumu, Yönetim ve Koordinasyon Kurumu, Bilim ve Teknoloji Kurumu ve Ulusal Toprak Kurumu olarak yapılandırılan birimler kaldırılarak sadece Kabine Ofisine dönüştürülmüştür. Fakat bu kurumlar bu sefer kabine ofisinin içine taşınarak korunmuştur.

Merkezi yönetim geleneksel olarak güçlü ve önemli bürokratlar tarafından yönetilmeye devam etmektedir. Ulusal Personel Otoritesi tarafından yapılan sınavı geçen üniversite mezunları çalışacakları bakanlık tarafından sözlü sınavla alınırlar. Bürokratların, yerel yönetimlere, başka kurumlara ve kabineye tayinleri çıkmadığı sürece genelde memuriyet hayatlarının çoğunun aynı bakanlıkta geçer (Akizuki, 2010: 239).

2.7. Yerel Yönetimler

Japonya iki basamaklı yerel yönetimleriyle homojen bir üniter devlettir (Mochida, 2006: 149). Bugünkü anlamdaki yerel yönetim sisteminin temeli Meiji Restorasyonuna kadar uzanmaktadır. 1871 yılında feodal beylikler kaldırılıncaya kadar ülke, han denilen alanlara veya feodal beyliklere ayrılmıştır. Feodal beyliklerin 1871 yılında kaldırılmasıyla merkezi yönetim güçlendirilmiş, 1887 yılında bir yerel yönetim yasası çıkarılarak özerk yerel yönetim sistemi kurulmuştur. 1889'da Meiji hükümeti, Valilikler ve belediyelere dayalı iki kademeli yerel yönetim sistemi kurulmuştur. 1868'den II. Dünya Savaşının sonuna kadar ülke birliğini sağlamak için yerel yönetimler ulusal devlete karşı ikincil seviyede idareler olarak kalmıştır. Genellikle Prusya yerel yönetim sistemlerine ait fikirlerin bu dönemde egemen olduğu ileri sürülmektedir. Valiler, İçişleri Bakanlığının memurları arasından atanmış, yerel yönetim meclisleri neredeyse fonksiyonsuz bırakılmıştır (Ishi, 2001, 350). 1947'de çıkarılan Anayasa'ya göre yerel yönetimler demokrasinin vazgeçilmez unsuru olarak kabul edilmiştir. Savaştan sonra müttefik güçlerin yönetiminin yerel yönetimleri merkezi yönetimden daha fazla etkilediği değerlendirilmektedir (Akizuki, 2010: 201). Anayasanın Yerel Yönetim başlıklı sekizinci bölümünde 4 madde ile düzenlenen yerel yönetimler anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasada, yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve fonksiyonlarının kanunla düzenleneceği (m.92), meclis üye ve diğer görevlilerin (vali, belediye başkanı) seçimle işbaşına geleceği (m.93), yerel yönetimlerin kendi işlerini yürütmek için düzenleme yapabilmesini ve bunları uygulamasını (m.94) ve Diet tarafından bir yerel yönetim birimini ilgilendiren kanun çıkarılmadan önce yerel halkın çoğunluğunun rızasının alınacağı (m.95) düzenlenmiştir. Bu anayasa ile yerel özerklik garanti altına alınmıştır (Mochida, 2006: 149).

Anayasanın yanı sıra 1947 yılında Yerel Özerklik Kanunu çıkarılarak 320 maddeden oluşan kapsamlı bir düzenleme yapılmıştır. Yasa, yerel yönetimlerin yapısı ve tiplerini, güçlerini, meclislerini ve mali yapılarını ortaya koymuştur. Daha sonraları yerel yönetimlerin hizmetlerine, seçimlerine, mali haklarına ve yerel vergilerine ilişkin yasalar çıkmıştır.

Anayasa ve Özerklik Kanunu ile yerel özerkliğe büyük vurgu yapılmış, savaştan önceki sistem âdem-i merkezîyetçiliği özendirmek için tamamıyla değiştirilmiştir. Ancak 1950 ve 1960'lı yıllarda hızlı büyüme ile birlikte merkezileşmeye karşı yerel yönetimler direnememişler savaştan sonra kurulan özerk sistemden geriye gidişler başlamıştır (Ishi, 2001: 350). Merkez

güçlenirken yaratıcı yerel programlar yok olmuştur. Eğitim ve polis gibi yerel görevler üzerinde çok sayıda kontrol mekanizması kurularak kontrollü âdem-i merkeziyetçilik yaklaşımı benimsenmiştir. İkinci dünya savaşından sonra yaşanan tecrübeler dikkate alındığında Japonya’da merkeziyetçilik ve âdem-i merkeziyetçilik birbirine zıt olmaktan ziyade bir arada yaşayan özgün bir model sunmaktadır (Mochida, 2006: 150, 151). 1947 tarihli yasa ile vali ve belediye başkanları hizmet sunumu konusunda çok geniş görevler üstlenmişlerdir. Fakat sundukları hizmet üzerinde çok sınırlı yetkileri vardır. Ayrıntılı olarak hazırlanan yerel politika ve bütçe belgesinin Tokyo tarafından onaylanması şarttır. Bakanlar seçilmiş vali ve belediye başkanını verilen görevleri yerine getirmediği zaman görevden alma yetkisine sahiptir (McCargo, 2004: 101). 1980’lerden sonra özellikle akademisyenler ve yerel bürokratlar âdem-i merkeziyetçiliği korumak için direnmektedirler. Yerel yönetimlere karşı merkezi hükümetin baskın rolüne karşı yerel yöneticiler de özerkliğin sağlanması için çeşitli yollar aramaktadır. Bu çabalar bazen merkezdeki politikacı ve bürokratlarda hoşnutsuzluk yaratmaktadır.

Japonya yerel yönetimleri merkezi hükümet tarafından birçok yolla kontrol edilmektedir. Savaştan sonra ulusal politikaların uygulanması için araç olarak kullanılan yerel yönetimlerle merkezi yönetimin birlikteliği entegrasyon modeli olarak tanımlanmıştır. Son yıllarda merkezi yönetimle yerel yönetimlerin ilişkileri kökünden değişmiştir. 2000 yılındaki Yerel Özerklik Yasası ve 2003-2006 yıllarında gerçekleşen üçlü reformla (*trinity Reform*) yerel yönetimler artık merkezi yönetimle aynı statüye sahiptir. Fakat mali olarak merkezi hükümete hala çok aşırı derecede bağımlıdır (Muto, 2010: 234).

Japonya’da yerel yönetimler iki kademeli olarak kurulmuşlardır. Yerel Özerklik Yasasında bölgesel yönetim birimi olarak Valilikler, yerel yönetim birimi olarak belediyelerden bahsedilmiştir. Ayrıca yerel yönetimler kanunda iki tür olarak sınıflandırılmışlardır. Genel yetkili tüzel kişilikler ve ayrıcalıklı yerel kamu tüzel kişilikleri.

Valilik ve belediyeler genel yetkili yerel yönetim birimleri olarak kurulmuşlardır. Yetkileri sayma yoluyla sınırlı olarak belirlenmemiştir. Valilikler ve belediyeler yaygın olan yerel yönetimdir ve kendi sınırları içinde genel yetkilidir.

Ayrıcalıklı yerel kamu tüzel kişilikleri; belediye birlikleri, taşınmaz mal birlikleri ve ilçe belediyeleri olarak ayrılır.

Valiliklerin sınırları daha çok tarihi yönetim birimlerinin sınırlarına dayanır ve sayıları 1888 yılından buyana değişmemiştir. Belediyeler valilik sınırları içindedir. Ülkede kapsadıkları alan ve nüfusu birbirinden çok farklı olan 47 valilik bulunmaktadır. Belediyelerin sayısı 1888 yılında yapılan büyük Meiji birleştirmesiyle 71.314'den 15.000'e indirilmiş, 1953 ve 1961 yıllarında ikinci dalga birleştirme çalışması yürütülmüş 10.000'e indirilmiştir. 1999 yılından bu yana Büyük Heisei Birleşme süreci 1999 yılından buyana devam etmektedir. Bu dönemde belediye sayısı 3.229'dan 1.719'a düşürülmüştür.⁹ Bu rakam 1/40'a tekabül etmektedir. Belediyeler bu birleşmelere önce itiraz etmişler. Fakat birleşmeler ekonomik ve mali yardımla desteklenince birleşmeler hızla gerçekleşmiştir (Takeshi, 2013: 8).

Birleşmelerin daha demokratik olabilmesi için 66 adet referandum yapılmıştır.

Valilik ve belediyeler alan ve nüfus olarak farklı olsalar da aynı yetki ve görevlere haizdirler. Organizasyon yapı ve seçimleri de kanunla düzenlenmiştir. Dolayısıyla Japonya'da yerel yönetimler organizasyon ve faaliyet alanları olarak birbirlerine benzemektedir. Ülke çapında da aynı kalitede hizmet sunulması amaçlanmaktadır.

Mevcut sistemde Japonya'nın bütün toprakları valiliklere, valilikler de belediyelere bölünmüştür. Yetki ve görev açısından fark bulunmasa da 4 tür valilik vardır. Japoncada (*Do-sedece Hokkaido*), (*Fu-Kyoto ve Osaka*) ve (*Ken*) ifadelerinin tümü Valilikler anlamına gelmektedir. Bunlardan 46 tane vardır. Bir de teknik olarak valilik olsa da (*To*) vardır. Japonya'nın başkenti olan Tokyo-to Büyükşehir Yönetiminin başında belediye başkanından ziyade vali vardır. Tokyo, Kyoto, Osaka şehirleri ve Hokkaido bölgesi valilik olmamasına karşın valilik statüsüne sahiptir (McCargo, 2004: 101).

Belediyeler halka en yakın yerel yönetimlerdir. Japonya 1.719 belediyeye sahiptir. Belediyeler üçe ayrılır. Bunların 788'i şehir, 747'si kasaba ve 184'ü köydür. Belediyenin şehir olabilmesi için 30.000'den fazla nüfusu olmalıdır.¹⁰ Kasabalar köylere göre daha bir şehir görünümünde olan yerlerdir. Görev ve yetkilerde bir değişiklik yoktur.

Tüm Japonya valiliklere, valilikler de belediyelere bölünmüştür. Belediyeler ve valilikler arasında hiyerarşik bir ilişki yoktur. Bölgesel perspektiften

9 Ocak 2012 itibarıyla geçerli sayıdır.

10 Önceki yerel yönetim birleştirmesi çalışmasında bu rakam 50 bindir.

valilikler belediyelere tavsiye ve rehberlikte bulunabilir. Valiliklerde ve belediyelerde seçilmiş meclisler vardır.

Tablo 1: Japonya'da Yerel Yönetimler

Genel Yetkili Yerel Yönetimler		Ayrıcalıklı Yerel Kamu Tüzel Kişileri
Valilikler	Belediyeler	
To Do Fu Ken	Şehirler Özel yetkili Çekirdek Ayrıcalıklı Kasabalar Köyler	Ayrıcalıklı belediyeler (Tokyo) Taşınmaz mal birlikleri Yerel yönetim birlikleri

Büyükliklerine Göre Belediyeler

Belediyeler seviyesinde normal şehirlerin yanı sıra büyüklüğüne göre şehirler sınıflandırılmıştır. Yerel Özerklik Yasasıyla (md.252), 500 bin ve daha fazla nüfusa sahip olan şehirlerin kabine kararıyla özel yetkili (designated) şehir yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Uygulamada bu yetki bir milyon veya 700 bini aşım da bir milyona nüfusa ulaşması beklenen yerleşim yerleri için kullanılmaktadır. 2014 yılı itibarıyla 20 şehir özel yetkili şehirdir.

Özel Yetkili Şehirler, sosyal refah, halk sağlığı, temizlik, işyeri ruhsatı, şehir planlaması, zorunlu eğitim, ulusal yollar gibi 17 alanda valiliklerle aynı yetki ve sorumluluğa sahiptir. Özel yetkili şehirler kendi sınırları içinde idari bölgelere ayrılmıştır. Bölge ofisleri vergi toplama, ikamet kaydı gibi işleri yapar. Bazı kentlerde bölge ofisleri işyeri ruhsatı, inşaat ruhsatı gibi görevleri de yapar. Bölge ofislerinin yapı ve yetkileri belediye kararıyla (başkanın düzenlediği yönetmelik) belirlenir. Tokyo'daki 23 özel bölge bu sisteme dâhil değildir. Çünkü Tokyo, belediye değil valiliktir ve belediye bölgeleri bağımsızdır. Tokyonun iki belediye bölgesi nüfus olarak özel yetkili şehirlerden büyüktür. Fakat bunlar şehir değildir.

Çekirdek (Core) Şehirler, 300 binden fazla nüfusu olan ve Kabine Kararıyla yetkilendirilen şehirlerdir. 2012 itibarıyla 41 tane çekirdek şehir vardır. Çekirdek şehirler Valilikler tarafından etkin ve geniş alanda tek elden sunulması gereken hizmetler hariç hizmet sunumu açısından özel yetkili şehirlerle aynı yetkilere sahiptir.

Ayrıcalıklı (Special) Şehirler, nüfusu 200 binden fazla olan ve Kabine kararıyla yetkilendirilen şehirlerdir. 2012 tarihi itibarıyla 40 ayrıcalıklı şehir

vardır. Valiliklerce etkin ve tek elden sunulması gerektiğine inanılan hizmetler hariç çekirdek şehirlerin sunduğu hizmetleri ayrıcalıklı şehirler de sunar (CLAIR, 2012: 8).

Ayrıcalıklı Yerel Kamu Tüzel Kişilikleri

Bazı yerel yönetimler, kendine özgü coğrafi alan, organizasyon yapısı ve yetkileriyle diğer yerel yönetimlerde bulunmayan özellikleri sahiptir. Bunlar bu yüzden Ayrıcalıklı Yerel Kamu Tüzel Kişileri olarak adlandırılmaktadır. Özerklik Yasası üç tür ayrıcalıklı yerel kamu tüzelkişisi saymıştır: Ayrıcalıklı Belediye bölgeleri, yerel yönetim birlikleri ve taşınmaz mal birlikleri.

Ayrıcalıklı belediye bölgeleri, 23 tanedir ve Tokyo kentindedirler. Meclis ve belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilir. Bu belediyelerin yetki ve görevleri normal belediyelerden biraz daha sınırlıdır. İtfaiye, su ve kanalizasyon gibi hizmetler Tokyo Büyükşehir Belediyesi tarafından sunulmaktadır.

Yerel Yönetim Birlikleri en az iki veya daha fazla belediyenin hizmeti daha etkin sunmak için oluşturduğu birliktir. Birlikler sadece çöp toplama, itfaiye gibi sınırlı alanlarda olabileceği gibi geniş yetkilere sahip birlikler de kurulabilir.

Taşınmaz Mal Birlikleri mezarlık, orman, yerleşim alanı, tarımsal alan ve termal alan gibi ortak kurulacak ve işletilecek alanları bulunan yerel yönetimler tarafından kurulurlar.

Yerel yönetimlerin teşkilatlarında iki organ bulunmaktadır. Meclisler ve vali ile belediye başkanları karar alma ve uygulama organı olarak karşımıza çıkmaktadır. Vali, Belediye Başkanı ve meclis üyeleri 4 yılda bir yapılan seçimle işbaşına gelmektedirler. 1980 ve 1990'lı yıllarda yerel seçimlerde yeni bir eğilim ortaya çıkmıştır. Yerel seçimlerde adayların birbiriyle yarışmasından ziyade kimin seçileceğine yerel parti liderleri arasında yürüyen pazarlıklara göre karar verilmiştir. Bu durum seçmenler arasında seçimlere karşı büyük bir duyarsızlık ve ters tepkiye neden olmuştur. 1994 yılında Liberal Demokratik Parti rüşvet skandalı ile zor duruma düşünce diğer partilerin tümünün ittifakıyla karşı karşıya kalmıştır. Fakat seçmen Liberal Demokratik Parti karşıtı partilerin ittifakına geçit vermemiş ve belirlenen adayları seçmemiştir. 1995 ve 1999'da Tokyo ve Osaka'daki valilik seçimlerini üzerinde ittifak edilen parti adayı kazanamamış ve seçimi bağımsızlar kazanmıştır (McCargo, 2004: 102).

Yerel yönetim meclislerine seçilebilmek için 25 yaşını doldurmuş ve Japon vatandaşı olmak gerekir. Meclis üyeleri 4 yıllığına seçilirler. Meclis üyeleri Diet'e veya başka bir yerel yönetim seçiminde aday olamaz. Yerel yönetimlerle sözleşmeye dayalı iş yapamaz.

Meclis üyelerinin karar verecekleri konular yasa ve yönetmeliklerle belirlenmiştir. Meclis üyeleri kendi başkanlarını seçer, ait oldukları yerel yönetimi teftiş edebilir (harcama ve gelir belgelerini inceleyebilir, çalışmalarını izleyebilir), önerge verebilir, araştırma yapabilir.

Meclisi toplama yetkisi vali veya başkana aittir. Meclisler olağan ve olağanüstü toplantı yaparlar. Olağan toplantılar meclis tarafından belirlenen zamanlarda yapılır.

Vali veya belediye başkanı yerel yönetimlerde yürütmenin başıdır. Yerel yönetimi temsil eder. 4 yıllığına seçilir. Yerel yönetim sınırları içinde hizmetlerin sunumundan sorumludur. Bütçeyi hazırlar ve uygular, düzenleme çıkarabilir, personeli atar veya görevden alır. Meclise veya idari komitelere ait olan görevler haricindeki tüm yerel yönetim görevlerini yürütür. Tabii ki bu görevleri bizzat tek başına yapmaz. Yerel yönetimlerde vali yardımcısı, belediye başkan yardımcısı ve çok sayıda üst düzey memur bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerde belli bir hizmeti yerel yönetim sınırları içinde sunmak üzere idari kurullar bulunmaktadır. Bunların en önemlileri aşağıdaki gibidir (CLAIR, 2012: 13).

Eğitim Kurulu: Her valilik ve belediyede eğitim kurulu bulunur. Üyeleri vali veya başkan tarafından 4 yıllığına meclisin onayıyla atanır. Kurul okulları açar, eğitimi yürütür, öğretmenleri atar. Kurul tarafından atanan kurul başkanı kurulun emir ve gözetimi altında çalışır.

Kamu Güvenliği Kurulu: Her valilikte kamu güvenliği kurulu bulunur. Üyeleri vali tarafından meclisin onayıyla 3 yıllığına atanır. Her valilik bu kurulun altında polis birimine sahiptir. Tokyo şehrinde ise Tokyo Büyükşehir Polis Birimi vardır.

Seçim Kurulu: Her valilik ve belediyede seçim kurulu bulunur. Seçim kurulu 4 yıllığına meclis üyeleri arasından seçilir. Seçim kurulu, Ulusal Diet ve yerel yönetim seçimlerini yönetir ve gözetir.

İkinci Dünya Savaşı sonunda kurulan yerel özerklik sisteminin yeniden güçlü bir şekilde kurulması ve bu alandaki geri gidişin önlenmesi için 1999 yılında çıkarılan Âdem-i Merkezîyetçiliğin Desteklenmesi ve İyileş-

tirilmesi Kanunu, yerel yönetimlerle merkezi hükümet ilişkilerini, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlemiştir. Yerel yönetimlere çok geniş yetkiler verilmiştir. Merkezi idare, millet olarak Japonya'nın uluslararası ilişkilerini, halka ulusal çapta aynı kalitede sunulması gereken hizmetleri ve ulusal çapta yürütülen proje ve politikaların gerçekleştirilmesi görevlerini yerine getirecektir. Merkezi idarenin görevlerinin sayılarak belirlenmesi devletin yerel yönetimlere güvendiğinin bir göstergesidir. Daha önce merkezi idareye ait olan fakat yerel yönetimler tarafından yürütülen görevler de 1999 tarihli kanunla yerel yönetimlere devredilmiştir.

Âdem-i merkeziyetçiliği daha ileri taşımak için 2006 yılında Âdem-i Merkezî Reform Yasasını Destekleme Yasası çıkarılmıştır. Yasanın uygulanması için bir kurul oluşturulmuştur. Kurul, 2008 yılında şehir planlama, sağlık, tıbbi bakım, eğitim (eğitimin valiliklerden belediyelere transferi) uyarı yazısı hazırlamıştır. Kabine Ofisinin içindeki Ekonomik ve Mali Politikalar Konseyi yerel yönetimlerin kaynakları savurganca harcadığını gerekçe göstererek yasadaki bazı hükümlerin iptal edilmesini, bazı görevlerin bakanlıklara geri transfer edilmesini tavsiye etmiştir. 2008 yılında kuruldaki üyelerden Kobayakawa bir araştırma yaparak 535 yasanın 10,107 hükmünün hizmetlerin yerel yönetimlerce nasıl sunulacağına ilişkin olduğunu açıkladı. Fakat ilgili bakanlıklar yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlere ilişkin merkezi birimlerini kaldırmadılar ve hizmetlerin yerel yönetimlere transferine direndiler.

Valiler, valiliklerde icranın başıdır. Kamu kesimi çalışmalarının kontrolünü elinde tutar. Hukukun üstünlüğünün sağlanmasından sorumludur ve yerel mahkemeler ve polis üzerinde kontrolü vardır. Valiler ayrıca eğitim, kültür, müze, valilik yolları, limanlar, orman ve nehir yataklarının temizlenmesi, hastane, halk sağlığı, hizmet içi eğitim gibi bölgesel işlerle belediyelerin arasında koordinasyonu gerektiren görevleri yürütmektedirler. Bu görevlerin birçoğu bakanlıkların yetki ve sorumluluk alanına da girdiğinden valiler, merkezi idare ve bürokrasisi ile yakın çalışmak durumundadır. Birçok valilik ve büyük şehrin belediyesi yabancı ülkelerin büyükelçiliği gibi Tokyo'da resmi ofis sahibidir (McCargo, 2004: 102). Bu ofislerin görevi bakanlıklarla yakın ilişki kurmak, bütçenin ve programların son gerçekleştirmelerini izlemektir. Belediyeler ise valilikler tarafından yürütülen görevler dışındaki bütün görevleri yürütmekle yetkili ve görevlidirler. İkamet kayıtları, itfaiye, çöp toplama, su temini, kanalizasyon, kamu yardımları, sağlık sigortası, belediye yolları, kütüphane, ilk ve ortaokul hizmetleri belediyeler tarafından yapılır. Bu prensip gereğince bir iş öncelikle belediyenin, sonra

valiliğin ve en son olarak merkezi yönetimin yetki ve görev alanına girmektedir. Bu çerçevede adalet, diplomasi, savunma, para basma dışındaki bütün görevler yerel yönetimler tarafından sunulur.

Yerel yönetimlerin önündeki en zor görevler artan yaşlı nüfusun bakımı, düşen doğum oranlarının yükseltilmesi, yıkıcı depremlerin yaralarının bir an önce sarılması ve çevrenin korunmasıdır.

2.8. Yerel Yönetimler ile Merkezi İdare İlişkileri

Japon yerel yönetimler sistemi personel, mali sistem ve idari faaliyetler açısından diğer ülkelerle kıyaslandığı zaman merkezi idarenin çok sıkı kontrolü öne çıkmaktadır. Aslında merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki kontrolü idari, mali ve personel atama alanları üzerinden yapılmaktadır (Muto, 2010: 239). Merkezi idarenin ana kontrol aracı merkezi idare tarafından devredilen işlerdir. Merkezi idare hizmetlerin etkin bir şekilde sunulabilmesi için birçok hizmetini yerel yönetimlere devretmektedir. Merkezi yönetimin devredilen hizmetlerinin icrası sırasında vali ve belediye başkanına merkezi idarenin ikincil derecede emir verilen memuru gibi davranılmaktadır. Eğer vali ve belediye başkanı merkezi hükümetin hizmetlerini sunmayı reddederse bu kez hizmetin sunulmasını isteyen bakanlık vali ve belediye başkanının görevden alınması için mahkemeye başvurmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezin devrettiği hizmetlerin sunumuna ilişkin düzenleme yapma yetkisi de bulunmamaktadır. Böylece yerel yönetimler merkezin hizmetlerini sunarken merkezi idarenin bir alt kuruluşu gibi çalışmaktadır. Dahası merkezi idare hizmetin sunumuna ilişkin idari rehberler hazırlamaktadır.

Yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin kontrol mekanizmalarının ikinci aracı mali sistemdir. Mali sistem tümüyle değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin bütçe kaynakları olarak tamamıyla merkezi bağlı olduğu görülmektedir.

Japonya yerel yönetimlerinin mali sistemleri de merkezi idareye bağımlıdır. Vergileme gücü olarak Japonya Kuzey Avrupa ülkeleri kadar yetkiye sahip olsalar da vergi oranlarının belirlenmesi konusunda sınırlı yetkilere sahiptir. İkamet ve emlak vergisi de bütün ülkede neredeyse belirlenen oranlar içinde uygulanmakta, vergi üzerinde yerel yönetimlerin yetkisi bulunmamaktadır (Mochida, 2006: 164).

Merkezi idarenin yerel yönetimleri kontrol mekanizmalarından birisi de personelin karşılıklı değişimidir. Valilik ve belediyelerdeki üst düzey gö-

revliler merkezi idare tarafından atanırken bazı yerel yönetim görevlileri de bakanlıklarda görevlendirilmektedir. Valiliklerdeki ve belediyelerdeki vali yardımcısı, belediye başkan yardımcısı, genel müdür, ilgili birimlerin yöneticiliği olmak üzere en üst görevler Sağlık, İçişleri, Maliye, Bayındırlık, Ulaştırma ve diğer bakanlıkların bürokratları tarafından doldurulmaktadır. Özellikle İçişleri ve İletişim Bakanlığı çok sayıda bürokratını yerel yönetimlere yerleştirmektedir.

Merkezi hükümetin yerel yönetimlere güvensizliğini azaltmak için uygulamaya konulan bu sistem iki tarafın da eşit ortaklar olarak birbirlerini kontrol etmelerini sağlamaktadır (Mochida, 2006: 151). Personel değişiminin en önemli nedeni büyük projelerin sorunsuz bir şekilde gerçekleşmesidir. Ayrıca yerel yönetimlerin atamalara itirazı da yoktur. Çünkü merkezi idare yetişmiş personel göndermektedir.

İdari olarak yerel yönetimlerin yürüttüğü büyük projeler İçişleri ve İletişim Bakanlığının kontrolünde yürümektedir. İçişleri ve İletişim Bakanlığı ayrıca yerel yönetimlerin üzerinde idari ve mali yetkilere sahiptir.

2.9. Yerel Yönetimlere Halkın Doğrudan Katılımı

Japonya'da yerel özerklik sistemi halkın yerel yönetimlerin yönetimine dolaylı katılımı sistemine dayanmaktadır. Halk meclis üyesini veya vali ve belediye başkanını 4 yıllığına seçerek yerel yönetimlerin yönetimine katılmaktadır.

Halkın doğrudan katılımı mekanizmaları da vardır. Seçmenlerin en az 1/50'sinin vali veya belediye başkanına sunacağı imzasıyla yerel yönetimin yeni yasa¹¹ yapması, mevcut yasayı değiştirmesi veya ilga etmesi istenebilir. Böyle bir talebin gelmesi halinde vali veya belediye başkanı meclisi toplantıya çağırarak ve vatandaşlardan gelen talebe kendi görüşünü de ekleyerek meclise sunmak zorundadır. Bu istek mecliste görüşülür. Meclis isteği kabul etmek zorunda değildir. Sistemin kötüye kullanılmaması için yerel vergi ve ücretler konusunda dilekçe verilemez. Aynı oranda dilekçe ile yerel yönetimlerin denetim komisyonunun bir konuda denetim yapması da istenebilir.

11 Yerel yönetimler yasa çıkarabilirler. Anayasanın 94 üncü maddesi uyarınca yasalara uygun olmak şartıyla yerel halkın uyacağı yasalar yerel yönetimler tarafından yürürlüğe konulabilir. Yerel yönetimler iki tür düzenleme yaparlar. Yasalar yerel meclisler tarafından yapılır. Yerel yasalar, yerel yönetim sınırları içindeki insanlar için bağlayıcıdır. Vali veya belediye başkanı da yönetmelik yapabilir. Eğitim kurulu gibi kurullarda yönetmelik yapabilirler.

Denetim Komisyonu yaptığı denetimin sonucunu halka duyurmak zorundadır. Meclisin feshini istemek için seçmenlerin 1/3 imzalı dilekçesi yeterlidir. Böyle bir dilekçe sunulabilirse seçmenlerin oy vermesi sağlanır ve oylamada seçmenlerin çoğunluğu meclisin feshedilmesi isterse meclis feshedilir. Yine aynı oranda imzalı dilekçe ile meclisin belli bir üyesinin ve vali veya başkının da görevini bırakması istenebilir. Yerel Özerklik Kanununun 79. maddesi uyarınca böyle bir talep seçimlerin üzerinden bir yıl geçmeden yapılamaz.

Bir yerel yönetimi ilgilendiren kanun çıkarılırsa o yörenin halkının Anayasaya göre referanduma gitme hakkı vardır. Yerel halktan birisi denetim komisyonuna başvurarak yerel yönetim personelinden birisinin resmi fonu yanlış kullandığı, resmi malı zimmetine geçirdiği, sözleşmeyi yanlış uyguladığı iddiasında bulunabilir. Konuyu mahkemeye de götürebilir. Bir dilekçe ile yolsuzluk ve hukuksuzluk iddiasında bulunulabilir. Denetim komisyonu gerekli incelemeyi yapmak durumundadır (CLAIR, 2012: 18, 19).

2.10. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Japonya'da merkezi devlet bütçesinin dengede kalması ve gelir kaynaklarının teminat altına alınması gibi mekanizmalar zorlayıcı olsa da yerel yönetimlerin mali kaynakları üzerinde tam yetkilidir. Japonya yerel yönetim sisteminin merkeziyetçi olduğu ileri sürülmektedir. Fakat yerel yönetim finansman sistemi çok daha yüksek seviyede merkeziyetçidir (Takeshi, 2013:7).

Bütün hizmetlerin neredeyse yerel yönetimler tarafından yürütüldüğü dikkate alındığında toplanan vergi gelirlerinin paylaşımı %40-%60'tır. Büyük miktarı merkezi hükümet almaktadır. Fakat merkezi idarenin yerel yönetimlere yaptığı transferler dikkate alındığında yani harcama kısmına gelindiği zaman bu oran yaklaşık %60-%40 şeklinde olmaktadır. Bu oran OECD ülkelerinin ortalamasının oldukça üzerindedir (Mochida, 2006:149). Vatandaşlardan toplanan vergiler 2010 yılında 77,4 trilyon Yen iken bunun ulusal vergi olarak toplanan oranı %54,7, yerel vergi olarak toplanan oranı %45,3'tür. Merkezi idarenin net harcaması 66,2 trilyon yen (%41,3), yerel yönetimlerin harcaması 93,9 (%58,7) trilyon Yen'dir.

Yerel vergiler ve paylar, ulusal devletin ödemeleri ve yerel yönetim bönoları başlıca gelirleri oluşturmaktadır.

Yerel vergiler toplam yerel yönetim gelir kaynaklarının yaklaşık %35'ine denk gelir. Valiliklerde bu oran %32'dir. Yerel Vergi Yasası, valilik ve belediyeleri verginin tahakkuk ve tahsilatını sağlamakla yükümlü kılmaktadır. Ye-

rel vergilerin türleri çok fazladır. Valiliklerde 12 çeşit (Başlıcaları: tüketim, girişimcilik, otomobil, emlak, araç alım, emlak alım-satım, akaryakıt, tütün vergileri), belediyelerde 13 çeşit (Başlıcaları: tütün, şehir planlama, emlak, mülkiyet vergileri) yerel vergi türü vardır. Tokyo gibi kentlerde vergi yüksek oranda toplanırken kırsal alanlarda vergi gelirleri düşmektedir.

Kırsal alanlarda toplanan verginin miktarının düşük olması nedeniyle vergi gelirlerinden yerel yönetimlere şartsız bağışlar da gönderilmektedir. Bu paylarla mali denkleştirme sağlanmaktadır. Bu verginin kaynağı gelir ve içki vergisinin %32, kurumlar vergisinin %34, tüketim vergisinin %29,5 ve tütün vergisinin %25'idir. Toplanan vergiden paylar dağıtılırken yerel yönetimlerin belli bir formüle göre belirlenen temel mali ihtiyaç çizgisinin üstünde veya altında olmasına bakılmaktadır. Bu çizginin üstünde kalan Tokyo'ya pay verilmemektedir.

Merkezi hükümet yardımları şartlı ve şartsız bağışlar şeklinde olmaktadır. Şartlı ve şartsız bağışlar yerel yönetimlerin gelirleri içinde yaklaşık %30'a denk gelmektedir. Şartlı bağışlar eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık ve felaketlerden korunma gibi alanlar için gönderilmektedir. Bütün aktarmalar nüfus ve alan genişliği gibi hususlar dikkate alınarak hazırlanan formüle göre dağıtılmaktadır. Mali açıdan zayıf olan belediyeler merkeze daha bağımlıdır.

Yerel yönetimler bono düzenleyerek de gelir kaynağı yaratmaktadır. 2006 yılına kadar yerel yönetimler bono düzenleyebilmek için İçişleri ve İletişim Bakanlığından yetki alırlardı. Bu tarihten sonra valilikler bakanlığa, belediyeler de valiliğe danışmaktadır. 2012'den sonra yerel yönetimlerin sadece bono düzenlemek için bakanlığa ve valiliğe bilgi vermeleri yeterlidir. Hem merkezi idare hem de yerel yönetimler ekonomiyi teşvik paketi kapsamında aşırı derecede borçlanmışlardır. Merkezi ve yerel yönetimlerin 2004 yılında 700 trilyon yen borçları bulunmaktadır. Gelecekte bu borçlar ödeneceğinden yerel yönetimleri daha ağır ekonomik şartlar beklemektedir (Yokomichi, 2007: 7).

Yerel ulaşım vergisi, ücretler ve harçlar da diğer yerel yönetim gelirlerini oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin bütün personeli yerel kamu personeli olarak adlandırılmaktadır. Yerel kamu personelinden seçilmiş olan vali, belediye başkanı, meclis üyeleri, kurul üyeleri, araştırmacılar, danışmanlar özel kamu hizmeti personeli olarak adlandırılmaktadır. Bu personelin dışında kalan yerel kamu personeli kadroludur.

1994 yılında 3.280.000'e ulaşan yerel kamu personeli 2012 yılında 2.789.000'e düşmüştür. Bunun 1,5 milyonu valiliklerde çalışmaktadır. Burada öğretmenler 900 bin, polis 280 bin olmak üzere en büyük rakamı oluşturan meslek mensuplarıdır. Yerel yönetimlerin memurlarını vali, başkan, meclis başkanı, eğitim kurulu gibi kurullar tarafından atanmaktadır. Yerel yönetim memurları yarışmaya dayalı sınavla işe alınırlar (CLAIR, 2012: 26).

2.11. Polis

Polis Kanununa göre *“Kişilerin hayatını ve mülkiyetini korumak; suçları önlemek, araştırmak; şüphelileri tutuklamak, trafiği düzenlemek, kamu düzen ve güvenini korumak.”* polisin görevidir.

Polisin yeniden yapılanması için 1872 yılında Polis Müdürü General Kawaji, polis sistemini incelemek üzere Avrupa'ya gönderildi. 1874 yılında geri dönerek polisin Tokyo Büyükşehir Müdürlüğünü kurdu. Bu müdürlük ilk modern polis müdürlüğüdü.

II. Dünya Savaşından önce polis doğrudan merkezi hükümete bağlı olarak çalışıyordu. 1948 yılında çıkarılan Polis Kanunuyla polisin daha demokratik ve yerelden idare edilmesi sistemi benimsendi (NPA, 2013: 1). Bu kanunla valiliklere bağlı Ulusal Kamu Güvenliği Komisyonunu kuruldu ve polis sistemine entegre edildi. 1954 yılında kanunda değişiklik yapılarak Ulusal Polis Kurumu kuruldu ve halen geçerli olan sistemin temelleri atıldı. Polis Kanunu, devlete merkezi polis kurumu kurma ve valiliklerdeki polis kurumlarını denetleme ve koordinasyon yetkisi vermektedir. Ulusal Kamu Güvenliği Komisyonu Devlet Bakanı ve 5 üyeden oluşur. Milletvekilleri arasından seçilen üyeler Başbakan tarafından atanır. Aynı siyasi partiden ikiden fazla üye atanamaz. Ulusal Polis Kurumu üzerinde idari denetim yetkisine sahiptir. Ulusal Polis Kurumunun başında genel müdür vardır ve genel müdürlük valilik polis merkezleri üzerinde kontrol ve denetim yetkisine sahiptir. Genel müdür başbakanın onayı ile Ulusal Kamu Güvenliği Komisyonu tarafından atanır veya görevden alınır. Valilik seviyesinde ise valiye bağlı Valilik Kamu Güvenliği Komisyonu vardır. Komisyonda 3-5 üye bulunur. Yine Valilik Polis Merkezlerini bu komisyon da idari denetim ve kontrolü altında tutar.

Bugün polisin hizmet ve eğitime yönelik planlama ve koordinasyonunu valiliklerdeki Ulusal Kamu Güvenliği Komisyonu ve Ulusal Polis Kurumu birlikte yapmaktadır. Ulusal Polis Kurumu, polis sistemine ilişkin

inceleme ve araştırma yaparak polis hizmet görev standardını oluşturur, ulusal polis bütçesini hazırlar, uzun zaman alan toplumsal olaylar ve felaketler döneminde polisin çalışmasını düzenler, valiliklerin sınırını aşan suçlara karşı önlem alır, ulusal otoyollarda trafiği düzenler, İmparatoru korur. Ayrıca polisin eğitim ve iletişiminin sağlanması, suç istatistiklerinin hazırlanması, suçların tanımlanması, teçhizatın temini, personelin göreve alımı ve polis yönetiminin koordinasyonu görevlerini yerine getirir.

Ulusal Polis Kurumuna bağlı 7 tane bölgesel polis bürosu vardır. Tokyo Büyükşehir Polisi ve Hokkaido Valilik Polis merkezi bölge bürolarının yetki alanı dışındadır. Bölge büroları valiliklerdeki polis teşkilatına destek sağlar ve onları denetler.

Valiliklerde polisin rutin görevi suçların önlenmesi, kamu düzen ve güveninin sağlanması için devriye gezilmesi, suçluların tespit edilip yakalanması, çocuk, yaşlı ve zayıfların korunması, trafiğin kontrol edilmesidir. Ayrıca polis kontrol noktalarından ve diğer yerlerden duvar yazılarının önlenmesi ve kamuya açık alanların temiz tutulması için tedbirler almaktadır.

1996-2002 yılları arasında Bakanlar Kurulu artan suç oranlarıyla mücadele etmek için “*Japonya dünyanın en güvenli ülkesidir*” kampanyasını yürütmüştür. Halkın desteğiyle de suç oranları önemli ölçüde düşürülmüştür (CLAIR, 2012: 46).

Ulusal Polis Kurumu ve valilik polisi 2012 yılı itibarıyla 293 bin personele sahiptir. Ulusal Polis Kurumu 2.100 polis memuru, 900 İmparatorluk koruması ve 4.800 sivil memur olmak üzere 7.700 personelden oluşur. Valiliklerde 257 bin polis memuru, 28.400 sivil memur olmak üzere 285.700 personel vardır. Ülke çapında 17.700 kadın polis memuru bulunmaktadır.

Poliste 9 rütbe vardır; Genel komiser, kıdemli komisyoner, komisyoner, yardımcı komisyoner, başkomiser, başmüfettiş, müfettiş, çavuş, kıdemli polis memuru ve polis memuru. Ulusal Polis Kurumunun genel müdürü rütbe-ye dâhil değildir.

Polisin bütçesi ulusal bütçeden ve valilik bütçesinden oluşur. Ulusal Polis Kurumunun masraflarını merkezi hükümet karşılar. Ayrıca valiliklere de kaynak aktarır. Valilikler valilik sınırları içinde görev yapan polislerin masraflarını öder. Bununla birlikte valiliklerdeki başkomiser ve altındaki rütbelerin maaşları için merkezi hükümetin katkısı bulunmaktadır. Başkomiser ve üstü personelin maaşlarının tümü, polisin eğitim giderleri, polisin iletişim

için kullandığı cihazların masrafları, polis araçlarının ve helikopterlerinin aımları merkezî Ulusal Polis Kurumu tarafından ödenir.

Kamu güvenliğinin sağlanması için polisin 6.000 polis karakolu ve 7.000 polis noktası (police boxes-*Koban*) vardır. Polis karakolları 3-5 personelli, polis noktaları ise tek personellidir. Suçların önlenmesi, toplumda barışın ve güvenin artırılması için Japonya'nın başvurduğu bu yöntem polisin sürekli sokakta görünmesi sistemine dayanmaktadır. Karakol ve noktalardaki polisler o bölgeden suçların azaltılması konusunda sorumludur ve halkla işbirliği yapar. Dünyanın ilgisini çeken bu sistem Singapur tarafından da başarılı bulunması üzerine uygulamaya konulmuştur (NPA, 2013: 11). Genel olarak bakıldığı zaman Japon polisi ve suçluların yargılanması sistemi suçların önlenmesi açısından diğer ülkelere model olabilecek bir yapıdadır.

Japon toplumunda suç istatistiklerine bakıldığı zaman herkes çok etkilenmektedir. 1987 yılında Japon polisinin etkinliğini inceleyen ve Amerika'yla kıyaslama yapan bir çalışma, ABD'de Japonya'nın 6,5 katı cinayet olduğunu ortaya çıkarmıştır. Kabahatlerde de kıyas yapıldığı zaman Japonya'daki kabahat sayısı oransal olarak düşüktür. Ülkede ateşli silahlar çok sıkı bir şekilde kontrol altında tutulmaktadır ve cinayetlerde kullanımı düşüktür. Japonya'da suç oranının düşük olmasının iki nedeni vardır. Birincisi polisin yürüttüğü çalışmalardır. İkincisi de halkın sosyal davranışlarıdır.

Her mahallede polis noktası bulunmakta, toplumla iç içe bulunmaktadır. Polis mahalledeki her bir evi senede iki kez ziyaret etmek ve ikamet araştırması yapmak zorundadır. Araştırmada uzun bir listede yer alan sorular sorulmakta ve cevapları toplanmaktadır. Evde kaç kişi yaşıyor? Ev kime aittir? Oturanlar kaç yaşındadır? Nerede çalışmaktadırlar? Araçları var mıdır? gibi sorular sorulmakta ve cevapları not edilmektedir. Tokyo'da bir devriye polisi ikamet ve ticari işyerlerine yılda ortalama 450 ziyaret yapmaktadır.

Her bir mahallede suç önleme birliği vardır. Birlik üyesi gönüllü kişiler kol bandı da taşıyabilmektedir. Kol bandı taşıyanlardan bazıları 20 yaşın altında sigara içen gençlerin sigarasını almakta ve onu azarlamaktadır. Bu tür müdahalelerin büyük şehirlerde bugün yapılması eskisine göre daha zordur. Birliğe üye olan küçük dükkân sahiplerinin işbirliği sonucu mahallelerde suç oranı oldukça düşmektedir.

İşsizliğin düşük olması, etnik yapının homojen olması, gecekondu mahallelerinin bulunmaması suç oranının düşük olmasındaki sosyoekonomik faktörleri oluşturmaktadır. Suçlara karşı verilen cezalar oldukça caydırıcıdır.

Örneğin bir okulda görevli öğretmenin alkollü bir şekilde araba sürmesi sonucu alacağı ceza muhtemelen işini kaybetmesi olacaktır.

2.12. Güvenlik (İstihbarat) Polisi

Terörizmle mücadele amacıyla Japonya Ulusal Polis Kurumunda Dış İşleri ve İstihbarat Biriminin altında Uluslararası Anti Terörizm Birimi kurulmuştur. Terörizmle ilgili istihbaratın ve bilgilerin toplanması ve analiz edilmesiyle görevli birim uluslararası kuruluşlarla da bilgi transferi için işbirliği yapmaktadır. Ayrıca Japonya Polisi sınır kontrollerini güçlendirmiş, terörizme karşı takımlar kurmuştur. Japonya Kızıl Ordusu lideri 2000 yılında yakalanmıştır. Aşırı solcu Yodo-go Grubu, Aum Shinkrikyo, aşırı sağcı ve solcu gruplar ve aşırılık yanlısı komünistler, siber suçlular, sosyal akımlar polisin dikkatle incelediği konulardır (NPA, 2013: 30, 32).

3. YARGI

Tarihi olarak Çin Hukukundan etkilenen Japon yasal sistemi, Edo Döneminde Kujikata Osadameki'nin yargıçlar için hazırladığı iki ciltlik kurallar kitabı vasıtasıyla bağımsız olarak gelişmiştir. Bununla birlikte 19. yüzyılın sonlarından itibaren Japon Hukuk Sistemi özellikle Fransa ve Almanya başta olmak üzere Avrupa Medeni Hukukundan aşırı derecede etkilenmiştir. 1896 yılında ise Japonya, Alman modeline dayalı Medeni Hukuk sistemini kurmuştur. II. Dünya Savaşından sonra yapılan değişikliklerle sistem hala ülkede geçerliliğini korumaktadır. Ulusal Diet tarafından kabul edilen yasalar Japon yazılı hukukunu oluşturur.

Devletin yargı organı bağımsızdır. Anayasa'da "*Hâkimlere icra organ ve birimleri tarafından disiplin işlemi yapılamaz*" ve "*İcra-i hiçbir organ ve birime nihai yargı gücü verilemez*" ifadeleri yer almaktadır. Hukuki uyuşmazlıkların tümü medeni olsun idari veya cezai olsun adliye mahkemelerinde görülür. Anayasal bir organ olan Anayasa Mahkemesi, çok düşük bir rol üstlense de Japonya'nın en yüksek yargı organıdır. Dört kademe mahkeme vardır. Bunlar; 438 adet basit davalara bakan mahkeme, 50 adet bölge mahkemesi (bölge mahkemeleriyle ilgili 50 aile mahkemesi), 8 yüksek mahkeme ve Anayasa Mahkemesi olarak sıralanır.

Dört kademe mahkeme sisteminin ilk kademesi basit davalara bakan mahkemelerdir. Mali tutar olarak 1.400.000 Japon Yeninden daha düşük

uyuşmazlıklarla kabahatlere bakmaktadır. Tek hâkimli olan bu mahkemeler bazı çok özel durumlara has olarak hapis cezası verir.

İkinci kademe mahkemeler bölge mahkemeleridir. Kabahatler hariç tüm davaların %80-90'ı bu mahkemelerde görülür. Suçlu ve ağır suçlulara karşı açılan davalar ile tutarı 1.400.000 Yen'in üzerindeki anlaşmazlıklara ve iflas davalarına bu mahkemeler bakar. Davalar üç hâkimle görülür.

Yüksek mahkemeler temyiz mahkemeleridir. Üç hâkimle karar verir. Yüksek mahkemelerin her biri Kabine tarafından atanan başkana sahiptir. Yüksek mahkemeler, büyük 8 şehirde bulunur. Bölge ve aile mahkemelelerinden gelen davaların temyiz yeridir. Basit işlere bakan mahkemelerin ceza davaları da yüksek mahkemelerde temyiz edilir. Bunların hukuk davaları ise bölge mahkemelerinde temyiz edilir.

Bu katmanlar hiyerarşisinin haricinde bölge mahkemelerinde aile mahkemeleri vardır.

Japonya Yargı sisteminde ceza muhakemesi altında savcılar şüphelilerin yargılanması için kovuşturmayla ilgili geniş takdir yetkisine sahiptir. Ancak savcılar da şüpheliler hakkında takipsizlik kararı verirken hata yapabilir. Suçun mağduru olarak savcının verdiği takipsizlik kararının komite tarafından yeniden incelenmesi için temyiz edilebilir. Yargı sisteminde bu tür talepleri inceleyen bir komite bulunmaktadır. Komiteye seçmen listesinden 6 ay görev yapmak üzere seçilen 11 vatandaş katılmakta, savcının kararını onaylamakta veya değiştirmektedir (internationallawoffice.com, 2014).

Mahkeme hiyerarşisinin en üstünde anayasa mahkemesi vardır. Anayasa Mahkemesi, davalara bakarken muhafazakâr davranmaktadır. Verdiği kararlar hükümet politikalarını etkilemektedir. 1960 yılında şirketlerin tehlikeli atıklarla çevreyi kirletmeleri üzerine verdiği karardan sonra hükümet bu alanda yasal düzenleme yapmak ve Çevre Kurumunu kurmak durumunda kalmıştır (McCargo, 2004: 103).

Anayasanın 6. maddesi; *“İmparator, Kabine tarafından aday gösterilen kişiyi Anayasa Mahkemesi başkanı olarak atar.”* demektedir. Mahkemenin geri kalan 14 hâkimini Kabine atar. Uygulamada Kabinenin başı başbakan olduğu için mahkemenin tüm üyelerini Başbakan atamış olmaktadır. Teoride mahkeme üyeleri yeniden atanabilmelerine karşın bugüne kadar hiçbir üye tekrar atanamamıştır. Mahkemeye hâkim olabilmek için 40 yaşını geçmiş, basiret ve iyi hukuk bilgisine sahip olmak gerekir. Mahkemenin 10 üyesinin hâkim, savcı, hukuk profesörü veya doçenti olması şarttır. Diğer üyelerin hu-

kukçu olması şartı yoktur. Emeklilik yaşı 70'tir. Yeni atanan üyeler konuları tecrübe etmek için bir süre savcılık yaparlar. Yargı bağımsız olsa da hükümete karşı sürekli iyi tutum içindedir. Sol kanat yasal organizasyonlar içine giren ve hükümete karşı karar veren hâkimlerin yükselmesi zora girmektedir. Anayasa Mahkemesi kararlarında muhafazakârdır.

Japonya'da davalar iki kez temyiz edilebilir. Mahkeme kararından sonra temyiz ve nihai temyiz aşamaları vardır. Mahkeme süreci çok uzun sürdüğü için sistem eleştiriler almaktadır. 2004 yılında ceza davalarına meslekten olmayan vatandaşların katılması için reform yapılmıştır. Seçilmiş sıradan Japon vatandaşı 21 Mayıs 2009 tarihinden itibaren ceza davasına bakan hâkimle birlikte dosyayı incelemekte ve yargılama sürecine katılmaktadır (Japan.org, 2011: 4).

Japonya'nın uzun ve bitkin düşüren yargılama süreci yargının etkin çalışmasını engellemektedir. Suç olaylarında mahkeme önüne çıkarılanların %99,9'u mahkûm olmaktadır. Cezai mahkûmiyetlerin %86'sı itiraf üzerine olmaktadır. Bunun açıklaması mahkûm olmayacakların mahkemeye sevk edilmemeleri şeklindedir.

SONUÇ

Japonların yönetim gelenekleri çok eskiye dayanır. Ülke yönetiminin başındaki İmparatorluk ailesi de 125. kuşak yaşayan imparatoru ile dünyada devam eden en eski hükümdarlık ailesidir. 1854 yılında limanlarını ABD'ye açtıktan sonra hızlı bir modernleşme ve endüstrileşme sürecine girmiştir. 19. ve 20. yüzyıllarda bölgesel güç olmuştur.

Japonya anayasal imparatorluktur. İkinci Dünya Savaşından sonra müttefik güçlerin idaresi altında 1947 yılında kabul edilen anayasa ile güç başbakan ve iki kanatlı parlamento olan Diet'te toplanmıştır. Yeni Anayasaya göre Diet, devlet gücünün en yüksek organı, İmparator da ulusun ve halkın birliğinin sembolik temsilcisi olmuştur. İmparator bu haliyle yürütmenin ve silahlı kuvvetlerin başı değildir. Anayasanın kendisine verdiği görevler semboliktir. Temsilciler Meclisi parlamentonun alt ve güçlü kanadıdır. 480 üyesi vardır. Üyeler 4 yıllığına seçilir. Üst kanat Danışma konseyidir. 242 üyesinin yarısı 3 yılda bir yenilenir ve 6 yıllığına seçilen üyelerden oluşur. Başbakanın atanması, yasaların yapılması, bütçenin hazırlanması gibi konularda Temsilciler Meclisi son söz hakkına sahiptir.

Müttefik güçler yönetimdeki eski bürokrat, asker ve politikacıları tasfiye edince göreve gelen bürokratlarla çalışmak durumunda kalmışlardır. Bürokratlar, Meiji Döneminden beri en seçkin öğrencilerin Tokyo Üniversitesinden mezun olduktan sonra liyakat ve yarışma sınavına göre kamuda çalışmak üzere istihdam edilen kimselerdir. 1955'den sonra çıkan Japonya başbakanlarının yarısı bu bürokratik kökenden gelmektedir. Parlamentonun %25'i bürokrat kökenli üyelerden oluşmaktadır. Bu durumu tahlil eden bazıları Japonya'ya "*Bürokratlar Krallığı*" olarak bakmaktadır. 1955 yılından sonra üst düzey bürokratların öncülüğünde ülkede çok hızlı bir gelişme olunca politikacılar endüstri politikaları gibi alanlara yöneldiler. Belli bir iş dünyasının ve çıkar grubunun adına çalışan, hükümeti onların lehine kararlar almaya zorlayan parlamento üyeleri ortaya çıktı ve bunlara "*zoku politikacısı*" denildi.

Japonların hızlı ekonomik büyümesini inceleyenler halkın imparatora bağlılığını, teknolojik üstünlüğü, devlet –vatandaş ilişkisini "*Japonya A.Ş.*" olarak etiketlemiştir. Bilim adamları kalkınma yolundaki devlet-iş dünyası birliğini de "*Konvoy Sistemi*" veya devletin piyasa üzerindeki üstünlüğü olarak tanımlamaktadır. Bir büyük banka veya işletme etrafından toplanan başarılı iş yapma biçimi olan "*Keiretsu*" sistemi ise birçok ülke tarafından taklit edilmeye çalışılmıştır.

Japon Anayasası güç odağı olarak Diet ve Başbakanı belirlediği zaman hiç kimse başbakanın bu kadar güçsüz olacağını beklemezdi. Başbakanı ve kabineyi güçlendirmek için defalarca reform çalışması yapılmasına rağmen amaca ulaşamamıştır. İngiliz Westminster Sisteminin başkanlığa kayıp kaymadığının tartışıldığı bir dönemde Japon başbakanlarının İtalya başbakanlarından daha sık değişmesi üzerinde düşünülmesi gereken bir konu olarak ortaya çıkmıştır. 1993 yılından buyana Almanya 3, İngiltere 4 başbakan görmüşken Japonya 18 başbakan görmüştür. Bunun nedenini politika ve önerilerin alttan gelmesine dayanan Ringi Sistemine, Liberal Demokrat Partinin parçalı yapısına ve içindeki fraksiyonlara ve dar bölge seçim sistemine bağlayanlar bulunmaktadır. Peki, Japonya politikasını kim oluşturmaktadır. Bunun cevabını "*Demir Üçgen*" olarak adlandırılan güçlü ve elit bürokrasi, politikacılar ve büyük işletmeler oluşturmaktadır.

Japonya'da kamu personelinin her türlü iş ve işlemiyle ilgili politikaların belirlenmesine yardımcı olmak üzere Kabineye bağlı Ulusal Personel Otoritesi kurulmuştur. Ülkede memurların çoğu kadroludur. Bakanlar, büyükelçiler, hakimler, bağımsız kurum başkanları, Diet çalışanları ve Milli Sa-

yunma Bakanlığı çalışanları özel memur statüsündedir ve kadrolu değildir. Merkezi idarede 640 bin, yerel yönetimlerde 3.429.000 memur çalışır.

Japonya’da bakanlıkların sayısı kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde 20’den 14’e indirilmiş, en fazla 17 olabileceği kanun hükmü haline getirilmiştir. Fakat bakanlıklar o kadar büyümüştür ki yönetilemez hale gelmiş, bakanları desteklemek üzere kabineye giremeyen devlet bakanları görevlendirilmiştir.

Ülkede 47 valilik ve 1.719 belediye bulunmaktadır. Vali, belediye başkanı ve meclis üyeleri 4 yıllığına seçilir. Belediyeler üzerine yürütülen 3 büyük birleşme dalgasıyla 1.888 yılında 71.314 olan belediye sayısı 1/40 oranında azaltılmıştır. Valilikler, belediyelerin üstü konumunda değildir. Nüfusu 700 binin üzeri, 300 ve 200 binin üzeri olan şehirlerin görev ve yetki dağılımında farklılıkları vardır. Adem-i merkeziyetçiliği desteklemek için yasalar çıkarılmış, parlamento komisyonları kurulmuş, merkezi yönetime bu komisyonlarca uyarı yazıları yazılmış ama yine de bazı görevlerin yerele devredilmesinde başarı elde edilememiştir.

Vergi gelirlerinin paylaşımı ile birlikte merkezi idarenin şartlı ve şartsız yardımları yerel yönetimler için önemli bir gelir kaynağı olmaktadır. Yerel yönetimlerin 2010 yılı kesin hesabına göre harcaması 93,9 trilyon Yen (%58,7), merkezi idarenin harcaması 66,2 trilyon (%41,3) Yendir. Bu harcamalarda yerel yönetimlerin harcama oranının yüksekliğine rağmen Japonya’da yerel yönetimlerin güçlü olduğunu ileri süremeyiz. Merkezi idare üç koldan yerel yönetimleri kontrol altına almıştır. Yerel yönetimlerdeki bütün üst düzey görevlere bakanlık bürokratları atanmakta, özellikle vali yardımcısı belediye başkan yardımcısı gibi görevler bakanlıklarca doldurulmaktadır. Yerel yönetimlerce toplanan vergi miktarı İskandinav ülkeleri kadar çok olsa da verginin toplama oran ve miktarını belirleme yetkisi bulunmamaktadır.

Japonya’da suç ve suçluluk oranları oldukça düşüktür. Bunu toplumsal yapının yanı sıra polisin başarısına da bağlamak gerekir. Özellikle mahalle karakolu ve polis noktalarının sayısının çok olması ülke tarafından başarının kaynağı olarak gösterilmekte ve diğer ülkelere sistem ihraç edilmeye çalışılmaktadır.

Yargı alanında en yüksek mahkeme Anayasa mahkemesidir. Bunun dışında hafif suçlara bakan mahkemeler, bölge mahkemeleri ve yüksek mahkemeler bulunmaktadır. Yargının yavaş işleyen yapısı eleştiri almaktadır.

KAYNAKLAR

- Akizuki, K. (2010) "History and Context of Public Administration in Japan", Berman, Evan M.- Moon, M. Jae- Choi, Heungsuk (Ed.), *Public Administration in East Asia Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan*, Taylor and Francis Group. s.196-209.
- Board of Audit of Japan (BAJ) (2014) Audit Activities, <http://www.jbaudit.go.jp> (21.03.2014).
- Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) (2012), *2012 Local Government in Japan*, Tokyo.
- Gritzner, C. F., Phillips, D. A., Desaulniers, K. L. (2004) *Modern World Nations*, Philadelphia: Chelsea House Publishers.
- Imanaka, Y. (2010) "Civil Service Reform in Japan", Berman, Evan M.- Moon, M. Jae- Choi, Heungsuk (Ed.), *Public Administration in East Asia Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan*, Taylor and Francis Group. s. 291-302.
- Institute of Administrative Management (IAM) (2001) *Japan's Government and Administration at a Glance* Tokyo.
- Ishi, H. (2001) *The Japanese Tax System*, Third Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Izuru, M. (2013) "The Role of the Kantei in Making Policy," <http://www.nippon.com/en/features/c00408/> (15.3.2014).
- Kikuchi, M. (2010) "Public Policy Processes and Citizen Participation in Japan", Berman, Evan M.- Moon, M. Jae- Choi, Heungsuk (Ed.), *Public Administration in East Asia Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan*, Taylor and Francis Group. s. 214-231.
- Kingston, J. (2013) *Japan History, politics, and Social Change Since The 1980s*, Wiley-Blackwell.
- Krauss, E. S. ve B. Nyblade (2005) "Presidentialization in Japan? The Prime Minister, Media and Elections in Japan," *B.J.Pol.S.* 35, 357-368, Cambridge University Press.
- McCargo, D. (2004) *Contemporary Japan*, Palgrave, Macmillan.
- Miyazaki, T. (2013) "Municipal Consolidation and Local Government Behavior: Evidence from Japanese Voting Data on Merger Referenda" *Discussion Paper Series A No.588*, Tokyo: Institute of Economic Research Hitotsubashi University.
- Mochida, N. (2006) "Local Government Organization and Finance: Japan," Shah, Anwar (ed.), *Public Sector Governance and Accountability Series*, Washington, DC: World Bank. s. 149-187
- Mochida, N. (2006) "Local Government Organization and Finance", Shah, Anwar (Ed.), *Local Governance in Industrial Countries* (149-188), Washington D.C: The World Bank

- Muto, K. (2010) "Intergovernmental Relations in Japan", Berman, Evan M.- Moon, M. Jae- Choi, Heungsuk (Ed.), *Public Administration in East Asia Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan*, Taylor and Francis Group. s. 233-250.
- National Personnel Authority of Japanese Government (NPA) (2012) *Profile of National Public Employees*, Tokyo.
- National Police Agency (NPA) (2013) Police of Japan, <http://www.npa.go.jp> (22.03.2014)
- Steinmo, S. (2010), *The Evolution of Modern States, Sweden, Japan, and the United States*, Cambridge University Press.
- Tomoaki, I. (2013) "Why Do Japan and Italy Change Prime Ministers So Often?" <http://www.nippon.com/en/in-depth/a02302/> (25.3.2014).
- Wolferen, K. van (1989) *The Enigma of Japanese Power- People and Politics in Stateless Nation*, New York: Vintage Books.
- Yokomichi, K. (2007) *The Development of Municipal Mergers in Japan*, COSLOG: CLAIR
- Yōichi, M. (2012) "Election System Produces "Policy-Free" Politicians," <http://www.nippon.com/en/column/g00048/> (17.3.2014).
- <http://www.theguardian.com>, (15.3.2014).
- <http://www.internationallawoffice.com>, (23.3.2014).

KIRGIZİSTAN¹

Namık Demir² - Selim Çapar

YÖNETİCİ ÖZETİ

Kırgızistan Orta Asya’da yer alan ve deniz ile bağlantısı olmayan bir ülkedir. Bu ülke Kazakistan, Özbekistan, Türkistan ve Çin ile çevrilmiştir. Kırgızistan’ın başkenti Bişkek’tir. Kırgızistan, Orta Asya cumhuriyetleri arasında toprak genişliği ve nüfus açılarından en küçük, yeraltı ve yerüstü kaynakları bakımından en yoksul ve jeopolitik açıdan en yalıtılmış ülkedir. Dağlık ve yüksek rakımlı bir coğrafyaya sahiptir. Bu sebeple “Tanrı Dağlarının Ülkesi” olarak da adlandırılabilir.

Kırgızistan, post-Sovyet dönemde bağımsızlığını kazandıktan sonra anayasal temellerini oluşturmaya çalışan bir Orta Asya ülkesidir. Bir yandan piyasa ekonomisine uygun toplumsal bir değişim içinde iken, diğer yandan liberal, demokratik ve laik bir cumhuriyet olarak yönetim biçimi şekillenmektedir. Devletin yönetiminde başkanlığın ağır bastığı parlamenter bir sistem görünümü vardır. 120 üyeli tek kamaralı bir ulusal meclis yasama organı olarak görev yapmaktadır.

Ülke bağımsızlığını kazandığı 1991 yılından bu yana iktidar değişiklikleri ve anayasal değişimleri halk hareketlerine dayalı sancılı süreçler içinde yaşamış iken, 2010 yılında halk ayaklanması sonucunda yönetim düşmüş, ancak anayasa referandumu sonrasında geçici hükümet 2011 yılında barışçıl biçimde yönetimi devretmiştir.

1 Kırgızistan’ın yazılması Enver Salihoglu’nun TODAİE’de verdiği Mahalli İdareler dersinde Bakıtbek Borubekov’un Kırgızistan hakkında yaptığı sunum esin kaynağı olmuştur. Bu sunum kitabın formatına uygun biçimde geliştirilmiştir. Kendilerine teşekkür ederiz.

2 Müsteşar Yardımcısı-İçişleri Bakanlığı

Ülke topraklarının yönetiminde valilerin yönetiminde 7 vilayet bulunmaktadır. Ayrıca akimlerin (kaymakamların) yönetiminde 40 ilçe vardır. Öte yandan, Başkent Bişkek ve Oş kentlerinde büyükşehir belediye yönetimleri oluşturulmuştur. Bununla birlikte ülkede, 23 belediye ve 420 köy yönetimi mevcuttur. Ancak ülkede genel yönetimin taşra yapılanması ile yerel yönetim yapılanmalarının birbirleri ile iç-içe geçmiş ilişkileri olduğu gözlenmektedir.

GİRİŞ

Kırgızistan Orta Asya’da yer alan ve deniz ile bağlantısı olmayan bir ülkedir. Bu ülke Kazakistan, Özbekistan, Türkistan ve Çin ile çevrilmiştir. Kırgızistan’ın başkenti Bişkek’tir. Kırgızistan, Orta Asya cumhuriyetleri arasında toprak genişliği ve nüfus açılarından en küçük, yeraltı ve yerüstü kaynakları bakımından en yoksul ve jeopolitik açıdan en yalıtılmış ülkedir. Dağlık ve yüksek rakımlı bir coğrafyaya sahiptir. Bu sebeple “Tanrı Dağlarının Ülkesi” olarak da adlandırılabilir (Camcı, 2012).

Post-Sovyet döneminde bağımsız bir devlet olarak toplumsal hayatı piyasa ekonomisine uygun hale getirmeye, anayasal düzenini demokratik bir yapıya yerleştirmeye çalışmaktadır. Bu süreçte, iktidar ve anayasa değişikliklerinin genellikle halk hareketlerine dayandığı gözlenmektedir. Parlamento bir cumhuriyet olarak yönetilmektedir.

Bu çalışmada Kırgızistan Cumhuriyeti ele alınmaktadır. Çalışmanın amacı ana hatları ile Kırgızistan’ın yönetim sistemini ortaya koymaktır. Bu amaçla, ülkenin tarihsel geçmişi, anayasal aşamaları ve yönetim yapısı incelenmektedir.

1. TARİHİ GEÇMİŞ

Kırgızlar, Göktürkler devrinde Kögmen (Sayan) Dağları’nın Kuzeyinde yaşamışlardır. 840 yılında Uygur Devleti’ni yıkarak bu topraklarda kendi devletlerini kurmuşlardır. Daha sonra bugün yaşadıkları topraklara gelen Kırgızlar, Karahanlılar zamanında Müslüman olmuşlardır (Wikitr, 2015).

Kırgızistan 1876 yılında resmen Rusya’ya dâhil olmuştur. 1916 yılında Kırgızlar Rus Çarlığına karşı büyük bir başkaldırıya girişmiştir. Kırgız nüfusunun altıda biri bu başkaldırıda yaşamını kaybetmiştir (Factbook, 2015).

Kırgızistan 1936’da Sovyetler Birliği’nin bir cumhuriyeti oldu. Sovyetler Birliği’nin dağılması ile birlikte 1991 yılında bağımsızlığını kazandı.

1990 yılından itibaren ülkeyi yöneten Devlet Başkanı Askar Akayev 2005 yılı baharındaki gösteriler sonrası görevinden uzaklaştırıldı.

Önceki Başbakan Kurmanbek Bakiyev 2005 yazındaki başkanlık seçimlerini ezici bir çoğunlukla kazandı. Sonraki yıllarda başkanlık için yeni yetkiler alması ve parlamento üzerindeki manipülasyonları sebebiyle kendi-

sine yönelik eleştiriler artış gösterdi. Buna karşılık, 2009 yılında başkanlık seçimlerini yeniden kazandı. Ancak uluslararası toplum bu seçimlerin adil ve dürüst olmadığını düşünmekteydi (Factbook, 2015).

2010 yılı Nisan ayında Bişkek'te meydana gelen şiddetli protestolar Bakiyev rejiminin düşmesine yol açtı (Borubekov, 2014: 2). O'nun halefi Roza Otunbayeva, 2011 yılında Almazbek Atambayev görevi göreve başlایncaya kadar geçiş dönemi cumhurbaşkanı olarak görev aldı. 2011 yılındaki başkanlık görevinin barışçıl biçimde devredilmesi Kırgız tarihinde ilk örnek olmuştur (Factbook, 2015).

Kırgızistan, Orta Asya cumhuriyetleri arasında toprak genişliği ve nüfus açısından en küçük, yeraltı ve yerüstü kaynakları bakımından en yoksul ve jeopolitik olarak en yalıtılmış ülkedir.

2. TOPLUMSAL YAPI

Kırgızistan'da 2015 yılı itibariyle tahminen 5.664.939 kişi yaşamaktadır. Bu nüfusun %70,9'u Kırgız, %14,3'ü Özbek, %7,7'si Rus, %1,1 Dungan ve %5,9'u diğer etnik guruplardan oluşmaktadır. Ülke nüfusunun %75'i Müslüman, %20'si Rus Ortodoks ve %5'i diğer dinlere mensuptur. Ülkede resmi dil Rusça, devlet dili Kırgızca'dır (Bişkek Büyükelçiliği, 2015).

Kırgızistan yoksul ve dağlık bir ülkedir. Tanrı Dağları silsilesinin üzerinde Baştanbaşa dağlık bir coğrafya olan ülkenin %94'ü 1000 metreden yüksek rakıma sahiptir. Ortalama yükseklik 2.750 metredir (Factbook, 2015). Ekonomisi tarım ve madencilığe dayanmaktadır. Pamuk, yün ve et temel tarımsal ürünler olmakta birlikte sadece tütün ve pamuk ihracatı yapılmaktadır. Diğer ihracat ürünleri, altın, cıva, uranyum, doğalgaz ve bazı yıllar elektrik olarak sayılabilmektedir (Factbook, 2015). Ülke ekonomisi ayrıca, çoğunluk Rusya'da olan yurt dışındaki göçmen işçilerin ülkeye aktardıkları dövize bağlı bir görünüm taşımaktadır.

Kırgızistan, bağımsızlık sonrası dönemde piyasa ekonomisi reformlarını uygulamaya almıştır. Bu bağlamda düzenleyici devlet modelini geliştirmek ve arazi reformunu gerçekleştirmek sayılabilir. Ülkedeki kişi başına milli gelirin 3.300 US Dolar olduğu tahmin edilmektedir (Factbook, 2015).

3. ANAYASAL AŞAMALAR

Kırgızistan bağımsızlığını kazandığı yıllarda bir yandan varlığını sürdürmek diğer yandan ekonomisini piyasa ekonomisine uygulayabilmek için anayasa konusunda çalışmalara başlamıştır. Sonuç olarak 5 Mayıs 1993 tarihinde Yüksek Şura'nın 12. toplantısında adeta "bağımsızlık bildirgesi" niteliğindeki Anayasa'yı kabul etmiştir (Borubekov, 2014: 2).

Kırgız Cumhuriyeti Anayasası'nda bağımsızlık ilkeleri, ifade özgürlüğü ve halkın gücü temel ilkeler olarak belirlenmiştir.

1993 Anayasası'nın temelinde, gerçekten büyük ölçekli biçimde post-Sovyet Devletinin ve toplumun devrimci dönüşümü başlamıştır. Anayasa'da insan hakları demokratik hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı, yerel öz yönetim kavramları yer almaktadır. Bunlar devletin ve toplumun dönüşümünü sağlayacak temel siyasal ve hukuki değerler olarak öne çıkmaktadır. Ancak 1993 Anayasası'nın sağladığı büyük potansiyel halk nezdinde yeterince karşılığını bulamadığı ifade edilebilir (Borubekov, 2014: 3).

2005 yılı Mart Ayındaki devrim sonucunda görevi devralan ikinci Cumhurbaşkanı Bakıyev'in Kararname ile önerdiği Anayasa değişiklikleri 23 Ekim 2007'de referanduma gitti ve kabul edildi.

2010 yılı Nisan Ayında halk ayaklanması sonucunda yönetim düştü. 27 Haziran 2010 tarihinde yeni bir Anayasa için referandum yapıldı ve seçmenlerin %90,57'si tarafından kabul edildi. Geçici Hükümetin Başkanı Roza Otunbayeva 31 Aralık 2011 tarihine kadar geçiş döneminde Başkanlık görevini üstlendi. Yapılan düzenleme ile dönemi sona erince Başkanlık Makamını devredecek ve Başkanlığa aday olmayacaktı. Bu yeni Anayasa ile Kırgızistan bir parlamenter cumhuriyet haline gelmiştir (Borubekov, 2014: 3).

Yürürlükte olan Anayasa'nın öngördüğü düzenin temel ilkeleri şöyle sıralanabilir (Borubekov, 2014: 3):

- Kırgızistan Cumhuriyeti egemen, demokratik, üniter, laik, sosyal bir hukuk devletidir.
- Kırgızistan Halkı egemenliğin sahibi ve devletin iktidarının yegâne kaynağıdır.
- Siyasal çoğulculuk ve çok partili parlamenter sistem benimsenmiştir.
- Hiçbir din resmi ve zorunlu olarak kabul edilemez.
- Anayasa, Kırgız Cumhuriyeti'nde en yüksek yasal güçtür ve bağlayıcı bir niteliğe sahiptir.

4. KIRGIZİSTAN'DA DEVLET ÖRGÜTLENMESİ

Devlet örgütlenmesi 27 Haziran 2010 tarihinde kabul edilen Kırgız Cumhuriyet Anayasası ile belirlenmiştir. Anayasa, devletin yönetim biçimini parlamenter cumhuriyet olarak tanımlar. *De jure* parlamento-başbakan, *de facto* parlamenter-başkanlık yönetimidir (Borubekov, 2014: 1).

4.1. Yasama

Kırgız Cumhuriyet Parlamentosu, Jogorku Keneş (Büyük Millet Meclisi) adını taşımaktadır. Devletin en önemli kararlarının alındığı, politikasının belirlendiği, çözüm üretilen en yüksek temsil organıdır. Tek kamaralı ve 120 milletvekilinden teşekkül etmektedir. Parti listelerine göre, genel ve gizli oy ile halk tarafından beş yıllık süre ile milletvekilleri seçilmektedir.

Yasama inisiyatifi hakkını 10 bin seçmen (halk inisiyatifi) parlamento ve hükümet kullanabilir.

Anayasa değişiklikleri ancak Jogorku Keneş tarafından referanduma götürülebilir ve Jogorku Keneş tarafından milletvekillerinin salt çoğunluğunun önergesi ya da en az 300.000 seçmenin inisiyatifi ile yapılabilir.

Öte yandan, Anayasal değişiklik yapılması 1 Eylül 2020 tarihine kadar yasaklanmıştır.

4.2. Yürütme

Devletin başı, Cumhurbaşkanıdır. Bakanlar kurulu üyeleri, başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Ancak savunma ve güvenlik bakanları cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Başbakan meclisteki çoğunluğa bağlı olarak cumhurbaşkanınca atanmaktadır.

Cumhurbaşkanı salt çoğunluk esasında doğrudan halk tarafından 6 yıllık süre için seçilmektedir. Oylamada gerekiyorsa, ikinci tura gidilebilmektedir. Aynı kişi iki kez Cumhurbaşkanı olarak seçilemez. Cumhurbaşkanı görevi süresinde siyasi parti üyeliğini dondurur ve siyasi partilerin faaliyetlerine katılamaz (Borubekov, 2014: 7).

4.3. Yargı

Ülkede 25 hâkimden oluşan Üst mahkeme ve 9 hâkimden oluşan bir Anayasa Mahkemesi vardır.

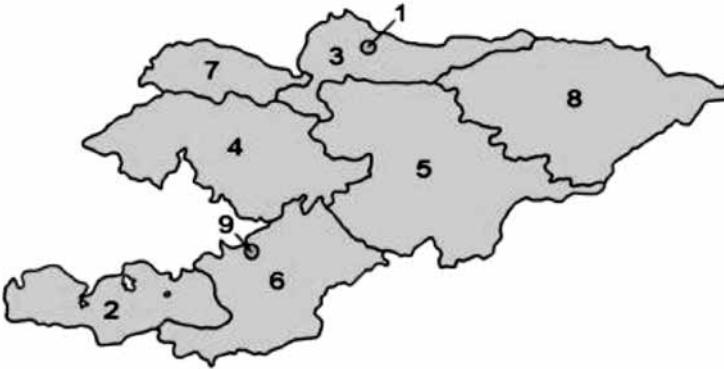
Üst Mahkeme ve Anayasa Mahkemesi'nin üyeleri Başkanın önerisi üzerine Jogorku Keneş tarafından atanmaktadır. Üst mahkeme yargıçları 10 yıl, Anayasa Mahkemesi yargıçları 15 yıl süre ile görev yapmaktadır. Zorunlu emeklilik yaşı 70 olarak uygulanmaktadır.

5. KIRGIZİSTAN'DA ÜLKE TOPRAKLARININ YÖNETİMİ

Ülkede post-Sovyet dönemde bir tür yeniden yapılanma süreci yaşanmaktadır. Bu süreçte, gerek ülkenin kendi deneyimleri, gerekse örnek alınabilecek modeller üzerinden kendi toplumsal yapısına uygun bir yönetim sistemi arayışı içinde olduğu ifade edilebilir. Bu bağlamda, Kırgızistan'ın ülke topraklarının yönetiminde merkezi idarenin taşra yönetimi ile yerel yönetimler ülkeye özgü biçimde birbiriyle yakından ilişkili ve iç-içe geçmiş bir görünüm sergilemektedir.

Kırgızistan idari olarak 7 vilayete bölünmüştür. Vilayet tekil olarak oblast, çoğul olarak oblasttar olarak adlandırılır. Vilayetler; Batken, Çay, Issık Göl, Naryn, Talas, Celalabad olarak sıralanabilir (Bişkek Büyükelçiliği, 2015). Vilayetler atanmış valiler tarafından yönetilir.

Başkent Bişkek ve ikinci büyük şehir Oş bağımsız (büyük) şehir (shaar) statüsü ile yönetilmektedir. Bu statü vilayete eşdeğerdir (Wikien, 2015).



Şekil 1: Kırgızistan'da Vilayetler ve Büyükşehirler (Wikien, 2015).

Ayrıca ilçeler ve belediyeler de vardır (Wikien, 2015). İlçe idaresinin başında Devlet adına görev yapan akimler (kaymakamlar) bulunmaktadır. Ülke genelinde 40 ilçe vardır.

Kırgızistan'da, "belediye" ve "köy" olmak üzere iki türlü yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Belediye meclisi ve belediye başkanı tarafından yönetilen 23 belediye vardır. Ülke de toplam 420 köy vardır. Köy yönetiminin başında, başkan (muhtar) bulunmaktadır.

Kırgızistan Cumhuriyeti "Yerel Yönetim" Kanunu'na göre yerel yönetimler, yerel hizmetlerin sunulmasını sağlayan temsilci ve yürütme organlarından meydana gelir. Köylerdeki ve şehirlerdeki yerel yönetimlerin temsil ve karar organları, yerel meclislerdir. Yerel yönetimlerin yürütme organları belediyeler ve köy yönetimleridir. Belediye ve köy meclis üyelerine Devlet tarafından maaş ve huzur hakkı verilmemektedir.

Genel bütçeden yerel yönetimlere hizmetine pay verilmemektedir. Ancak, istenildiğinde sübvansiyona muhtaç yerel yönetim hizmetlerine Devlet tarafından maddi destekler daima verilmektedir.

Yerel toplulukların bağımsız şekilde kendi ilgi ve sorumluluk yerel sorunlarını çözmeleri için Anayasa tarafından garanti edilen hak, yetki ve imtiyazları bulunmaktadır (Borubekov, 2014: 7).

5.1. Hükümetinin Yetkili Temsilcisi (Vali)

2010 yılında kabul edilen yeni Anayasa öncesinde, eski Anayasa'ya göre Türk yönetim sistemi ile aynı özellikleri taşıyordu. İl yönetimi vali ve il meclislerinden oluşuyordu. Vali unvanı, yeni Anayasa'ya ve Kırgız Cumhuriyeti Hükümeti Üzerine Kanun'a göre "Kırgızistan Cumhuriyeti Hükümetinin yetkili temsilcisi" olarak değiştirildi.

Hükümetin yetkili temsilcisi Başbakan tarafından atanır ve görevden alınır.

Hükümetinin yetkili temsilcisi, vilayetlerde yürütme ve karar organıdır.

Hükümetinin yetkili temsilcisi kendi il sınırları içinde görevli, yetkili ve sorumludur. Kamu hizmetlerini yürütmektedir ve vilayetin tüm yönetiminde hizmet veren ilçe, belediye ve köy yönetimlerinin hizmetlerinden sorumludur. Bu yönetimleri denetleme yetkisine sahiptir.

Aynı zamanda hükümetinin yetkili temsilcisi, il sınırları içerisinde yapılan tüm eylem, hizmet ve yönetim için Hükümete karşı şahsen sorumlu tutulmaktadır.

5.2. Büyükşehir Belediye Yönetimi

Kırgızistan Cumhuriyeti “Anayasası” ve “Yerel Yönetimler Özerklik” Kanunu büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturabileceğini hükme bağlamıştır. Buna göre Bişkek (Başkent) ve Oş şehirleri Büyükşehir statüsünü almıştır. Böylece iki büyük şehirde “Büyükşehir Belediyesi” adıyla bir anakent belediyeleri oluşturuldu.

Büyükşehir belediyeleri, “Büyükşehir Belediye Kanunu” ile yönetilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki ilçelerde, büyükşehir belediyesine bağlı olarak “İlçe idareleri” bulunmaktadır.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye yönetiminin başı ve yürütme organıdır.

Başkan, büyükşehir belediye meclisi tarafından çoğunluk sistemi ile 4 yıllık bir süre için seçilmektedir. Başkanlık için Başbakan, belediye meclisinin grupları ve koalisyonların aday gösterme hakkı bulunmaktadır.

Büyükşehir belediye başkanı, meclisinin onayı üzerine Başbakan tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır.

Büyükşehir belediye başkanı, ilçe idare başkanlarını tayin etmek ve görevden almak yetkisine sahiptir. İlçe idare başkanları ilçe sınırları içinde, her türlü plan, proje ve hizmeti yapmaktan görevli ve sorumludur.

Büyükşehir belediye meclisi, belediye yönetiminin karar organıdır. Meclis üyelerinin sayısı 45’tir. Meclis üyeleri, siyasi partilerin liste yöntemiyle halk tarafından seçilmektedir.

5.3. İlçe Devlet İdaresi

İlçede devlet yönetimi, devlet idare başkanı olarak görev yapan akim (kaymakam) ve yerel meclislerin ortak toplantısı (yerel meclisler birliği) olmak üzere iki organdan oluşmaktadır.

İlçe devlet idare başkanı olarak görev yapan akim, ilçe yönetiminin başıdır ve yürütme organıdır.

İlçe devlet idare başkanı olan akim (kaymakam), Başbakanın önerdiği adaylar (en az 3 aday) arasından, yerel meclislerin ortak toplantısının kararı üzerine Başbakan tarafından 4 yıllık bir süre için atanmaktadır. Bu prosedür ile görevden düşürülebilmektedir.

Akim (kaymakam), ilçenin sosyo-ekonomik kalkınmasının sağlanması için Hükümete karşı şahsen sorumludur. Akimin iki yardımcısı (vekili) bulunmaktadır.

Yerel meclislerin ortak toplantısı, köy meclis başkanlarından oluşmaktadır. Yerel meclislerin ortak toplantısının başkanı, yerel meclislerin başkanları arasından seçilmektedir.

Akim (kaymakam), yerel halkın toplumsal güvenliğini ve bölgenin sosyo-ekonomik kalkınma projelerini onaylar, bu programların uygulanmasını sağlar ve yerel meclislerin ortak toplantısına bunların uygulanması hakkında rapor verir.

5.4. Belediye Yönetimi

Belediye yönetimi, belediye başkanı ve belediye meclisi olmak üzere iki organdan oluşmaktadır.

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve yürütme organıdır. Belediye Başkanı, belediye meclis tarafından çoğunluk sistemi ile 4 yıllık bir süre için seçilmektedir. Belediyelerde, başkanlık için Başbakan ve belediye meclisinin gruplarının aday gösterme hakkı bulunmaktadır.

Belediye Başkanı, meclis kararı üzerine ile Başbakanın onayı ile atanmaktadır. Bu usul ile düşürülmektedir.

Belediye meclisi, belediye yönetiminin karar organıdır. Meclis üyeleri, siyasi partilerin liste yöntemiyle halk tarafından seçilmektedir. Meclis üyelerinin sayısı belde nüfus durumuna göre:

6001 – 20000 kadar (21 üye)

20001 yukarı olursa (31 üye)

Belediye meclisinin toplantıları, yönetmelikler çerçevesinde ve en az 3 ayda 1 defa yapılmaktadır.

Belediye meclisinin başkanı, meclis üyelerinin içinden çoğunluk sistemi ile grupların (fraksiyonların) gösterdiği adaylar arasında gizli oy ile seçilmektedir. Meclis Başkanının iki yardımcısı (vekili) bulunmaktadır.

Belediyenin gelir kaynakları:

- Vergi, resim ve harçlar,
- Devlet, ekonomik, sosyal ve siyasal sebeplerle Belediyelere denkleştirme ödeneği yoluyla yardımlar,

- Bağışlar,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- Ceza gelirleri,
- Sübvansiyona muhtaç olan Belediyelere Devlet tarafından maddi destekler daima verilir,
- Diğer gelirler.

Belediyenin giderleri:

- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- Sosyo-költürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- Lise ööretmenlerin maaşları,
- Belediye idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş ve ücret,
- Diğer giderler.

5.5. Köy Yönetimi

Köy yönetimi başkanı ve köy meclisi olmak üzere iki organdan oluşmaktadır.

Köy yönetimi başkanı, köy yönetiminin başıdır ve yürütme organıdır. Köy hükümet başkanı, köy meclis tarafından çoğunluk sistemi ile dört yıllık bir süre için seçilmektedir.

Köy yönetim başkanlığına ilçe devlet idare başkanı-akim (kaymakam) ve köy meclisinin üyeleri aday gösterebilirler.

Köy yönetim başkanı, meclis önergesi ile akim (kaymakam) tarafından onaylanarak atanmaktadır. Bu usul ile görevden alınmaktadır.

Köy meclisinin başkanı meclis üyelerinin içinden çoğunluk sistemi ile gizli oy verilerek seçilmektedir. Köy meclis başkanının bir yardımcısı (vekili) bulunmaktadır.

Köy idaresinin gelir ve giderleri köy sınırları içinde mevcutta bulunan taşınır ve taşınmaz mallarına göre belirlenmektedir. Sübvansiyona muhtaç

olan köy yönetimlerine, Devlet tarafından her zaman maddi destekler sağlanmaktadır.

SONUÇ

Kırgızistan, post-Sovyet dönemde bağımsızlığını kazandıktan sonra anayasal temellerini oluşturmaya çalışan bir Orta Asya ülkesidir. Bir yandan piyasa ekonomisine uygun toplumsal bir değişim içinde iken, diğer yandan liberal, demokratik ve laik bir cumhuriyet olarak yönetim biçimi şekillenmektedir. Devletin yönetiminde başkanlığın ağır bastığı parlamenter bir sistem görünümü vardır. 120 üyeli tek kamaralı bir ulusal meclis yasama organı olarak görev yapmaktadır.

Ülke bağımsızlığını kazandığı 1991 yılından bu yana iktidar değişiklikleri ve anayasal değişimleri halk hareketlerine dayalı sancılı süreçler içinde yaşamış iken, 2010 yılında halk ayaklanması sonucunda yönetim düşmüş, ancak anayasa referandumu sonrasında geçici hükümet 2011 yılında barışçıl biçimde yönetimi devretmiştir.

Ülke topraklarının yönetiminde valilerin yönetiminde 7 vilayet bulunmaktadır. Ayrıca akimlerin (kaymakamların) yönetiminde 40 ilçe vardır. Öte yandan, Başkent Bişkek ve Oş kentlerinde büyükşehir belediye yönetimleri oluşturulmuştur. Bununla birlikte ülkede, 23 belediye ve 420 köy yönetimi mevcuttur. Ancak ülkede genel yönetimin taşra yapılanması ile yerel yönetim yapılanmalarının birbirleri ile iç-içe geçmiş ilişkileri olduğu gözlenmektedir.

KAYNAKÇA

- Borubekov, B. (2014) “Kırgızistan Cumhuriyetinde Yerel Yönetim”, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (Yayınlanmamış).
- Bişkek Büyükelçiliği (2015) Kırgızistan Hakkında Genel Bilgiler, <http://biskek.be.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=187256>(24.11.2015).
- Camcı, H. Ö. (2012) “Tanrı Dağlarının Ülkesi: Kırgızistan”, *Gezgin Dergisi*, Kasım, Sayı: 69.
- Wikien (2015) “Kyrgyzstan” <https://en.wikipedia.org/wiki/Kyrgyzstan>(24.11.2015).
- Wikitr (2015) “Kırgızistan” <https://tr.wikipedia.org/wiki/K%C4%B1rg%C4%B1zistan>(24.11.2015).
- “Kırgız Cumhuriyeti Hükümeti Hakkında” Kırgız Cumhuriyeti Anayasası - Конституционный Закон “О Правительстве Кыргызской Республики” http://minjust.gov.kg/?page_id=10621(10.12.2014).
- “Büyük şehir statüsü hakkında” Kırgız Cumhuriyeti kanunu - Закон КР “О статусе столицы” http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=64672(10.12.2014).
- “Yerel Yönetimler Özerklik hakkında” Kırgız Cumhuriyeti Kanunu - Закон Кыргызской Республики “О местном самоуправлении” http://minjust.gov.kg/?page_id=550 (10.12.2014).
- “Devlet personeli hakkında” Kırgız Cumhuriyeti Kanunu - Закон Кыргызской Республики “О государственной службе” http://mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&catid=114%3A2012-07-18-02-21-12&id=1075%3A2012-07-16-11-08-51&Itemid=93&lang=ru ve http://minjust.gov.kg/?page_id=13028 (10.12.2014).
- “Yerel devlet idaresi hakkında” Kırgız Cumhuriyeti Kanunu - Закон Кыргызской Республики “О местной государственной администрации” http://mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&catid=130:2012-10-03-05-29-16&id=1317:-l-r (10.12.2014).

MOLDOVA

Yuliana Bayram

YÖNETİCİ ÖZETİ

Moldova, devlet yönetim şekli 1990 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin dağılmasıyla ortaya çıkarak biçimlenmeye başlamış bir ülkedir. Bağımsızlığını ilan ettikten sonra Moldova'da, var olan sınırları içerisinde ve SSCB dönemindeki başkentini koruyarak, Parlamenter yönetim sistemine göre bir Cumhuriyet kurulmuştur.

Üniter bir devlet yapısına sahip olmakla beraber Moldova'da, 2 özerk bölge bulunmaktadır¹. Bu özerk bölgelerin kendine ait yönetim unsurları mevcut olup, ülkenin geri kalan kısmı Moldova Cumhuriyeti genel yönetimi tarafından idare edilmektedir. Özerk bölgelerden Gagauz Yeri'nin iç idaresi, kendi yönetim unsurları tarafından gerçekleştirilirken, dış ilişkilerinde Moldova yönetimine bağlıdır. Transdinyester ise, kendini tamamen ayrı olarak görmekte, Moldova yönetimi altında olmayı tümüyle reddetmektedir.

Toplamda 32 bölge, 5 municipiu (büyükşehir) ve 2 özerk bölgesi bulunan Moldova Cumhuriyeti'nde idare, genel yönetim ve yerel yönetim şeklinde bölünmüş durumdadır. Genel yönetim ülkenin genel politikaları ile ilgilenirken, yerel yönetimler bölge halkının ihtiyaçlarına yönelik çalışmaktadırlar. Yerel yönetimlere bırakılmış konularla, her bölgede kurulmuş olan yerel yönetim kurum ve kuruluşları ilgilenmektedir. Municipiu uygulaması olan şehirlerde yerel yönetim, diğer bölgesel yönetimlere göre daha kapsamlı yetkilere sahiptir. Özerk bölgelerde ise ayrıca kendi yasama, yürütme ve yargı organları, başkanları ve parlamentoları mevcut olup, kendi bölgelerine yönelik tasarruflarda bulunma ve yasalar çıkarma gibi yetkilere haizdir.

1 Kendi yönetim mercilerine sahip olmakla birlikte Transdinyestr Özerk Bölgesi, halen resmi olarak tanınmamıştır. Bu nedenle, kayıtlarda 2 özerk bölge şeklinde geçtiği halde, resmi belgelerde yalnızca 1 tane olduğu görülmektedir.

GİRİŞ

Güney-doğu Avrupa bölgesinde bulunan ve Ukrayna ile Romanya'ya komşuluk eden Moldova'nın resmi adı Moldova Cumhuriyeti'dir. Yönetim şekli Parlamenter Cumhuriyet olan Moldova, kamu yönetimi bakımından 32 bölge (il), 5 municipiu (bölgesel açıdan özel ekonomik ve sosyal öneme sahip şehirler), 1 özerk bölge (Gagauz Yeri) ve Dniyester nehrinin sol kıyısındaki Transdinyestr şeklinde bölünmüş olarak idare edilmektedir.

Bu çalışmada ana hatları ile Moldova'nın tarihi geçmişi, toplumsal yapısı, hükümet sistemi ve yönetim yapısı ele alınmaktadır.

1. TARİHİ GEÇMİŞİ

Antik dönemlerde Daçya (Latince: *Dacia*, Balkanlarda Karpat dağları, Tuna ve Dinyester nehirleri arasını kapsar) adıyla anılan bölgede yaşayan halkın bir parçası olan günümüz Moldovalılar, tarihsel süreçte farklı dönemlerde Eski Rus Devleti, Galiçya, Altın Orda, Çarlık Rusya, Eflak-Boğdan, Osmanlı İmparatorluğu, Romanya gibi devletlerin parçası olmuşlardır.

Türkçede Boğdan Prenslığı olarak bilinen ilk Moldova Devleti 'Tara Moldovei' adıyla XIV. Yüzyılda kurulur, 1457 yılında başa geçen Ştefan cel Mare sayesinde Osmanlı İmparatorluğu dâhil birçok güçlü devlete karşı koyabilecek duruma gelir. Ancak daha sonra Osmanlı yine de Prenslığe boyun eğdirmeyi başarır ve XVI-XVIII yüzyılları arasında Osmanlı İmparatorluğu dâhilinde bir Prenslık olarak kalır. 1787-1791 yılları arasında Rusya ile yapılan ve Yaş Antlaşması ile sonuçlanan savaş sonrasında Moldova Prenslığının bir bölgesi olan Dinyestr nehrinin sol kıyısı, daha sonra da Besarabya (Bucak) Rusya'nın yönetimine geçer.

1850'li yıllardan sonra Moldova ve Vlahya (Eflak) birleşerek, daha sonra Romanya adını alacak bir devlet kurarlar. 1917'de Moldova Demokratik Cumhuriyeti ilan edilir ve 1918 yılında Romanya ile birleşir. 1924 yılında Ukrayna SSC dâhilinde bir Moldova Özerk Cumhuriyeti kurulur. II. Dünya Savaşı sırasında Alman Nazi ordularının bölgeden atılması sonrasında imzalanan Molotov-Ribbentrop Paketi uyarınca Romanya, Besarabya ve Kuzey Bukovina bölgelerini Sovyetlere iade etmek zorunda kalır, bunun sonucunda da Moldova Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti kurulur.

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin dağılmasıyla 1991 yılında bağımsızlığını ilan eden Moldova, günümüzde bağımsız bir devlet olarak

varlığını sürdürmekte, yaklaşık 3 milyon 555 bin nüfusuyla, Sovyetlerden ayrılrken çökmüş olan ekonomisinin sorunlarıyla başa çıkmaya ve kalkınmaya çalışmaktadır.

Yüzölçümü 33.846 km² olan Moldova, içinde Gagauz Özerk Bölgesi ile 1989 yılından bu yana özel statü elde etmek için uğraşan, ancak şartları Moldova yönetimi tarafından kabul edilmeyen ve sonuç olarak bir türlü bir çözüme kavuşturulamayan Transdinyestr (Moldovaca: Transnistria) bölgesini barındırır. Gagauz Özerk Bölgesi kendi yasama ve yürütme organlarına sahip olup, içişlerinde kendi kanunlarıyla, dış ilişkilerinde ise Moldova Anayasasına uygun biçimde yönetilebilirken Transdinyestr bu tür haklara sahip olmadığı halde, Moldova yönetimini reddetmekte, hem içte hem dışta bağımsız olduğunu iddia etmektedir.

2. TOPLUMSAL YAPI

Nüfus bakımından dünyanın 132. ülkesi olan Moldova, 2014 verilerine göre nüfusu sadece 3.553.882 (Factbook, 2015) olmasına rağmen, Moldovalılar dışında birçok farklı ulusun da yaşadığı bir ülkedir. Nüfusun yaklaşık %75'ini asıl Moldovalıların oluşturduğu Moldova'da bunların yanı sıra %8,4 oranında Ukraynalı, %5,9 Rus, %4,4 Gagauz, %2,2 Romen, %1,9 Bulgar ve %2,2 civarında Alman, Yahudi, Polonyalı, Beyaz Rus gibi halklar da yaşamını sürdürmektedir. Ancak, ekonomik durumun iyi olmamasına bağlı olarak vatandaşların yurtdışına gitmesiyle nüfus azalma eğilimi göstermektedir.

Nüfusun yaklaşık %21'i, yani yaklaşık 721.000 kişi, başkent ve en büyük şehir olan Kişinev'de yaşamaktadır. Şehirleşme % 44,9 civarında olan ülkede kırsal kesim nüfusun % 55,1'ini oluşturmaktadır.

Moldova'nın resmi dili Moldovaca (kökeninde Romence ile aynı dildir) olmakla birlikte, Sovyetler döneminden gelen bir alışkanlıkla nüfusun büyük çoğunluğu tarafından Rusça da konuşulmakta olup, farklı ulusların ortak temas dili statüsüne sahiptir. Türk kökenli bir halk olan Gagauzların ağırlıklı olarak yaşadığı Gagauz Özerk Bölgesinde Moldovaca ve Rusçanın yanı sıra Gagauzca da resmi dil olarak kullanılmaktadır.

Moldova nüfusunun %93'ü Ortodoks Hristiyan, %1'i Baptist, %0,4 ateist, %1,2 diğer Hristiyanlardır. 2014 verilerine göre toplam nüfusun yaklaşık % 17,7'sini 0-14 yaş, % 14,2'sini 15-24 yaş, % 43,9'unu 25-54 yaş, % 13,1'ini 55-64 yaş ve % 11'i 65 yaş üstü grubu oluşturmaktadır (Factbook, 2015).

3. MOLDOVA'NIN DEVLET YAPISI

Tarihsel gelişim süreci boyunca birkaç kez devlet kurma teşebbüsünde bulunan, ancak defalarca başka devletlerin himayesi veya emrine giren Moldova, bu adını kullanarak ilk kez XIV. Yüzyılda kurulmuştur. Sonraki asırlar boyunca, başka devletlerin emrinde bulunduğu dönemlerde bile adını, dilini ve kültürünü korumayı başarabilmiştir. 1791 yılında Osmanlı İmparatorluğu ile Rusya arasında imzalanan Yaş Antlaşması gereğince o dönemde Osmanlı'nın emrinde bir prenslik olan Moldova'nın Besarabya bölgesi Rusya'ya verilmiş, 1812 yılında ise o bölgenin tamamı devredilmiştir.

1917 yılında tekrar bağımsız bir devlet kurma çabasına giren Moldova, Moldova Demokratik Cumhuriyeti ilan eder, ancak 1918 yılında Romanya ile birleşir. Bu birleşme 1944 yılına kadar devam eder. Molotov-Ribbentrop Pakti'nin imzalanmasıyla Romanya, Besarabya ile Kuzey Bukovina bölgelerini Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğine bırakmak zorunda kalır ve böylece Moldova Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti kurulur. SSCB'nin 1991 yılında dağılmasıyla 27 Ağustos 1991 tarihinde Moldova bağımsızlığını ilan eder ve yönetim şekli olarak cumhuriyeti benimser. O günden başlayarak günümüze kadar geçen yaklaşık 25 yıllık bir süreç içerisinde Moldova Cumhuriyeti, bağımsız bir devlet olarak varlığını sürdürmektedir.

Bağımsızlığını ilan eden Moldova, üniter bir devlet olduğunu ve yönetim biçimi olarak Parlamenter Cumhuriyeti seçtiğini ilan eder. 1994 yılında referandum yoluyla kabul edilen Moldova Cumhuriyeti Anayasasında güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiş olup, yasama görevi Parlamento, yürütme görevi devlet başkanı ile Bakanlar Kurulu, yargı görevi ise bağımsız mahkemeler tarafından yerine getirilmektedir. İdari bakımdan ise Moldova 32 bölge (il), 5 municipiu ve 1 özerk bölgeden oluşmaktadır.

3.1. Yasama

Moldova'nın 1991 yılında bağımsızlığını ilan ettikten sonra hazırlanarak 1994 yılında halkoylamasına sunulmuş kabul edilen Moldova Cumhuriyeti Anayasası uyarınca yasama görevi 101 üyesi bulunan parlamento tarafından yerine getirilmektedir. Çoğulculuk ilkesi kabul edilmiş olan ülkede parlamenter seçimler 4 yılda bir yapılmaktadır, ancak savaş veya olağanüstü hallerde bu süre uzatılabilmektedir.

Parlamento seçimleri genel ve gizli oy prensiplerine göre yapılmaktadır. Seçimlere, 18 yaşını doldurmuş vatandaşlar katılabilmektedir. Parlamento

seçilen üyelerin seçim mazbataları, Anayasa Mahkemesi tarafından onaylandıktan sonra geçerlilik kazanmaktadır. Parlamento başkanı, milletvekilleri tarafından yapılan gizli oylama sonucunda çoğunluk oyunu alan kişi seçilir ve yasama dönemi boyunca bu görevde kalır.

Yeni seçilmiş olan Parlamento, seçimlerden sonra 30 gün içinde devlet başkanı tarafından göreve çağırılır. Yeni Parlamento göreve başlayana kadar eskisi görevine devam eder. Geçiş döneminde Anayasada ve kanunlarda herhangi bir değişiklik yapılamaz, yeni kanun çıkarılamaz ve yürürlükteki kanunlar kaldırılamaz. Ancak, önceki yasama döneminde getirilmiş kanun teklifleri yeni Parlamento tarafından gündeme alınır.

Parlamento olağan olarak iki dönem şeklinde toplanır. Birinci dönem şubat ayında başlayıp en fazla temmuz sonuna kadar devam eder, ikinci dönem ise eylülde başlayıp en geç aralık sonuna kadar. Parlamento, devlet başkanı, Parlamento başkanı veya Parlamentonun 1/3 oranındaki milletvekili tarafından olağanüstü de toplanabilir.

3.2. Yürütme

Moldova Cumhuriyeti'nin yürütme görevi, ülkenin iç ve dış politikalarının belirlenmesi ile genel ve yerel yönetim alanlarındaki görevlerin yerine getirilmesi ile yükümlü devlet başkanı ile Bakanlar Kurulu'na aittir. Bu görevleri, Parlamento tarafından belirlenmiş olan programa göre yerine getirirler.

İlk devlet başkanları 1990 ve 1997 yıllarında genel seçimle işbaşına geldiği halde, daha sonra Anayasada yapılan değişiklikle Parlamento tarafından seçilmeye başlamışlardır. Günümüzde, 40 yaşını doldurmuş, seçme hakkına sahip, en az 10 yıldır Moldova'da kesintisiz olarak yaşayan ve devlet dilini (Romence) bilen herhangi bir Moldova vatandaşı devlet başkanlığına seçilebilir. Bunun için Parlamento'da gizli oyla yapılan seçim sonucunda milletvekili oylarının 3/5'ini almış olması gerekmektedir. Adaylardan hiçbirinin yeterli oy alamaması durumunda en yüksek oy alan iki kişi arasında ikinci tur seçim yapılır. İkinci turda da yeterli oy alınamaması durumunda üçüncü tur gerçekleştirilir. Bunun sonucunda da adayların hiçbirinin seçilememesi durumunda mevcut devlet başkanı Parlamentoyu fesheder ve genel seçim tarihini belirler.

Seçilen devlet başkanının görev süresi 4 yıldır ve en fazla 2 kez bu göreve seçilebilir. Seçim sonuçları Anayasa Mahkemesi tarafından onaylandı-

tan sonra geçerlilik kazanır. Devlet başkanlığı görevi onaylanan yeni seçilmiş başkan, onay işleminden sonra en geç 45 gün içinde göreve başlamak zorundadır.

Seçimlerin gerçekleşmesinden sonra devlet başkanı bir milletvekilini hükümet kurmakla görevlendirir. Başbakan görevini üstlenen bu kişi, Bakanlar Kuruluna seçtiği kişilerle birlikte hükümet programını oluşturarak 15 gün içinde bunu güvenoyu almak üzere Parlamento'ya sunar. Güvenoyunun alınıp ant içme ile hükümet görevine başlar.

Hükümetin belirlediği iç politika doğrultusunda genel ve yerel idareyi yürütmek üzere ülkede 16 bakanlık kurulmuş durumdadır. Bunlar merkez ve taşra teşkilatı şeklinde örgütlenmiş olup ülkenin tamamını kapsamaktadır.

3.3. Yargı

Moldova'da yargı görevi güçler ayrılığı ilkesi doğrultusunda bağımsız mahkemeler tarafından yerine getirilmektedir. Genel görevli ilk derece mahkemeleri, itirazları inceleyen üst derece mahkemeleri ve en üstte Anayasa Mahkemesi yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesi, ikisi Parlamento, ikisi Bakanlar Kurulu, ikisi de Yargı Yüksek Konseyi (Moldovaca: Consiliul Superior al Magistraturii) tarafından altı yıl süreyle görev yapmak üzere seçilen altı üyeden oluşmaktadır. Bunlar kendi aralarında yapılan gizli oylama ile 3 yıl için bir başkan seçerler. Çıkarılan kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyen, devlet başkanının görevden ayrılması ve hükümetin düşmesi gibi konularla ilgilenen Anayasa Mahkemesinin verdiği hükümler kesindir ve kararlarına karşı yargı yolu kapalıdır.

4. İDARİ YAPI VE YEREL YÖNETİM

Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasında bağımsızlığını ilan eden Moldova Cumhuriyeti, bir süre (1991-1998 yılları arasında) o dönemde mevcut idari yapıyı korumaya devam eder. Ancak, 1998 yılında Parlamento'dan geçen bir kanunla ülke 9 bölgeye bölünür. İdari bakımdan yetersiz kalması nedeniyle ancak 2002 yılına kadar devam ettirilebilmiş olan bu bölünme şekli, 2003 yılının ilk haftalarında tekrar ele alınarak günümüz haline getirilir. Şu anda Moldova idari bakımdan 32 bölge (il), 5 municipiu (özel statülü şehir,

Türkiye'deki Büyükşehir uygulamasının bir benzeri) ve 2 özerk idareli bölge şeklinde bölünmüş durumdadır.

4.1. Bölgeler

Sovyetler Birliği döneminde bölgelere (rayon) ayrılmış olan Moldova, bağımsızlığını ilan ettikten bir süre sonra idari yapılanmada da birtakım değişikliklere giderek bölge sayısını değiştirip bunlara, Sovyet döneminden önceki Moldova devletinde ve Romanya'da kullanılan 'judets' ismini kullanmaya başlar. Ancak bu uygulama istenilen sonuçları veremediğinden 2002 yılında gerçekleşen seçimlerden sonra Moldova Komünist Partisi'nin de parlamentoda çoğunluğu bularak tek başına hükümet kurmasıyla geriye dönüş yapılır ve bölgeler yeniden düzenlenerek günümüz haline getirilir. Şu anda Moldova idari açıdan 32 bölgeye sahiptir.

Bölgeler genellikle bir şehir ve çevresinde bulunan kasabalar gibi daha küçük yerleşim birimlerinden meydana gelmektedir. Buradaki yerel yönetim, bölgenin merkezi olan şehirde bulunan yönetim ve idare birimlerinden ve diğer yerleşim birimlerinde bulunan bunların uzantılarından oluşur. Her yerleşim birimi bir belediyeye sahip olup, belediye başkanları ile idare kurulları tarafından idare edilmektedir. Bütün yerleşim birimlerinin başkanları ile idare kurulları, il merkezinde bulunan koordinasyon kuruluna ve bunun bağlı olarak çalıştığı il genel kuruluna karşı sorumludur.

Belediye başkanları ile idare kurulları, buralarda yaşayan halkın temel ekonomik, sosyal, kültürel, sıhhi ihtiyaçlarını belirleyerek belediyelerin görev alanına giren işlerden sorumlu ve bunlarla ilgili kararlar alıp uygulamaya yetkilidir.

4.2. Municipiu

Municipiu (büyükşehir) uygulaması ilk defa, bu statünün 1995 yılında başkent Kişinev'e verilmesiyle başlamıştır. 14 Ocak 1995 tarihinde yürürlüğe giren 7 Aralık 1994 tarihli 'Moldova Cumhuriyeti'nin Bölgesel İdari Yapısı Hakkında Kanun' uyarınca, 'Municipiu, ülkenin ekonomik, sosyal, kültürel, bilimsel ve idari bakımdan büyük öneme sahip olan şehirdir'. Aynı yıl içinde Belts, Bender ve Tiraspol şehirlerine aynı statü verilir.

1998 yılında Moldova'da bölgesel idare alanında yapılan reform sonucunda bölgelerle ilgili birtakım değişiklikler yapılır ve aynı zamanda municipiu statüsü verilen şehir sayısı 14'e yükselir. Ancak 2002 yılında yapılan

genel seçimlerde Moldova Komünist Partisi oy çoğunluğunu elde edip iktidara gelince yapılan bu reformda geri dönüş yaşanır, bölgesel yönetimlerde daha önce var olan sisteme dönülür, municipiu statüsü sahip şehirlerin sayısı ise başta Kişinev olmak üzere 5'e düşürülür. Aynı zamanda, municipiu kavramının tanımı da biraz genişletilerek 'Municipiu, ülkenin ekonomik, sosyo-kültürel, bilimsel, siyasi ve idari bakımdan özel önemi haiz, önemli sanayi ve ticaret merkezi olan, eğitim, sağlık ve kültür kurumlarına sahip şehirdir' şeklini alır.

Municipiu olan şehirlerin idare organları, Belediye Meclisi ve Belediye Başkanından oluşur. Kişinev'in belediye başkanı, Kişinev'e bağlı olan yerleşim birimlerinden sorumlu, belediye meclisine bağlı olarak çalışan komisyonların başkanıdır aynı zamanda. Belediye meclisi üye sayısı, municipiu nüfusu oranında belirlenir ve görev süreleri 4 yıldır. Yaklaşık 732 bin nüfusa sahip olan Kişinev için bu sayı 51'dir.

Belediye başkanı da, meclis üyeleri gibi 4 yılda bir yapılan seçimle işbaşına gelir ve teklifi üzerine meclis tarafından seçilen 3 (Kişinev için 4) yardımcısını belirler. Belediye başkanlığı, belediye başkanının idari organıdır ve burada çalışanlar kamu personeli sayılır.

Moldova'nın bölgesel idari yapısında önemli yere sahip olan municipiu uygulamasının yanı sıra yukarıda da değinildiği gibi bir şehir ve çevresindeki daha küçük yerleşim birimlerinden oluşan bölgeler de mevcuttur. Buraların yönetimi belediye başkanları, belediye meclisleri ve belediye idare kurulları tarafından yerine getirilmektedir.

4.3. Devlet Kançılıyası

Moldova kanunlarına göre yerel yönetimler, mali açıdan özerkliğe sahip olup, kendilerine bağlı olan bölgeleri ilgilendiren konularda yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere kanunlara uygun şekilde kararlar alma ve bunlar için harcamalarda bulunma hakkını haizdir. Bu özerklik, aynı zamanda, yerel yönetim organlarının organizasyonu ve işlemesi konusunu da kapsamaktadır.

Bununla beraber, seçimle işbaşına gelen yerel yönetim birimlerinin, özerklik konusunun Moldova'nın merkezi yönetiminin denetimi dışına çıkarak genel kanunlara aykırı davranmasını önlemek amacıyla, merkezi başkent Kişinev'de olan ve diğer bölgelerde ihtiyaca göre alt birimleri bulunan bir Kançılıya kurumu oluşturulmuştur. Kançılıya'nın kuruluş nedeni ve amacı, yerel yönetim birimlerinin aldığı kararların ihtiyacı karşılamaya yö-

nelik olup olmadığını ve gerçekleştirdiği işlerde kanunlara uygun davranıp davranmadığını denetlemek; belli aralıklarla denetleme ve incelemelerde bulunarak, alınan kararların veya gerçekleştirilen işlemlerin kanunlara aykırı bulunması durumunda bunların düzeltilmesini veya iptalini istemek ve gerektiğinde soruşturma açarak durumu İdare Mahkemesi'ne sevk etmektir.

Yerel yönetim biriminin sekreteri tarafından her ayın 10. gününe kadar Kançılaryaya bürosuna, önceki ay alınan tüm kararların gönderilmesi üzerine, sözü geçen kararların kanunlara uygunluğu denetlenerek rutin kontrol gerçekleştirilmektedir. Ancak, belediye başkanı veya yönetim biriminin sekreteri, alınan kararın kanunlara aykırı olduğunu düşünmesi durumunda, o kararın alınmasından itibaren 30 gün içinde Kançılaryaya bürosuna başvurarak kararın iptalini isteyebilir. Aynı şekilde, yerel yönetim birimi tarafından alınan bir karar sonucunda haklarına veya menfaatlerine aykırılık olduğunu düşünen vatandaşlar da, gerekçelerini ortaya koyarak, kararın iptali talebiyle Kançılaryaya bürosuna başvuruda bulunabilirler.

Kontrol sonucunda yerel yönetim birimince alınan kararın veya yapılan işlemin yanlış olduğuna karar verilmesi durumunda Kançılaryaya, kararın veya işlemin kısmen veya tamamen iptal edilmesi veya değiştirilmesi için geri göndermektedir. Aksi takdirde, karar İdare Mahkemesi'ne sevk edilmektedir.

5. ÖZERK BÖLGELER

5.1. Gagauz Yeri Özerk Bölgesi

1990'ların başında Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birçok bağımsız devlet ortaya çıktı, bazılarının içinde ise, özellikle etnik zeminde, özel yönetim bölgeleri de kurulabildi. Moldova'nın güney bölgesinde yerleşik yaşayan Gagauzlar, bu tür bir özerk yönetim ayrıcalığı elde edebilmiş olan halklardan birisidir (Bayram, 2015).

İlk defa 1980'lerin sonunda sesini duyurmaya başlayan Gagauzların talepleri, 1992 yılında barışçıl bir şekilde çözülen krizin ardından Moldova Cumhuriyeti yönetimi tarafından kabul edildi ve 1994 yılında halkoylaması ile kabul edilen Anayasa ile de resmiyet kazandı. Anayasa'da ve ilgili kanunlarda belirtildiği üzere, Gagauz Yeri Özerk Bölgesi, kendi Parlamentosu (Halk Topluğu) ve Başkanı tarafından yönetilir. Bu yönetim, Gagauzların yoğun olarak yerleşik olduğu şehirlerle çevredeki köy ve diğer yerleşim birimlerini kapsar. Bu şehirler, Ceadır-Lunga, Volkanuş ve aynı zamanda bölge-

nin başkenti statüsünde olan Komrat'tır. Gagauz Yeri'nin yönetimi, başkent Komrat'ta bulunmaktadır.

İlgili kanunlar uyarınca, Gagauz Yeri Özerk Bölgesi, bölgede yaşayan halkı ilgilendiren konularda siyasi, ekonomik ve kültürel alanlarda kararlar alma hakkına sahiptir (Bayram, 2015). Bu kararları Halk Topluğu ve Bölge Başkanı almaya ve uygulamaya yetkilidir. Moldova Anayasasında öngörül-müş tüm hak ve özgürlükler, bölge halkı için de geçerlidir. Aynı zamanda, Moldova Cumhuriyeti statüsünde herhangi bir değişikliğin meydana gelmesi durumunda Gagauz Yeri halkı kendi siyasi durumunu belirlemede serbesttir.

5.1.1. Halk Topluğu

Halk Topluğu (Gagauz Yeri Parlamentosu), 4 yılda bir gerçekleşen genel seçim sonucunda her 5 bin kişi için bir milletvekili olacak şekilde oluşturulur, toplamda 35 milletvekili vardır. 21 yaşını doldurmuş ve seçim döneminde aday olduğu bölgede yaşayan her Moldova vatandaşı milletvekili seçilme hakkına sahiptir. Yeni seçilmiş Halk Topluğunun ilk oturumunda bir başkan ve vekilleri seçilir. Bu vekillerden birinin, başka bir etnik kökenden olma şartı vardır. Halk Topluğu, 8 daire halinde çalışır. Bölgesel idare ile ilgili kanunlar, Halk Topluşunda yapılan oylamalarda 2/3 çoğunlukla kabul edilir. Kabul edildikten sonra Başkan'ın onayına sunulan ve 10 gün içinde Başkan tarafından onaylanan kanunlar, yine 10 gün içinde Moldova Parlamentosu ve Hükümetine bildirilmek zorundadır.

5.1.2. Başkan ve Yürütme

Gagauz Yeri Özerk Bölgesi'nin en yetkili kişisi ve yerel idare organlarının başı, Başkan'dır. Başkan, 4 yılda bir gerçekleştirilen genel seçimle işbaşına gelir. Gagauz dilini bilen 35 yaşını doldurmuş her Moldova Cumhuriyeti vatandaşı başkan olarak seçilebilir. Yürütme görevi, Başkan'la birlikte Başkan'ın teklifi üzerine Halk Topluğu tarafından çoğunluk oyu ile oluşturulan Yürütme Komitesi eliyle yerine getirilir.

6. TRANSNİSTRİA (TRANSDİNYESTER)

Moldova Cumhuriyeti'nin bölgesel idari yapısı ile ilgili kanunda adı geçen özerk bölgelerden bir diğeri de Transnistria'dır. Transnistria, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlığını ilan eden, ancak bağımsızlığı

Moldova Cumhuriyeti tarafından olduğu kadar uluslararası da tanınmamış bir bölgedir. Adını, Dinyester nehrinden alır. Bölgede yaşayan halkın çoğunluğu etnik köken bakımından Rus olduğundan, Rusya bölgedeki gergin duruma el koyarak bölge halkının istekleri doğrultusunda çözülmesi için çaba harcamış, ancak herhangi bir çözüm bulunamamıştır. Moldova Cumhuriyeti Bölgesel İdari Yapısı Hakkında Kanun uyarınca Transnistria'nın büyük bir kısmı özerk idari yapıya sahip bir bölge olarak geçer, daha küçük kısmı ise municipiu statüsünü haiz Bender şehrinin bir parçasını oluşturur.

Her ne kadar tanınmamış olsa da Transnistria, kendi Anayasası, yasama, yürütme ve yargı organları olan bir bölgedir.

5 yılda bir yapılan genel seçimle işbaşına gelen devlet başkanı ve kendisinin gerekli gördüğü sayıda seçilen Bakanlar Kurulu yürütme görevini yerine getirir. Bakanlar Kurulu, bakanlardan veya bakan olmayıp, kamu kurumlarının genel müdürleri görevinde olan ve Bakanlar Kurulu'nda görev aldıkları sürece bakanlık statüsüne sahip kişilerden oluşur.

Yasama yetkisi, Üst Komite eliyle kullanılır. Başkanlık seçimi gibi bu da 5 yılda bir gerçekleştirilen genel seçim sonucu işbaşına gelir ve 43 üyeden oluşur. Üst Komite, yasama ile ilgili her türlü görevi yerine getirir. Aynı zamanda, Devlet Başkanı'nı güvensizlik oyu ile düşürme yetkisine sahiptir.

Yargı görevi, bağımsız mahkemeler ve üst derece mahkemeler eliyle yerine getirilir.

SONUÇ

İlk defa antik çağlarda kendinden söz ettiren Moldova halkı, tarihsel süreç içerisinde farklı dönemlerde güçlü devletler kurabildiği gibi, dönem dönem başka devletlerin emri veya himayesinde de bulunmuştur.

Herodot'un yazılarında Daklar veya Geto-Daklar adıyla geçen bu halk, XIV. Yüzyılda Moldova adını kullanarak ilk defa küçük prenslikleri birleştirmeyi başarır ve Moldova Prensiği kurulmuş olur. Farklı devletlerle yapılan savaşlar sonucunda toprakları kâh genişlemiş kâh küçülmüş olan Moldova, XIX. Yüzyıla gelindiğinde günümüz haline çok yakın bir hal almış durumdaydı. 1812 yılında gerçekleşen Osmanlı-Rus savaşı sonrasında, o dönemde Osmanlı Devleti'ne vergi ödemekle yükümlü Moldova Prensiğinin güney bölgesi, Rusya'ya verilir. Yaklaşık 100 yıl kadar sonra bu bölge doğrudan Moldova yönetimine iade edilir.

XX. yüzyılda oldukça hızlı değişimler yaşayan Moldova önce Romanya'ya bağlanır, sonra Romanya'dan alınarak Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'ne bağlanır ve buradaki cumhuriyetlerden biri olur. En son 1990'lı yılların başında nihayet bağımsızlığına kavuşur ve kendi başına yetmeye çalışan, demokratik bir cumhuriyet olur Moldova.

Çok küçük bir ülke olmasının ve Sovyetler döneminde – tüm diğer bağlı ülkelerde olduğu gibi – merkeze bağlı konumda yaşamış olmanın bir sonucu olarak dağılma döneminde Moldova çökmüş bir ekonomiyle ortada kalır. Ne doğal kaynakları vardır, ne de kendi kendine çalışmalarına devam edebilecek sanayisi. Tek zenginliği, verimli toprakları ve tarıma elverişli iklimiyle çalışkan halkıdır. Çöken ekonominin toparlanması uzun sürmüştür. Halen kişi başına düşen gelir yıllık yaklaşık 3000\$ olan Moldova, Dünya Bankası tarafından 2005 yılında Avrupa'nın en fakir ülkesi kabul edilmiştir. Ekonomik durumu iyi olmayan ülkenin nüfusunun %25'e yakın kısmı yurtdışında çalışmaktadır.

Moldova'nın merkezi ve yerel yönetimi, demokratik cumhuriyet yönetim şekli ile bağdaşacak şekilde kurumlaşmış durumdadır. Buna göre, ülkede özgür ortamda gerçekleşen genel seçimle işbaşına gelen bir Parlamento, bu parlamentonun seçtiği bir devlet başkanı ve merkezi yönetimin belirlediği ilkeler doğrultusunda yönetimi gerçekleştiren yerel yönetim kurumları bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- Bayram, Yuliana (2015) “Tarihte İlginç Bir Örnek: Gagauzlar ve Gagauz Yeri”, İdarecinin Sesi, Nisan-Mayıs-Haziran 2015, Sayı: 165/64-66.
- Herodotus (1859) - *The Ancient History of Herodotus By Herodotus*, New York: Derby & Jackson.
- Mică enciclopedie de istorie universală (1988)- București: Editura Politică, pg. 284
- Constantiniu, Florin (1991) Op. cit. România și pactul Ribbentrop – Molotov.
- Biroul Național de Statistică (Labour Force Survey) (2013) Migrația Forței de Muncă, Chișinău (Kişinev).
- Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, (2012)- Propunerea de politică publică privind dezvoltarea urbană echilibrată în Republica Moldova. Chișinău,
- Конституция Республики Молдова ст. 13 пункт (1) (Moldova Cumhuriyeti Anayasası Bölüm 13 Fıkra 1).
- Закон №. 3465 от 01.09.1989 О функционировании языков на территории Молдавской ССР (Moldova Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinde ki Diller Hakkında 3465 Sayılı Kanun).
- Постановление № 36 от 05.12.2013. Конституционный суд Республики Молдова (5.12.2013) (05.12.2013 Tarih ve 36 Sayılı Moldova Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Kararı).
- Moldova Cumhuriyeti (2015)https://ro.wikipedia.org/wiki/Republica_Moldova(05.08.2015)
- Moldova (2015) <https://ru.wikipedia.org/wiki/Молдавия>(05.08.2015).
- Moldova'nın Devlet Yapısı https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B9_%D0%9C%D0%BE%D0%BB%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%B8(05.08.2015).
- Factbook (2015) “People and Society, Moldova” <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/md.html>(15.11.2015).
- Moldova'nın siyasi yapısı (2015)<http://www.md.spinform.ru/stroi.html>(05.08.2015).
- Moldova Hükümeti (2015) https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%9C%D0%BE%D0%BB%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%B8(05.08.2015).
- Moldova devlet başkanı (2015) https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82_%D0%9C%D0%BE%D0%BB%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%B8(05.08.2015).

Wikiro (2015) “Bölgesel idari yapı” https://ro.wikipedia.org/wiki/Organizarea_administrativ%C4%83_a_Republicii_Moldova (05.08.2015).

Moldova Anayasası (2015) <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>(05.08.2015).

Municipiu (2015) “Municipiu”https://ro.wikipedia.org/wiki/Municipiile_Republicii_Moldova<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312874&lang=1>(05.08.2015).

Gagauz Yeri'nin Özel Statüsü Hakkında Kanun (2015) <http://halktoplushu.md/index.php/zakon-ob-osobom-pravovom-statuse-gagauzii> (05.08.2015)

NORVEÇ

Biröl EKİCİ

YÖNETİCİ ÖZETİ

Norveç, Kuzey Avrupa'da anayasal monarşi ile yönetilen parlamenter ve demokratik bir devlettir. 400 yıl Danimarka yönetiminde kaldıktan sonra 1814-1905 yılları arasında İsveç'le birlik oluşturmuştur. Anayasası 1814 tarihlidir ve aynı yıl parlamenter sistemi kabul etmiştir.

1960'lı yıllarda Norveç sularında petrolün bulunmasıyla ekonomisini çok güçlendirmiştir. 2012 rakamlarına göre 98.780 ABD Doları kişi başına milli geliriyle kişi başına gelir açısından dünyanın en üst sırasındaki ülkeler arasında yer almaktadır. Fakirlik, okuryazarlık, yaşam süresi, eğitim ve gayri safi milli hasıla dikkate alınarak hazırlanan ve 177 ülkenin sıralandığı İnsani Gelişim Endeksinin 2009-2012 yılları arasında en başındadır.

Norveç'te yasama yetkisi Büyük Meclise aittir fakat uygulamada hükümete ve Büyük Meclise (Storting) aittir. Ülkede geniş bir uzlaşma kültürü hakim olduğundan kararlar hep uzlaşma ile alınmaktadır. Son yıllarda başbakanın süper yıldız olma rolü zayıflamış, meclis daha da güçlenmiştir. 2009 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden sonra Büyük Meclis tek kanatlı hale gelmiştir. Seçimler 4 yılda bir yapılır, ara seçim yapılamaz ve meclis feshedilemez. Norveç Meclisi İskandinavya'daki en güçlü parlamentodur. Parlamenterler Büyük Mecliste parti grubuna göre değil temsil ettikleri illere göre birlikte otururlar.

Norveç'in kuzeyinde yaşayan Sami Halkı yerli halk olarak tanımlanmış ve parlamento kurma hakkı verilmiştir. Kültürel özerkliğin sembolü olarak kurulan parlamentonun 39 üyesi vardır.

Yürütme yetkisi Kral ve hükümet tarafından kullanılır. Günlük dilde Hükümet ifadesi iki anlamda kullanılmaktadır. Anayasa gereğince önemli konular Kralın başkanlığında başbakan ve kabine üyelerinin katıldığı Devlet Konseyinde kararlaştırılmaktadır. Konsey toplantısı öncesi hükümet üyeleri, Konseyde ortaya konacak politikaları belirlemek üzere tartışmaların yapıldığı ve kararların alındığı bir toplantı yaparlar. Bu toplantı hükümet toplantısı adını almaktadır. Kralın başkanlığındaki toplantıda soru sorulmaz ve tartışma yapılamaz. Son yıllarda Devlet Konseyine taşınan konular oldukça azaltılmıştır.

Ülkede demokrasi ve refah devleti güçlüdür. Başbakan ülke yönetiminde etkindir. Fakat uzun yıllardır azınlık koalisyon hükümetleri ülkeyi yönetmektedir. Kralın yetkileri semboliktir. Düzenleyici kurumların sayısı oldukça fazladır.

Ülkede yönetim, ulusal, il ve belediye seviyesi olmak üzere üç seviyedir. Yerel yönetimler, yerel demokrasi çok güçlü olmasına rağmen Anayasa'da yer almamaktadır. Ancak kanuni dayanağa sahiptir. Yerel yönetim meclisleri isterse geleneksel sisteme dayalı olarak meclis ve genel sekreter şeklinde çalışmakta, isterse kendi meclisinin kararıyla "Parlamentar Modeli" seçerek hükümet gibi çalışabilmektedir. Başkent Oslo, Parlamentar Modeli seçmiştir.

Norveç'te 19 il bulunmaktadır. İllerde Kralın temsilcisi olarak Valiler görev yapmaktadır. Valiler Devlet Konseyi tarafından atanır. Mali gücü zayıflayan ve bütçesi dengede olmayan Belediyeler ROBEK adı verilen bir sisteme kaydolmakta ve bütçe yapmayla ilgili bazı yetkilerini kaybetmektedir. Buraya kaydolan belediyelerin bütçelerinin vali ve merkezi hükümet görevlisi tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu şekilde yerel yönetimlerde mali disiplin kolaylıkla sağlanmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, 18 üye ve bir başkandan oluşur. Mahkemenin esas görevi Norveç Yargı Sistemini düzenlemek, Anayasayı yorumlamaktır.

GİRİŞ

Norveç, Kuzey Avrupa’da parlamenter, demokratik, anayasal monarşi ile yönetilen bir devlettir. İskandinav yarımadasının batı ve kuzeyinde yer alan toprakların yanı sıra Jan Mayen’in kuzey kısımları, Svalbard takımadaları, Güney yarımkürede Bouvet Adası, Kraliçe Maud Adası ve Peter I Adası Norveç’in topraklarını oluşturmaktadır. Ülke toprakların bazı bölgelerinde insan yaşamayan alanlar bulunmaktadır.

Norveç, 400 yıl Danimarka yönetiminde kaldıktan sonra 1814-1905 yılları arasında İsveç’le birlik oluşturmuştur. Mutlak monarşiye son vererek egemenliği halka veren, devlet organları arasında güçler ayrılığı prensibini kabul eden ve kanun önünde eşitlik ile ifade özgürlüğünü getiren Norveç Anayasası 1814 tarihlidir. Aynı yıl parlamento kurulmuş, yasama ile yürütme organları birbirine çok yakın çalışmaya başlamıştır.

I. Dünya Savaşında tarafsız kalan ve II. Dünya Savaşının başında da tarafsızlığını ilan etmesine rağmen Almanya tarafından işgal edilen Norveç, 1949 yılında tarafsız kalmayı terk etmiş NATO’nun kurucu üyesi olmuştur.

1960’lı yılların sonunda Norveç sularında petrolün bulunmasıyla ekonomisi çok güçlenmiştir. Norveç, dünyanın en büyük 5. petrol ve 3. en çok doğal gaz ihracatçısı ülkesidir. Almanya, Fransa ve İngiltere’nin doğalgazını sağlayan ülkelerin başında gelmektedir. Yüksek ihracat geliriyle refah devletin gereği olan sağlık sistemini, yükseköğrenimi ve sosyal güvenlik sistemini desteklemektedir. Norveç toplumu kentleşme, artan eğitim seviyesi, yüksek istihdam düzeyiyle büyük bir dönüşüm geçirmektedir (Rommetvedt, 2005: 17). Nüfusun yarıdan fazlası (2014 yılı itibarıyla 2,631.000 kişi) istihdam edilmektedir. Dünya Bankası tarafından hazırlanan 2012 yılına ait listede 98.780 ABD Dolarlık kişi başına gelire sahiptir. Fakirlik, okuryazarlık, ortalama yaşam süresi beklentisini, eğitim, gayri safi milli hâsıla ve satın alma gücü değerleri açısından 177 ülke ortalamalarını dikkate alan ve 1993 yılından bu yana Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan İnsani Gelişim Endeksi raporuna göre 2009-2012 yılları arasında dünyanın en üst sırasındadır. Yine 2010 yılından 2012 yılına kadar Demokrasi Endeksine göre dünyanın en demokratik ülkesi olarak sınıflandırılmıştır.

Ülkede, kurumsal örgütlenme ve yasalar açısından şeffaflık, dürüstlük ve hesap verebilirlik en üst seviyededir. Rüşvet olaylarına rastlanmaz ve yolsuzluk algısı çok düşüktür. Rüşvete karşı uluslararası bütün anlaşmalar Norveç tarafından imzalanmıştır.

1981 yılında ilk kadın başbakanları Brundtland göreve başlamış ve dünyada çevre hareketinin önemli isimlerinden biri olmuştur. Avrupa Birliğine katılma konusunda 1972 ve 1994 yıllarında yapılan referandumlarda halkın çoğunluğunun yaşam standardı ve ekonomik gelişmişlik bakımından ülkenin daha üstün olduğunu düşünmeleri nedeniyle ret yönünde oy kullanmaları sonucu Norveç AB üyesi olmamıştır. Referandumlarda ret çıkması üzerine Norveç, Avrupa pazarlarına girişi sağlayan Avrupa Serbest Ticaret Bölgesine üye olmuş ve üyeliğini devam ettirmektedir. Nüfusu 5.085.271'dir.

Norveç'in en önemli kültür aracı Nobel Barış Ödülüdür. Her yıl ulusların ve halkların kardeşliği, orduların ve silahların azaltılması ile barış kongreleri düzenlemek için en çok çaba sarf eden kişi veya kuruluşlara Oslo'daki Norveç Büyük Meclisi tarafından seçilen Nobel Komitesi tarafından ödül verilmektedir.

Norveç, Avrupa'nın en gelişmiş ülkelerinden biri olup %100 eğitim-öğretim oranıyla dikkat çeken bir ülkedir. Fakat ülke nüfusunun ortalama yaşı çok hızlı yükselmekte, yaşlı nüfus artmaktadır.

Bu çalışmada, genel hatları ile Norveç Krallığı'nın yönetim sistemi ele alınmaktadır.

1. YASAMA

Norveç'te demokratik gelenek hükümlerinin Danimarka'dan İsveç'e geçiş döneminde hazırlanan 1814 Anayasasıyla başlar. Bu Anayasa ile Norveç Avrupa'nın en demokratik sistemine sahip olmuştur. Erkeklerle genel oy hakkı Norveç'in İsveç'ten ayrıldığı 1905 yılından birkaç yıl önce, kadınlara da 1913 yılında verilmiştir. Parlamentarizm, Büyük Meclisin İsveç Kralı tarafından atanan ve parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmayan kabineden güç istemesiyle ortaya çıkan Anayasa kriziyle güçlenmeye başlamıştır. İsveç'ten ayrılık aynı zamanda demokrasinin de güçlenmesine neden olmuştur. İsveç'ten ulusal bağımsızlık ve demokratik reform isteyen Liberal Merkez Solun 19. yüzyıldan sonra hedefi Norveç Milliyetçiliğinin güçlenmesi olmuştur.

Norveç Büyük Meclis'i (Storting) 1814 yılında kurulmuştur. Büyük Meclis, Norveç Krallığının en yüksek karar organıdır. Norveç Halkının egemenliğini temsil eder. Büyük Meclis vasıtasıyla halk ülkeyi yönetir, yasaları yapar, kamu harcamalarına izin verir, vergi koyar ve hükümet çalışmalarını kontrol eder (stortinget.no, 2014). Büyük Meclisin 169 üyesi vardır.

Anayasaya göre Büyük Meclise ait olan yasama yetkisi uygulamada hükümete ve Büyük Meclise (Storting) aittir. Çerçeve yasa veya yetki yasası kabul edildikten sonra hükümetin veya kamu yönetiminin yasaya uygun olarak tüzük, yönetmelik ve genelge gibi düzenlemeler yapma hakkı vardır. Öyle ki ülkede Büyük Meclisin kabul ettiği yasaların üç katı düzenleme yapılmaktadır (Stortinget, 2013: 17).

Norveç'te milletvekilleri 19 seçim bölgesinden nispi temsil yöntemine göre 4 yılda bir yapılan genel seçimlerle seçilmektedirler. Parlamento feshe-dilemez ve genel seçimler hariç erken veya ara seçim yapılamaz (UN, 2006: 6). Ülkede kural olarak ne genel seçim ne de mahalli idare seçimleri açısından ara seçim yapılmamaktadır. Genel seçimlerde %4 seçim barajı uygulanmakta ve 18 yaşını dolduranlar oy kullanabilmektedir. Parlamentodaki 169 milletvekilinin 150'si illerden parti listesine göre il temsilcisi olarak seçilmektedir. 19'u ise ülke seviyesinde alınan oya göre dağıtılan sandalyeden seçilerek gelir.

Parlamentonun bir başkanı ve 6 başkan vekili bulunmaktadır. Başkanın statüsü parlamento dışında da oldukça yüksektir. Parlamento gündemini başkanlık koordine eder. Başkanlık politik olarak tarafsız kalmaya özen gösterir. Başkanın tarafsızlığını zedeleyecek bir durumun ortaya çıkma ihtimali olması durumunda parti liderleriyle görüşme yapılarak başkanlığın tarafsız kalması sağlanır.

Büyük Meclisin bir konuyu gündemine alıp tartışması için komisyonların hazırlık yapması gerekmektedir. Her bir milletvekili 12 parlamento komisyonundan birinin üyesidir. Daimi komisyonların üye yapısına 37 üyeli Parlamento Seçim Kurulu karar verir. Bu kurulda partiler coğrafi dağılım dikkate alınmakla birlikte nispi olarak temsil edilir. Uygulamada kimin hangi komisyona gireceğine yönelik çalışmaları parti grupları birlikte yapar. Bu ön çalışma yapıldıktan sonra Parlamento Seçim Kurulu parti gruplarının uzlaştıkları şekilde daimi komisyonların üyelerini dağıtır. Komisyonlar 8-18 üyeli olabilir. Her komisyon kendine bir başkan ile birinci ve ikinci başkan vekilini seçer. Bütçe ve Anayasa Komisyonunun iki olmak üzere her komisyonun milletvekillerine yardımcı olmak üzere bir sekreteri vardır. Normal olarak komisyonlar bir konuyu parlamento istediği için çalışırlar. Denetim ve Anayasa Komisyonu kendisi de parlamentodan gelmeden bir konuyu gündemine alıp üzerinde çalışma yapabilir. Çünkü bu komisyon kamu yönetiminin izlenmesinden de sorumludur ve istediği inceleme ve araştırmayı yapabilir. Çalışmaları sırasında komisyonlar bakanlıklardan, kurum ve kuruluşlardan

ve özel sektörden bilgi almak için temsilci çağırabilir. Komisyonlar genellikle çalıştıkları konu üzerinde oybirliği ile karar alırlar ve parlamentoya öneride bulunurlar. Üyeler arasında konu üzerine görüş ayrılığı varsa yorucu tartışmalar yapılır. Bazen komisyonlar iki ya da daha fazla görüşü savunan parçalara bölünebilir. Bu durumda en az sayıda üyenin savunduğu farklı görüş de parlamentoya yapılan öneri raporunun içine konulur.

Norveç hükümetini Büyük Meclis belirler. Belli bir konuda referandum yapıp yapılmamasına da Meclis karar verir. Yasaları yapmak, değiştirmek veya kaldırmak, bütçeyi yapmak, hükümeti ve kamu yönetimini denetlemek, iç ve dış politika konularını tartışmak ve kararlaştırmak parlamentonun görevleri arasındadır.

Parlamento 169 üyenin basit çoğunluğu ile yasa yapmaktadır. Yasa yapma süreci genellikle bakanlıkların taslakları diğer kurumlara görüşe göndermesiyle başlar. Yasadan etkilenen kurumlar, enstitüler, sivil toplum örgütleri taslağa görüşlerini bildirir. Görüşler alındıktan sonra bakanlık taslağa son şeklini vererek Devlet Konseyine sunar. Devlet Konseyinden geçen taslaklar Büyük Meclise gönderilir. Yasa teklifleri bireysel olarak milletvekilleri tarafından yapılabileceği gibi tasarı şeklinde hükümet tarafından da yapılabilir. Kanun teklif ve tasarıları mecliste ilgili olan 12 daimi komisyondan birine gider. Parlamentoda yasa teklif ve tasarısı bir bütün olarak ele alınır. Üç kez görüşüldükten sonra yasa parlamentodan geçerse Devlet Konseyine gönderilir. Yasanın parlamentodan geçtikten sonra kral ve başbakan tarafından konseyde imzalanması gerekmektedir (Stortinget, 2013: 16). Parlamentodan yasalar geçtikten sonra hükümet, ayrıntılı düzenlemelerle yasaları uygular.

Parlamentonun Anayasayı değiştirebilmesi için değişiklik teklifinin seçimlerin yapılmasından sonra ilk üç yıl içinde verilmesi ve bir sonraki seçimle oluşan parlamentonun ilk üç yılı içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Anayasa değişiklikleri meclis üyelerinin en az 2/3'ünün hazır bulunduğu toplantıda en az 2/3'ünün olumlu oyuyla geçer.

2008 yılı Şubat ayında parlamento Anayasada üç değişiklik yapmış, değişiklikler 1 Ekim 2009'da yürürlüğe girmiştir. Parlamento daha önce iki kanatlı (Lagting ve Odelsting) iken yapılan değişiklikle tek kanada dönüştürülmüştür. Daha önce yasalar Odelsting'te ve sonra Lagting'te de kabul edildikten sonra Kral Konseyine onay için giderdi. Yeni düzenleme ile yasa tasarıları asgari üçer gün arayla parlamentoda üç kez oylanmakta ve kabul veya reddedilmektedir.

İkinci değişiklik Yüce Divanın yapısı ve yüce divana gönderilme usulü ve sevkle ilgilidir. Daha önce parlamentonun alt kanadı olan Lagting'ten seçilen üyeler yerine 6 yıllık bir süre için yeni parlamentodan kurul üyesi oluşturulmuştur. Yüce Divan, yeni sistemde 5 Anayasa mahkemesi üyesi ve 6 seçilmiş milletvekilinden oluşmaktadır. Büyük Meclisin genel kurulu savcılık makamı rolünü üstlenmiştir. Daha önce bu yetki Odelsting'e aitti. Değişiklikle beraber kurulan yeni sistemde bakan, milletvekili ve mahkeme üyelerinden yasalara aykırı hareket edenlerin sorumlu tutulmaları daha etkin bir şekilde yapılabilecektir.

Üçüncü değişiklik Parlamentarizmle ilgilidir. Uygulamada olan fakat 1884 yılından bu yana Anayasada bulunmayan parlamentarizm Anayasaya işlenmiştir (Aalberg, 2008: 1092).

Tarihsel olarak politik hayatta ve Büyük Mecliste Norveç İşçi Partisi ve Muhafazakâr Parti baskın bir rol üstlenmiştir. 2013 seçimleri sonucunda parlamentoya 8 parti girebilmiştir. İşçi Partisi (55), Muhafazakâr Parti (48), Terakki Partisi (29), Merkez Partisi (10), Hıristiyan Demokrat Parti (10), Liberal Parti (9), Sosyalist Sol Parti (7), Yeşiller Partisi (1) milletvekiline sahiptir. 2005 yılından bu yana İşçi Partisi iktidardayken 2013 yılında Muhafazakâr Parti ile Terakki Partisi altyapı ve eğitime daha çok kaynak aktarma, vergi indirimi, göçmenlere karşı daha sıkı politikalar uygulama sözü ile parlamentoda çoğunluğu ele geçirdiler ve iktidara geldiler.

Norveç Büyük Meclisinin gücü, Norveç'teki çoğulcu demokrasiye dayalı politikanın güçlenmesine paralel olarak gün geçtikçe artmaktadır. Daha önceleri uzlaşma kültürüne dayalı politik gelenek nedeniyle politika oluşumunda etkin olan özel sektör ve çıkar gruplarının ağırlıkları, dünya çapına yayılan büyük şirketlerin ortaya çıkışıyla kaybolmaya başlamıştır. Çıkar gruplarının sayısında meydana gelen hızlı artış gruplar arası rekabeti artırmıştır. Yürütmenin elinde toplanan kamu gücü gün geçtikçe azalmaktadır. Norveç Büyük Meclisinin gücü de buna paralel olarak artmakta bu durum hükümet karşısında da parlamentonun pozisyonunu güçlendirmektedir. Hükümet her geçen gün elindeki gücün daha fazlasını Büyük Meclisle paylaşmak zorunda kalmaktadır (Rommetvedt, 2005: 11).

Norveç Parlamentosu, son değişikliğe kadar Anayasada yer almasa da İskandinavya'nın en güçlü parlamentosu olarak tanımlanır. 1970, 80 ve 90'lı yıllarda parlamentonun önemi her geçen gün artmıştır. Büyük Meclis, parti kliklerinin ve komisyonların temel taşları oluşturduğu yapının üzerinde yükselmektedir. Parlamentoda güç, muhalefeti ve komisyonları etkilemek-

ten geçmektedir. Parlamento komisyonlarının uygulamada oybirliği ile karar vermesi çok kritik bir süreçtir. Genellikle komisyonlar uzun süre yüz yüze çalışmakta ve çok sayıda konu üzerinde görüşme yapıp birlikte karar vermektedir. Küçük olan komisyonların çalışmaları ya prensipler üzerine, ya teknik bilgiye ya da karşılıklı bedel ödemeye dayanmaktadır. Komisyon üyeleri çok nadir olarak oylama yapar ve çoğunluğun kararına göre hareket eder. Çünkü bir konuda geri adım atarak komisyonla uzlaşan üye daha sonra bu hususu pazarlık konusu yapmaktadır. Aynı fikirde olmasalar da pazarlıklar nedeniyle komisyonlar genellikle oybirliği ile karar alır. Komisyon kararları parlamento kararlarını etkilediği için Norveç parlamentosunun demir üçgenini çıkar grupları, komisyonlar ve alt komisyonlar oluşturmaktadır.

Parlamentar sistemde birçok meclis hükümetin bakanlarını ve bürokrasiyi kontrol edebilmek için bir dizi denetim aracı geliştirmiştir. Parlamentosunun yazılı ve sözlü soruları bunların en başında gelenidir. Parlamentolar böylece yürütmenin kararlarını ve politikalarını izler ve kontrol eder (Rommetvedt, 2005: 49). Bu çerçevede soru sorma Büyük Meclis'in önemli bir denetim aracıdır. Parlamento soruları medyanın ilgisini çekmek ve genel kurulda tartışmalara neden olmak için de kullanılmaktadır. Norveç Parlamentosunda 4 tip soru bulunmaktadır. Gensoru, normal soru, spontan (anlık) soru ve yazılı soru. Spontane soru ve yazılı soru yöntemleri 1996 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Normal soru 1949 yılından bu yana İngiltere Modeli dikkate alınarak kullanılmaya başlanmıştır. Gensoru 1885 yılından beri kullanılır. Parlamentoda haftalık soru saati vardır ve buraya başbakan veya az sayıda bakan katılır. Parlamentodaki soruları cevaplamak için ayrılan zamanda kısa sözlü sorular da sorulmaktadır. Son yıllarda yazılı soru sayısı oldukça artmıştır. Yazılı soruların politik olarak önemi çok fazla kalmamıştır. Bir milletvekili haftada ikiden fazla yazılı soru soramaz. Soruların 6 gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir. Daha çok politik olarak sözlü sorularla hükümet sıkıştırılmaya çalışılır (Rasch, 2011: 384, 386).

Norveç halkının partilere üye olma sayısı son 20 yılda yarı yarıya azalmıştır. Seçimlere katılım oranı da düşmektedir. Belediye seçimlerine katılım oranı %80'lerden %60'lara düşmüştür. Ülkede politikacılara olan güven de azalmaktadır. Seçilmiş yerel meclisler sosyal hizmetler standartlaştırıldıkça daha çok merkezi hükümet talimatnamesiyle karşı karşıya kalmakta, politika alanları daralmaktadır.

Norveç Parlamentosundaki politika oluşturma süreci vatandaşların çok fazla ilgisini çekmemektedir. Bunun nedeni aslında vatandaşların politikaya

ilgisizliğinden değil politikanın kendilerine bir şey sunmasını beklemediklerindenidir. Bunun iki nedeni vardır. Birincisi ülkede yürütme gücü, seçmenin oyunun sonucundan hiçbir şekilde etkilenmeyen kurumlara devredilmiştir. İkincisi partiler arası görüşmeler ve işbirliği sonucu ortaya çıkan azınlık hükümetleri seçimleri önemsiz hale getirmektedir. Azınlık hükümetleri de parlamentoda bütçe ve yasa yapımında güçlü olamamakta, partilere karşı seçmenin güveni gün geçtikçe azalmaktadır. Bürokrasinin veya pazar ekonomisi kurallarıyla çalışan kamu işletmelerinin parlamento veya partiler tarafından kontrol edilmesi mümkün görünmemektedir. Bütün yasaların AB yasalarıyla uyumlu olması zorunluluğu parlamentonun yetki alanını daraltan bir başka husustur (Osterud ve Selle, 2006: 336,37).

Azınlıklara yönelik olarak tanıma politikası çerçevesinde Norveç'in kuzeyinde yaşayan Sami halkı, yerli halk olarak tanınmıştır. Yerli Sami halkının kültürel özerkliğinin sembolü olarak Sami Parlamentosu vardır. Parlamento 1989 yılında Finnmark ilinde açılmıştır. 39 üyesi vardır. Milletvekilleri 4 yıllığına 7 seçim bölgesinden seçilirler. Parlamento, 1964 yılında devlet tarafından kurulan Sami Konseyinin yerini almıştır. Parlamentoda en çok oya sahip olan parti veya koalisyon icra konseyi kurar ve başbakan ile yardımcısını seçer. Sami Parlamentosu Karasjok'ta (ülkenin en kuzeyi) toplanmaktadır. Burası Sami kültürünün önemli merkezi olarak kabul edilmektedir. Sami'lerle hizmet etmek, Sami Gelişim Fonunu kullanmak, Sami dilini geliştirmek ve öğretmek, gelenekleri korumak önemli politika ve hedefleri oluşturmaktadır. Devlet Sami halkına amaçlarını gerçekleştirebilmesi için mali yardımda bulunmaktadır.

2. YÜRÜTME

Yürütme gücü Kral ve hükümet tarafından kullanılır.

2.1. Kraliyet

Norveç Hükümeti, 1905 yılında Danimarka Prensi Carl'a tahtı önermiş, yapılan halkoylamasında monarşinin kurulmasının kabulüyle, Norveç Parlamentosu oybirliği ile Carl'ı Kral olarak seçmiştir. Carl, VII. Haakon unvanıyla bağımsız Norveç'in Kralı olmuş 1957'de ölümünden sonra yerine oğlu Olav, 1991 yılında Olav'ın oğlu V. Herald tahta geçmiştir.

Resmi olarak Kral yürütme gücünü elinde tutmaktadır. Kral V. Harald 1991 yılından beri devletin başı olarak görev yapmaktadır. Parlamenter sis-

teme dayalı hükümet kurulmaya başladığından bu yana Kral, başbakanın ve bakanların atanması ve görevden alınması gibi kesinlikle temsili ve törensel vazifeler icra etmektedir. Parlamento seçimlerinden sonra çoğunluğu elinde tutan parti liderini veya koalisyonun büyük ortağını Kral parlamentonun onayına bağlı olarak başbakan olarak atar.

Devletin başı olarak Kral, Devlet gücünün birleştirici otoritesidir. Büyük Meclisin her yıl yeniden açılışını yapar, Devlet Konseyine başkanlık eder ve Konseyde alınan bütün kararları onaylar. Uluslararası ziyaretleri kabul eder. Ülkeyi temsilen dış ülkeleri ziyaret eder. 1884 yılından önce Kral (İsveç Kralı) hükümeti atayıp alabilirken bu tarihten sonra hükümet Büyük Meclisin güvenoyuna bağlıdır.

Anayasa, Krala önemli yetkiler sunsa da bu güçler Devlet Konseyi tarafından kullanılır. Kralın yetkileri semboliktir. Kral, aynı zamanda başkomutan, kilisenin koruyucusu ve ülkenin birliğinin sembolüdür.

2.2. Devlet Konseyi

Norveç'te günlük dilde Hükümet ifadesi iki anlamda kullanılır: Kralın başkanlığında toplanan Devlet Konseyi ve Başbakanın başkanlığında bakanların katıldığı hükümet toplantısı. Anayasa önemli konuların Kralın başkanlığında toplanan Devlet Konseyinde kararlaştırılmasını hüküm altına almaktadır. Başbakan ve bakanların katıldığı toplantıda ise kralın başkanlığında yapılacak resmi toplantı öncesinde politikalara ilişkin hususlar tartışılmakta ve kararlaştırılmaktadır.

Devlet Konseyi her Cuma saat 11.00'de Oslo Kraliyet Sarayında toplanmaktadır. Bu toplantıdan bir gün önce hükümet toplantısında Devlet konseyinde sunulacak konular tartışılır. Devlet Konseyinde yapılan toplantıda tartışma olmaz. Sadece Kral toplantı esnasında soru sorabilir. Bakanlıklar kendi alanlarıyla ilgili konuları Konseye taşırlar. Kral onay verdiği zaman konu konseyde kararlaştırılmış olur. Resmi olarak bakanların Konseye getirdikleri konular hakkında Kral'ın önceden haberi olmaz.

Devlet Konseyinde görüşülen konular tutanağa geçer. Anayasanın 28. maddesine göre önemli konular Konseyde görüşülür. Bunlar; üst düzey görevlilerin atanması ve azledilmesi, yasa tasarıları, ödenek tahsis tasarıları, Büyük Meclise sunulacak hükümet yasa tasarısı çalışması özetleri, büyük meclisten geçen yasaların onaylanması, Kralın tek başına yapabildiği geçici talimatlardır. Bunların dışında hangi konuların Devlet konseyinde görüşüle-

ceği Konseyin kendi takdirindedir. Önemli konuların Konseyde görüşülmesiyle konu bir bakanın veya bakanla başbakanın kararlaştırmasından çıkar. Konsey tutanaklarını Büyük Meclis inceleyebildiği için Konseyin kararlaştırdığı konular meclisin de incelemesinden geçmektedir.

Son yıllarda Devlet konseyinde görüşülen konular gittikçe azalmaktadır. Bunun sebebi öncesine göre üst düzey görev tanımının değiştirilerek Konsey tarafından atanacak görevli sayısının azaltılması, konseyde alınan kararların alt seviyelere yetki devirleriyle aktarılmasıdır. Kralın Devlet Konseyine katılması artık geçmiş zamanların seremonik mirası olarak görülmektedir (Arter, 2004: 124).

Devlet Konseyinde yapılan görüşmeler haricinde Başbakan Kralla aylık olarak ayrıca bir toplantı yapar.

2.3. Hükümet Toplantısı

Hükümet toplantısı genellikle her hafta Perşembe günü Başbakanlıkta yapılır. Hükümet toplantısının birinci gündemi her zaman ertesi gün yapılacak olan Devlet Konseyinin hazırlıklarının yapılmasıdır. Toplantı öncesinde ve Devlet Konseyi toplantısından sonra hükümet üyeleri öğle yemeğinde birlikte olurlar. Bu yemek konuların gayri resmi olarak da konuşulması fırsatını vermektedir.

Devlet Konseyinde resmi karara dönüştürülmeden bakanların gündeme getirdikleri dahil bütün önemli meseleler hükümet toplantısında görüşülür. Bunun anlamı alınan bütün kararlardan hükümetin topluca sorumlu olmasıdır. Hükümet toplantısında görüşülen hususlarla ve Devlet Konseyine hazırlık çerçevesinde incelenen konularla ilgili varılan kararlar resmi bir statüye sahip değildir. Bu kararlar sadece başbakan ve bakanları politik olarak bağlamaktadır.

Başbakan, başbakanlık ofisi ve başbakanın politik danışmanları hükümet toplantısına bakanlar tarafından 2-3 sayfada özet şeklinde getirilen teklif taslaklarını takip eder. Fakat bakanların getirilen teklifleri tartışmaları esnasında müdahalede bulunmaz. Eğer bir müdahalesi olacaksa bunu politika danışmanları vasıtasıyla yapar.

Norveç Hükümeti en çok zamanı bütçe meselelerini tartışmaya harcar. Bütçe hazırlıkları mart ayında başlar. Ekim ayında Büyük Meclise sunulan bütçeye son şekli ağustos sonu eylül ayı başında verilir.

Hükümet toplantılarının gündemi, toplantıda yapılan görüşmeler ve tutanakları gizlidir.

Pratikte yürütme gücünü başbakan kullanır. Anayasal olarak da yasama gücü hükümet ve parlamento tarafından kullanılır. Fakat yasama her zaman üstündür ve tek kamaralıdır.

Kabineyi Başbakan kurar. Başbakan, geleneksel olarak parlamentodaki partilerin milletvekilleri arasından bakanları seçer. Başbakan hariç kabinede 17 bakan bulunmaktadır.

Bakanlıklar ve yapıları hükümetten hükümete değişmektedir. Monarşik geçmişe bağlı olarak Lüteryan Kilisesi Devlet kilisesi, Evangelik Lüteryan dini de devletin resmi dinidir. Bu yüzden Başbakanın kabine üyelerinin en az yarısından fazlasını Norveç Kilisesine üye olanlar arasından ataması gerekir. Başbakan dâhil 18 bakanın bulunduğu Solberg hükümetinde en az 10 bakanın kiliseye üye olması gerekmektedir. Norveç Kilisesinin ve Devletin ayrılması hususu ülkede yoğun olarak tartışılan bir konudur. 2013 yılından bu yana başbakan Erna Solberg'tir.

Devlet Konseyi (Bakanlar Kurulu), kraliyet sarayında resmi olarak hükümran olan kral tarafından toplanır. Konsey Kral, Başbakan ve bakanlar içerir. 1884 yılından beri parlamentoya karşı sorumlu olan hükümetin Kral tarafından atanması semboliktir. Bakanların Büyük Meclis üyeleri arasından atanması zorunluluğu yoktur.

Başbakanlık Ofisi, Devlet Konseyinin ve hükümetin merkezi bürosudur. Ofisin iki temel görevi vardır: Devlet Konseyine sekreterlik etmek ve hükümet işlerinin koordinasyonunda ve yürütülmesinde başbakana yardımcı olmak.

Daha önce de belirtildiği gibi Norveç, 1884 yılında parlamenter sisteme geçmiştir. Ancak 2008 yılına kadar parlamentarizm hiçbir zaman yazılı olarak Anayasa veya başka herhangi bir belgede yer almamıştır. Kurallar pratik uygulamalarla gelişmiştir. Pratikteki uygulamanın aksine Anayasanın 12. bölümü Krala hala Konseyini Norveç vatandaşlarının en çok oyunu alan kişiler arasından seçme yetkisi vermektedir. Parlamenterizmin Norveç versiyonuna göre hükümetin kurulduktan sonra güvenoyu almasına gerek yoktur. Aksine hükümetin istifası için güvensizlik oyunun parlamentoda sağlanması gerekir. Dolayısıyla hükümetin parlamentoda güvensizlik oyunun oluşacağı durumdan kaçınması gerekmektedir. Belirli bir konuda hükümet politikasına

karşı parlamentoda çoğunluk kaybedilirse hükümetin çekilip çekilmemesi konunun önemine bağlıdır.

1884-1905 yılları arasında ortaya çıkan Anayasal uygulama pratiklerine göre hükümetin değişimi için genel kurallar vardır. Buna göre ülke hiçbir zaman hükümete kalmaz. Diğer bir ifadeyle Kral Konseye kalmaz. Yeni hükümet eş zamanlı kuruluncaya kadar Kral mevcut hükümetin istifasını kabul etmez. Kral yeni hükümeti Mevcut hükümet Konseydeyken atar.

Resmi kurallara göre kabine üyelerini Kral atar. Fakat uygulamada Büyük Meclis, hükümetin üyelerine ve yapısına karar verir. Yazılı bir kuralı olmayan hükümeti kurma görevi aşağıdaki sürece göre işler:

- a) Bir parti Büyük Mecliste çoğunluğu elde ederse başbakan adayını bu parti belirler ve Kral bu kişiyi atamak durumundadır. Eğer parlamentoda bir parti çoğunluğu elde edemezse hükümet değişimi için mevcut başbakan hükümetin Büyük Mecliste yeterli desteğinin olmadığını bildirir. Bu bildirme resmi veya gayri resmi olabilir. Resmi oylamada hükümet güvenoyu alamaması durumunda istifa eder. Başbakan parlamentodaki tabloya bakıp yenilme riskini göze almayıp hiç bu yollara başvurmadan istifa da edebilir.
- b) Başbakan Krala istifasını sunar ve hükümeti kurmak üzere yeni başbakan adayını belirlemesini isteyebilir. Yeni başbakan en geniş muhalefet partisinin lideri veya birkaç partinin desteklediği aday olabilir.
- c) Partilerin görüşmelerinden yeni bir başbakan adayını çıkarmazsa Kral meclis başkanından parlamentoda destek alabilecek bir kişiyi araştırmasını ve ortaya çıkarmasını isteyebilir (Rommetvedt, 2005: 22).

Norveç politikası çok geniş kesimin uzlaşısına dayanmasıyla dikkati çekmektedir. Politik istikrar ve özgürlükler açısından son derece iyi olan Norveç, dünyanın en iyi insan hakları kaydına sahiptir.

Son yıllarda endüstrileşmiş ülkelerin çoğunda yürütmenin başı olan başbakanın etrafında gücün merkezileştigiğine yönelik tespitler yapılmaktadır. Bu ülkelerde liderler artık daha etkilidir ve seçim kampanyaları daha çok başbakanın adaylığı merkeze alınarak yürütülmektedir. İskandinav ülkelerinde de bu yönde gelişmeler yaşanmıştır. Fakat Norveç toplumunun güçlü eşitlikçi karakteri, ülkenin kabinesine de yansımaktadır. Kabinenin karar alma süreçlerinde uzlaşma kültürü hâkimdir ve bakanlar birlikte hareket etmektedirler. Başbakanın pozisyonu diğer ülkelere kıyasla biraz zayıftır (Kolltveit, 2012:

373). Norveç Başbakanı süper yıldız olmaktan ziyade politikayı organize eden kişi olarak görülmektedir (Olsen, 1983: 81). Bakanlar arasında hiyerarşik bir düzen bulunmamaktadır. Yürütmenin gücünü devletin büyümesi veya küçülmesi çok önemli bir şekilde etkilemektedir. Norveç'te yetkiler politik seviyeden düzenleyici kurumlara, hizmet birimlerine, kamu şirketlerine devredilmiştir. Bu da kamu sektörünü çok parçalı ve farklı hale getirmektedir. Yetkilerin bu kadar dağıtılması kabine seviyesinde etkili bir koordinasyonu gerekli kılmaktadır.

Norveç Anayasasına göre resmi olarak Kral kabine üyelerini atamakta, başbakanın bakanları görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Pratikte ise başbakan gücünü ve kabinenin yapısına göre bakanları hem atamakta hem de görevden almaktadır. Tek partili kabinede güçlü başbakan bakanları değiştirebilmekte, koalisyon hükümetinde ise başbakanın koalisyon ortağı partilere ait bakanları ataması veya görevden alması daha zayıf bir ihtimal olmaktadır. Fakat başbakan her zaman son sözü söyleme hakkına sahiptir.

İlk kurulan parti Muhafazakâr ve Liberal Partidir. Müteakiben İşçi Partisi kurulmuştur. 1900'lü yılların başında kurulan parti sayısı çok aşırı derecede artmıştır. II. dünya Savaşından sonra İşçi Partisi öbür partilerin içinden yükselmiş ve günümüze kadar geçen 67 yıllık dönemde 48 yıl iktidarda bulunmuştur.

2.4. Norveç'in Yönetimi

Norveç istikrarlı ve homojen bir ülkedir. Kamu ve özel sektörün gücünü yüksek seviyede birleştirebilen bir yönetim sistemine sahiptir.

Eşitlikçilik, Norveç toplumunun arkasındaki büyük güçtür. Ülkede Avrupa'dan farklı olarak aristokratlar ortaçağda zayıf olmuşlar ve 19. yüzyıl başında da asilzadelere ait unvanlar kaldırılmıştır. Norveç yönetiminin şekli, evrensel refahı esas alan eşitlikçi ve halkçı devlet politikalarına dayanır (Osterud ve Selle, 2006: 26, 28). Petrolden elde edilen gelirle devlet kapitalizmi daha güçlü hale gelmiştir. Devlet, piyasanın hem aktörü hem de düzenleyicisidir.

Norveç merkezi hükümeti kabineyi, bakanlıkları, devlet kurumlarını, birimleri ve alt birimleri içerir. Mevcut hükümette Başbakanlık dahil 16 bakanlık bulunmaktadır. Ticaret, Endüstri ve Balıkçılık Bakanlığında ve Dışişleri Bakanlığında iki bakan bulunmaktadır. Bakanlar, kabine üyesi, bakanlığın başı ve parlamentoda milletvekilidir. Bakanlık birimlerinin de başı olan

bakanlar bakanlıklarında merkezi bir role sahiptir. Aynı şekilde milletvekili olan bakanlar parti grubunun üyesi, bir veya daha fazla daimi komisyonun üyesidir (Roness, 2001: 674).

Bakanlıkların hükümetten hükümete sorumluluk alanları değişebilmekte, birçoğu bir veya birden fazla önemli politika alanını içerebilmektedir. Birçok yeniden kurma, kaldırma, birleştirme, ayırma olmasına rağmen bakanlıkların 16 olan sayısı 1980 yılından beri değişmemiştir. Bakanlıkların altındaki birimlerin başka bakanlığa kaydırılması ise sürekli yapılan bir işlemdir. Politikaları bakanlıklar belirlemekte, genel müdürlükler de politikaları uygulamaktadır.

Bakanlıklar politik olarak seçilen bakanlar tarafından yönetilir. 1980 ve 1990'larda birçok bakanlık iki veya üç bakan tarafından yönetilmiştir. 2016 yılı itibarıyla Dışişleri Bakanlığı, Ticaret, Endüstri ve Balıkçılık Bakanlığı ile Adalet ve Kamu Güvenliği Bakanlığında ikişer bakan bulunmaktadır.

Bakanlıkların bütçe, mali yönetim ve ücretleri belirlemelerine ilişkin süreçler de 1980'lerden sonra değişikliğe uğramıştır. Maliye Bakanlığı hala bütçe üzerinde etkin olsa da artık kendi bütçe limitleri içinde bakanlıklar oldukça serbest hareket edebilmektedir. Bakanlıkların bütçeyi kullanmaları konusunda yetkiler bakanlıklara devredilmiştir. Personel ücretleri konusunda Çalışma Bakanlığı ile Devlet Çalışanları Sendikası oldukça önemli bir rol oynamaktadır. Personelin işe alınması, eğitimi gibi politikaların merkezden belirlenmesine son verilmiş bu konudaki yetki alt kademelere devredilmiştir.

Şekil 1: Norveç Yönetiminin Genel Görünümü



Norveç'te yönetim 3 seviyelidir. Ulusal yönetim, il yönetimi ve belediyeler. Norveç, üniter bir devlettir ve yerel yönetimlerin anayasada bahsi geçmemektedir. İl ve belediye meclislerinin yetki ve sorumlulukları yasalardan gelmektedir (UN, 2006: 8). Devlet taşrada il valisi tarafından temsil edilir. Ayrıca Norveç, 6 bölge yönetimine ve 15 yargı bölgesine bölünmüştür.

Yerel yönetimlerin yapısı zorlu coğrafi koşullar tarafından belirlenmiştir. Merkez açısından zorlu coğrafi koşullar nedeniyle güçlü bir kontrol uygulamak çok zor olmuştur. Aslında resmi durum-kanunlarda yazılanlar ile uygulama farklılaşabilmektedir.

Kamu hizmetleri ülke, bölge ve yerel seviyede sunulmaktadır. Hizmetlerin yarıya yakını il ve belediye yönetimleri tarafından sunulmaktadır.

İl valisi ilde Kralın ve hükümetin temsilcisidir ve parlamentonun yasalarını ve hükümet kararlarını uygular. İl valisi birçok bakanlıktan talimat alır. Valilikle birçok birimi barındıracak şekilde örgütlenmiştir.

Tablo 1: Kamu Hizmetlerinin Yönetimler Arası Paylaşımı (NMLGM, 2014: 10,11).

Merkezi hükümet	İl yönetimi	Belediyeler
Sosyal güvenlik Hastaneler Sosyal hizmetler (Çocuk yardımı) Yükseköğrenim, İstihdam pazarı, Mülteci ve göçmenler Ulusal yollar ve demiryolları, tarım ve çevre, Polis ve hapisane Savunma, Dış politika	Ortaöğretim, Bölgesel kalkınma, (il yolları, bölgesel planlama ve kalkınma, iş geliştirme) Kültür (müzeler, kütüphaneler, spor), Kültürel miras Çevre	Okul öncesi eğitim ve ilköğretim, Yaşlı ve engellilerin bakımı, sosyal hizmetler (sosyal yardım, çocuk yardımı, uyuşturucu ve alkol bağımlılarının bakımı) İmar, tarım, çevre, belediye yolları ve limanları, Kültür, İçme suyu, atık ve çöp

Kamu yönetimi, savunma ve sosyal hizmetlerde çalışan personel sayısı 2012 yılı itibarıyla 163.000'dir.

Norveç'te merkezi idarenin kurumsal ve kültürel süreçleri bürokratların politik tarafsızlığına dayanır. Ülkede politik ve idari sistemin birbiriyle bütünleşmiş olması da politikacılarla bürokratların birlikte çalışmasını zorunlu kılmaktadır. Üst düzey bürokratlar farklı takımların anahtar oyuncularını rolünü üstlenmektedir. Batı Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığı zaman Norveç, eşitlikçi ve homojen bir idari sisteme sahiptir.

Kamu yönetiminin büyümesi ve kamu personel sayısının hızla artması II. Dünya Savaşından sonra gerçekleşmiştir. 1950-1995 döneminde bakanlık daireleri %95, daire başkanlığı altındaki müdürlükler de %73 artmıştır. Buna paralel bakanlıklardaki personel sayısının 1947-1991 yılları arasında %63 arttığı görülmektedir.

II. Dünya Savaşından sonra memurların eğitim durumlarında da çok önemli değişiklikler olmuştur. Yükseköğrenim görenlerin yaklaşık %70-80'i hukuk fakültesi mezunu iken 2000'li yıllarda bu oran %20'ye düşmüş; ekonomi, işletme ve siyasal bilgiler mezunlarının sayıları artmıştır. Bu dönüşüm aslında ülke bürokrasisinin kural odaklı olmaktan sonuç odaklı olmaya doğru ilerlemesini göstermektedir. Diğer bir dönüşüm kadın memurların sayısındaki artıştır. 1976-96 yılları arasında bakanlıklardaki kadın memur sayısı %11'den %43'e yükselmiştir. Ancak hala kadınların yönetim seviyesinde yeterince temsil edilmedikleri düşünülmektedir (Christensen, 2000: 99).

Norveç'te Büyük Meclis ile Kabine arasında çok yakın işbirliği vardır. Bu iki kurum birbiriyle yarışan iki politika kurumu olmaktan ziyade birlikte çalışan iki kurumdur. Büyük Meclis Kabinenin kurulmasında çok büyük etkiye sahiptir. Hükümetin ihtiyaç duyduğu bütçeyi ve yasaları hazırlar. Kabinne buna karşılık Büyük Meclisin müdavidir. Merkezi yönetim vasıtasıyla politikaları hazırlar ve uygular. Yasama ve yürütmenin bu kadar yakın çalışması yürütmenin bürokratlarının bir hiyerarşik bağ olmamasına karşın politikacılara karşı sadakatli olması sonucunu doğurmaktadır. Politikacılara yakın ve sadık olan bürokratlar bürokraside etkinliklerini ve yetki alanlarını artırmaktadır. Buna karşın kamu görevlilerinin politikacılara sadakati tek yönlü ve belirsizlik içinde değildir. Yıllar içinde kamu hizmetlerinin artması ve daha karmaşık hale gelmesi nedeniyle kamu görevlileri oluşan problemlere çözüm üretebilmek için geniş takdir yetkisine sahip olmuşlardır. Artık, kamu hizmetlerinin sunumunda katı rehberler tercih edilmemektedir. Hizmetler daha az düzenleme ile AB gibi uluslararası rehberlere uygun olarak sunulmaktadır. Ülkedeki güçlü politik istikrar ve uyum kamu hizmetlerinin takdire dayalı olarak sunulmasını kolaylaştırmaktadır (Christensen, 2000:102).

Norveç, küçük ve homojen nüfusa sahip olması nedeniyle idari kültür ve yapının gelişmesinde çatışmaların yeri çok az olmuştur. Kamu yönetimi büyümesi ve buna paralel olarak sunulan hizmetler artarken kamu kurum ve personeline karşı olan güven artmış, memurların statüleri yükselmiştir. Kamu yönetiminde reform çalışmaları da geniş kapsamlı ve büyük değişiklikler olmaktan ziyade küçük ve etkili müdahaleler şeklinde olmuştur.

II. Dünya Savaşından sonra kamu yönetiminin rasyonelleştirilmesi için çok çaba sarf edilmiştir. Kamu yönetiminin ve hizmetlerin geliştirilmesi için Modernleşme Genel Müdürlüğü kurulmuş sonra bu birim Kamu Yönetimi Genel Müdürlüğü olmuştur. Kamu yönetiminde hizmet süreçlerinin netleştirilmesi ile hizmet alanların haklarının belirlenmesi çalışmaları sonucunda 1962 yılında kamu yönetimi için Ombudsman kurulmuş, 1967 yılında Kamu Yönetimi İdari Usul Yasası çıkarılmış, 1970 yılında da bilgi edinme yasası çıkarılmıştır.

1980'lerde sosyalist olmayan partiler tarafından kamu sektörü ve bürokrasi hantal, verimsiz, maliyetli ve vatandaşa değil de kendine odaklı olmakla suçlanmıştır. Aynı yıllarda Norveç İşçi Partisi de bu görüşlere uygun politikalar izlemiştir. 1985, 1986 ve 1987 yıllarında Muhafazakâr Parti ve İşçi Partisi tarafından Modernizasyon Programı ve Yenilenme Programı olmak üzere iki program başlatılmıştır. Programlarla kamu yönetimi performansa göre ödeme, etkinlik, verimlilik ve müşteri odaklı olma ilkeleriyle tanıştırılmıştır.

Norveç kamu yönetimi klasik Weberyen, profesyonel ve sorumlu kamu hizmeti anlayışlarının karışımından oluşmaktadır. Hiyerarşik olarak örgütlenen kamu yönetiminde görevli yükseköğrenim görmüş memurlar kanun ve düzenlemelere uygun olarak hizmetleri yürütürler. Memurlar politikacılarla sadık olmakla birlikte güçlü bağlılık taşımazlar. Norveç'te politik olarak atanmış kamu görevlisi yoktur. Hükümet değiştiği zaman memurlar görev değiştirmezler (Christensen, 2000: 105).

Norveç, 1970'lerden sonra genel olarak azınlık hükümetleri tarafından yönetilmiştir. Diğer ülkelerle kıyaslandığı zaman Norveç, güçlü demokratik geleneği, kişi başına düşen yüksek milli geliri ve zengin doğal kaynaklarıyla güçlü eşitlikçi ve toplumsal mülkiyet değerleriyle, uzlaşmaya dayalı, çatışmasız, devlet kontrolündeki kurum ve örgütlerin çok etkili olduğu bir ülkedir. Geniş kamu sektörüyle dünyanın en kapsamlı refah devletlerinden biridir. Ekonomisi açıktır ve ihracata dayanır. Parlamento, bakanlıklar ve kamu kurumlarının ilişkisi bakanların sorumluluğuna dayanır. Bakanlar kendi sorumluluk alanlarındaki kurum ve işlerden sorumludur.

Memurlar üzerinde politik kontrol genel seviyede ve pasiftir. Yürütme önemli bir hareket alanı sağlanır. Politikacılarla idare yöneticileri arasında yüksek seviyede karşılıklı güven ve saygıya dayalı davranış kalıpları söz konusudur. Kamu kurumlarına olan güven diğer ülkelere göre çok yüksektir (Norris, 1999: 211).

Norveç'te kurumlar geleneksel olarak amaçlarına bağlı olarak çalışırlar. 1850'li yıllarda hiyerarşik kamu yönetimi dışında iletişim sektöründe ilk özerk kurum kurulmuştur. 1870'lerde ikinci dalga özerk kurumlar kurulmuştur. 1950'lerde özerk kuruluşlarla ilgili yeni prensipler belirlenmiş, teknik konularla rutin görevler özerk kurumlara, politika ve planlamayı yürüten kurumlar bakanlıklara dâhil edilmiştir. Bu prensip çerçevesinde çok sayıda özerk kurum kurulmuştur.

Norveç'te birçok kurumun idari görevlerinin yanı sıra düzenleyici, denetleyici, hizmet sunucu görevleri de vardır. Geleneksel olarak Norveç'te idare mahkemesi yoktur. İdarenin eylem ve işlemlerinden hakkı muhtel olanlar bakanlıklara başvururlar.

1980'lere kadar demiryolları, telekomünikasyon, elektrik enerjisi, posta hizmetleri, hububat satışı, hava limanları, ormancılık, yol yapımı, televizyon ve radyo yayıncılığı gibi hizmet alanları devlet hizmet alanındaydı. Devlet bu hizmet alanlarını sahibi, sunucusu, düzenleyicisi, denetleyicisi olarak elinde tutuyordu. 1980'lerden sonra bu hizmetlerin ticari olanları şirketleştirilmiş, düzenleyici olanlar düzenleyici kurumlar haline getirilmiş ve denetleyici olanlar da denetleyici kurumlara devredilmiş, devletin sunduğu hizmetler parçalı halde dağıtılmıştır. Zaman içinde bu kurumların çoğu düzenleyici ve denetleyici kurum olmuştur. Veri Denetimi, Piyango Müfettişliği, Basın Otoritesi gibi yeni düzenleyici denetleyici kurumlar da ortaya çıkmıştır.

1990'lardan sonra kamu yönetimi reformu hızlanmıştır. Kamu yönetiminde stratejik yönetime geçilmiş, özel sektör yönetim teknikleri kamuya uyarlanmış, kurumsallaşma hızlanmış, özerk düzenleyici kurumlar artmıştır. Bazı politika alanlarında hizmet sunan küçük kuruluşların birleştirilmesi eğilimi artmıştır. Yükseköğretimdeki 15-20 yıldır yetkilerin alt kademelere devredilmesine ilişkin çalışmalar devam etmektedir.

Norveç'te bakanlıklar dışında örgütlenen kurumlar çok geniş özerkliğe sahiptir. Üzerlerindeki kontrol ile özerklikleri kıyaslandığı zaman özerkliklerinin daha öne çıktığı söylenebilir.

Tarihsel olarak Norveç'e en büyük politik destek ülke dışındaki sol hareketten gelmiştir. 19. yüzyıldan sonra halk hareketi ve kitle partileri üzerine inşa edilen devlet, II. Dünya Savaşından sonra da işçi hareketleri üzerine inşa edilmiştir. Toprak, doğal kaynaklar ve sermaye üzerinde kamu mülkiyeti varken özel teşebbüs küçük işletmeler şeklinde gelişmiştir. Kitle partileri ve gönüllü kuruluşlar kamu otoritesinin gelişiminde önemli etkilerde bulun-

muştur. Norveç'te sosyal ve ekonomik dönüşüm piyasa ekonomisi, dini kuruluşlar ve sivil toplumdaki ziyade devletin liderliğinde yürütülmüştür. Bu yüzden Norveç'te devlet bürokrasisine güven ve bağımlılık çok yüksektir. Devletin gücünü dengeleyecek kontrol mekanizmaları da yeterince bulunmamaktadır. Bu yüzden İskandinav ülkelerinde demokrasinin yaşayabilmesi için gücün adem-i merkezileştirilmesi gerekmektedir.

Dünyada 1970 ve 1980'li yılların şartlarının zorlamasıyla başlayan kamu yönetimi reformu, petrol ve gazdan elde edilen yüksek gelir nedeniyle Norveç'te geç başlamıştır. Geç olsa da Norveç uluslararası gelişmeleri yakinen takip etmiş, aynı İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda da olduğu gibi kamu girişimlerini bağımsız ve piyasa odaklı hale getirmiştir. 20-30 yıldır kamu sektöründeki eğilim kamu girişim ve mülkiyetlerinin özelleştirilmesi, kamu girişimlerinin piyasa odaklı hale getirilmesi, kamu hizmetlerinin piyasadan hizmet alımı yöntemiyle gördürülmesidir. Devlet hala çok fazla miktarda mülkiyet sahibidir. Fakat artık bunları piyasa prensiplerine göre idare etmektedir. Bu süreçte bakanlıklar sadece politika oluşturacak şekilde küçültülmüş ve basitleştirilmiş, bürokrasi daha bağımsız ve profesyonel hale getirilmiş, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturulmuş, takdir yetkisine bağlı olarak kullanılan güçler politik sorumluluğu olmayan birçok kurum ve kuruluşa dağıtılmıştır (Osterud ve Selle, 2006: 30).

Üniter bir devlet olmasına rağmen Norveç Yönetim Sistemi oldukça adem-i merkezîdir. Belediyeler devletin refah devleti olma çerçevesinde sunmak istediği hizmetleri sunarlar. Belediyeler aynı zamanda devletin ulusal seviyede belirlediği hizmet sunum prensiplerini yerel şartlara uyarlama yetkisine de sahiptir. Belediyeler kamu personel istihdamının yaklaşık olarak %70'ini sağlarlar. Kamu harcamalarının yaklaşık %60'ını belediyeler yapar. Belediye harcamalarının yaklaşık %75'i sağlık, sosyal hizmetler ve eğitim harcamalarına gider (Osterud ve Selle, 2006: 30).

2.5. Yerel Yönetimler

Norveç'te yerel demokrasi ve yerel yönetimler çok güçlüdür. Özerklikleri 19. yüzyıla dayanmaktadır. İlk defa 1837 yılında Alderman Yasasıyla yerel yönetimlerin hakları ve sorumlulukları tanımlanmıştır. 1992 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası, belediye ve il yönetimlerinin yapı ve çalışma usulleri ile devletle olan ilişkilerinin temel kurallarını düzenlemiştir. Yasa, belediye ve il yönetimlerine politik ve idari yapılarını oluşturma konusunda geniş seçenekler sunmaktadır. Bu yasa hangi görevlerin yerel yönetimler

tarafından yürütüleceği konusunda düzenleme yapmamıştır. Yerel yönetimlerin organları, seçilmiş kişilerin hak ve görevleri ile seçilmiş organların çalışma usulleri, yerel yönetimler arası işbirlikleri, bütçe, denetim ve kontrol konularında düzenlemeler yapılmıştır.

Norveç iki seviyeli yerel yönetim sistemine sahiptir: belediyeler ve iller. 428 belediye ve 19 il yönetimi vardır. Norveç'te küçük yerel yönetimlerin hizmetleri öngörüldüğü etkinlik ve verimlilikte sunamamaları nedeniyle illerin ve belediyelerin sayısını azaltma çalışmaları yürütülmektedir. Norveç yerel yönetimleri arasında çok sayıda küçük belediye bulunmaktadır. Belediyelerin birleştirilmesiyle maliyet etkinliği sağlanmaktadır. Yüksek oranlı merkezi hükümet bağışları küçük belediyelerin ayakta kalmasını sağlamaktadır (Sorensen, 2005: 75). 1957'de 20 il ve 744 belediye varken yürütülen çalışmalar sonucu 1967 yılına kadar 1 ilin ve 316 belediyenin kapatılması sağlanmıştır. Bu yıldan sonra yerel yönetimlerin sayıları istikrarlı olarak korunmaktadır denilebilir. Belediyelerin birleştirilmesi önerileri istisnasız politikacılar arasında duygusal tartışmaları ve yerel protestoları tetiklemektedir. Birleşmeler politikacılar veya partiler için bölgede çok ağır oy maliyetlerine neden olabilmektedir. 1992 yılında küçük belediyeler için hükümet raporu hazırlanmış, belediye nüfusunun asgari 5.000 olması önerilmiş, 1995 yılında gelen tepkiler üzerine referandumda halkın kabul etmesi veya belediye meclisinin onaylaması durumları hariç zorlayıcı birleşmelerin yapılmaması yönünde karar alınmıştır. Daha çok ekonomik teşviklerle birleşmelerin yapılması gerektiği konusunda kararlar alınmıştır. Büyük Mecliste birleşen belediyelerin 10 yıl birleşme bağı alması ve gerektiğinde bunun 5 yıl daha uzatılması prensibi kabul edilmiştir (Sorensen, 2005: 81). Fakat bu kararlardan sonra da çok az birleşme gerçekleşmiştir. Çünkü küçük belediyeler merkezi hükümetten daha çok bağış almaktadır. Birleşmeden gelecek 15 yıllık bağış küçük belediye olarak kalınarak elde edilecek bağıştan çok yüksek değildir. 2005 yılından sonra il sayısında bir değişme olmamış, belediye sayısında 6 adet azalma olmuştur.

Norveç'te nüfusu ortalama 10 bin olan 428 belediye bulunmaktadır. Ortalama büyüklükleri küçük olsa da Norveç yerel yönetimleri İngiltere ve Güney Avrupa ülkelerinden hizmet sunumu konusunda daha fazla rol üstlenmektedirler. Anaokulu, ilköğretim, yaşlı ve engelli bakımı, sosyal hizmetler, kültür ve bazı teknik hizmetler belediyeler tarafından sunulmaktadır. Nispi temsil sistemine göre seçilen belediye meclisi üyeleri 4 yıl görev yaparlar. Yerel yönetim sayısına göre ortalama 30 belediye meclisi üyesi bulunmaktadır (Bukve, 1996: 153). Belediye meclisini kontrol eden parti veya koalisyon

belediye başkanını seçer. Başkanın ofisinin icra-i gücü çok fazla değildir ve başkanlar zayıf bir pozisyona sahiptir. Meclis en az beş üyesi bulunan encümeni atar. Encümen ve diğer bütün komisyonlardaki sandalyeler nispi temsile göre dağıtıldığı için meclisin politik kompozisyonunu yansıtır. Belediye meclislerine göre farklılıklar içerse de encümen her belediyede bütçe ve çok yıllık mali planı hazırlar. Genel sekreter meclis kararlarını uygulayan bir memurdur. İcra gücü meclis, gruplar, genel sekreter arasında paylaşılır ve genel sekreter diğerlerine göre güçlüdür (Vabo, 2005: 565).

Meclisle kıyaslandığı zaman belediyelerde encümen daha güçlü bir pozisyona sahiptir. Meclisin gücünün gün geçtikçe azaldığına ilişkin yakınmalar artmaktadır. Meclis en güçlü karar organıyken bugün artık encümenin önerilerini onaylayan bir organa dönüşmüştür. Bunun sebebi belediyelerin ve dolayısıyla meclisin iş yükü artmıştır ve kararlar daha karmaşık hale gelmiştir. Artık işlerin karmaşıklığından dolayı mecliste önerge vererek karar alma dönemi geride kalmıştır. Diğer bir sebep meclis karar alma organı olsa da diğer küçük organ ve bireyler gibi liderlik yapamamaktadır (Bukve, 1996: 154).

Başkent Oslo, resmi olarak belediye olmasına rağmen il yönetiminin görevlerine sahiptir. İller ve belediyeler aynı idari statüye sahiptir. Merkezi hükümet iller ve belediyeler üzerinde hem vesayet yetkisine hem de denetim yetkisine sahiptir. Yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahip olan merkezi hükümet temsilcisi, il valisidir.

İller ve belediyelerin coğrafi yapıları, nüfusları ve büyüklükleri birbirinden oldukça farklıdır. Belediyelerin yarısından fazlası 5.000 nüfusa sahipken 14'ü 50.000'den fazla nüfusa sahiptir. En büyük belediye olan Oslo'nun nüfusu 620.000'dir. En küçük belediye Utsira'nın nüfusu ise 209'dur. Bu farklılıklara rağmen belediyeler aynı yetki ve sorumluluklara sahiptir.

Son yıllarda yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması yönünde çalışmalar yapılmaktadır. 2006 yılında yerel yönetimler arasında yeniden yapılan yetki ve görev dağılımı çerçevesinde yollarla ilgili yetkilerin çoğu il yönetimlerine verilmiştir. 2013 yılında kurulan hükümetin belediyeleri büyüterek yeni yetki ve görevlerle donatma hedefi vardır. Gelecek seçimlerin yapılacağı 2017 yılından önce bu konuda kararın verilmesi ve düzenlemenin yapılması beklenmektedir.

Norveç yerel yönetimleri anaokulu, ilk ve ortaokul, temel sağlık hizmetleri, yaşlı bakımı, sosyal hizmetler gibi halkın refahını artırmaya yönelik

hizmetlerin sunumunu gerçekleştirir. Kültür ve altyapı hizmetleri de yerel yönetimler tarafından sunulur (Borge,2006: 3).

2002 tarihli Halkın Temsili Yasasına göre seçmenler belediye ve il meclisi üyelerini seçmektedirler. Yerel Yönetim Yasası en az seçilecek üye sayısını belirlemektedir. Belediyelerde 5.000'in altında nüfusa sahip olanlar 11, 5.000-10.000 arası 19, 10.000-50.000 arası 27, 50.000-100.000 arası 35 ve 100.000'in üzerinde nüfusa sahip olan belediyeler en az 43 meclis üyesi seçmek zorundadır. Aynı rakamlar il meclisleri için de geçerlidir. Kanunun saydığı minimum rakamların üzerinde meclis üyesi seçilmesi yerel yönetimlerin meclislerinin kararına bağlıdır.

Meclis üyeleri 4 yıllığına seçilir. Seçimler parlamento seçimlerinin yapıldığı yıldan iki yıl sonra yapılır. Seçim gününü hükümet belirler. Genellikle Eylül ayında bir pazartesi günü seçim günü olarak belirlenir. Seçimin yapıldığı yılın 31 Aralık tarihinde 18 yaşına girenler oy kullanabilir. Yerel yönetimlerde oy kullanabilmek için Norveç vatandaşı olmak şartı yoktur. Oy verme gününden geriye doğru 3 yıldır o yerleşim yerinde oturanlar oy kullanabilir. İskandinav ülkeleri vatandaşları ise seçimin yapıldığı yılın mayıs ayından sonra o yerleşim yerinde oturuyorsa oy kullanabilir.

Meclis üyelerinin seçimde değişme oranları oldukça yüksektir. Meclis üyelerinin sadece 3'te 2'si gelecek seçimde aday olmaktadır. Yeni yapılan seçimde aday olması için partiler yıllarca insanları ikna etmeye çalışmışlardır. Yeni aday bulabilmek önemli bir problem olmuştur. Yani meclis üyeleri için yeniden seçilme isteği oldukça düşüktür (Vabo, 2005: 565).

Seçimler nispi temsil ve liste sistemine göre yapılmaktadır. Kayıtlı partiler ve gruplar liste önerisinde bulunabilir. Listede minimum 7 aday olmalı ve seçilecek toplam aday sayısından en çok 6 fazla olmalıdır. Seçim günü ilgili belediye sınırlarında ikamet eden ve oy verme şartlarını taşıyan kişiler belediye veya il meclisine seçildikleri takdirde hizmet etmek durumundadırlar. 2011 yılında yapılan yerel seçimlerde belli bölgelerde ilk defa internet üzerinden oy verme işlemi gerçekleştirilmiştir. 2013 parlamento seçimlerinde de 12 belediyede ikamet eden 70 bin kişi internet üzerinden herhangi bir kontrol olmadan oy vermiştir. 2017 seçimlerinde oyların internet üzerinden verilmesi planlanmaktadır. Yüz yüze iletişimin zorlaştığı büyük şehirlerde politik faaliyetlerin internet üzerinden yürütülmesine yaygın bir şekilde başvurulmaktadır. Vatandaşlar en üst düzeydeki politikacılarla elektronik ortamda iletişim kurabilmekte, parti hedef ve politikalarını daha yaygın bir şekilde takip edebilmektedir. Yapılan araştırmalara göre Norveç'in küçük

belediyelerinde halkın politik faaliyetlere katılımı büyük belediyelere göre daha yüksektir (Saglie ve Vabo, 2009: 388). Nüfusun hareketliliği ve halkın politikacıları tanımaması nedeniyle küçük belediyelerdeki vatandaşların belediye meclisi üyelerine daha fazla güvendiği görülmektedir.

Vatandaşların oy verme oranları belediyelerin küçük veya büyük olmasına göre değişmektedir. Vatandaşların sosyo-ekonomik durumları da oy verme oranı üzerinde etkili olmaktadır. 12 Eylül 2011 tarihinde yapılan yerel seçimlerde halkın oy vermeye katılım oranı belediye seçimleri için %63,6, il meclisi seçimleri için %59,2'dir. 2009 yılında yapılan genel seçimlerde de katılım oranı %76,4'tür.

Oy verme yaşının 16 olması üzerine çalışmalar yapılmıştır. Deneme amaçlı olarak 20 belediyede oy verme yaşı 16 veya 17 olarak uygulanmaktadır.

1993 tarihli Yerel Yönetim Yasası, il ve belediyelerin politik ve idari yapılarının oluşturulmasında geleneksel ve parlamenter olmak üzere iki organizasyon sistemi belirlemektedir. Demokratik bakış açısıyla geleneksel model ve parlamenter model yerel yönetimlerin seçeceği birbirine alternatif iki modeldir. Birincisi güç ve sorumluluğun bir grubun elinde toplanmasına ve partizan çatışmalara neden olurken ikincisi partiler arası uyum ve anlaşmalarla güç ve sorumluluğun dağıtılmasını sağlamaktadır (Martinussen, 2002, 164).

Parlamenter Yerel Yönetim (Şehir-Kent Hükümeti)

Bir nevi kent hükümeti şeklinde çalışan bu sistemin kurulabilmesi için öncelikle belediye veya il meclisi üyelerinin en az yarısının oyuyla sistemin yerel yönetimde uygulanması için karar alınması gerekmektedir. Parlamenter yerel yönetim sisteminde il ve belediye meclisi seçildikten sonra icra heyeti seçimi yapılır. Bu sistemde icra heyeti en büyük idari organ olarak kabul edilir ve genel sekreter bulunmaz. İcra heyeti genel sekreter gibi meclis kararlarını uygular. İcra heyetinden bir üyeye belediye veya il yönetimine ait bir bölümün yönetimini vermek için belediye veya il meclisi karar alabilir. Parlamenter yerel yönetim sistemi Yeni Yerel Yönetim Yasasının çıkarıldığı 1993 yılından 7 yıl önce 1986 yılında başkent Oslo tarafından denenmiş ve bazı il ve Bergen gibi büyük belediyelerde uygulanmaya başlanmıştır (Martinussen, 2002: 143).

Parlamenter yerel yönetim sisteminin uygulandığı başkent Oslo, hem belediye hem de il yönetimi makamıdır. Geniş yetkilere sahiptir. Anaokulu,

okulöncesi eğitim, kültür, yerel sağlık hizmeti, yaşlı bakımı, sosyal hizmetler, çocuk bakımı, sosyal konut, yerel yollar, ulaşım, parklar ve yeşil alanlar, imar hizmetleri, ortaöğretim, teknik okullar, tali yollar ve ulusal seviyede kararlaştırılmayan diğer hizmetler Oslo Belediyesi tarafından sunulur. Başkent Oslo 1986 yılından bu yana 59 üyeli meclisin desteğine sahip olan 8 üyeli kent hükümetine sahiptir. 8 üyenin belediye başkan yardımcısı sıfatı bulunmaktadır. Bunlar şehir yönetimi birimlerinin başında ve birimin bir kısmında görev yaparlar. Kent hükümetinin 7 birimi bulunmaktadır. Bunlar; belediye başkanının ofisi ile maliye, kentsel gelişim, bilgi ve eğitim, kültürel işler ve iş dünyası, sağlık ve sosyal işler (bu birim iki başkan yardımcısına sahiptir), çevre ve ulaşım birimleridir. Kent hükümeti kent yönetiminin başıdır ve şehir meclisine önerilerde bulunur. Meclisin aldığı kararları uygular. Her bir başkan yardımcısı kendi biriminden sorumlu olduğu gibi ortak sorumluluğa da sahiptirler. Bu sistemde güç kent hükümetinde toplanmaktadır. Meclis ise gücünü kaybetmiştir.

Kent meclisi 5 daimi komisyona sahiptir. Maliye, Sağlık ve Sosyal Yardım, Kentsel Gelişim, Eğitim ve Kültürel İşler, Ulaşım ve Çevre (oslo.kommune.no, 2014).

Bu sistem daha sonra vazgeçilse de Hedmark ilinde de uygulanmıştır. İl hükümetinin il meclisi arasından seçilen üç bakanı olmuştur. Güvenoyu uygulaması bulunmamaktadır. İlde kurulan sistem tamamıyla Parlamento Modeli de sayılmamıştır. Güç hükümette toplanmış, muhalefetin gücü azalmış, kararlar daha çok gizli alınmaya başlanmış, bütçe disiplini azalmıştır. 1992 yılında Hedmark yönetiminde Parlamento Modeline son vermiştir ve Geleneksel Modele dönmüştür.

Parlamenter Modelle yerel yönetimlerde çoğunluk hükümeti kurulması hedefi gerçekleştirilmiştir. Gücün şehir hükümetinde toplanmasıyla geleneksel modeldeki nispi temsil yönetimine göre politikacıların önemi artırılmış, özellikle şehir hükümetinde görev alanların liderlik yapması sağlanmıştır. Gücü eline alan liderlerin sorumlulukları artmıştır. Muhalefetin gücü ise azalmıştır (Bukve, 1996: 157).

Parlamenter Yerel Yönetim Sistemi bir nevi şehir hükümetine/yönetimine benzemektedir. Bu sistemle yönetilen yerel yönetimlerde en güçlü politikacı icra heyetinin başındaki kişidir. Modelde belediye başkanı da vardır. O meclisin başkanıdır. Ayrıca yasal ve sembolik olarak belediyenin başıdır. Fakat bu modelde belediye başkanı oldukça zayıftır.

Belediye veya il meclisinde kent hükümetinin düşürülmesine ilişkin öneriler gelecek toplantıda görüşülür. Eğer meclisin 2/3'ü hemen görüşülmesini isterse konu gelecek toplantıya bırakılmaz. Kent hükümetinden bir kişinin ayrılmasına karar verilmesi veya kendi isteğiyle ayrılması durumunda hükümetin önerisi üzerine yeni birisi seçilir.

Geleneksel sistem

Geleneksel sistem Alderman Modeli olarak da bilinir ve yerel yönetimlere 1993 yasasıyla yönetimde başka organizasyon modellerini seçme hakkı tanınsa da bu hakkı birçok belediye kullanmamıştır. Belediye meclisi belediyenin, il meclisi de ilin en yüce organıdır. Belediye ve il meclisi kendi üyeleri arasından politik partilerin nispi olarak temsil edilmesi kuralını da göz önüne alarak en az 5 kişilik encümeni (icra heyeti) seçer. Encümen 4 yıllık ekonomik plan, bütçe ve vergilere ilişkin öneri hazırlar.

Belediye meclisi belediye başkanını seçer ve il meclisi de il meclisi başkanını seçer. Ayrıca belli konularla uğraşmak üzere komisyonlar seçilir. Meclis toplantıları halka açıktır. Bireysel konuların tartışıldığı kapalı oturumlar yapılabilir. Meclis üyeleri toplantılara katılmak zorundadırlar. Geçerli mazereti bulunanlar toplantılara katılmış sayılırlar.

Hem belediye hem de il meclisleri idari işleri yürütmek üzere idari yönetim amiri (genel sekreter) çalıştırmak zorundadır. Genel sekreter, seçilmiş üyelerin önüne konulan meselelerin önceden iyi bir şekilde hazırlanması ve analiz edilmesi ile alınan kararların en iyi şekilde icra edilmesinden sorumludur. Yine meclisler, genel sekreterleri kendileri tarafından aksi kararlaştırılmadıkça bireysel meselelere çözüm bulması konusunda yetkilendirebilir.

Geleneksel olarak Norveç yerel yönetimlerinde encümen (icra kurulu) meclis üyeleri tarafından temsil oranına göre seçildiği için encümende kararların alınmasında geleneksel olarak yüksek seviyeli uzlaşma sağlanmaktaydı. 1993 yılında Yeni Yerel Yönetimler Yasasıyla meclis kararlarının çoğunun alınmasında nitelikli çoğunluğun aranması iptal edilince meclislerde uzlaşma sağlanmasından hızla uzaklaşıldı ve basit çoğunlukla karar alınmaya başlandı. Yerel yönetimler bu tarihten sonra kararların alınmasında partizan işbirliği ve koalisyon oluşturma yollarını aramaya başladılar (Martinussen, 2002: 140). Koalisyon anlaşmaları yazılı olarak yapılmaktadır ve bu anlaşmalar parti davranışlarını oldukça sınırlamaktadır. Anlaşmalar parti disiplini yoluyla koalisyon belgesindeki amaçlar doğrultusunda meclis üyelerinin davranışlarını ve oyunu da etkilemektedir (Strom ve Müller, 1999: 265-266).

Norveç yerel yönetimleri ülkenin sosyal yardım hizmetlerinin sunumu konusunda çok önemli roller üstlenmişlerdir. 1960 ve 1970’li yıllarda sosyal hizmetlerin artışıyla belediyelerin de iş yükü artmıştır. Sosyal hizmetlerin artışı kamu sektörünü organizasyonel olarak daha karmaşık hale getirmiş, sıkı mali kontroller yerel yönetimleri de etkilemiştir. Yerel yönetim birimleri merkezi hükümetin hizmetlerini sunarken yerel meclis üyelerinin politik taleplerine yeterince cevap verememişlerdir. Bu da yerel demokrasinin sıkıntıya girmesine neden olmuştur (Vabo, 2005: 564).

Bazı belediyeler diğerlerine göre kaynaklarını sosyal yardımlara harcama konusunda daha cömerttirler. Ancak bazı sosyal yardım alanları ulusal düzenlemelerle çok katı bir şekilde belirlenmiştir. Sosyal yardım yapılacak kişi sayısı, yardım verilecek süre, yardım miktarına yerelde karar verilmektedir. Her belediyenin alanındaki nüfusun içinde engelli sayısı, işsizlik oranı, göçmen sayısı, tek ebeveyn sayısı hatta evlenmemiş yaşlı sayısı farklılık göstermektedir. Kimlerin sosyal yardımdan faydalanacağı konusundaki kuralı merkezi hükümet koyarken uygulamayı yerel yönetimlerdeki sosyal refah birimi yapmaktadır. Uygulamada %50 değişkenlik olabilmektedir. Yardımın süresi yerel politikacıların inisiyatifindedir. Kimin yardım hak ettiği merkezi olarak katı bir şekilde düzenlense de yardım süresi yerel kararlara bırakılmıştır. Sosyalist meclis üyelerinin çoğunlukta bulunduğu belediyeler sosyal yardımlar konusunda daha cömerttirler (Lien ve Pettersen, 2004: 158-159).

2.6. İller (Counties-Fylker)

Norveç’te 19 il bulunmaktadır. Bu illerin varlığı 1814 tarihli Anayasa ve 1905 tarihli bağımsızlıktan da geçmişe 17. yüzyıla kadar uzanır. Yeniden düzenlenmiş mevcut yapısı itibarıyla en yeni yönetim birimidir. İl yönetimleri devlet ile belediyeler arasında idari bir kademe oluşturmak amacıyla 1975 yılında kurulmuşlardır. İller valiler tarafından idare edilir. İller aynı zamanda seçim bölgeleridir. 1976 yılında illerde doğrudan seçimle oluşan bir meclis kurulmuş ve belediye ile merkezi hükümet arasında politik bir seviye oluşturulmuştur. 1976 yılından önce her belediye meclis üyeleri arasından il meclisine üye göndermekteydi. Seçimle gelen il meclisinin kurulmasının amacı yerel demokrasiyi güçlendirmektir.

Kuruluşundan bu yana iller kendilerine yönelik beklentileri hiçbir zaman gerçekleştirememiş, belediyeler ve merkezi hükümet gibi geçerlilik kazanamamıştır. 2002 yılında hastane yönetimlerinin merkezi hükümete geçmesiyle iller daha da zayıflamıştır.

Hastanelerin merkezi hükümete devredilmesi Norveç'te il seviyesinin ne olacağı konusunda yaygın ve yeni bir tartışma ortamı yaratmıştır. Daha geniş yetki ve sorumluluklara sahip bölge sistemine geçilmesi veya belediye ve merkezi hükümetten oluşan iki seviyeli bir yönetim sistemine geçilmesi seçenekleri üzerinde tartışmalar başlamıştır. 2007 yılında koalisyon hükümeti tarafından daha büyük bölge sistemine geçiş için çalışmalar yapılmış fakat parlamentoya getirilmemiştir. Sebebi ise hastanelerle ilgili reformun yeni yapılması ve yeniden bir değişiklik yapılmak istenmemesidir. Sonuçta tercih illere onları yaşamaya devam ettirecek yeni birkaç görev verilmiş olmuştur. Ulaşım, kültür, ekonomik kalkınma konularında illere yeni sorumluluklar verilmiş bu da mevcut statükoyu değiştirmemiştir.

İki dereceli sisteme geçilmesi konusunda yapılan tartışmalar ise birçok belediyenin çok küçük olması nedeniyle zemin bulmamıştır. Bazı belediyeler iki seviyeli yönetimde sorumluluk alacak kadar büyüklüğe sahip olmayıp hizmet sunumu konusunda yapı ve personel itibarıyla çok küçük kalmaktadır.

2.6.1. Vali

1685 yılından bu yana il valilikleri Norveç kamu yönetiminin bir parçasıdır. Valilikler bakanlıkların taşra yönetimi olarak hareket ederler. Her bir vali, ilde Kralı ve hükümeti temsil eder. Valiliklerin esas görevi kanunları uygulamak, bakanlıklar ve genel müdürlükler adına vatandaşlara hizmet sunmak, belediyelerin bakanlıklarla olan iş ve işlemlerini yürütmektir. Valiler, ilde merkezi hükümetin işlerinin yürütülmesinden genel sorumludurlar. Her bir bakanın valiye kendi alanıyla ilgili doğrudan emir verme yetkisi vardır. İlde Kralın ve hükümetin temsilcisi olduğu için Büyük Meclisin kabul ettiği yasaları ve politikaları uygular.

Valiler, bakanlıklar adına belediyelerin hükümetin verdiği görevleri yasa ve diğer düzenlemelere uygun olarak yerine getirip getirmediğini izler. İdari ve ekonomik yapılarını takip eder. Merkezi hükümete yönelik olarak hazırladıkları çalışma raporlarına katkıda bulunur.

İl valisinin il belediyesi üzerinde denetim yetkisi yoktur. İki yönetim ilde hizmetlerin sunumu için işbirliği yapar. İl belediyeleri ilin ihtiyaçları üzerinde odaklanırken valilikler daha çok ulusal politikaların uygulanması üzerine çalışmalarını yoğunlaştırır.

Belediyelerin bireysel kararlarına karşı vatandaşlar temyiz makamı olarak valiliklere başvurulabilmektedir. Örneğin yapı ruhsatı başvurusu reddedilen bir vatandaş valiliklere başvuru yaparak kararın incelenmesini isteyebilmektedir.

Valiler, Devlet Konseyi tarafından atanır. Vali yardımcılarını bakan, diğer valilik görevlileri ise valiliklerdeki personel kurulu tarafından atanır.

Valiler il ve belediye sınırları içinde birçok yetkiye sahiptir. Kreş, aile yasası (boşanma-ayrı yaşama), çocuk bakımı, kriz yönetimi, borçların tasfiyesi gibi konularda hizmet sunan belediye ve diğer kurumlara rehberlik eder, denetim ve gözetim yapar. Suçtan zarar görenlere avukat sağlar. Sivil savunma ve kriz yönetiminden doğrudan sorumludur. Belediyelerin ve il yönetiminin sivil savunma hazırlıklarını takip eder. Belediyelerin ekonomik ve yasal konularına rehberlik eder ve denetim yapar. Belediyelerde bütçeyi, kredileri, taksidre bağlı dağıtılan fonları kontrol eder. Genel ve yerel seçimlerin yapılması, çevrenin korunması, tarımsal desteklerin dağıtılması ve tarımın geliştirilmesinden sorumludur. Sağlık hizmetlerinin sunumunu izler ve kontrol eder. Anayasal hakların garantörüdür. Bu çerçevede bireyler her türlü hak için belediyelerin iş ve işlemleri dahil valiye başvuruda bulunabilir (regjeringen.no, 2014).

Norveç'te hizmetlerin bakanlıkların yaptığı düzenlemelere uygun olarak belediyeler tarafından sunulması genel kuraldır. Vali, merkezi hükümetin ilde sunduğu hizmetleri koordine eder. Merkezi hükümet adına belediyelerin genel olarak izlenmesi ve kontrolü de valiye verilmiştir. Yerel Yönetim Yasasının 59. maddesi uyarınca il valisi, belediye organlarından herhangi birisinin kararını belediye meclisi üyelerinden 3'ünün başvurusu veya re'sen yasallık açısından gözden geçirebilir.

Vali, belediye meclisinin kredi alma veya kredi garantisi verme gibi ekonomik kararlarının birçoğunu onaylar. Belediyelerin kararlarına karşı vatandaşların başvurularını kabul eder. İl valisinin ofisi yerel çalışmalarını izler ve tavsiyelerde bulunur. Bu yetkileriyle il valisi vatandaşların haklarının koruyucusu olarak hareket etmektedir. İl valisi, sağlık, sosyal yardım, eğitim, konut ve imar alanlarındaki yerel kararları bireylerin hakları açısından başvuru üzerine inceler ve değiştirebilir.

Valilerin çoğu eski politikacıdır veya polis kökenlidir. Atanan valiler genellikle 10 yıldan fazla görev yapar. Geçmişte politikacı olsalar bile valiler partizanca bir davranış içine girmezler.

2.6.2. Belediyeler

Belediyeler belirli yerel hizmetleri yürütür ve meclisi halk tarafından seçilir. Belediye başkanları doğrudan halk tarafından seçilmez. Belediye başkanı icra heyetine (encümen) seçilenler arasından meclis tarafından seçilir. İlk turda meclis üyelerinin salt çoğunluğunun oyunu alan meclis üyesi belediye başkanı seçilir. Herhangi bir aday salt çoğunluğun oyunu alamazsa bütün adaylar ikinci turda yarışır. İkinci turda en çok oyu almak yeterlidir. Yerel yönetimlerde başkan dâhil organlarının belirlenmesinde koalisyona başvurulması çok yaygındır. Belediye başkanı 4 yıllığına seçilir. 1992 tarihli Yerel Yönetim Yasasından önce belediye başkanı 2 yıllığına seçilirdi. Bu gelenekten hareketle 1992 yılından sonra başkanın seçimi konusunda çok daha çetin koalisyon pazarlıkları yapılmaya başlanmıştır. Çünkü başkan seçilen kişi 2 yıl sonra genellikle kanunda olmamasına rağmen görevini başkan yardımcısı ile değiştirmektedir (Gravdahl, 1998: 308, 312).

Belediye başkanları diğer meclis üyeleri ile kıyaslandığı zaman bireysel yetkilerinin çok az olması nedeniyle eşitler arasında birinci pozisyonuna sahiptir. Başkanın eşitler arasında birinci olması onun zayıf olduğu anlamına gelmemelidir. Norveç belediyelerindeki uzlaşma temelli politik kültür dikkate alındığı zaman başkanın eşitler arasında birinci olma rolü daha iyi anlaşılacaktır. Ayrıca bugün itibarıyla Norveç'te belediye başkanlarının neredeyse %80'i maaşlı hale gelişmiştir.

Belediye başkanı belediye sınırları içindeki halkı temsil eder. İlde, ulusal seviyede ve Norveç Yerel Yönetim Birliğinde belediye ile ilgili iş ve işlemleri takip eder. Meclis ile belediye yönetimi arasında yerel hizmetlerin daha iyi sunulması için gerekli görevleri yapar. Son 50 yıldır özellikle belediye başkanı olmak üzere yerel liderlerin etkinliği artmaktadır. Artan sayıda yerel politikacının kısmi veya tam zamanlı olarak maaşa bağlanması işlerin daha profesyonel yürümesini sağlamaktadır.

Oslo hariç iller il belediyeleri tarafından yönetilir. Oslo'da hem il belediyesi hem de belediyeler bulunmaktadır. İl belediyeleri ortaokullar, toplu taşıma, il yolları, dış bakımı, kültür, kültürel miras, alan yönetimi ve işletmeleri gelişmesi konularında sorumlulukları bulunmaktadır.

Belediyelerinin ana yönetim organı meclisidir. 4 yıllığına yerel halk tarafından seçilirler. Meclislerin 30-50 arası üyesi bulunmaktadır ve yılda 6 kez toplanırlar. Meclisin daha sık toplanan daimi komisyonları ve encümen vardır. Meclis ve encümene belediye başkanı başkanlık eder.

Belediyelerin Baş Belediye Müdürü (icradan sorumlu) istihdam etmeleri mecburidir. Bu kişi seçilmiş kişilerin program ve politikalarını uygular.

Ulusal devlet, yani kral her bir ilde il valisi tarafından temsil edilir. Daha çok il belediyeleri ve belediyeler ile kendisine sunulan kararlar üzerinde denetim görevini yerine getirir.

2.6.3. İlçeler

Oslo, Bergen ve Stavenger belediyeleri ilçelere bölünmüştür. Oslo ve Stavenger’de ilçelerin meclisi vardır. Sağlık, eğitim ve adres kayıtları konusunda görev yapar ve ana belediyenin parçasıdır.

2.7. Yerel Yönetim Maliyesi

Norveç’in yerel yönetimleri 19. yüzyılda âdem-i merkezi olarak gelişmiş 20. yüzyılda özellikle II. Dünya Savaşından sonra il ve belediye yönetimleri refah devleti hizmetlerinden sorumlu olunca aşırı merkezi hale gelmiştir. Merkeziyetçi sistemde yerel yönetimlerin görevi sabit ve belli bir miktarı olan bütçeyi farklı hizmetlere dağıtmaktan ibaret olmuştur. Merkeziyetçi sistemde ulusal hükümet gelirlerin artırılması konusunda yerel yönetimlerin aşırı baskısı altında kalmıştır. Merkezi hükümet güçlü olduğu dönemlerde yerel yönetimlerin baskılarına karşı gelebilirken zayıf olduğu dönemlerde bireysel olarak bağış peşinde koşan yerel yönetimlere karşı daha kırılğan olmaktadır (Borge ve Ratso, 2008: 51,52).

Norveç’in kamu sektörü büyük ve âdem-i merkezîdir. Kamu sektörünü en çok besleyen kişilerin ödediği gelir vergisidir. Gelir vergisi, belediyeler, iller ve merkezi hükümet tarafından her yıl parlamentonun belirlediği oranlarla paylaşılır. 1992 yılında yapılan gelir vergisi reformuna göre gelir vergisi oranı %28’dir. %28’lik oranın yaklaşık %13’ü belediyeler, %3’ü iller ve %12’si merkezi hükümete aktarılır. İller ve belediyelerin kendi vergi oranlarını belirleme yetkileri bulunsa da her zaman en yüksek oranı tespit ederler. Kentsel ve kırsal alanlarda vergilenebilir gelirlerin seviyesi çok farklı olmasına rağmen bağış sistemiyle geliri az olan yerel yönetimlerin dezavantajları giderilir. Yerel gelirlerin %45’ine denk gelen gelir vergisine ilave olarak yerel yönetimler, emlak vergisi ve ücretlerden de gelir elde ederler. Yerel yönetimden yerel yönetime emlak vergisi ve ücretlerin seviye ve oranları değişse de gelirlerin yaklaşık %15’i buradan gelir. Geri kalan yaklaşık %40’lık gelir ise merkezi hükümetten bağış olarak gelmektedir.

Bugünkü gelir paylaşımını belirleyen sistem 1980'li yıllarda yapılan kamu sektörü reformunun ürünüdür. 1986 yılında yapılan reformla Norveç yerel kamu sektörünün finansman ve kontrol sistemi tümüyle değiştirilmiştir. 1986 yılından önce merkezi hükümetin bakanlıkları özellikle kendi hizmet alanlarına yönelik hizmetlerin iyi bir şekilde sunulabilmesi için şartlı bağış göndermek suretiyle yerel yönetimleri sıkı kontrol altında tutarlardı. Özellikle eğitim ve sağlık bakanlıkları hem hizmetlerin tüm ülkede eşit bir şekilde sunulması hem de aktarılan kaynağın etkili ve verimli kullanılması için sıkı denetim yaparlardı. Reformla yerel yönetimlere aktarılan paralar üzerinde yerel yönetimlerin takdir yetkileri artırılmıştır. Bu çerçevede yaklaşık 50 kadar şartlı bağış objektif kriterlere bağlı gönderilen genel amaçlı bağışa dönüştürülmüştür. Merkezi hükümetin bağışlar üzerindeki sınırlamaları da asgari seviyeye indirilmiştir. Böylece mali alanda kısmi âdem-i merkeziyetçilikten mali federalizme geçiş başarılı bir şekilde sağlanmıştır. Mali federalizmin en önemli sonucu şartlı bağışlar kapsamında sunulan hizmetler merkezin adına ve merkezin istediği şekilde yapılırken yerel yönetimlere şartsız bağış verilip harcama yetkisi kendilerine bırakıldığı zaman hizmetler yerel halkın ihtiyaç, talep ve memnuniyetlerini sağlayacak şekilde sunulmasıdır (Borge vd., 2014: 157, 163).

Diğer ülkelerle kıyaslandığı zaman Norveç Yerel Yönetim Maliyesi Sisteminin oldukça merkezi olduğu söylenebilir (Sorensen, 2005: 80). Merkezi hükümet bağışları, yerel yönetim gelirleri arasında önemli yere sahiptir ve yerel vergiler merkezi idare tarafından çok ayrıntılı bir şekilde düzenlenir. Maliye sisteminin amacı hizmetlerin eşit bir şekilde tüm ülke çapında sunulmasıdır (Borge, 2006: 24).

Belediyeler ve iller vatandaşlarına çok geniş alanda hizmetler sunmakta ve sosyal yardımları dağıtmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirleri Norveç GSMH'sının %18'ine (2012) denk gelmektedir. Buna karşılık harcamaları ise GSMH'nın 13,9'u kadardır. Norveç halkı sağlık, eğitim, sosyal hizmetler ve yaşlı bakımı gibi refaha yönelik kamu hizmetlerinin sunumu için yüksek oranlı vergi ödemektedir (NMLGM, 2014: 7).

Norveç yerel yönetimlerinin harcamalarında politik yapının önemli olduğu görülmektedir. Yerel yönetim meclislerinde parçalı bir koalisyonun olduğu durumlarda bürokratların harcamalar üzerinde etkilerinin arttığı görülmektedir (Kalseth ve Rattso, 1998: 80).

Yerel yönetimlerce toplanan gelir vergisi 1992 yılından bu yana değişmemektedir ve oranı %28'dir. Belediye ve illerin topladığı yerel vergiler

arzu edilen oranda vergi toplanabilmesi için sabitlenmektedir. Belediye gelir vergisinin en üst oranı Norveç Parlamentosu tarafından her yıl belirlenir. Belediyeler parlamentonun belirlediği oranın altında bir oranda vergi toplayabilir. Fakat 1979 yılından bu yana belediyeler farklı düşük bir oran belirlememiştir ve bütün yerel yönetimler maksimum oranı uygulamaktadır. Yerel yönetimlere devredilecek vergi tabanının hareketsiz olması gerekmektedir. Gelir vergisi, kurumlar açısından şirketlerin merkezlerini başka yerel yönetim sınırına taşımamaları için uygulanmamaktadır. Kişilerden toplanan gelir vergisi stopaj şeklinde işveren tarafından kesilmekte ve yerel yönetimlere transfer edilmektedir (Lotz, 2006: 237, 241).

Belediyeler ayrıca emlak vergisi toplama yetkisine sahiptir ve 2010 yılında 428 belediyeden 340'ı bu vergiyi toplamıştır.

Devlet, iller ve belediyeler adına vergi, belediyeler tarafından toplanmaktadır. 2013 yılı itibarıyla belediye gelirlerinin %40'ını vergiler, %36'sını şartsız bağışlar, %4'ünü şartlı bağışlar, %15'ini ücret ve harçlar oluşturmaktadır. İller ve belediyelerin vergi gelirleri arasında gelir vergisi en büyük oranı oluşturmaktadır. Gelir vergisi belediye vergi gelirlerinin yaklaşık %85, illerin vergi gelirlerinin yaklaşık %98'ini oluşturmaktadır. Gelir vergisi, merkezi idare, iller ve belediyeler; servet vergisi merkezi idare ile belediyeler; doğal kaynak vergisi belediyeler ve iller tarafından alınırken, emlak vergisi sadece belediyeler tarafından alınmaktadır (Çiçek ve Çiçek, 2012: 217).

Belediyeler ve iller arasında yerel vergilerden elde edilen gelirler ve ihtiyaç duyulan harcama miktarları açısından çok büyük farklar bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin en üst seviyede halka sunulması konusunda ülkede büyük bir çaba sürdürülmektedir. Bu nedenle elde edilen kamu gelirleri idareler arasında yeniden dağıtılmaktadır. Bu dağıtım Genel Bağış Şeması çerçevesinde yapılmakta, bazı yerel yönetimler merkezi idareye gelir aktarmakta, bazı yerel yönetimlere ise merkezi idareden gelir aktarılmaktadır. Vergi denkleştirme yoluyla yapılan aktarmalar belediyelerde gelir, servet ve doğal kaynak vergisi üzerinden yapılırken illerde ise gelir ve doğal kaynak vergisi üzerinden yapılmaktadır. Emlak vergisi denkleştirme sistemine dâhil değildir.

Ülkede yerel yönetimlere bağışlar verilerek gelirlerin yerel yönetimler arasında adaletli dağıtımı yapılmakta ve bu suretle bölgesel kalkınma ve büyüme de dengeli hale getirilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlere mali alanda özerklik sağlamak ve yerel demokrasiyi güçlendirmektedir.

Verilen bağışlar yoluyla ulusal devlete yerel yönetimlerin harcamaları üzerinde güçlü bir kontrol imkanı sağlanmaktadır. Belediyeler ve iller tarafından doğrudan toplanan vergi gelirlerinin merkezi idare tarafından yeniden dağıtımı söz konusu değildir. Toplanan vergiler de bölgeye göre çok farklılıklar arz edebilmektedir. 2012 yılında belediyelerin topladıkları vergiler ülke ortalamasının %56'sı ile %275'i arasında değişmektedir. Vergi gelirleri dolaylı olarak yerel yönetimlere dağıtılmaktadır. Genel bağışları gönderen merkezi idare bazı yerel yönetimlerin bağış miktarına ekleme bazılarında da kesme suretiyle dengeleme yapmaktadır.

Bazı belediye ve iller kırsal alan bağışı almaktadır. Kırsal alan bağışıyla küçük yerleşim yerlerinde hem iyi hizmet sunumu hem de daha yüksek kamu istihdamı sağlanmaktadır. Bağışların büyük miktarı kişi başına hesaplandığından 3.200 nüfusun altına düşen belediyelerin mali sıkıntılarını gidermek için ayrıca bağış verilmektedir. Oslo, Bergen, Trondheim ve Stavanger belediyelerine kent bağışı verilmekte, büyük kent olmanın zorluklarıyla mücadele güçlendirilmektedir.

Yerel yönetimlere isteğe bağlı bağışlar da verilmektedir. Sel ve benzeri doğal afetler olması durumunda isteğe bağlı bağış verilmektedir.

Belediyeler en yüksek harcamayı yaşlı bakımı ve eğitime yapmaktadır. Toplam belediye harcamalarının dağılımı şöyledir: %29 yaşlı bakımı, %23 eğitim, %12 anaokulu, %7 çöp, içme suyu ve atık, %4 sosyal hizmetler, %4 kültür, %4 sağlık, %2 çocuk yardımı, %2 belediye yolları ve taşıma, %8 konut ve kilise.

İllerin giderlerinin %75'ini 16-19 yaş arası öğrencilerin eğitim giderleri, yaklaşık %20'sini yolların inşası ve taşıma giderleri, geri kalanını kültür, çevre, dış hizmetleri ve idari giderler oluşturmaktadır.

2.8. Denetim ve Kontrol

Norveç, yerel yönetimlerin kurumsal, mali ve politik olarak merkezi hükümete bağlı olduğu bir refah devletidir. Diğer İskandinav ülkeleriyle kıyaslandığı zaman yerel yönetimler GSMH'den daha fazla pay alırlar ve merkezi hükümetin daha sıkı düzenlemelerine ve mali kontrolüne tabidir. Bu sıkı kontrolün nedeni refah devletinin sunması gereken hizmetlerin bütün ülkede aynı ve eşit seviyede sağlanması gereğidir. Belediyelerin özerkliğine halel getirmemek için ilk denetim görevi belediye meclisine verilmiştir. Meclisler

belediye çalışmalarını denetler. Meclis belediye çalışmaları hakkında rapor isteyebilir. Kurduğu izleme komitesiyle çalışmaları kontrol eder.

Yerel yönetimlerin muhasebe sistemi konusundaki ilk düzenleme 1883 tarihlidir. Bu düzenlemeye göre her yerel yönetim gelir ve harcamalarını düzenli bir şekilde kaydetmesi gerekir. Bugün de Norveç yerel yönetim muhasebe sisteminin en önemli amacı kamu vergi gelirlerinin kabul edilen bütçede belirtilen sınırlar içinde kalıp kalmadığıdır. Bütçe ve muhasebe sistemi 1924 yılından bu yana güçlü bir şekilde birbiriyle ilişkilendirilmiştir ve 2000 yılında bütçe ve muhasebe sistemine ilişkin iki yeni düzenleme yapılmıştır (Monsen, 2006: 370). Norveç'te Belediye muhasebe sistemi çok katı kurallar koymaktadır. Dahası belediyeler merkezi hükümet tarafından denetlenir ve kontrol edilir. Merkezi hükümet birimleri belediye meclisinin mali kararlarını ROBEK'e (Ekonomik problemi olan belediyeler) kayıtlıysa izlemektedir. Bunun dışında da merkezi idare kendi inisiyatifıyla belediye meclisi kararlarının yasal olup olmadığı, doğru süreçlerin izlenip izlenmediği, kendi yetki sınırları içinde kalıp kalmadığı, alınan karar içeriklerinin kanunlara uygun olup olmadığı konularında denetim yapabilir. Bununla birlikte merkezi idare birimleri politik olarak belediye kararlarını düzeltip değiştirecek veya onu geçersiz kılıp iptal edecek karar alamazlar.

II. Dünya Savaşından bu yana Norveç'te ekonomik durumu çok kötüye giden yerel yönetim sayısı oldukça sınırlıdır. Eğer bir yerel yönetimin gelir ve gideri arasında dengesizlik oluşursa iki yıl içinde durumu düzeltmek durumundadır. Bütçesi dengede olmayan yerel yönetimler kayıt altına alınır. Kayıt altındaki yerel yönetimlerin bu kayıttan çıkabilmeleri için daha sıkı bütçe kontrollerine tabi tutulmaları söz konusudur. Kayıt altındaki yerel yönetimlerin bütçe ve yeni krediye ilişkin kararları il valisi tarafından ve ildeki merkezi hükümet görevlisi tarafından onaylanmak durumundadır (Hopland, 2012: 1, Lotz, 2006: 244). Bütçesi dengede olmayan yerel yönetimlerin kayıt altına alınmasındaki amaç mali disiplinin sağlanmasıdır.

Bütçesi dengede olmayan ve açık veren yerel yönetimler öncelikle ROBEK'e kayıt edilir, daha sıkı kontrole tabi tutulur ve daha gerçekçi bütçe yapmaya zorlanır. ROBEK'e kayıt olma yerel medyada yer alır ve adeta utanç listesi gibi etki yapar. Politikacılar gelecek seçimi kazanabilmek için utanç listesinden çıkmayı hedefler. ROBEK listesine giren yerel yönetim sayısı 2000-2010 yılları arasında en fazla 2005 yılında 117, en az 2008'de 42'dir. Listeye giren yerel yönetimler üzerinde yapılan araştırmaya göre listedeki yerel yönetimler harcamalarını kısarak bütçe dengelerini güçlendirir.

mekte ve listeden çıkmaktadır. Böylece listeye alınmanın yerel yönetimlerin bütçeleri üzerinde olumlu etkiye sebep olduğu sonucuna varılmaktadır (Hopland, 2012: 7, 10, 25).

Bireysel olarak belediye sınırları içinde ikamet edenler de belediye kararlarını şikâyet edebilir. Bu tür şikâyetler belediyelerde kurulan şikâyet kurulları, belediye meclisi veya ilgili devlet birimi tarafından incelenir.

Güçlü merkezi devlet yerel yönetimleri kontrol eder. Ülkede merkezi seviyede 2014 yılına kadar Yerel Yönetimler ve Bölgesel Gelişme Bakanlığı bulunurken 2014 yılında Yerel Yönetimler ve Modernizasyon Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlığın en önemli önceliği idari basitleştirme ve gereksiz bürokrasinin ortadan kaldırılmasıdır. Bakanlık, konut politikası, yerel yönetim maliyesi, bilgi iletişim teknolojileri politikası, kamu sektörü reformu, seçimlerin yapılması, Sami ırkı ve azınlık işleri, kentsel gelişme, çevresel etki değerlendirmesi gibi konulardan sorumludur. Yerel Yönetimler ve Modernizasyon Bakanlığındaki Yerel Yönetimler Finansmanı Birimi, belediye ve illerin gelir sistemlerinin oluşturulması ve işletilmesiyle gelirlerin dağıtımından sorumludur. Birim aynı zamanda belediye ve illerin mali yönetimine ilişkin rehber hazırlamak ve bütçelerini izlemekle sorumludur.

Yerel Yönetimler ve Modernizasyon Bakanlığının Yerel Yönetim Biriminin sorumluluğunda KOSTRA adı altında bir bilgi raporlama sistemi kurulmuştur. KOSTRA ile belediye ve illerin sundukları hizmetler ve mali durum izlenebilmektedir. KOSTRA ile belediyeler ve iller arası karşılaştırma da yapılmaktadır. Bir dizi göstergeye göre yerel yönetimler karşılaştırılmaktadır. Geçmiş yıla ilişkin bilgiler şubat ayına kadar toplanır ve mart ayında yayımlanır.

2.9. Norveç Yerel ve Bölge Otoriteleri Birliği

Norveç illeri ve belediyeleri ile belediye ve il kamu iktisadi girişimlerinin üye olduğu Norveç Yerel ve Bölge Otoriteleri Birliği (*Kommunesektorens organisasjon-KS*) bulunmaktadır. Birlik, politik ve idari seviyede merkezi ve yerel yönetimlerin birçok konuda temas noktası olarak çalışmaktadır.

2000 yılında merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin konularının tartışılacağı forum oluşturmak üzere birlik ile bakanlıklar arasında düzenli toplantılar yapılması kararlaştırılmıştır. Yılda 4 toplantı yapılmaktadır. Gelirlerin paylaşımı, belediye hizmetlerinin etkin sunumu ve belediyelerin mali durumları bu toplantılarda tartışılmaktadır.

2.10. Polis

Ulusal Emniyet Müdürlüğü, Adalet ve Kamu Güvenliği Bakanlığı altında teşkilatlanmıştır. Müdürlük, 8.000'i polis olmak üzere 13.000 personeli bulunan bölgesel Emniyet Müdürlüklerinin ve özel polis birimlerinin yönetim ve denetiminden sorumludur. Uluslararası ve organize suçlarla mücadelede de Ulusal Polis Müdürlüğü merkezi rol üstlenmektedir.

2000 yılında poliste yürütülen reform çalışmaları sonucu 2001 yılında Ulusal Emniyet Müdürlüğü'nün kurulması polis hizmetlerinin geliştirilmesi konusunda önemli bir adım olmuştur. Reformla 54 olan polis bölgesi 27'ye indirilmiş, yetki ve görevler netleştirilmiş, kaynakların en etkin bir şekilde kullanımı sağlanmış ve polisin demokratik gelişim seyrine hız verilmiştir. Ulusal Emniyet Müdürlüğü, bölgesel emniyet müdürlüklerinin ve özel polis birimlerinin koordinasyonunu sağlamak, polis teşkilatının ve personelin gelişimini desteklemek, polisin teftişini yapmak, acil durum hazırlıklarını yapmak ve polise karşı yapılan şikâyetleri incelemekle görevlidir.

Polis hizmetleri 27 polis bölgesinde tek otoriteye bağlı olarak sunulmaktadır. Her bir emniyet müdürlüğü bölgesinin operasyon merkezi vardır. Operasyon merkezleri kaza, acil durum ve acil yardımı gerektiren tehlikeli olayların tümüne ilişkin raporların toplandığı yerdir. Operasyon merkezine alınan çağrılara göre polis devriyesi veya gerekli kuvvet olay yerine sevk edilir.

Norveç polisi yerelde bilgi temelli çalışma usulünü benimsemiştir. Halk polis hizmetlerine kolayca ulaşabilmeli, polisin halkla teması da yakın olmalıdır.

Emniyet müdürlükleri yerel ve kırsal polis karakollarına ayrılmaktadır. Her bir polis bölgesinin başında polisin bütün görevlerinden ve bütçe uygulamasından sorumlu emniyet müdürü vardır. Yerel ve kırsal polis karakollarının başında ise baş komiser bulunmaktadır. Çözümüne kavuşturulan olay sayısı, olayların çözülme süreleri, önleyici hizmetlere ilişkin çalışmaların sonuçları ölçülüp değerlendirilir.

Norveç polisi ateşli silah taşımaz fakat devriye gezerken kullandıkları araçta silah vardır. Polis bölgelerinde zor şartlarda çalışabilecek ve silah kullanma eğitimi almış mobil birimler bulunmaktadır. Bu birimler olağanüstü durumlarda güvenlik de sağlamaktadır. 28 Eylül 1994 yılında meydana gelen ve iki İsveçli soyguncunun iki polis ve iki emekliyi rehine aldığı Torp Havaalanındaki Rehine Krizinde polise silah kullanma emri verilmiştir. Bu olay

Norveç polisinin barışta vur emrini aldığı tek olaydır. 2011 yılında Oslo'da yaz kampında meydana gelen ve 77 kişinin öldüğü terörist saldırı ülkede II. Dünya Savaşından sonra olan en ölümcül saldırdır. 1945 yılından sonra 10 polis memuru öldürülmüştür.

Yerel polisin yanı sıra doğrudan Ulusal Emniyet Müdürlüğüne bağlı 7 adet özel birim bulunmaktadır. Bunlar polis bölgelerine yardımda bulunurlar ve bazı birimlerin kovuşturma yapma yetkisi vardır. 7 adet özel birim ve adları şöyledir; Sınır Polisi, Ulusal Suçluları Araştırma Birimi, Bilgisayar Programlama ve Lojistik Hizmetleri, Polis Üniversitesi, Göçmen Polisi, Mobil Polis, Ekonomik ve Çevre Suçlarını Araştırma ve Kovuşturma Norveç Ulusal Birimi.

Polisin suçlarla etkin mücadele için uluslararası işbirliği yapması önemlidir. Interpol suçların önlenmesi için polisin uluslararası işbirliğinin kolaylaştırılmasını amaçlar ve Norveç 1931 yılında Interpol üyesi olmuştur. Europol ise AB'nin organize suçlarla mücadele için kurduğu bir birimdir ve bütün üye devletler dâhildir. Norveç de Europol'le işbirliği anlaşmasına sahiptir. Sınır kontrollerinin kolaylaştırılması için Norveç 2001 yılından bu yana Schengen işbirliğine de dâhildir. Ayrıca Danimarka, İsveç, Finlandiya, İzlanda ve Norveç polisi geleneksel olarak işbirliği yapmaktadır (NPD, 2010).

Norveç'te polis ve savcılık bir bütünün iki parçası gibidir. Savcılık Birimi polise entegre haldedir. Ülkede Savcılık Yüksek Birimi ve Savcılık Alt Birimi olarak ikiye bölünmüştür. Savcılık Yüksek Birimi ayrı bir devlet birimidir. Savcılık Alt Birimi ise polistir. Polis müdürü, müdür yardımcısı, polis savcısı ve polis savcı yardımcısı Savcılık Alt Birimini oluşturur. Önemli suçlar konusunda kararları Savcılık Yüksek Birimi alır. Prensipite savcılar kovuşturma kararlarını bağımsız olarak alırlar.

Polis kamu hizmetlerinin sunumunda önemli roller üstlenmiştir. Pasaport, ateşli silah ruhsatı, şans oyunları izni, sürücü ehliyetinin iptali, özel güvenlik kuruluşlarının lisansı, belediye meclisine alkollü içecek satış izni konusunda görüş bildirme, ikinci el eşya satış mağazası açış izni gibi birçok kamu hizmeti polis tarafından sunulur.

2.11. Sivil Toplum

Norveçlilerin %75'i bir sivil toplum kuruluşuna üyedir. Sendikalar ve diğer organizasyonlar Norveç'te demokrasinin gelişimine önemli katkılarda bulunmaktadır. Kadın ve işçi hakları, çevre koruma, uluslararası yardım,

kalkınma konuları, Norveç'in AB üyeliği sivil toplumun üzerinde en çok durduğu konulardır.

Norveç'te sivil toplum örgütleri, devlet mekanizmasının ayrılmaz bir parçası haline geldiği için merkezi hükümetin karar alması üzerine dolaylı olarak etkide bulunmaktadır. Zayıf devlet, zayıf piyasa mekanizması ve toprak aristokrasisinin olmadığı toplumda siyasetin şekillenmesi üzerine sivil toplumun çok büyük etkisi olmaktadır (Osterud ve Selle, 2006: 34).

Son 20-30 yıldır sivil toplumun gelişimi geleneksel sivil toplum yapısından tamamıyla bir kopuşu ifade etmektedir. Geniş tabanlı üye sahibi olma, yerelde ve ulusal seviyede örgütlenme ve demokratik bir organizasyon oluşturma seçenekleri artık Norveç sivil toplumunda geçerli seçenekler olmaktan çıkmıştır. Daha çok hemen ihtiyaç ve amaçlarına ulaşmayı isteyen bir insan grubunu barındıran fakat toplumsal hareket olmaktan uzak sivil toplum örgütleri yaygınlaşmıştır. Özellikle ulusal seviyede halk desteği az, üye sayısına göre mali gücü yüksek olan sivil toplum örgütleri yaygınlaşmıştır. Bu tür sivil toplum örgütlerinin kendi üyelerinden alacağı destekle yaşaması yani dışarıdan yardım almadan ayakta kalması mümkün değildir. Bu örgütler yerel yönetimlere veya devlet kurumlarına yardım için başvuruda bulunmaktadırlar. Devlet kurumları da sivil toplum örgütlerine bağış vermekten ziyade proje temelli destek sunmayı tercih etmektedir. Burada sivil toplum parayı nasıl harcayacağı, hangi faaliyetlerde bulunacağı, hangi belgeleri hazırlaması gerektiği gibi düzenleme ve kontrollerle karşı karşıya kalmaktadır. Böylece geleneksel olarak devlet politikalarına etkide bulunmak isteyen halk tabanlı sivil toplum yerine devlet tarafından ele geçirilmiş sivil toplum ortaya çıkmakta, demokratik altyapı çökmektedir (Osterud ve Selle, 2006: 35).

Geleneksel mavi yakalı çalışanların sayısı gün geçtikçe azalmaktadır. Bu nedenle ülkede işçi hareketinin olması beklenmemektedir. Düşük ücretli işlerde çalışarak veya sosyal yardımla geçinen göçmenler artık alt sınıfı oluşturmaktadır.

3. YARGI

Norveç'te Adalet ve Polis Bakanlığı hukukun üstünlüğünü sağlamak için çalışır. Birinci amacı toplumun ve bireylerin güvenliğini sağlamaktır.

Yargının esas görevi meclisten çıkan yasaların uygulamaya geçmesini sağlamaktır. Yeni çıkan bir yasa Anayasaya aykırı olursa yargı uygulamaya geçirmeyebilir. Ancak yargı bu hakkını 1918 yılından beri kullanmamıştır.

Yargı, gelenek hukuku ve medeni hukuk karışımına dayanmaktadır. Ülkede Anayasa Mahkemesi yasaların gelişiminden de sorumludur ve talep üzerine yasamaya fikrini söylemektedir.

Anayasa Mahkemesi, 18 üye ve bir başkandan oluşur. Anayasa Mahkemesinin yanı sıra temyiz mahkemesi, bölge mahkemeleri, iş mahkemesi vardır. Ayrıca, her belediyede hukuk eğitimi görmeyen kişilerden 4 yıllığına seçilen üç üyeli uzlaşma kurulları bulunmaktadır.

Anayasa mahkemesi en yüksek mahkemedir. Anayasa mahkemesine başvuru oldukça sınırlandırılmıştır. Mahkemenin esas görevi Norveç Yargı Sistemini düzenlemek, Anayasayı yorumlamaktır. 6 adet temyiz mahkemesi vardır. Medeni ve ceza davalarına bakar. 70 tane bölge mahkemesi vardır. İdari yargı ve adli yargı ayrımı ile hukuk ve ceza mahkemesi ayrımı yoktur.

Yasama ve yürütme organlarından bağımsız olan yargının en yüksek mahkemesi olan Anayasa Mahkemesinin üyelerini başbakan aday olarak gösterir. Adaylığın parlamento ve Kral tarafından da Devlet konseyinde onaylanması gerekmektedir.

Mahkemelerin idari yönetimi 1814 yılından bu yana Adalet bakanlığında iken 2002 yılında yapılan bir düzenleme ile Adalet Bakanlığında alınarak Ulusal Mahkeme Yönetimine verilmiştir. Mahkemelerin bağımsızlığı için yapılan bu düzenleme ile Adalet Bakanlığının mahkemeler üzerinde ilgili kanun tasarılarının hazırlanmasından başka bir yetkisi kalmamıştır (regjeringen.no, 2014).

4. OMBUDSMAN

Kamu Denetçisi Kurumu Norveç Anayasasında öngörülmüştür. 1962 yılında Parlamento Kamu Denetçisi kurulmuştur. Her bir genel seçimden sonra Storting tarafından 4 yıllığına seçilen Kamu Denetçisi, resmi makamlara karşı yapılan şikâyetleri dinler ve fikrini açıklar. Parlamento Kamu Denetçisinin amacı bireyleri etkileyen hata ve haksızlıkların önüne geçmektir. Devlet, il yönetimi ve belediyeler denetçinin yetki alanına girmektedir. Kuruma ve kamu görevlilerine karşı şikâyette bulunmak mümkündür. Parlamento ve kabine kararları ile kişisel anlaşmazlıklar kamu denetçisinin yetki alanı dışındadır. Kamu denetçisine her vatandaş ulaşabilir. Başvuru için idari başvuru yolunun tüketilmiş olması gerekmektedir.

Kamu Yönetimi Parlamento Denetçisinin yanı sıra Norveç'te çocuklar, cinsiyet eşitliği, tüketiciler, milli savunma için özel kamu denetçileri bulunmaktadır.

SONUÇ

Norveç, Kuzey Avrupa'da anayasal monarşi ile yönetilen parlamenter ve demokratik bir devlettir. 400 yıl Danimarka yönetiminde kaldıktan sonra 1814-1905 yılları arasında İsveç'le birlik oluşturmuştur. Anayasası 1814 tarihlidir ve aynı yıl parlamenter sistemi kabul etmiştir.

1960'lı yıllarda Norveç sularında petrolün bulunmasıyla ekonomisini çok güçlendirmiştir. 2012 rakamlarına göre 98.780 ABD Doları kişi başına milli geliriyle kişi başına gelir açısından dünyanın en üst sırasındaki ülkeler arasında yer almaktadır. Fakirlik, okuryazarlık, yaşam süresi, eğitim ve gayri safi milli hasıla dikkate alınarak hazırlanan ve 177 ülkenin sıralandığı İnsani Gelişim Endeksinin 2009-2012 yılları arasında en başındadır.

Norveç'te yasama yetkisi Büyük Meclise aittir fakat uygulamada hükümete ve Büyük Meclise (Storting) aittir. Ülkede geniş bir uzlaşma kültürü hâkim olduğundan kararlar hep uzlaşma ile alınmaktadır. Son yıllarda başbakanın süper yıldız olma rolü zayıflamış, meclis daha da güçlenmiştir. 2009 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden sonra Büyük Meclis tek kanatlı hale gelmiştir. Seçimler 4 yılda bir yapılır, ara seçim yapılamaz ve meclis feshedilemez. Norveç Meclisi İskandinavya'daki en güçlü parlamentodur. Parlamenterler Büyük Mecliste parti grubuna göre değil temsil ettikleri illere göre birlikte otururlar.

Norveç'in kuzeyinde yaşayan Sami Halkı yerli halk olarak tanımlanmış ve parlamento kurma hakkı verilmiştir. Kültürel özerkliğin sembolü olarak kurulan parlamentonun 39 üyesi vardır.

Yürütme yetkisi Kral ve hükümet tarafından kullanılır. Günlük dilde Hükümet ifadesi iki anlamda kullanılmaktadır. Anayasa gereğince önemli konular Kralın başkanlığında başbakan ve kabine üyelerinin katıldığı Devlet Konseyinde kararlaştırılmaktadır. Konsey toplantısı öncesi hükümet üyeleri, Konseyde ortaya konacak politikaları belirlemek üzere tartışmalarını yaptıkları ve kararların alındığı bir toplantı yaparlar. Bu toplantı hükümet toplantısı adını almaktadır. Kralın başkanlığındaki toplantıda soru sorulmaz ve tartışma yapılamaz. Son yıllarda Devlet Konseyine taşınan konular oldukça azaltılmıştır.

Ülkede demokrasi ve refah devleti güçlüdür. Başbakan ülke yönetiminde etkindir. Fakat uzun yıllardır azınlık koalisyon hükümetleri ülkeyi yönetmektedir. Kralın yetkileri semboliktir. Düzenleyici kurumların sayısı oldukça fazladır.

Ülkede yönetim, ulusal, il ve belediye seviyesi olmak üzere üç seviyedir. Yerel yönetimler, yerel demokrasi çok güçlü olmasına rağmen Anayasa'da yer almamaktadır. Ancak kanuni dayanağa sahiptir. Yerel yönetim meclisleri isterse geleneksel sisteme dayalı olarak meclis ve genel sekreter şeklinde çalışmakta, isterse kendi meclisinin kararıyla "Parlamentar Modeli" seçerek hükümet gibi çalışabilmektedir. Başkent Oslo, Parlamentar Modeli seçmiştir.

Norveç'te 19 il bulunmaktadır. İllerde Kralın temsilcisi olarak Valiler görev yapmaktadır. Valiler Devlet Konseyi tarafından atanır. Mali gücü zayıflayan ve bütçesi dengede olmayan Belediyeler ROBEK adı verilen bir sisteme kaydolmakta ve bütçe yapmayla ilgili bazı yetkilerini kaybetmektedir. Buraya kaydolan belediyelerin bütçelerinin vali ve merkezi hükümet görevlisi tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu şekilde yerel yönetimlerde mali disiplin kolaylıkla sağlanmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, 18 üye ve bir başkandan oluşur. Mahkemenin esas görevi Norveç Yargı Sistemini düzenlemek, Anayasayı yorumlamaktır.

KAYNAKLAR

- Aalberg, T. (2008) “Norway”, *European Journal of Political Research* 47, s. 1089–1095.
- Arter, D. (2004) “The Prime Minister in Scandinavia: Superstar or Supervisor?” *The Journal of Legislative Studies*, Vol.10, No.2/3, Summer Autumn, s.109-127.
- Borge, L. E. ve J. Rattso (2008) “Local government resource use under a centralised system of financing: The case of Norway”, *Local Government Studies*, 25:1, s. 35-54.
- Borge, L. E., J. K. Brueckner ve J. Rattso (2014) “Partial Fiscal Decentralization and Demand Responsiveness of the Local Public Sector: Theory and Evidence from Norway”, *Journal of Urban Economics*, 80, s. 153–163.
- Borge, L. E. (2006) “Centralized or Decentralized Financing of Local Governments? Consequences for Efficiency and Inequality of Service Provision”, www.svt.ntnu.no/iso/wp/wp.htm. (19/05/2014).
- Bukve, O. (1996) “Consensus, Majority Rule and Managerialism in Local Government. Norwegian Experiences and Prospects”, *Local Government Studies*, Vol. 22, No. 1 (Spring 1996), s. 147 – 168.
- Christensen, T. (2000) “The Development and Current Features of Norwegian Civil Service System” Bekke, Hans A.G.M.-van der Meer, Frits M. (ed.), *Civil Service Systems In Western Europe*, Edward Elgar, S, 92-119.
- Çiçek, H. G. ve S. Çiçek (2012) “Norveç Yerel Vergi Sistemi”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, 2012, s. 201-222.
- Gravdahl, H. P. (1998) “Consensual Coalitions? Coalition Formation in Norwegian Municipalities”, *Scandinavian Political Studies*, Bind 21 (New Series) (1998) 4 s. 307-322.
- Hopland, A. O. (2012) “Central Government Control and Fiscal Adjustment: Norwegian Evidence”, www.svt.ntnu.no/iso/wp/wp.htm (1.5.2014).
- Kalseth, J. ve J. Rattso (1998) “Political Control of Administrative Spending: The Case of Local Governments in Norway”, *Economics and Politics, Volume 10*, Blackwell Publishers Ltd, s. 63-83.
- Lotz, J. (2006) “Local Government Organization and Finance: Nordic Countries” Shah, Anwar (Ed.), *Local Governance in Industrial Countries*, The World Bank, Washington D.C. s. 223-261.
- Kolltveit, K. (2012) “Presidentialisation in the Executive Sphere? Evidence from Norwegian Cabinets”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 35 – No. 4, s. 372-392.
- Lien, S. ve P. A. Pettersen (2004) “Local Government and Welfare Generosity: Municipality Spending on Social Welfare”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27 – No. 4, 2004.

- Martinussen, P. E. (2002) "In Search of the Government in Local Government: Coalition Agreements and Office Payoffs in Norway", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25 - No. 2, s. 139-171.
- Monsen, N. (2006) "Historical Development of Local Governmental Accounting in Norway", *Financial Accountability & Management*, 22(4), November 2006, 0267-4424, s. 359-380.
- National Police Directorate (NPD) (2010) "The Police in Norway", www.politi.no (19.05.2014).
- Norris, P. (1999) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation (NMLGM) (2014) "Local Government in Norway", <http://www.regjeringen.no> (24.4.2014).
- Olsen, J. P. (1983) *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare State – The Case of Norway*. Oslo.
- Osterud, O. ve P. Selle (2006) "Power and Democracy in Norway: The Transformation of Norwegian Politics", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 29 – No. 1, s. 25-46.
- Rasch, B. E. (2011) "Behavioural Consequences of Restrictions on Plenary Access: Parliamentary Questions in the Norwegian Storting", *The Journal of Legislative Studies*, Vol.17, No.3, September 2011, s.382–393
- Rommetvedt, H. (2005) *The Rise of the Norwegian Parliament*, Taylor & Francis London.
- Roness, P. G. (2001) "Reforming Central Governments and Parliaments: Structural Recoupling and Institutional Characteristics", *International Review of Administrative Sciences* 67(4) s. 673-690.
- Saglie, J. – Vabo, S. I. (2009) "Size and e-Democracy: Online Participation in Norwegian Local Politics", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 32 – No. 4, s. 382-403.
- Sorensen, R. J. (2006) "Local Government Consolidations: The Impact of Political Transaction Costs", *Public Choice Springer* 127, s. 75–95.
- Stortinget (2013) *The Norwegian Parliament*, Oslo.
- Strom, K. ve W. C. Müller (1999) "The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies", *Journal of Legislative Studies* 5, s. 255-282.
- United Nations (UN) (2006) "Kingdom of Norway Public Administration Country Profile" <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023320.pdf>, (10.05.2014)
- Vabo, S. I. (2005) "Committee Structure and Political Preferences: The Case of Norwegian Local Government", *European Journal of Political Research*, 44, s. 563–592. <http://www.regjeringen.no> (3.1.2016).
- <https://www.stortinget.no> (1.5.2014).
- <http://www.oslo.kommune.no> (1.5.2014).

POLONYA

Enver SALİHOĞLU¹-Mehmet Koca²

YÖNETİCİ ÖZETİ

17. yüzyılda Avrupa'nın en güçlü devletlerinden biri olan Polonya, 18. yüzyılda giderek zayıflamaya başlamış olup, bu zayıflıktan yararlanan Rusya, Avusturya ve Prusya tarafından 1772-1795 yılları arasında paylaşılarak Avrupa haritasından silinmiştir.

Bu tarihten sonra Polonya'nın tekrar bir devlet kurması ancak 1. Dünya Savaşı'ndan sonra 1918 yılında mümkün olmuştur. Polonya, 11 Ekim 1918 tarihinde yönetim şeklini Cumhuriyet olarak belirlemiş, 1939 yılında Nazi Almanya'sı tarafından işgal edilmiş ve 2. Dünya Savaşı'nın bitmesinden sonra Doğu Bloku ülkelerine katılmıştır.

1989'dan itibaren Polonya demokratik bir yönetime geçmiş, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle Avrupa'daki yapısal değişiklikler Polonya'ya da yansımış ve 1999 yılında NATO üyesi olan Polonya, 2004 yılı Mayıs ayında AB üyesi olmuştur.

Ülkenin yönetim şeklini cumhuriyet olarak belirleyen Polonya'nın, yasa görevini ise 460 üyeli parlamento ve 100 üyeli senatodan oluşan ikili bir meclis yapısı sağlamaktadır. Yürütme görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilmiş, yargı erki ise ulusal düzeydeki mahkemelere tanınmıştır.

Polonya'da kamu yönetimi ise, 1990 yılından itibaren, merkezi yönetim ve yerelden yönetim ilkesi arasındaki ayrıma dayanan kamu yönetiminin

1 Tekirdağ Valisi

2 Planlama Uzmanı, AREM

klasik iki yapılı sistemin uygulamasına tanıklık etmiştir. Polonya'nın idari yapısı bugün 16 voyvodalık, 380 kontluk ve toplam 2478 adet belediyeden oluşmaktadır (Commission on Standardization of Geographical Names Outside the Republic of Poland, 2016).

Anayasanın 171. maddesinin 2. fıkrası, başbakan ve valileri yerel yönetimlerin etkinliklerinin denetimini yapmakla sorumlu tutmuş olup, yerel yönetimlerin finansmanının denetlenmesini ise bölgesel düzeyde örgütlenmiş teftiş kurullarına bırakmıştır.

Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile birlikte Polonya'da merkezle yerel yönetimler arasındaki denge yerel yönetimler lehine değişmeye başlamış ve merkezi örgütlenme büyük ölçüde tasfiye edilerek, valilikler iş yapmak üzere değil, bir çeşit eşgüdüm ve denetleme görevi olan kuruluşlar olarak örgütlenmişlerdir.

GİRİŞ

Polonya M.S 966'da Piast hanedanı tarafından kurulmuş ve Hıristiyanlığı kabul etmiştir. Katoliklik devletin resmi dini olarak kabul edilmektedir ve o günden bugüne Polonya, Avrupa devletleri arasında en koyu Katolik devlet olarak bilinmektedir.

18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Avusturya, Prusya ve Rusya, Polonya'yı parçalamaya karar vermişlerdir. Birinci bölüşüm (1772) sırasında Polonya'nın bazı bölgeleri elden çıkmıştır. Polonya ikinci (1793) ve üçüncü bölüşüm (1795) sırasında daha da bölünmüş, bu bölüşümlerde en büyük pay Ruslara düşmüştür. Söz konusu bölüşümlerden sonra Polonya uzun bir süre Avrupa haritasından silinmiştir.

Polonya, I. Dünya Savaşı'ndan sonra 1918'de bağımsızlığına yeniden kavuştuğunda, kısa bir parlamenter demokrasi geçirmiş, istikrarsızlık içinde geçen bu dönemin ardından Mareşal Pilsulski yönetime el koyarak otoriter bir rejim kurmuştur.

Almanya'nın Polonya'yı işgali II. Dünya Savaşı'nın başlamasına yol açan son neden olmuş, savaştan sonra 1989 yılına kadar Ülke sosyalist yönetim altında yaşamıştır. Bu dönemde tamamen Sovyet kuvvetlerince işgal edilen Polonya, Varşova Paktı ve Comecon gibi örgütler içerisinde, sıkı işbirliğinde bulunduğu Sovyetler Birliği'nin yer aldığı ideolojik grupta yer almıştır.

1989'dan itibaren Polonya demokratik bir yönetime geçmiş, Polonya'nın deneyimi diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde de değişimi hızlandıran bir etki yaratmıştır. Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle Avrupa'daki yapısal değişiklikler Polonya'ya da yansımış ve 1999 yılında NATO üyesi olan Polonya, 2004 yılı Mayıs ayında AB üyesi olmuştur.

2014 yılı sonu itibariyle toplam nüfusu 38 milyon 484 bin olan Polonya, 312.685 km²'lik yüz ölçümü ile Avrupa'da dokuzuncu, AB üye devletleri arasında ise altıncı sıradadır (CSO of Poland, 2015).

% 98,8 gibi yüksek okur-yazarlık oranına sahip Polonya'da (Factbook, 2015) halk edebiyatla, sanatla ve bilimle yakından ilgilenmekte olup önemli yazarlar, bilim ve sanat insanları yetişmiştir. Henryk Sienkiewicz 1905 yılında, Władysław Reymont 1924 yılında, Czesław Miłosz 1980 yılında ve Çağdaş Polonya Şiiri'nin önde gelen isimlerinden Wisława Szymborska 1996 yılında Nobel Edebiyat Ödülünü kazanmıştır (Nobel Ödülüne Doymayan

Ülke: Polonya, 2016). Bir diğer Polonyalı Marie Curie (Madam Curie), radyoaktivite konusundaki çalışmaların öncüsü sayılmaktadır ve Nobel ödülünü iki kez kazanan ilk kadın olma unvanına sahiptir (Focus: “Bilimi Uğruna Ölen Kadın, 2016).

Bu çalışmada Polonya'nın yönetim yapısı ele alınmakta olup, çalışmanın amacı, yönetim biçimini cumhuriyet olarak belirleyen Polonya'nın örgütlenmesini incelemektir. Bu kapsamda çalışmanın bundan sonraki kısmında, Polonya'nın kısa bir tarihçesine değinilecek, daha sonra Polonya'nın devlet örgütlenmesinin yasama, yürütme ve yargı erkleri incelendikten sonra Polonya'daki kamu yönetimi, merkezi ve yerel yönetimler üzerinden incelenmeye çalışılacaktır.

1. TARİHÇE

Polonya MS 966'da Piast Hanedanı tarafından kurulmuş ve Hıristiyanlığı kabul etmiştir. O günden bugüne Polonya, Avrupa devletleri arasında en koyu Katolik devlet olarak bilinmektedir. 14. yüzyılda, Piast Hanedanı'nın yerini Litvanya-Polonya İmparatorluğu almıştır. 15. ve 16. Yüzyılları büyük ölçüde güçlü bir devlet olarak geçirmesine rağmen 1527'den itibaren Polonya zayıf bir hükümet dönemine girmiştir. Ülke o dönemde güçlü ordulara sahip ve yayılmacı politikalar izleyen İsveç ve Rusya gibi komşularla kuşatılmıştır. Bu durum 18. yüzyılın sonunda Polonya'nın parçalanarak, bir süre başka devletlerin boyunduruğuna girmesine neden olmuştur. 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Avusturya, Prusya ve Rusya, Polonya'yı parçalamaya karar vermişlerdir. Birinci bölüşüm (1772) sırasında, Polonya'nın bazı bölgeleri elden çıkmıştır. Polonya ikinci (1793) ve üçüncü bölüşüm (1795) sırasında daha da bölünmüş, bu bölüşümlerde en büyük pay ise Ruslara düşmüştür. Söz konusu bölüşümlerden sonra Polonya uzun bir süre Avrupa Haritasından silinmiştir (Çınar, 2013: 455).

Polonya, I. Dünya Savaşı'ndan sonra 1918'de bağımsızlığına yeniden kavuştuğunda, kısa bir parlamenter demokrasi denemesi geçirmiştir. İstikrarsızlık içinde geçen bu dönemin ardından Mareşal Pilsulski yönetime el koyarak otoriter bir rejim kurmuştur. Almanya ile Rusya'nın güç kazanmalarıyla, 1930'ların sonunda Polonya bu iki devlet tarafından dördüncü kez paylaşılmıştır. Almanya'nın Polonya'yı işgali II. Dünya Savaşı'nı başlatmıştır.

1947-1989 yılları arasında ülke komünist rejim yönetimi altında yaşamıştır. Savaş sonunda Sovyet Kuvvetlerince tamamen işgal edilen Polonya,

Varşova Paktı ve Comecon gibi örgütler içerisinde, sıkı işbirliğinde bulunduğu Sovyetler Birliği'nin yer aldığı ideolojik grupta yer almıştır.

1989'dan itibaren Polonya demokratik bir yönetime geçmiş, Polonya'nın deneyimi diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde de değişimi hızlandıran bir etki yaratmıştır. Soğuk Savaşın sona ermesiyle Avrupa'daki yapısal değişiklikler Polonya'ya da yansımış ve 1999 yılında NATO üyesi olan Polonya, 2004 yılı Mayıs ayında AB üyesi olmuştur (Varşova Büyükelçiliği, 2015).

2. TOPLUMSAL YAPI

Polonya'nın başkenti Varşova olup, ülke nüfusu yaklaşık 38.5 milyon civarındadır. Polonya'nın başkenti Varşova'da ise 1,7 milyon insan yaşamaktadır. (Factbook, 2015) Polonya'nın resmi dili Lehçe olmakla birlikte, ülkenin değişik kesimlerinde Silezyalı (847.000), Kaşubalı (233.000), Alman (148.000), Ukraynalı (51.000), Beyaz Rus (47.000), Rus (13.000), ABD'li (12.000), Lemko (11.000) ve İngilizler (10.000) yaşamaktadır (Dışişleri Bakanlığı, 2015).

Polonya'nın %96.9'u Polonyalılardan, %1.1'i Silezyalılardan, %0.2'si Almanlardan ve %1.8'i diğer milletlerden oluşmakta olup, toplumun mezhepsel yapısının %87.2'sini Katolikler, %1.3'ünü Ortodokslar, %0.4'ünü Protestanlar ve % 11.1'ini diğer inanışlar oluşturmaktadır (Factbook, 2015).

Ayrıca Polonya'nın, Avrupa'nın en dindar ülkesi olduğu söylenmektedir. Bu kapsamda Polonyalıların %15'inin çok dindar olup, her gün kiliseye gittikleri belirtilmektedir (Polonyadan, 2015).

2015 yılı tahminlerine göre toplam nüfusun %14.7'sini 0-14 yaş, %11.5'ini 15-24 yaş, %43.5'ini 25-54 yaş, %14.5'ini 55-64 yaş, %15.6'sını ise 65 yaş ve üstü grubu oluşturmaktadır.

2015 yılı tahminlerine göre nüfusun %60.5'i şehirlerde yaşamaktadır (Factbook, 2015).

3. POLONYA'DA DEVLET ÖRGÜTLENMESİ

17. yüzyılda Avrupa'nın en güçlü devletlerinden biri olan Polonya 18. yüzyılda giderek zayıflamaya başlamış olup, bu zayıflıktan yararlanan Rusya, Avusturya ve Prusya tarafından 1772-1795 yılları arasında paylaşılarak Avrupa haritasından silinmiştir. Bu tarihten sonra Polonya'nın tekrar bir devlet

kurması ancak 1. Dünya Savaşı'ndan sonra 1918 yılında mümkün olmuştur. Polonya, 11 Ekim 1918 tarihinde yönetim şeklini Cumhuriyet olarak belirlemiştir. 1939 yılında Nazi Almanyası tarafından işgal edilen ülke, 2. Dünya Savaşı'nın bitmesinden sonra Doğu Bloku ülkelerine katılmış, hatta bu ülkeler arasında kurulan Varşova Paktı 14 Mayıs 1955 tarihinde Polonya'nın başkenti olan Varşova'da imzalanmıştır.

Ülkenin yönetim şeklini Cumhuriyet olarak belirleyen Polonya'nın, yasama görevini 460 üyeli parlamento ve 100 üyeli senatodan oluşan ikili bir meclis yapısı sağlamaktadır (Bektaşoğlu, 2011: 3).

1997 yılında referandumla kabul edilen ve halen yürürlükte olan Polonya Cumhuriyeti Anayasası'nın 10. maddesine göre, devletin yönetim yapısı yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığında ve bunlar arasındaki dengeye dayanmaktadır. Anayasa doğrultusunda yasama gücü Ulusal Parlamento'ya, yürütme temelde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na, yargı gücü ise ulusal düzeyde mahkemelere verilmiştir (Çınar, 2013: 461). Ocak 2016 tarihi itibarıyla Polonya'nın idari yapısı 16 voyvodalık, 380 kontluk ve toplam 2.478 belediyeden oluşmaktadır (Commission on Standardization of Geographical Names Outside the Republic of Poland, 2016).

Ayrıca 8 Mart 1990'da kabul edilen anayasa değişikliği kapsamında yerel yönetimlerin yapısı yeniden düzenlenmiş, bu kapsamda "demokratik merkezîyetçilik" ilkesi doğrultusunda yerel yönetimlerin merkezden kontrolü yerine, Fransız sistemi benzeri komünal meclis yapılanması ve il düzeyinde valilikler temelinde bir yapılanma öngörülmüştür (Çınar, 2013: 460).

3.1. Yasama

Polonya, 1980'li yılların sonlarında Sovyetler Birliği'nin güdümünde bulunan Orta Avrupa ülkeleri içinde komünist rejimden liberal devlet düzeyine geçen ilk ülke olmuş ve bu kapsamda 1952 Anayasası'nda 1989 yılında yapılan değişiklikle ilk olarak Ulusal Meclis, Sejm (alt meclis) ve Senato (üst meclis) olarak iki kanatlı hale getirilmiştir (Çınar, 2013: 459).

Bağımsızlık, demokrasi, siyasi çoğulculuk, siyasi partilerin mevcudiyeti, hukukun üstünlüğü, güçler ayrılığı, kişi hakları gibi değerler 1997 yılında yapılan ulusal referandumla kabul edilen Anayasa ile hukuk sistemine dahil edilmiştir (Polonya Rehberi, 2015).

Alt meclis (Sejm) ve üst meclisten (Senato) oluşan iki meclisli parlamento, her dört yılda bir yapılan genel seçimlerde seçilir ve kanun yapmak-

la sorumludur. Kanun yapma noktasında, yetkinin en büyük kısmı alt meclis olan Sejm’de bulunmaktadır. Üst meclis olan Senato ise yalnızca, Sejm tarafından kabul edilen mevzuata yönelik değişiklikler önerebilmektedir (KPMG, 2015: 7). Polonya’nın her iki kanadı da 4 yılda bir yapılan seçimlerle iş başına gelmektedir.

Polonya Anayasası’nın 96 ve 100. maddeleri doğrultusunda Parlamento’nun alt kanadı olan Sejm, 460 milletvekilinden oluşmakta ve Sejm’e milletvekili seçimleri, 4 yılda bir yapılan seçimlerle genel, eşit, doğrudan, oransal ve gizli oyla gerçekleştirilmektedir. Parlamento’nun üst kanadını oluşturan Senato ise 100 senatörden oluşmaktadır. Senato seçimleri ise Sejm seçimlerinden ayrı olarak genel, doğrudan ve gizli oyla gerçekleştirilmektedir. Anayasa tarafından Sejm’e milletvekili seçme ve seçilme yaşı 21 olarak belirlenmiş iken Senato’ya senatör seçme ve seçilme yaşı 30 yaş ile sınırlandırılmıştır.

Seçimlerde ise aynı anda hem Sejm’e, hem de Senato’ya aday olunamamaktadır. Polonya’da yasama gücünün etkin ve etkili bir şekilde kullanılmasında Parlamento’nun kanatları olan Sejm ve Senato arasında bir denklik bulunmamaktadır. Bu kapsamda yasama süreci içerisinde parlamentonun alt kanadı olan Sejm’in Senato’ya göre üstünlüğü söz konusu olmaktadır (Çınar, 2013: 461-462).

3.2. Yürütme

Daha önce de değinildiği üzere Polonya’da yürütme görevi, Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu’na tanınmış bir yetkidir. 1997 Anayasası’na göre devlet otoritesinin devamlılığının simgesi, Polonya Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanı, Polonya Cumhuriyeti’nin en üst düzeyde temsilcisi ve yürütme iktidarının taraflarından birisi olan Cumhurbaşkanı, Polonya halkı tarafından 5 yılda bir genel, eşit, doğrudan ve gizli oyla yapılan seçimlerle iş başına gelmektedir.

Cumhurbaşkanı’nın görev süresi 5 yıl olup, bir beş yıl daha görev yapmak üzere yeniden seçilebilmektedir. Cumhurbaşkanı seçilmek için 35 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. Seçimlerde geçerli oyların yarısından çoğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilmektedir. Ancak ilk turda adaylardan biri yeterli çoğunluğa ulaşamazsa 14 gün sonra yapılacak ikinci tur oylamada 1. turda en çok oy almış 2 aday arasından en çok oyu alan aday Cumhurbaşkanı olarak seçilmektedir (Çınar, 2013: 462).

Cumhurbaşkanı, parlamento tarafından kabul edilen mevzuatı veto etme yetkisine sahip olup; vetolar, Sejm’de (alt meclis) asgari beşte üç oy ile geri çevrilebilmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, bütçe veya yeni bir hükümet oluşturma gibi önemli konulara ilişkin mevzuatın kabul edilmesinde parlamentonun anayasada belirlenen sürelerle uymadığının kanıtlanması halinde, parlamentoyu feshetme ve yeni seçim çağrısında bulunma yetkisine de sahiptir (KPMG, 2015: 6).

Polonya Anayasası tarafından yürütme iktidarının tanındığı ikinci organ Bakanlar Kurulu’dur. Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan meydana gelmekte olup, Cumhurbaşkanı’nın Bakanlar Kurulu’nu oluşturmak üzere görevlendirilen Başbakan’ın Ulusal Meclis’in güvenoyunu 14 gün içinde alması gerekmektedir.

Güvenoyunu alan hükümet, parlamenter demokrasi çerçevesinde yürütme iktidarını kullanabilmekte olup, yürütme görevinin önemli aktörlerinden olan Bakanlar Kurulu Sejm’e karşı kolektif olarak sorumludur (Çınar, 2013: 462).

3.3. Yargı

Polonya’da anayasa tarafından yargı yetkisinin tanındığı mahkemeler yasama ve yürütme erklerinden bağımsız olan üçüncü bir güçtür. Polonya Cumhuriyeti’nde yargı yetkisi, yüksek mahkemelere, adli mahkemelere, idare mahkemelerine ve askeri mahkemelere tanınmıştır (Çınar, 2013: 462). Ayrıca Polonya’da adli yargı sistemi, asliye mahkemeleri, bölge mahkemeleri ve temyiz mahkemeleri olarak üçlü bir yapı üzerine inşa edilmiştir.

Asliye mahkemeleri tüm ülke çapında toplam 315 adet olup, bu mahkemelerde temel olarak hukuk ve ceza davalarına bakmaktadır. Bölge mahkemeleri ise asliye mahkemelerine göre daha ciddi davalara bakmakta olup, asliye mahkemelerinde verilen bazı kararları incelemektedir. Ayrıca Polonya’da 11 adet temyiz mahkemesi bulunmaktadır.

Polonya’nın idari yargı sisteminde ilk derece mahkemeleri il idare mahkemeleridir. Polonya’da 16 tane il idare mahkemesi var olup, bu mahkemelerde karar veren 600 il idare mahkemesi hâkimi bulunmaktadır.

Polonya yargı sistemindeki bu mahkemelere kısaca değinilecek olursa;

Anayasa Mahkemesi: Polonya Anayasa Mahkemesi 1985 yılında kurulmuş olup, 3’ü avukat olmak üzere 15 üyeden oluşmakta, 15 üyenin ise

tamamı Parlamento tarafından 9 yıllığına seçilmektedir. Üyelik süresi sona eren üyeler tekrar seçilememektedir.

Ulusal Mahkeme Kurulu: Ulusal Mahkeme Kurulu anayasal bir kurul olup, 25 üyeden oluşmaktadır. Bu kurulun üyeleri 4 yıllığına ve en fazla iki kez seçilebilmektedirler. Ulusal Mahkeme Kurulu'nun mahkemelerin ve hâkimlerin bağımsızlığını korumak ve Cumhurbaşkanı'na hâkim adaylarını sunmak üzere iki ana görevi bulunmaktadır.

Ulusal Savcılık Kurulu: Bu kurul 09 Ekim 2009 tarihinde kanunla kurulmuş ve bu kanuna göre uygulama kuvveti ile savcılık makamının tamamen birbirinden ayrılması sağlanmıştır. Polonya Ulusal Savcılık Kurulu 25 üyeden oluşmakta olup, 17 üye seçimle savcılar arasından, 4 üye parlamentodan, 2 üye senatodan seçilmekte ve Genel Savcı ile Adalet Bakanı ise kurulun doğal üyesi olmaktadır.

Yüksek Mahkeme: Bu mahkemede 90 üye bulunmakta olup, medeni, ceza, sosyal güvenlik ve çalışma daireleri ile askeri daire olmak üzere dört ayrı daire bulunmaktadır. Yüksek Mahkeme'nin esas görevi Polonya'da hukukun bütünlüğü ve birliğini sağlamaktır. Mahkeme bu görevi umumi ve askeri mahkemeleri denetleyerek yerine getirmektedir.

Yüksek İdare Mahkemesi: Bu mahkemede kadro sayısı 105 olup, finans, iktisat ve genel idare dairesi olmak üzere üç daireden oluşmaktadır (Bilgin, 2013: 391-416).

4. POLONYA'DA KAMU YÖNETİMİ

Polonya 1990 yılından itibaren, merkezi yönetim ve yerinden yönetim ayrımına dayanan, kamu yönetiminin klasik iki yapıyı uygulamasına tanıklık etmiştir.

Yerel yönetim anlayışının uygulamaya konulması ise sivil devlet oluşturma ve tabandan tavana yeni bir politik elitin oluşturulması hususunda atılan ilk adımı oluşturmuştur. Ancak aynı zamanda bürokratik devlet mekanizmaları ve il yönetimleri, herhangi bir dış kontrol olmaksızın önemli kamu hizmeti sunmakla görevli, uzmanlaşmış birimlerin artırılması yoluyla güçlendirilmiştir. 1989 yılından itibaren Polonya devlet yapısının yeniden yapılandırılmasında ele alınan temel ilkeler ise demokrasi, hukuk devleti, bireysel haklara saygı, özel mülkiyet ve pazar ekonomisidir (Kızılcık, 2003: 563).

4.1. Merkezi Yönetim

Polonya’da 1989 yılından önce yaşanan komünist rejim döneminde merkezi planlama ilkesi doğrultusunda merkeziyetçiliğin ön planda olduğu görülmektedir. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin sağlanmasında devlet işletmelerinin önemli bir yeri olduğu gibi, bakanlık örgütlenmeleri de çok büyük önem taşımaktadır.

Komünist rejim döneminde ekonomik ve politik koşullar doğrultusunda bakanlık sayıları ve bakanlıkların örgütlenmesi sıklıkla değişmiştir. Ancak 1989 yılından sonra merkezi yönetim yeniden yapılandırılmıştır. Polonya’da merkezi yönetimin etkinliklerinin kamu yönetimi reformu çerçevesinde yerleştirilmesi 1999 yılının başlarında söz konusu olmuş, bu dönemde çıkarılan yasalarla birlikte ülkenin alan yönetimi yeniden düzenlenmiş ve merkezi düzeyde yapılan pek çok hizmet yerele aktarılmıştır (Çınar, 2013: 466).

1980’li yılların ikinci yarısı ve 1990’lı yılların başında, Polonya’daki bakanlıkların yönetim sisteminde yaşanan değişiklikler farklı bir rasyonaliteye dayanmıştır. Bu kapsamda uzun ve derin bir ekonomik kriz, kamu kurumlarına olan güvensizlik ile sosyal memnuniyetsizliğin yaygın olduğu görülmüş ve bu problemlerin nasıl aşılacağına yönelik olarak çözüm üretilmeye çalışılmıştır.

Sonuç olarak W. Coralczyk Jr. Savaş sonrası Polonya’nın idari yapısı ile ilgili yapılan araştırmalar sonucunda iki sonuca varmıştır. Bu sonuçlar:

1. Gücün merkezi hükümette yoğunlaşması sonucu mevcut birimler yeni yetkilerini kullanma konusunda başarısız olmuş, bu durum bakanlıkların sayısının artması sonucunu doğurmuştur.
2. 1956, 1970 ve 1980 politik krizleri bakanlık değişikliklerinde merkezileşmeye yönelik bir değişime neden olmuştur (Kızılcık, 2003: 566).

Polonya’da bakanlıkların iç örgütlenmelerine bakıldığında, Adalet ve Savunma Bakanlıkları dışındaki bakanlıkların kendi yasaları doğrultusunda örgütlendiği görülmektedir. Bakanlıkların tipik örgütlenmesi bakanlık personelinin, departmanlarının ve bürolarını içermektedir. Ancak bakanlıklar için tek tip bir yapı ve uygulama söz konusu olmamaktadır.

Polonya’da devletin alan yönetimi Başbakan tarafından atanan valinin başı olduğu 16 valiliğe / voyvodalığa bölünmüştür. Valiler merkezi yönetimi yerel düzeyde temsil etmekle birlikte; bölge düzeyinde bölgesel ve ulusal

politikaları yerel politikalarla aynı çizgide yerine getirmekle yükümlüdürler. Bu açıdan vali, devlet destekli geniş ölçekli bölgesel projelerde yerel düzeyde bölgeler, kontluklar ve belediyelerle koordinasyonu sağlamakla sorumludur (Commission on Standardization of Geographical Names Outside the Republic of Poland, 2016).

Ancak son yerel yönetimler Kanunu çerçevesinde güçlerini büyük ölçüde yitirmiş bulunan valilikler aslında iş yapmak üzere değil, bir çeşit eşgüdüm ve bazı denetleme işlevleri olan kuruluşlar olarak örgütlenmişlerdir (Çınar, 2013: 466-467). Ayrıca voyvoda, polis ve çeşitli müfettişler gibi bölgesel düzeyde yer alan merkezi yönetim kurumlarının başkanı sıfatıyla hareket eder ve bölgede merkezi hükümetin varlıklarını yönetirler (Özden, 2015:13).

4.2. Yerel Yönetimler

Polonya, AB üyelik süreci içinde geniş çaplı bir desentralizasyon politikası uygulamıştır. Merkezi yönetimin taşradaki başlıca idari birimi ise voyvodalıklardır. 1989 yılından sonra demokratik yönetime geçilirken voyvodalık sayısı azaltılmış ve yetkilerin büyük bir bölümü de bölgesel yönetimlere devredilmiştir. Günümüzde, merkezi yönetimin temsilcisi olarak on altı adet voyvodalık bulunmaktadır. Voyvodalıkların yanında ise merkezi hükümete bağlı bazı özel yönetim birimleri bulunmaktadır (Toksöz vd, 2009: 103).

Polonya’da, 1 Ocak 1999 tarihinde hiyerarşik bağları olmayan 3 kademeli bir yerel yönetim sistemine geçilmiştir. Bu kapsamda Polonya, 16 bölge, 379 kontluk ve 2489 belediyeye bölünmüştür. Belediyelerden 318’i kentsel belediye (gminymiejskie), 1599’u kırsal belediye (gminywiejskie) ve 572’si kentsel-kırsal belediye (gminymiejsko-wiejskie) olarak sınıflandırılmıştır (Çınar, 2013: 468).

Polonya’nın idari yapısı zaman içindeki ayırma ve birleşmeler sonucu, Ocak 2016 itibariyle 16 eyalet, 380 il ve 2.478 belediyeden oluşmaktadır (Commission on Standardization of Geographical Names Outside the Republic of Poland, 2016).

Bunlar dışında başkent Varşova’nın yönetim sisteminde özel bir statüsü bulunmaktadır (Çınar, 2013: 468).

Anayasanın 171. maddesinin 2. fıkrası, başbakan ve valileri yerel yönetimlerin etkinliklerinin denetimini yapmakla sorumlu tutmuş, yerel yönetimlerin finansmanının denetlenmesi ise bölgesel düzeyde örgütlenmiş teftiş kurullarına bırakılmıştır (Çınar, 2013: 473).

4.2.1. Belediyeler

Polonya'da hayata geçirilen yerelleştirme uygulamalarının önemli bir ayağını belediyelerin düzenlenmesi oluşturmuş olup, bu kapsamda yeni anayasa ile birlikte başta belediyeler olmak üzere yerel yönetim birimlerine yerel özerklik çerçevesinde önemli güvenceler sağlanmıştır (Çınar, 2013: 469).

Polonya'daki belediyeler tek bir yönetim yapısı içinde değildir. Polonya'da üç tür belediyeden söz edilebilmektedir. Bunlardan birincisi belediyelerin çoğunluğunu oluşturan düz belediyelerdir (gminalar), ikincisi daha çok büyük kentler için getirilmiş bulunan bağlantısız kent belediyeleridir, üçüncüsü ise Varşova'nın özel yönetim biçimidir.

Belediye meclislerinin üye sayıları ise belediyelerin nüfuslarına göre değişmekte olup, Meclis üye sayısı en az on beş, en çok da yüz olabilmektedir. Meclis üyeleri, her kentte oluşturulmuş seçim bölgelerine göre seçilmekte, nüfusu 20.000'in altındaki kentlerde; seçim bölgesinin nüfus büyüklüğüne göre seçilecek meclis üyesi sayısı 1 ile 5 arasında değişmektedir. Nüfusu 20.000 üstündeki kentlerde ise her seçim bölgesindeki üye sayısı beşten az olamamaktadır.

Bağlantısız kent belediyeleri, voyvodalık merkezi olan kentlerden nüfusu 100.000 üstünde olanlara Bağlantısız Kent statüsü verilmesi ile oluşturulmuştur. Ayrıca Bakanlar Kurulu nüfusu 100.000 altındaki kentlere de, o yerin belediye meclisinin isteği üzerine Bağlantısız Kent statüsü verebilmektedir. Bu kentlerdeki belediyeler, kontlukların (povyatlar) sahip olduğu tüm yetkilere sahiptirler (Toksöz vd, 2009: 103-106).

Varşova'nın özel statüsü ise 2002'de çıkarılan bir Kanun ile tanınmıştır. Bu Kanun doğrultusunda başkent Varşova çok tabakalı bir yönetim yapısına sahip olmuş, buna göre başkent merkez çekirdeği dışında çevresini de saran metropolitan bir yönetime sahipken diğer yandan kent merkezi ve kentin çevresi ilçelere (citydistricts) bölünmüş, aynı zamanda kente kontluk statüsü de verilmiştir. Sonuç olarak söz konusu parçalı yapı içerisinde başkent Varşova, kent merkezinde 11 ve dışında 6 olmak üzere birbirinden bağımsız 17 ilçe ve belediye meclisi yanında bir tane ayrı başkent meclisi ile kontluk (il) meclisi ve bunların kendi başkan ve yürütme kurullarına sahiptir.

Belediyelerin başlıca görevleri ise;

- İçme suyu sağlama ve kanalizasyon,
- Elektrik, ısınma ve gaz dağıtımı,

- Evsel atıkların toplanması,
- Yol yapımı,
- Yerel kamu taşımacılığı,
- Kamu sağlığı (Sağlık merkezleri ve yerel sağlık kurumları),
- Esenliğin sağlanması,
- Çevre,
- Mekânsal planlama ve taşınmaz yönetimi,
- Konut (Belediye konut stokunun yüksek tutulması ve kiracılara yönelik taşınmaz satışlarının örgütlenmesi),
- Eğitim (Anaokulu, ilkokul, kolejler ve öğretmen maaşları),
- Kültür ve spor,
- Kamu parkları, mezarlıklar ve pazar yerleri,
- İtfaiye hizmetleri,
- Kamu binalarını artırma şeklinde sıralanabilmektedir.

1997 Kanunuyla oluşturulan genel ilkeye göre; belediye, belediye sınırları içinde yaşayanların ortak gereksinimlerini karşılamakla yükümlü olup, yerel halkın gereksinimi olan hizmetleri yerine getirirken daha üst kademeler (kontluk ve bölgeler) daha geniş ölçekteki mekansal işgücü piyasasına müdahale etmektedirler (Çınar, 2013: 469-473).

4.2.2. Kontluklar (Povyatlar)

Kontluklar, öteki belediyelere (gmina) göre daha büyük ölçekli kentlerdeki yönetime verilen bir statüdür. Yetkileri bakımından öteki belediyelerin sahip oldukları tüm haklara sahip olmakla birlikte ek olarak yerel standartlar koyma yetkileri de bulunmaktadır.

Povyat meclisleri, nüfusu 40.000'e kadar olan kentlerde on iki kişiden oluşmakta, bu nüfusun üstündeki kentlerde ise meclis üye sayısı artabilmektedir. Ancak bu sayı hiçbir şekilde altmış üyeyi geçememektedir. Povyat meclisi kendi arasından bir başkan (Strosa) ve iki başkan yardımcısı seçer. Meclis kendi üyeleri arasından bir denetim komisyonu kurmakta, bu komisyon ise povyatın işlerini ve hesaplarını denetlemektedir. Meclis ayrıca povyatın yetki alanlarına giren konularda komisyonlar kurabilmektedir (Toksöz vd, 2009: 107).

Povyatların temel sorumlulukları ise;

- Ortaokullar (Ortaokullar, teknoloji ve teknik okullar, öğretmen maaşları),
- Kamu sağlığı (Kamu sağlığı kurumlarının yönetimi, özellikle hastaneler),
- Esenlik,
- Yol yapımı,
- Kültür,
- Sivil savunma,
- Su yönetimi ve çevre koruma,
- Ekonomik etkinlik ve istihdam (İş bulma kurumları),
- Kamu binalarını artırma,
- Tüketici hakları olarak sıralanabilmektedir (Çınar, 2013: 471).

4.2.3. Bölgeler (Voyvodaliklar)

Voyvodalık bir bölgesel yönetim birimi olmakla birlikte hem merkezi yönetim birimi hem de yerel yönetim kademesi olarak görülmektedir (Tok-söz vd, 2009: 108).

Voyvodalık düzeyinde idari makam, voyvoda adı verilen ve hükümet tarafından atanmış vali ile sejmik olarak adlandırılan seçilmiş bir meclis ve bu meclis tarafından seçilen bir yönetici arasında paylaşılır. Bu yürütmenin lideri olan yönetici ise voyvodalık mareşali olarak (marszałekwojewództwa) adlandırılmaktadır (Özden, 2015: 12).

Voyvodalikların temel görevleri ise;

- Yükseköğretim (Teknik kurumları da içermektedir),
- Kamu sağlığı (Uzmanlaşmış bölgesel hastaneler),
- Esenlik,
- Kültür,
- Yol yapımı,
- Ekonomik gelişme,
- İş yaratma (İşsizliği azaltmak için bölgesel planlama politikası),

- Su arzı yönetimi,
- Çevre olarak sıralanabilmektedir (Çınar, 2013: 472).

SONUÇ

1989'dan başlayan süreçte Polonya, demokratik bir yönetim anlayışını benimsemiş, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle Avrupa'daki yapısal değişiklikler Polonya'ya da yansımıştır. Bu doğrultuda, 1999 yılında NATO üyesi olan Polonya, 2004 yılı Mayıs ayında Avrupa Birliği üyesi olmuştur.

Ülkenin yönetim şeklini Cumhuriyet olarak belirleyen Polonya'nın, yasama görevini 460 üyeli parlamento ve 100 üyeli senatodan oluşan ikili bir meclis yapısı sağlamaktadır. 1997 yılında referandumla kabul edilen ve halen yürürlükte olan Polonya Cumhuriyeti Anayasası'nın 10. maddesine göre, devletin yönetim yapısı yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığına ve bunlar arasındaki dengeye dayanmaktadır.

Anayasanın 171. maddesinin 2. fıkrası, başbakan ve valileri yerel yönetimlerin etkinliklerinin denetimini yapmakla sorumlu tutmuş olup, yerel yönetimlerin finansmanının denetlenmesi ise bölgesel düzeyde örgütlenmiş teftiş kurullarına bırakılmıştır.

Anayasa doğrultusunda yasama gücü Ulusal Parlamento'ya, yürütme temelde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na, yargı gücü ise ulusal düzeyde mahkemelere verilmiştir.

1999 sonrası idari yapıdaki değişiklikler sonucu, 2016 itibariyle Polonya 16 voyvodalık, 380 kontluk ve toplam 2478 belediyeden oluşmaktadır.

Sonuç olarak Polonya 1990 yılından itibaren merkezi yönetim- yerel yönetim ayrımına dayanan kamu yönetiminin klasik ikili yapısına yönelmiştir. Ancak 1999'dan sonra bir yandan voyvodalık sayısı azaltılırken yetkilerin büyük bir bölümü bölgesel yönetimlere ve belediyelere devredilerek merkezi örgütlenme büyük ölçüde tasfiye edilmiş, yetkileri denetim ve eşgüdümle sınırlandırılmıştır.

KAYNAKÇA

- Bektaşoğlu, S. (2011) *Polonya Ülke Raporu*, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı: 3.
- Bilgin, H. (2013) “Polonya Yargı Sistemi Üzerine İzlenimler”, *TBB Dergisi* 107:391-416.
- Brusis, M. (2013) “Party Strategies and Administrative-Territorial Reforms in Poland”, *West European Politics*, 36(2).
- Central Statistical Office of Poland (2016), Information Portal, Basic Data <http://stat.gov.pl/en/basic-data/> (19.01.2016)
- Commission on Standardization of Geographical Names Outside the Republic of Poland (KSNG) (2016) http://ksng.gugik.gov.pl/pliki/podzial_administracyjny_polski_2016-eng.pdf (19.01.2016).
- Çınar, T. (2013) “Polonya’da Kamu Yönetimi”. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ed.: K. Karasu, Üçüncü Baskı, Ankara: İmge, 455-472.
- Dışişleri Bakanlığı (2015) “Polonya Ülke Künyesi”, <http://www.mfa.gov.tr/polonya-kunyesi.tr.mfa> (15.01.2015).
- Factbook (2015) “Polonya Ülke Profili”, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html> (15.01.2015).
- Focus (2016) Bin Yılım Dahileri, “Bilimi Uğruna Ölen Kadın”, http://www.focus-dergisi.com.tr/bilim_insanlari/1000_yilin_dahileri/00210/?printerfriendly=yes (21.01.2016).
- Kızılcık, R. (2003) “Polonya Yönetim Sistemi”. *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim*, Ed.: K. Nitas, Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayın No:2: 563-566.
- KPMG (2015) *Polonya’da Yatırım*, s:6-7 <https://www.kpmg.com/TR/tr/Issues-And-Insights/ArticlesPublications/Documents/polonyada-yatirim.pdf> (27.01.2015).
- Nobel Ödülüne Doymayan Ülke: Polonya (2016) <http://www.polonyam.com/nobel-odulune-doymayan-ulke-polonya/> (21.01.2016).
- Özden, M.S. (2015) *Ulusal Karar Alma Süreçlerinde Belediyelerin Çıkarlarının Korunması Raporu*, s:12-13 <http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/03/Ulusal-Karar-Alma-S%C3%BCre%C3%A7lerinde-Belediyelerinin-C%C3%87%C4%B1karlar%C4%B1n%C4%B1n-Korunmas%C4%B1-Raporu.pdf> (27.01.2015).
- Polonyadan (2015) “Polonya Hakkında” <http://www.polonyadan.com/polonya-hakkinda-2> (15.01.2015).
- Polonya Rehberi (2015) “Polonya’nın Siyasi ve İdari Yapısı” <http://www.polonyarehberi.com/polonyanin-siyasi-ve-idari-yapisi> (16.11.2015).
- Toksöz, F. vd. (2009) *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*, İstanbul: TESEV Yayınları, 102-108.

- United Nations (2004) Division for Public Administration and development Management (DPADM), “Public Administration Country Profile – Republic of Poland”, Department of Social and Economif Reform, May 2004.
- Varşova Büyükelçiliği (2015) “Bilgi Notu”, <http://varsova.be.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=121419> (15.01.2015).
- Wendt, J.A. (2001) “The administrative division of Poland and the prospects of the trans-border co-operation”, *Region and Regionalism*, 5(1), s:39-46.

