

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI**

**DEVLET REFORMUNDA YERELLEŞME VE
BÖLGESELLEŞME: TÜRKİYE'YE
KARŞILAŞTIRMALI BİR BAKIŞ**

Doktora Tezi

Can Umut ÇİNER

Ankara-2010

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI**

Doktora Tezi

Can Umut ÇİNER

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Cem EROĞUL

Ankara-2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Cem EROĞUL

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi: 20 Ocak 2010

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim (25/1/2010)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı
Can Umut Çiner

İmzası

KISALTMALAR

<i>a.g.e.</i>	: Adı geçen eser
<i>a.g.m.</i>	: Adı geçen makale
<i>a.k.</i>	: Aynı kaynak
<i>AB</i>	: Avrupa Birliği
<i>ABD</i>	: Amerika Birleşik Devletleri
<i>ABGS</i>	: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
<i>AİD</i>	: Amme İdaresi Dergisi
<i>AJDA</i>	: Actualité juridique de droit administratif
<i>AK</i>	: Avrupa Konseyi
<i>AKKM</i>	: Ağrı, Ardahan, Bingöl, Elazığ, Iğdır, Karaman, Kars, Kayseri, Konya, Malatya, Sivas, Tunceli, Yozgat İllerini Kapsayan Bölgesel Kalkınma Programı
<i>AKTD</i>	: Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu
<i>AMKD</i>	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
<i>AT</i>	: Avrupa Topluluğu
<i>AÜ</i>	: Ankara Üniversitesi
<i>AÜSBF</i>	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
<i>AÜSBFD</i>	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
<i>CLRAE</i>	: Congress of Local and Regional Authorities of Europe (Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi)
<i>AYYÖŞ</i>	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
<i>BGYUGM</i>	: Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğu
<i>BKA</i>	: Bölge Kalkınma Ajansı
<i>bkz.</i>	: Bakınız
<i>BM</i>	: Birleşmiş Milletler
<i>BTS</i>	: Bölgesel Teknik Sekretarya
<i>CARDS</i>	: Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans (Balkanların Stabilizasyonu, Kalkınması ve Yeniden İnşası için Topluluk Yardımı)
<i>CC</i>	: Conseil Constitutionnel (Fransız Anayasa Konseyi)
<i>CE</i>	: Conseil D'Etat (Fransız Devlet Şurası)
<i>CGCT</i>	: Code général des collectivités territoriales
<i>CHP</i>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<i>CIS</i>	: Centralised Implementation System (Merkezileştirilmiş Uygulama Sistemi)
<i>COR</i>	: Committee of the Regions (Bölgeler Komitesi)
<i>DAKP</i>	: Doğu Anadolu Kalkınma Programı
<i>DAP</i>	: Doğu Anadolu Projesi Ana Planı

- DIS* : Decentralised Implementation System (Yerelleştirilmiş Uygulama Sistemi)
- DOKAP* : Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı
- DPT* : Devlet Planlama Teşkilatı
- DSİ* : Devlet Su İşleri
- EAGGF* : European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu)
- Ed.* : Editör
- EDIS* : Extended Decentralised Implementation System (Genişletilmiş Yerelleştirilmiş Uygulama Sistemi)
- EGEV* : Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı
- EIB* : The European Investment Bank (Avrupa Yatırım Bankası)
- ERDF* : European Regional Development Fund (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu)
- ESF* : European Social Fund (Avrupa Sosyal Fonu)
- EURADA* : European Association of Development Agencies (Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği)
- EUROSTAT* : Statistical Office of the European Communities (Avrupa Birliği İstatistik Ofisi)
- FIAS* : Foreign Investment Advisory Service (Yabancı Yatırım Danışma Hizmeti)
- FIFG* : Financial Instrument for Fisheries Guidance (Balıkçılığın Yönlendirilmesi için Mali Araç)
- GAJA* : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
- GAP* : Güneydoğu Anadolu Projesi
- IFAD* : International Fund for Agricultural Development (Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu)
- INTERREG* : Bölgeler Arası Topluluk Girişimi
- IPA* : Instrument of Pre-accession (Katılım Öncesi Mali Yardım)
- IPARD* : Instrument for Pre-accession for Rural Development (Katılım Öncesi Araç- Kırsal Kalkınma Bileşeni)
- ISPA* : Instrument for Structural Policies Pre-Accession (Katılım Öncesi Yapısal Politikalar İçin Araç)
- İBBS* : İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması
- JASPERS* : Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions (Avrupa Bölgelerindeki Destekleyici Projeler için Ortak Yardım)
- JEREMIE* : Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises (Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler için Ortak Avrupa Kaynakları)
- JESSICA* : Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (Kentlerde Sürdürülebilir Yatırım için Ortak Avrupa Desteği)
- JO* : Journal Officiel (Fransız Resmi Gazetesi)
- KAP* : Kuzey Anadolu Projesi
- KHK* : Kanun Hükmünde Kararname

<i>KOBİ</i>	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
<i>KOP</i>	: Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi
<i>KOSGEB</i>	: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
<i>KÖYDES</i>	: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi
<i>MEDA</i>	: Mediterranean Economic Development Area (Avrupa Akdeniz Ortaklığı)
<i>MFİB</i>	: Merkezi Finans ve İhale Birimi
<i>NUTS</i>	: The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması)
<i>ODA</i>	: Orta ve Doğu Avrupa
<i>OECD</i>	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
<i>OEEC</i>	: Organisation for European Economic Cooperation (Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı)
<i>OP</i>	: Operasyonel Program
<i>OPD</i>	: Ortak Programlama Dokümanı
<i>OSB</i>	: Organize Sanayi Bölgesi
<i>ÖUKP</i>	: Ön Ulusal Kalkınma Planı
<i>PHARE</i>	: Poland and Hungary Action for the Restructring of the Economy (Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılması İçin Yardım)
<i>PKB</i>	: Proje Koordinasyon Birimleri
<i>PUB</i>	: Program Uygulama Birimi
<i>PYM</i>	: Program Yönetim Merkezi
<i>RDP</i>	: Revue du droit public et de la science politique
<i>RFAP</i>	: Revue française d'administration publique
<i>RFDA</i>	: Revue française de droit administratif
<i>RG</i>	: Resmi Gazete
<i>RISA</i>	: Revue International des sciences administratives
<i>SAPARD</i>	: Special Accesion Programme for Agriculture and Rural Development (Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı)
<i>SÇF</i>	: Stratejik Çerçeve Belgesi
<i>SI</i>	: Svillupo Italia
<i>SKE</i>	: Samsun Kastamonu Erzurum
<i>SÖİ</i>	: Sınırötesi İşbirliği
<i>TBMM</i>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<i>TDO</i>	: Tek Durak Ofisler
<i>TİKA</i>	: Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı
<i>TKKDK</i>	: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

<i>TMMOB</i>	: Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği
<i>TOBB</i>	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
<i>TODAİE</i>	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<i>TÜİK</i>	: Türkiye İstatistik Kurumu
<i>TÜSİAD</i>	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
<i>TYE</i>	: Teknik Yardım Ekibi
<i>UIYK</i>	: Ulusal İzleme ve Yönlendirme Komitesi
<i>UMB</i>	: Umumi Müfettişlik Bölgesi
<i>UNDP</i>	: United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
<i>UP</i>	: Ulusal Program
<i>USAID</i>	: United States Agency for International Development (Amerikan Uluslararası Kalkınma Ajansı)
<i>VANTAY</i>	: Van Tek Adımda Yatırım Bürosu
<i>YHGP</i>	: Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi
<i>YOİKK</i>	: Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu
<i>YSK</i>	: Yüksek Seçim Kurulu
<i>YTS</i>	: Yerel Teknik Sekreteryaya
<i>ZBK</i>	: Zonguldak Bartın Karabük Bölgesel Gelişme Projesi

TABLolar

<i>Tablo 1:</i> Bulgaristan’da Planlama Bölgelerinin Kuruluşu (2001).....	90
<i>Tablo 2:</i> Türkiye’de Umumi Müfettişlikler.....	101
<i>Tablo 3:</i> Önceliklere Göre Finansmanın Dağılımı (Avro).....	194
<i>Tablo 4:</i> Türkiye-Suriye İşbirliği Programının Yönetimi	197
<i>Tablo 5:</i> AB Eş Finansmanlı Programlar.....	207
<i>Tablo 6:</i> DAKP Hibe Programları.....	208
<i>Tablo 7:</i> DAKP Öncelik Alanları ve AB Desteği.....	209
<i>Tablo 8:</i> SKE Hibe Programları.....	210
<i>Tablo 9:</i> AKKM Hibe Programları.....	212
<i>Tablo 10:</i> AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları.....	213
<i>Tablo 11:</i> AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Kapsadığı İller ve Birlikler.....	218
<i>Tablo 12:</i> Programların Yönetim Yapısı	219

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM: BÖLGESELLEŞMENİN VE YERELLEŞMENİN KAVRAM VE SİYASA OLARAK ÇERÇEVESİ.....	15
I. Avrupa’da Bölgelerin Kavramsallaştırılması Üzerine.....	16
A. Kavramlar ve İlişkileri.....	16
1. Merkez-Yerel İlişkisi.....	18
a. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim.....	19
b. Merkezileşme ve Yerelleşme.....	22
2. Bölge.....	25
a. Bölgenin Anlamını ve Bağlamını Netleştirmek Üzerine.....	28
b. Bölgenin İlişkili Olduğu Unsurlar.....	31
c. Eğilimde Yakınsama, Biçim ve Yöntemde Iraksama.....	34
3. Politika Olan Kavramlar.....	34
a. Bölgeselleşme ve Bölgecilik.....	35
b. Subsidiarite.....	43
B. Teorik Tartışmalar ve Yaklaşımlar.....	48
1. Yeni Bölgecilik.....	49
2. Çok Düzeyli Yönetişim.....	51
3. Ethno-Bölgeci Yaklaşımlar.....	53
4. Kamu Politikasının Avrupalılaşması.....	54
II. Avrupa’da Bölgeler.....	56
A. Avrupa Birliği’nin Bölge Politikası.....	59
1. Bölge Politikasının Araçları.....	61
2. Bölge Politikasının Aktörleri.....	64
a. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi.....	65
b. Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi.....	65
B. Bölgeselleşmenin Sınıflandırılması.....	67
1. Yönetimsel Bölgeselleşme.....	69
2. Yerel Yönetimler Aracılığıyla Bölgeselleşme.....	71
3. Yönetimsel Bölgeselleşmenin Yerelleşmesi.....	72
4. Siyasal Bölgeselleşme.....	72
5. Federe Birimler Aracılığıyla Bölgeselleşme.....	73
6. Ayrılıkçılık.....	73
C. Avrupa’nın Üye ve Aday Ülkelerde Bölgeselleşme ve Yerelleşme Politikasına Etkisi.....	76
1. Temel Normların Kabulü.....	77
a. Avrupa Konseyi: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	77
b. Avrupa Birliği: Üyelik İçin Bölgeselleşme.....	79
i. NUTS Hiyerarşisi.....	81
ii. Orta Düzey Birimler Olarak Bölgeler.....	83
iii. Eşortaklık İlkesi ve Anlamı.....	85
iv. Yerel Yönetimin Avrupalılaştırılmasına Bir Örnek Olarak Bulgaristan.....	88
2. Uzmanlık Katkısı.....	91
3. Lobiler ve Faaliyetleri.....	93
Değerlendirme.....	96

İKİNCİ BÖLÜM: YÖNETİMDE BÖLGESELLEŞME: BÖLGE OLMADAN BÖLGESELLEŞME.....

98

I. Bölge Konusundaki Tarihsel Birikime Bakış	99
A. Bölge Yönetimi Girişimleri.....	100
B. Bölge Planlaması.....	103
1. Cumhuriyet'in Kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı Yıllarına.....	103
2. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Gelişmeler.....	108
3. 1960-1980 Dönemi.....	111
4. Bölgesel Gelişme Konusunda Örgütlenme Önerileri.....	120
5. Türkiye'de Sanayi Bölgelerinin Oluşturulması.....	127
II. İl Sisteminde Bölgeselleşme	129
A. İl Sisteminden Sapmalar	129
1. İdari ve Adli Yargının Bölgeselleşmesi.....	130
2. Bölge Düzeyinde Örgütlenmeler.....	132
3. Bölge Valiliği Tartışmaları.....	134
B. Günümüzde İllerin Yönetimi ve Değişimi Anlamak.....	140
1. İl Genel Yönetimi.....	140
a. Bakanlıklara Taşrada Örgütlenme Yasağı.....	141
b. Bölgeselleşmenin Aracı Olarak Birlikler.....	142
c. Kalkınma Programlarına Eşgüdüm Birimleri	143
2. İl Özel Yönetimi	143
a. Değişimi Anlamak.....	144
b. Vesayet Denetiminden Kamu İşletmeciliği İlkelerine.....	149
c. İl Özel Yönetimi ile Kalkınma Ajansları İlişkisi.....	151
III. Metropolitan Bölgeselleşme.....	152
A. Türkiye'de Metropolitan Alan Yönetiminin Kısa Tarihçesi.....	154
B. Büyükşehir Belediyesi Yönetim Sisteminin Değişimi.....	158
1. Çember Çizerek Alanı Geniştirmek.....	161
2. Genişleyen Alanın Yeniden Düzenlenmesi.....	166
Değerlendirme.....	172
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: SOSYO-EKONOMİK BÖLGESELLEŞME.....	173
I. Sınırötesi İşbirliği.....	177
A. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin Sınırötesi İşbirliği Politikası.....	178
1. Avrupa Birliği'nde Sınırötesi İşbirliğinin Kısa Tarihçesi.....	180
2. Avrupa Konseyi Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi.....	182
B. Türkiye'de AB Çerçevesinde Uygulanan Sınırötesi İşbirlikleri.....	183
1. INTERREG IIIA Yunanistan –Türkiye Programı.....	184
a. DIS Sistemi.....	185
b. Programın Yönetimi.....	188
2. Bulgaristan - Türkiye Sınırötesi İşbirliği Programı.....	190
C. Diğer Sınırötesi İşbirlikleri.....	194
1. Türkiye Suriye Bölgelerarası İşbirliği Programı.....	194
2. 2007-2013 Karadeniz Havzası Sınırötesi İşbirliği.....	197
II. Bölgesel Kalkınma	198
A. Bölgesel Kalkınma Planları	198
1. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)	202
2. Kalkınma İdaresi Girişimleri.....	204
B. AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları.....	205

III. Kalkınma Ajansları	220
A. Ajansların Kuruluş Süreci	221
B. Ajanslar ve DPT: Kurumsal Kapasite İnşası	231
C. Tek Adımda Yatırım Büroları	234
Ç. Ajansların Kurulmasının Hukuki Süreci ve Anayasa Mahkemesi'nin Rolü	238
1. Ajansların Kurulma Sürecinin Tamamlanması.....	241
2. Anayasa Mahkemesi Kararının Değerlendirilmesi.....	242
IV. Kırsal Kalkınma	246
A. Türkiye'de Kırsal Alan Politikası ve Yönetimi	246
B. Kırsal Kalkınma Projelerine Toplu Bakış	248
C. Türkiye'de Kırsal Yönetişim	250
1. Kırsal Yönetişim Politikası.....	250
2. IPARD Ajansının Kuruluşu: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu.....	254
Değerlendirme	259
SONUÇ	260
EK	263
KAYNAKÇA	264
ÖZET	285
ABSTRACT	286

GİRİŞ

Devlet reformu, merkezi ve yerel yönetim birimleri arasındaki işbölümünü değiştirmeyi amaçlayan bir temelde yürütülmektedir. Özellikle yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi ve bunların merkez ile paylaşımı, merkez ile yerel ilişkisini yeniden tanımlamaktadır. Günümüzde bunun en önemli ifadelerinden biri, devlet reformunda bölgeselleşme ve yerelleşme süreçlerinde, bir başka deyişle bölge ve yerel yönetim kavramlarında kendini bulmaktadır. Bu kavramlar ve süreçler, yalnızca Türkiye'nin değil, Avrupa Birliği'nin (AB) politikaları ekseninde inşa edilip yürütülmektedir. Bu tez, Türkiye'nin bu konusunu AB ve ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak incelemektedir.

Tez konusunun belirlendiği 2004 yılında, Türkiye'de bölgeselleşme ve yerelleşme politikasının bu kadar hızlı ilerleyeceği ne akademik ne de toplumsal kesimler tarafından öngörülmüştü. 2002 yılında tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin AB'ye üyelik yolunda attığı adımlar; AB'nin o günlerde toplumdaki olumlu imajı, toplumun karar verici konumundaki kesimlerinin üyeliğe desteği ve tüm bunların yanında kamu yönetiminde 2003 yılında gündeme getirilen neoliberal anlayıştaki Kamu Yönetimi Temel Kanunu bu politikaları ortaya çıkarmıştır.

Türkiye'de devlet 2002 yılından itibaren hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Devletin işlevleri, yapısı ve örgütlenme düzeyi kamu yönetiminin özel sektörün çalışma ilkelerine benzer bir biçimde yönetilmesini talep eden bir anlayışa sıkışmıştır. Diğer yandan 1990'lı yıllardaki özelleştirme ve deregülasyon politikalarının sonuçları başta KİT'ler olmak üzere farklı kamu örgütlenmeleri üzerinde görülmüştür. Bunun yanında, iktisat yazınında birinci ve ikinci kuşak yapısal reformlar olarak adlandırılan, iktisadi liberalizasyon politikalarının tam olarak uygulanması toplumda sosyal olanın sert bir biçimde geriye itilmesi sonucunu getirmiş, zaten var olan toplumsal eşitsizlikler daha da derinleştirilmiştir.

Türkiye'de anılan dönemdeki başdöndürücü gelişmeler, içinde yaşayarak dönüşümü anlamaya çalışanları, değişen zamanlarda yaşamının zorluğu ile baş başa bırakmıştır. İçerdeki değişim rüzgârları, yabancı basının, akademik çevrelerin ve lobilerin Türkiye'nin kendi dinamikleriyle değişimi ya da AB'ye üyelik için

değişmesi gerekliliği konusuna olan ilgilerini arttırmıştır.¹ Bu ikili durum, Türkiye’de de reform ve onun dinamiklerini inceleyen çalışmaların ve eleştirilerin artmasına neden olmuştur. Reformların AB’ye üyelik perspektifi çerçevesinde yapılıyor olması ilk zamanlarda reformları ülke içinde destekleyenler için toplumsal bir meşruiyet aracı olarak kullanılmıştır. Bu tezin yazıldığı zamanda ise AB kaynaklı çelişkili siyasal konjonktür nedeniyle Birliğe tam üyelik yönünde toplumdaki destek azalmıştır.² Ancak, bu azalışa rağmen reform sürecinin devam etmesi yönünde siyasi iradenin halen mevcut olduğu belirtilebilir. Bir başka deyişle, AB’ye üyelik hedefiyle, ilk olarak yapılan reformlar için gereksinilen toplumsal-siyasal meşruiyete artık ihtiyaç duyulmaksızın sürecin devam ettirildiği gözlenmektedir. Nitekim yönetsel alanda AB’ye uyum kurumlar içerisinde oluşturulan AB bürokrasisi eliyle yürütülmektedir. Bir başka deyişle, Güler’in kavramsallaştırmasıyla 1990’lı yılların *alternatif bürokrasisi*³ yerini ülke içinde inşa edilen, ülkenin AB’ye yönetsel uyumunu, bunun sürdürülmesini sağlayan ve AB kapsamında tanımlanan bir tür *AB bürokrasisine* bırakmaktadır. Devlet reformundaki bu değişim sürecinde, Orta ve Doğu Avrupa (ODA) ülkelerinde gerçekleştirilen yapılanmayla Türkiye’de yapılanlar arasında, yönetsel açıdan, büyük bir benzerlik görüldüğü söylenebilir.

Bu tezin konusu, 1980 sonrasında Türkiye’de devletin dönüşüm sürecindeki bölgeselleşme ve yerelleşme politikalarıdır. Bu kapsamda, özellikle son altı yıllık dönem (2003-2009) yönetsel açıdan mercek altına alınacaktır. Siyasal ve ideolojik özlü bu sürecin yönetsel yönlerinin ayrıntılarıyla belirlenmesi amacıyla, Türkiye’de devleti dönüştüren reformlar, Avrupa’daki bölgeselleşme ve yerelleşme süreçleriyle birlikte düşünülerek değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bunun nedeni, Türkiye’nin AB’ye üyelik yönünde attığı adımlar çerçevesinde kamu yönetiminin ilkelerinin, yapısının ve örgütlenmesinin AB etkisiyle değişmesidir. Türkiye’de, kamu yönetimi yazınında AB’nin üye ve aday ülke kamu yönetimlerine doğrudan etkide bulunmadığını savunanlar vardır. Bu görüşleri ileri sürenler genelde, üyelik için doldurulan ölçütlerin bir değerlendirme nesnesi olarak değerlendirilemeyeceğini

¹ Bu bağlamda, tarihsel bir paralellik kurulmak istenirse, Osmanlı Devleti’nin gerileme ve çöküş döneminde batılılaşmak için gerçekleştirdiği reformlar hatırlanabilir.

² Bu desteğin azalışını, Avrupa Komisyonu’nun kamuoyu araştırmaları yapan “Eurobaromètre” anketlerinden de izlemek mümkündür. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm, (20.10.2009).

³ Birgül A. Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Birinci Baskı, Ankara, 1996.

iddia etmektedirler. Kamu yönetimi yazınında bu gibi çalışmaların aksine, bu tezde AB'nin farklı araçlarla devlet reformunu belirlediği ortaya konulacaktır.

Bu tez, Türk kamu yönetiminin bölgeselleşme ve yerelleşme sürecinde olduğunu, bu politikanın büyük ölçüde AB etkisiyle gerçekleştiğini saptaması üzerine, AB etkisiyle tüm bu sürecin Türk kamu yönetimi yapısı üzerinde yeni bir kademe yönünde yaratma yönünde olduğunu iddia etmektedir. Bu temelde tez, özel olarak mülki idare ve yerel yönetimlerdeki son dönem değişimleri bu yeni kademe perspektifi etrafında değerlendirmeyi hedeflemektedir. Tez kapsamında bu dönüşüm politikasının niteliği, tarafları ve bütün içindeki anlamı irdelenmeye çalışılacaktır.

Türkiye'deki son dönem devlet reformları, bölgeselleşme ve yerelleşme politikası bağlamında bir yandan mülki idare ve yerel yönetimler reformu içinde devam ederken bir yandan da merkezi düzeyde kamu personeli ve kamu yönetimini belirleyen ilke ve esasları değiştiren bir anlayışa sahiptir. Bu da kabaca ikiye bölünerek anlaşılabilir türden bir ayrım olamaz. Bu bağlamda, merkez ile yerelin reformu zorunlu olarak bir arada gider ve özü itibarıyla çelişkilidir.

Nitekim yerelleştirmek için önce merkezileştirilmesi gereken bazı hizmetler ve yetkiler olabilir. Bunlar, belli bir düzeyde ve dönemde bölgeselleştirilebilir ya da benzer şekilde yerelleştirilebilir. Bu türden Türkiye'ye özgü soyutlamalar ortaya koyabilmek bu tezin en önemli amaçlarından biridir. Özellikle merkezi siyasal iktidarın yapısının belirlendiği, yasama karşısında belli oradan yürütmenin güçlendiği, özellikle çokuluslu şirketlerin temel aktörler olarak yönetsel ve siyasal düzenin temeli olduğu bir yapıda bölgeselleşme ve yerelleşme reformları zorunlu olarak bir egemenlik sorunudur. Egemenlik sorunsalı, bu bağlamda, yerelleşme, merkezileşme ve bölgeselleşme arasındaki ilişki ve çelişkileri belirleyen temel unsurdur. Özellikle, AB'ye üyelik tartışmalarının, siyasal olarak yeniden arttığı anda, anayasanın değiştirilmesinin egemenlik sorunu bağlamında tartışılacağı iddia edilebilir.

Merkez yerel ilişkisinin anlaşılması toplumsal bir konudur. Toplumdaki sınıfların, zümrelerin ve katmanların birbirleriyle ilişkisi, çatışması ve çelişkileri konunun siyasal ve ideolojik yönelimlerini belirler. Devletin merkezden veya yerelden örgütlenmesinin arkasındaki dinamikleri çözümlmek, ilişkinin çok

katmanlı, karmaşık ve farklı gibi görünen çelişkili taraflarını da belli bir şekilde yorumlamayı sağlar. Bu yorum, tablonun genelini anlamaya yardımcı olur.

Bu tezin konusu, Türkiye’de 1980’li yılların ortalarından beri gündeme gelen devlet reformunun en önemli parçası olan yerel yönetimlerde reform sürecinin en önemli eğilimlerinden biri olan bölgeselleşme ve yerelleşme süreçlerinin incelenmesidir. Sürekli gündeme getirilen reform politikasında, 1987 yılında İl Özel Yönetimi Yasasındaki değişiklikler, 1998 yılında ortaya atılan yerel yönetim yasa tasarı taslakları, 1999’da yapılan Anayasa değişiklikleri ve 2003 yılında gündeme getirilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu devletin farklı parçalarını kökten değiştirmeyi hedefleyen önemli tarihsel uğraklar olarak belirlenebilir.

Bu tezin amacını iki ana noktada toplamak mümkündür:

I. Türkiye’de değişen merkez-yerel ilişkisi içinde bir politika olarak tanımlanan bölgeselleşme ve yerelleşmenin devlet reformundaki yerinin belirlenmesi;

II. Karşılaştırmalı bir perspektifle, bölge konusunun genel olarak Avrupa Konseyi (AK) ve Avrupa Birliği (AB) içindeki anlamı ve Türkiye’ye etkilerinin saptanması;

Bu iki amacın ortak yönü Türkiye’de yürütülen devlet reformunun temelde parçalı görüntüsünü konunun bütünselliği içinde ele almayı hedeflemektedir. Bu parçaların her birinin değişimi, özellikleri ve niteliği itibarıyla diğer parçalarla ilişkisi gösterilecektir.

Tezde, bu temel amaçlar doğrultusunda ve onları tanımlayabilmek için aşağıdaki varsayımların sınanmasına yönelinecektir. Bu varsayımlar şunlardır:

I. Türkiye’de neoliberal küreselleşme döneminde, bölgesel sorunun temel niteliğini tanımlamak, konunun taraflarınca üzerinde uzlaşılan bir konu olamamıştır. Konunun siyasal, ekonomik, yönetsel, kültürel, etnik, dilsel, dinsel, vb. pek çok yönü vardır. Bu yönler, hem konunun incelenmesini hem de politika geliştirilmesini farklı çıkar grupları adına zorlaştıran unsurlardandır.

II. Bölgeselleşme, yerelleşme ve merkezileşme süreçlerini tanımlamak zamana ve mekâna göre farklılık gösteren, bu şekilde tarihsel bağlamı içinde anlamlandırılması gereken süreçlerdir.

III. Neoliberal küreselleşme ve Avrupalılaştırma politikaları, Türkiye’de kamu yönetiminde değişmeyi ve uluslararası sistemle bütünleşmeyi zorunlu tutmaktadır. Türkiye içinde bu süreç aktörlerin bir kısmı tarafından bir yandan gönüllü bir yandan da uluslararası yükümlülükler çerçevesinde zorunlu bir biçimde ilerletilmektedir.

IV. Bölgeselleşme ve yerelleşme birer politikadır. Türkiye’de bu iki politika ve ona bağlı olarak oluşturulan kurumsal yapı ve süreçler AB tarafından desteklenmektedir.⁴

V. AB destekli bölgesel kalkınma programları aracılığıyla Türkiye’de bölgelerarası eşitsizliğin azaltılmasına yönelik politikalar söylem düzeyindedir. Bu amaç, bütünsel ulusal planlama araçlarıyla, gerçekçi mali desteklerle ve yönetim yapılarıyla desteklenmemiştir. Bu anlamda Türkiye’nin “yurt düzeyinde dengeli kalkınma” ve bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması sorununa çözüm bulabilme olasılığı düşüktür.

Görüldüğü gibi, tezin temel odağı Türkiye’deki “bölge” sorunudur. Bölge konusu çok boyutlu, anlamlı yapısı nedeniyle, içinde gerçekte birden çok sorunu barındırır. Bölge konusu, siyasal bir konudur. Siyasallığı konunun tüm boyutlarının anlaşılmasını zorlaştıran bir nitelik göstermekte ve bunun yanında çok boyutlu ve bilimsel yapısı nedeniyle inceleme konusunun belirlenmesini, buna uygun yöntem ve araçların belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, tanımlanan sorunun tüm boyutlarına göre bir yöntem belirlemek ve çalışılan disipline uygun bir kurgunun oluşturulması, zorunlu olarak bazı sınırları içerir.

Tezin “devlet reformu” gibi kapsamlı bir çerçeveye oturtulmuş olması, genel olarak düzenleyici reform çerçevesinde yerelleşme, bölgeselleşme, merkezi yeniden tanımlama ve reforme etme tartışmalarının siyasal ve ideolojik bağlamına eleştirel

⁴ Günümüzde küreselleşme ve yönetim yaklaşımları arasında devlet, Amerikan siyaset bilimi ve kamu yönetimi yaklaşımları çerçevesinde incelenmektedir. Özellikle, “*politics*” siyaset sosyolojisi, “*policy*”, kamu politikası, “*polity*” ise siyaset teorisinin doğrudan inceleme alanı olmuştur. Bu tezde bu üçlü ayrım saklı kalmak koşuluyla, bölgeselleşme ve yerelleşme hem *siyaset* hem de *kamu politikası* olarak tanımlanacaktır.

bir biçimde bakma çabasının bir parçasıdır. Devlet reformu tanımlaması, Türkiye’de planlı kalkınma döneminde kamu yönetimi reformunun adı olan “idari reform”, neoliberal dönemin başlangıç yıllarında “yapısal uyarılama dönemi reformları”, daha sonra “düzenleyici reform” gibi reform kavramsallaştırmalarından farklı bir bağlamda ele alma çabasının sonucudur. Bu çerçeve ve şablonlardan kurtarma çabası, örnek verilen reform kavramsallaştırmaları süreçleri içindeki ideolojik ve siyasal olarak sıkıştırılmış bütünü deşifre etmenin temel yöntemsel zorluğudur.⁵

Kuşkusuz, bugünü anlamak için geçmiş anahtar olarak kullanılabilir. Özellikle, Osmanlı Devleti’nin toprak kaybetmesiyle başlayan süreci iyi şekilde anlamak, bunun neden ve sonuçlarını iyi irdelemek gerekir. Osmanlı Devleti’nin yönetim sistemi, eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişi ve parçalanması gibi bugün için çok temel olan meseleler, bunların tarihsel-karşılaştırmalı bir incelemeye tabi tutulması gerektirirken, ne yazık ki, bu tezin kapsamı nedeniyle incelenemeyecektir. Bununla birlikte, Türkiye Cumhuriyeti boyunca bölgesel kalkınma politikalarına ve bölge yönetimi arayışlarına kısaca değinilecektir. Bunun nedeni, sürekli farklı boyutları öne çıkarılan bu konunun içindeki bazı temel değişkenlerin belli bir tarihselliği taşımasıdır. Bu anlamda bölgeselleşme ve yerelleşme tartışmasının taraflarının, tarihsel olarak neyi, neden ve nasıl söylediklerini son derece iyi bildiği ileri sürülebilir.

Bu çalışmada, neoliberal küreselleşme döneminde uluslararası iktisadi bütünleşmelerle ortaya çıkan ulusüstü bölgeselleşme süreçleri de incelenmeyecektir. Ulusüstü kurulan bütünleşmeler ve birliklerin uluslararası iktisadi düzende ulusal sınırların eritilmesiyle ve sermayenin serbestleşmesiyle hızla artan bir süreç olduğu bilinmektedir. Ulusüstü bölgeselleşme, kuşkusuz ulusaltı bölgeselleşmeyi de belirleyen unsurlardan biridir. Bu bağlamda, uluslararası iktisadi düzenin yarattığı ekonomik üretim ve yönetim sistemleri ulusaltı yapıların da uygulamalarının araçları olmaktadır.

⁵ Fransız yönetiminde de “kamu yönetimi reformu” kavramı pek kullanılmadığı görülmekte, bunun yerine daha çok “devlet reformu” tercih edilmektedir. Biz bu tezde, Türk yönetim yapısının öykünmesinin sonucu olarak Fransızların bu kavramsallaştırmasını kullanmadık. Konuyu bütünleşik görebilmek adına kullandık. Yine de, devlet reformu adı altında Fransa’da gerçekleştirilenler hakkında derli toplu bir çalışma için bkz: F.Lacasse, P.E.Verrier (ed.), *30 Ans de Réforme de l’État*, Dunod, Paris, 2005.

Tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Avrupa’da bölgeselleşme ve yerelleşmenin kavramsal ve siyasal olarak çerçevesi, ikinci bölümde Türk yönetiminde bölgeselleşme, üçüncü bölümde ise Türkiye’deki AB destekli sosyo-ekonomik bölgeselleşme adımları incelenecektir.

Birinci bölümün ilk kısmında temel bazı kavramlar, tarihsel ve siyasal bağlamları ile ele alınacaktır. Burada, kavramların ve onların bağlamlarının Avrupa ölçeğinde farklılıklarını ortaya koyabilmek amaçlanmıştır. Birinci bölümün ikinci kısmı, tezin temel sorunsalı ekseninde devletin dönüşümü çerçevesinde ele alınacak “teorik” tartışmalara/yaklaşımlara ayrılmıştır. Bu bölümde, bu tartışmaların neden ve nasıl ortaya çıktığı, bu tartışmaların Türkiye’yi anlamak için ne derece yeterli olup olmayacağı sorusu üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır. Çeşitli ülke örneklerindeki yönetim mekanizmaları ile ilgili “kuramsal” çalışmalar bu kısımda değerlendirilecek, bu çalışmaların kuram niteliği taşıyıp taşımadığı tartışılacaktır.

Birinci bölümün ikinci kısmı Avrupa’da bölgeselleşme politikasına ve Avrupa’nın bölgelerinin tanımlanmasına ayrılmıştır. Avrupa’da bölge politikası süreci, etkisi, dönüşümü Türkiye’yi etkileyen temel dinamiktir. Bu bağlamda Türkiye’yi etkileyen dinamiklerin incelenmesi ve Avrupa’daki farklı yönetsel geleneklerin bölgeselleşme tipolojilerinin yönetim bilimi yazını açısından konumlandırılması ve tartışılması zorunludur. Farklı tarihsel, siyasal ve yönetsel geleneklere sahip ülkelerin farklı bölgeselleşme ve yerelleşme modellerinin serüvenleri oldukça önemsenmesi gereken bilgilerdir. Ancak bu tezde, Türkiye ile çeşitli biçimlerde benzerlik gösteren ve kesişen modellere genel olarak değinilmiş, açıklayıcı karşılaştırmalı yöntem, bir başka deyişle, ülke incelemesi ve süreç incelemesi yöntemi birlikte kullanılmıştır. Bu tartışma ve tanımlamalar yardımıyla da Türkiye’nin nasıl bir bölgeselleşme ve yerelleşme sürecinin içinde olduğu tanımlanmaya çalışılacaktır.

Üç bölümlük bir tezde kavramlara, politikalara ve süreçlere tezin önemli bir kısmının ayrılması ilk bakışta anormal görünebilir. Bunun nedeni, Türkçe yazına bu kavram ve süreçlerin yabancılığından çok, derli toplu bir biçimde ele alınmadığının düşünülmesidir. Bu kavram ve kategorilerin yer aldığı çalışmalarda ise, gerek çeviriden kaynaklanan sorunlar gerekse de bağlam karmaşaları nedeniyle kamu

yönetimi yazınına sorunlu bir şekilde aktarılmışlardır. Bağlamından ve ideolojisinden bağımsız aktarılan bu kavramları anlamak, daha da ileri gidilecek olursa deşifre etmek, bu nedenle zorlaşmıştır. Oysa tarihi ve mekânıyla bütünleşen kavramları anlamlandırmak ve yöneldikleri amaçları belirlemek, ancak ilgili kavramların bağlamı ve ideolojisiyle birlikte ele alınmasıyla olanaklıdır.

Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümü Türkiye'deki yönetsel yapıyı incelemektedir. Türkiye'deki devlet reformu içindeki bölgeselleşme ve yerelleşme tartışmalarının nitelendirilmesi amacıyla, Türkiye'de karmaşık ilerleyen bu süreç temel olarak üç düzeyde incelenecektir. Birincisi il düzeyi, ikincisi ise metropoliten düzeydir. Üçüncü düzey ise sosyo-ekonomik bölgeselleşme olarak tanımlanan ve üçüncü bölümde incelenecek olan farklı etkilerin bir araya getirilmesinden oluşmaktadır. Buna göre, AB destekli neoliberal "kalkınma" programları, projeleri ve bunları yönetmek için oluşturulan yapıların düzeyidir. Birbirleriyle son derece geçişken bu üç yapının ayrı ayrı incelenmesinin nedeni etkileri somutlaştırabilmeye çalışmaktır. İkinci bölümde yönetsel yapının içindeki değişimler, üçüncü bölümde ise yönetsel yapıya dolaylı etkiler değerlendirilecektir.

Türkiye'de bölge yönetimi sorunu odaklı pek çok çalışmada yukarıda sayılan ilk iki düzeye yeteri kadar önem verilmediği gözlemlenmektedir. Bir başka deyişle, bu üç düzey içinde tanımlanabilmesi en zor düzeyler, il ve metropoliten düzeydir. Bunun yanında, yine yukarıdaki soruna odaklı çalışmalarda sınırötesi işbirliği, bölgesel kalkınma programları, kırsal kalkınma ve en son kalkınma ajansları üzerinden oluşan proje temelli çalışan yönetsel yapı düşünüldüğünde, yazında bütünleşik olarak tüm bunları ele alan başka bir çalışma bulunmamaktadır.

Yapıların paralelliği göz önünde tutulduğunda ve ilk iki düzeyle birleştiğinde, tezin ilk bölümünde sözü edilen bir tür bölgeselleşme türü ile karşılaşıldığı görülebilir. Bu bölümün ilk kısmının tarihçesi içinde Türkiye'de geçmişte yapılan bölge yönetimi önerileri, tartışmaları da incelenecektir. Bunun yanında bölgesel kalkınma politikalarının tarihçesi de burada aktarılacaktır. Bunun nedeni bölgesel kalkınma politikalarının tarihçesine bakıldığında, 1960'lı yıllarda başlayan bu politikaların doğrudan merkezi yönetim odaklı olduğu ve bu politikaların yürütülmesi için en önemli birimin il düzeyi olmasıdır. Bölgesel politikaların burada

incelenmesinin bir diğ er nedeni de, neoliberal küreselleş me dönemi politikaları ile 1960, 70 ve 80'lerin mekân politikalarının ayrılması gerektiğ indendir.

Bu bölümün ikinci kısmında Türkiye'de il sistemi üzerindeki değı şim tartışılacaktır. Bu bölümde sistemin geçirdiğı temel değı şim, il özel ve genel idaresi üzerinden incelenecektir. Buradaki hem mülki idare ve hem de yerel yönetim boyutu incelemenin kilit noktası olarak ortaya çıkmaktadır. İl sistemi bir bütün olarak değı rlendirilmezse üzerindeki bölgeselleş me baskısının anlaşılması da mümkün değı ldir.

İkinci bölümün üçüncü kısmında, Türkiye'de metropoliten bölgeselleş me olgusuna kısaca değı nilecektir. Türkiye'de metropol (anakent) özelliğı gösteren üç il bulunmaktadır. Bunlar İstanbul, Ankara ve İzmir'dir. Özellikle son dönem büyükşehir belediyesi reformu temel alındığında, Türkiye'de bu üç il ekseninde metropolleş me, metropolitenleş me, metropoliten bölgeselleş me eğilimi net bir biçimde saptanabilir. Türkiye'de son dönemde yapılan büyükşehir belediyesi reformuyla, İstanbul ve Kocaeli'nin il sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırları birbirine eşitlenmiştir. Bunun dışındaki diğ er büyükşehirlerde de nüfusa göre belli yarıçaplı daireler çizilerek alan genişletilmiştir. Daha sonra ilk kademe belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesiyle birlikte ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesinden oluşan ikili bir büyükşehir belediyesi modeline geri dönülmüştür. Büyükşehir modelinde sadece alan ve hizmet genişlemesi bile yapının ş u ana kadarki kısmında önemli bir aşamanın geçildiğini bize göstermektedir. Bunun olgusal saptanması, başlı başına önemli olsa da, daha önemlisi bu bölgeselleş me diğ er etkilerle birlikte düşünüldüğ ünde sahip olduğı anlamdır. Buna göre bu bölümde kısaca metropoliten alan yönetiminin tarihçesi ve politikası değı rlendirilecek, daha sonra büyükşehir belediyesindeki reform, sancılı yönetsel ve hukuki süreciyle incelenecektir. Sınırların genişletilmesinin, büyükşehir belediyesinin güçlendirilmesinin ve diğ er küçük belediyelerin kapatılmasının, metropoliten bölgeselleş me eğilimini gösterdiğı iddia edilebilir.

Üçüncü bölümün temel konusu ise daha önceki bölgesel kalkınma programlarından farklı olarak, neoliberal dönemde, özellikle AB destekli bölgesel programlar ve politikalar temelinde şekillenen bölgeselleş me eğilimini ve politikasını

saptamaktır. Bu bölüm, tezin Türkiye’deki bölgeselleşme ve yerelleşme politikasının varlığı konusunda en doğrudan ve en önemli kısmıdır. Bu kısımda, Türkiye’de AB destekli olarak yürütülen bölgesel kalkınma programları, projeleri, sınırötesi işbirlikleri, kırsal kalkınma programları, bölgesel rekabet edilebilirlik programları ve özellikle kalkınma ajansları konusu Orta ve Doğu Avrupa (ODA) ülkelerindeki kamu politikasının Avrupalılaştırılması perspektifi çerçevesinde incelenecektir. Burada Türkiye’nin bölgesel kalkınma politikası sürecinde AB’nin temel etmen olduğu ve bu politikaların birbirine benzer yönetsel yapılara sahip olduğu vurgulanacaktır. Bu benzerlikler, ilk bakışta ihmal edilebilir gelse de süreç toplu değerlendirilince etkileri belirlemek için oldukça önemlidir. Ayrıca yerelleşme düzeyinin en önemli aktörlerinden biri olan birlikler ve onların getirdiği yapı da zorunlu olarak tartışılacaktır. Tüm bunların yanında yerel yönetim reformunda verdiği kararlarla tüm yönetsel düzeni yeniden tanımlayan Anayasa Mahkemesi de sürecin önemli bir aktörü olarak belirlenecektir.

Kuşkusuz bu üç düzey, bir ülkedeki bölgeselleşme ve yerelleşme süreçlerini anlamaya yetmez. Bölgeselleşme ve yerelleşme süreçleri, en alt düzeyin de reformunu beraberinde getirir. Türkiye’de köy yönetimi reformu çalışmalarına 2008 ve 2009 yılları itibarıyla başlanmıştır. Kasım 2009 tarihinde Köy Kanunu Taslağı ortaya atılmıştır.⁶

Yönetsel bölümlenme ve yerel kuruluş üzerine yapılan değişiklikler ile AB kapsamında farklı bileşenler altında konumlanmış proje temelli yeni uygulamalar devlet reformu kapsamında bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Bunların bütünsel olarak ele alınışı, Türkiye’de yönetsel bölümlenmenin hem kademe hem de nitelik olarak belli bir yöne doğru değiştirildiğini göstermektedir. Kademelenme ilden bölge düzeyine, kademenin ölçeğinin niteliği ise mülki yönetim sisteminden yerinden yönetim sistemine doğru dönüştürülmektedir.

Türkiye’nin bölge ve bölge planlaması konusundaki akademisyenlerinden biri olan İlhan Tekeli uzmanlık alanı olarak belirlediği bölge planlama konusunun

⁶ Taslağa internetten erişilebilir: http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=911, (29.11.2009).

kendisini en çok hayal kırıklığına uğratmış alan olduğunu belirtir.⁷ Kanımca bu şaşırtıcı değildir. Bu tezin yazıldığı süre zarfında, bölge ve yerel yönetimler üzerine yapılan çalışmaların hemen hepsinde belli sınırlılıkların olduğu görülmüştür. Bunun temel nedeni, bölgesel sorunun tanımlanmasındaki siyasal niteliktir. Bölge siyasal bir konudur. İçine aldığı sorunlar, incelenen ülkelerin en önemli sorun alanlarını kapsamaktadır. Bu bağlamda, bölgeye yüklenen parçalılık temelde siyasal olan yapının bütünü içindeki yeri ve onunla kurduğu çelişkili ilişki içinde anlamlıdır. Bu ilişkinin tanımlanması, ulus devlet içinde bölgenin hangi düzeyde kurulup kurulmayacağı ve bunun merkez ile olan ilişkisi kapsamında ortaya çıkan özerklik sorunudur. Bunun yanında, bu siyasal zorluk nedeniyle, her biri belli bir yönünü açıklama çabasındaki çalışmaların hem kavramsal hem de toplumsal düzeyde karşılıklarının bulunmasının zorluğu açıktır.

Yönetim biliminde ve genel olarak kamu hukukunda karşılaştırma “nedensiz”, belli bir bağlam ve yönelimden bağımsız kullanılacak bir yöntem değildir. Karşılaştırmalı yöntem, genelde, her sistemin özelliklerini daha iyi anlamak, tanımlamak için kullanılır. Bu da devlet sistemlerini daha iyi kavrayabilmek ve kendi yönetim ve hukuk düzeni için gerekli dersleri çıkarmak demektir.⁸

Bu çalışmanın temel inceleme konusu kapsamında “devlet” konusunda karşılaştırmalı çalışmalar genelde “aynı toplumsal formasyona ve siyasal rejime sahip farklı ülkelerin” yönetim sistemlerini incelemektedir.⁹ Bu tezde, karşılaştırmalı yöntem, toplumsal formasyon ve siyasal rejim bağlamında değil, Avrupa Birliği’ne üyelik için yapılan reform süreci bağlamında ele alınacaktır. Türkiye’deki süreci açıklayabilmek için en tutarlı karşılaştırmalı yöntem buradan türetilir. Türk yönetim yazınında, Türkiye’nin yönetsel yapısının en çok benzediği iddia edilen Fransa bile, gerek idare hukukçularının gerekse yönetim bilimcilerinin sıklıkla

⁷ “Bölgesel eşitsizlik konusunda duyarlılıkları yüksek olan bölge plancıları, bu sorunları çözmek için plan hazırlamaya ve uygulamaya yöneldiklerinde, sürekli sorunlarla ve sonunda da başarısızlıklarla karşılaşılıyorlar. Çünkü eşitsiz büyüme yasaının geçerli olduğu kapitalist ülkelerde bu eğilimi tersine çevirmeye çalışıyorlar. Bir başka deyişle, daha başlangıçta, akıntıya kürek çekmeyi kabul ediyorlar. Bu nedenle de hemen hemen her ülkede bölge planlama tarihleri başarısızlıkların başarılarından daha baskın olduğu öyküler haline geliyor.” İlhan Tekeli, *Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s.1.

⁸ Michel Fromont, *Droit Administratif des Etats européens*, PUF, Paris, 2006, s.7.

⁹ Birgül A. Güler, “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?”, K. Karasu (Yay. haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, İmge Yayınları, 2009, s.15.

yaptıklarının aksine, Türkiye ile kolayca karşılaştırılabilecek bir ülke değildir. Bu zorluklar, veri kabul edilerek, yöntemsel olarak tezdeki bütün karşılaştırma öğeleri Türkiye'deki değişimi anlamak için kullanılmaya çalışılmıştır.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi incelemelerinde genelde belirlenen karşılaştırma örneklerinin, yani seçilen ülkelerin neden seçildiği konusuna da açıklık getirmek gerekir. Hangi ülkenin neden o karşılaştırmanın örneği olduğu belirlenmelidir. Burada mekân, politika ve zaman üç temel boyut olarak tanımlanabilir.¹⁰ Karşılaştırma örnekleri, farklı ülkelerin mekânsal politikalarına ilişkin monografik biçimde olabilir. Örneğin, Fransız ve Türkiye illeri bu türden bir karşılaştırmaya konu olabilir. Bunun yanında politika veya sektörel düzeyde de bir karşılaştırma yapılabilir. Örneğin, anakentlerdeki konut politikası üzerine çapraz ülke örnekleri karşılaştırılabilir. Son olarak zaman boyutu, seçilen ülkelerin belli bir dönemde geçirdiği değişimi inceleyebilir. Süreç incelemesi olan bu türden bir karşılaştırma yöntemi, kendisine benzer ya da farklı süreçlerden geçmiş ülkelerle karşılaştırılabilir. Örneğin, ODA ülkelerindeki aktif işgücü piyasası politikaları bu türden bir karşılaştırmada kullanılabilir.

Türkiye'de genelde, karşılaştırmalı kamu yönetimi incelemeleri çerçevesinde ülke örnekleri, konuya göre ve araştırmacının yabancı dil bilgisine göre incelenmektedir. Buradaki en temel sorun, karşılaştırmanın neden yapıldığına dair nedenlerin tam olarak sıralanamamasından kaynaklanır. İncelenen konu, ister bürokrasi ister yönetim temelli olsun, zorunlu olarak birbirinden kopuk, eklektik bir karşılaştırmalı çalışma sonucunu ortaya çıkarır.

Türkiye'de karşılaştırmalı çalışmalar, genelde gelişmiş bir ülkenin yönetim yapısının öğrenilmesi yönündedir. Yeni yönetsel gelişmeler, teorik ve pratik düzeyde aktarılır. Ancak bunun yanında, gerek teorik gerekse pratik ülke incelemelerinin Türkiye için neden önemli olabileceğinin netleştirilmesi gerekir. Böylelikle neden karşılaştırma yapıyorum sorusuna "Türkiye'ye anlamak için" yanıtı verilebilir.

Türkiye'ye bakmak için öğrenilen ve aktarılan bir başka yabancı ülkenin yönetim sistemi kendi başına incelendiğinde bunun Türkiye ile bağlantısının

¹⁰ H. Wollmann, *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany*, W. Stiftung, 2008, s.7.

kurulması gerekir.¹¹ Bunun yanında, ülke incelemelerinin yaşamsal önemde olduğunun da vurgulanması gerekir. Bu tezde karşılaştırmalı yöntem klasik olarak farklılıklar ve benzerlikler üzerinden açıklanmayacaktır. Her zıtlık kendi içinde bir birliği barındırır. Her farklılığın içinde de ortak noktalar ve benzerlikler bulunmaktadır. Dolayısıyla herhangi bir yönetsel gerçekliği açıklamada kullanacağımız yöntem, ülke yönetim ve hukuklarının arka arkaya sıralanması şeklinde olamaz. Bu türden bir çalışmanın, ne tez ile ne de başka bir bilimsel makale pratiği ile bağdaşamayacağı bize daha kabul edilebilir gelmektedir.

Karşılaştırmalı yöntemin yanında, konunun kapsamı ve genişliği etrafında Brüksel ve Ankara’da, tezin ekinde belirtilen kapsamda, ilgili kişilerle yüzyüze görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmeler sırasında, yapılandırılmış bir anket çalışmasından ziyade, belli soruların yanıtları aranmıştır. Bunun yanında, tez kapsamında kısaca değinilen eşleştirme projelerinin takım yöneticileri ile de elektronik posta aracılığıyla bağlantı kurulmuş ve ilgililerle yazışılmıştır.

Çalışma yabancı dilden olabildiğince arındırılmaya çalışılmıştır. Ancak bazı terimlerin Fransızca ve İngilizceleri, çeviriden kaynaklanan sorunları aşmak için özgün biçimleriyle kullanılmıştır. Türkçeden yabancı dile çeviri de sorunludur. Örneğin, devletin en temel kavramlarından biri olan *mülki idare* kavramının yabancı dildeki karşılığı bile sorunludur. Mülki idareyi İngilizce düşünürsek *provincial administration*, Fransızca düşünürsek *administration provinciale* veya *administration territoriale* gibi bir karşılık önümüze çıkar. İngiliz kamu yönetimi örgütlenmesi anlamında mülki idare kavramsallaştırmasının da tam oturmayacağı bilinmektedir. Fransız yönetiminin belli bir tarihsel diliminde mülki idare, şu anda Türkiye’deki mevcut yapı ekseninde anlaşılabilir. Benzer şekilde, “territory/territoire”, “subsidiarity/subsidiarité”, “decentralisation/décentralisation” gibi kavramların İngilizce ve Fransızcaları arasında anlam ve bağlam farkları bulunmaktadır.

¹¹ Fehmi Yavuz *Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma* başlıklı raporuna şu şekilde başlar. “Kitaplarda yazılan mahalli idare sistemleri ile gerçekte uygulananlar arasında çok büyük farklar görülmekte ve bir yerde başarılı olan mahalli idare sistemini başka bir yere aktarmak sanıldığından çok güç olmaktadır. Şu halde mahalli idarelerle ilgili nazari akımları, başka memleketlerin uygulamalarını yakından izlemek, yalnız kendi bünyemize uygun bir mahalli idare sistemi bulmamıza yaramak açısından değer kazanmaktadır.” Alıntidan, Yavuz’un bünyeye en uygun yapıyı seçmek için yabancı ülkeleri incelediği anlaşılmaktadır. Bu çalışmada ise “Türkiye’yi anlamak” ona en uygun modeli seçmek anlamında kullanılmamıştır. Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma*, Ankara, Ağustos 1965, s.1.

Dolayısıyla bunların Türkçeleştirilmesi, kavramların tarihsel ve mekânsal bağlamlarının yöntemsel olarak ortaya konulmasını gerektirdiğinden gelişigüzel kullanılmaları yöntemsel sorunları beraberinde getirecektir.

Birinci Bölüm

BÖLGESELLEŞME VE YERELLEŞMENİN KAVRAM VE SİYASA OLARAK ÇERÇEVESİ

Bu bölüm, kavramları, süreçleri ve politikaları incelemeyi amaçlamaktadır. Yönetim biliminin en temel kavramları üzerine yeniden düşünülmesinin, bir başka deyişle buradaki kavramların neden zorunlu olarak açıklanması gerektiği ve bunun gerekliliği üzerine bir değerlendirme yapılması zorunludur. Tezin temel konusu olan bölgeselleşme ve yerelleşmenin tam olarak anlaşılabilmesi için kavramların bağlamlarıyla birlikte ele alınması gerekir. Buradaki temel kavramların, çeşitli tarihsel dilimlerde farklı anlam ve bağlamlarda kullanıldığı yönetsel düzeyde ise belli bir muğlaklık içerdiği iddia edilebilir. Bu durum, ancak, kavramların siyasal ve mekânsal boyutlarıyla düşünüldüğünde aşılabilir.

Buradaki yönetsel zorluk, kavramların farklı anlam ve bağlamda olduğunun, varsa zaman içinde evrimlerinin belirlenmesidir. Bu türden bir netleştirme, tezin kapsamını ve iddiasını açacaktır. Burada, tezin ortaya koymaya çalıştığı, yönetim bilimi yazınında üzerinde antlaşmaya varılan tanımların genel geçer kabuller ve yazarların onlara yüklediği anlamların dışında bir yeri vardır. Bu yer, belli bir politika olarak da tanımlanmalıdır. Politika olarak tanımlanmayan kavramların bağlamını ve yerini belirlemek ve bir yönetsel yapı üzerindeki dinamik etkilerini incelemenin zorluğu ortadadır.

Bu bölümde tezin kavramsal ve kuramsal çatısının mekânı Avrupa olarak seçilmiştir. Bunun nedeni, Türkiye'nin etkilendiği temel odakların Osmanlı Devleti'nden bugüne Avrupa olmasıdır. Bu bölümde, öncelikle devlet reformunda bölgeselleşme ve yerelleşmenin yerini saptamak için Avrupa'da bölge kavramsallaştırması, Türkiye'deki mevcut merkez yerel ilişkisi üzerinden düşünölmeye ve değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bölümün ikinci kısmında ise, Avrupa'da bölgelerin somut durumu, yazındaki geleneğe uygun olarak sınıflandırılarak incelenecektir. Daha sonra bir kamu politikası olan bölgeselleşmenin aday ölkeler üzerindeki etkisi belirlenmeye çalışılacaktır.

I. Avrupa’da Bölgelerin Kavramsallaştırılması Üzerine

Yönetim bilimi açısından bölge konusunun kavramsallaştırılması Türkiye’deki bölgeselleşme ve yerelleşme politikasının anlaşılması için zorunludur. Buradaki kavramsallaştırma iki düzeyde yapılacaktır. Merkez ve yerel ilişkisi Türkiye odaklı, bölge ve bölgeye ait diğer kavramlar ve süreçler ise Avrupa temelli açıklanacaktır. Bu anlamda, merkez ve yerelin tanımlanmasındaki temel birim ya da ölçek ulus devlettir. Diğer kavramlar açıklanmaya başlandığında ise bu birim (ölçek) yerini zorunlu olarak Avrupa’ya bırakacaktır. Merkez ve yerel ilişkisi, kuşkusuz Avrupa ölçeğinde de incelenebilir. Brüksel merkez, ona bağlı ulus devletlerin her türlü yerel ve bölgesel yönetimleri yerel olarak tanımlanabilir. Ancak bu türden bir kavramsallaştırma ulus devlet içindeki merkez ve yerel sorununu ihmal eder. Bir yandan ulus devlet merkezinin tanımını değiştirirken, bir yandan da, yine zorunlu olarak, ulus devlet yereli içinde merkezlerin tanımlanmasını zorunlu kılar. Türkiye, devlet reformunda bugüne kadar geldiği aşamada, bu türden bir eğilimi net bir biçimde taşımasına rağmen, bunun kavramsallaştırılması yönündeki veriler henüz yeterli olgunlukta değildir.

A. Kavramlar ve İlişkileri

Avrupa’da bölgelerin kavramsallaştırılması için zorunlu olarak kavramları tarihsel ve siyasal bağlamları içinde değerlendirmek gerekir. Bu kısımda öncelikle Türkiye’de yönetsel düzeyde merkez ile yerel kavramsallaştırması açıklanmaya çalışılacak, daha sonra, Avrupa’da bölge ve *territoire (fr.)*, *territory (ing.)* kavramsallaştırılmasına değinilecektir. *Territoire/territory* kavramı üzerine Batı yazınında bir belirsizlik hâkimdir. Doğal olarak, bu kavramsallaştırmaların Türkçeleştirmesi de oldukça güçtür. *Territory*, genelde, bireyler, toplumsal gruplar, kurumlar ve en tipik olarak modern devlet tarafından yer tutulan mekânsal parçalar olarak tanımlanır.¹² Bu kavram, siyasal coğrafya disiplinin de kurucu teknik kavramlarından biridir. Buna göre de, kavram devletin kontrolü altındaki toprak, deniz ve hava alanlarını anlatmak için kullanılır.¹³

¹² Ansi Paasi, “Territory”, John Agnew, Katharyne Mitchell, Gerard Toal (Ed.), *A Companion to Political Geography*, Blackwell Publishing, 2003, s.109.

¹³ W. Gordon East, J.R.V. Prescott, *Our Fragmented World An Introduction to Political Geography*, MacMillan Pres, Hong Kong, 1978, s.49.

Kavram çeşitli kaynaklarda, etimolojik olarak *terra* (toprak), *terrere* (korkutmak) ve *jus terrendi* (toprak hukuku) kökeniyle ilişkilendirilmiştir. Toprak, hem devletin hem de yönetimin kurucu unsurudur¹⁴, her zaman da iktidar ve hâkimiyet kavramları bağlamında değerlendirilmiştir.¹⁵ Kavramın tarihsel-yönetimsel olarak kullanımı Fransız ulus devletinin oluşturulması sürecinde siyasal ve yönetimsel sınırların çizilmesi bağlamındadır. Buna göre, komünler ve iller Fransa'nın ulusal toprağı olarak nitelendirilmiştir. Ancak bu kavram zamanla anlam farklılaşmasına uğramıştır. Buna göre, 1980'li yıllarla başlayan Fransız yönetiminin geçirdiği değişim özelinde merkez-yerel kavrayışının değişmesi bu kapsamda yerel yönetimlerin ön plana çıkışıdır.¹⁶ Bu bağlamda kavramsal sorun, toprağın niteliğinin yönetimsel olana göre tanımlanmasındaki değişimdir. 1982 yerel yönetim yasasından önce Fransa'da yerel yönetimler (*collectivités locales*) olarak tanımlanan bölge, il ve komün, 2003 Anayasa değişikliklerinden sonra *collectivités territoriales* olarak tanımlanmıştır. Bu bir yandan bu birimlerin yerel bir yandan da mülki idarenin parçası olduğu anlamına gelmektedir. Kısaca ülkenin toprağı anlamındadır. Ancak, Avrupa düzleminde bölge, ülkeden ülkeye, hem bir yerel yönetim birimi (bölge yerel yönetimi) hem de mülki idare (bölge genel yönetimi) olabilir. Bu kavramsallaştırmalar bağlamında bu kavramın ülkenin toprağı anlamından çok *belirli-sınırlı coğrafi bir alan* anlamında kullanıldığı düşünülebilir.

Özellikle bölge ve belirli-sınırlı bir coğrafi alan üzerine değerlendirmeler yapmak, siyasetin önemli bir parçası olarak tanımlanır. Bu anlamda da kendi içinde belli politikaları, siyasal eylemi, temsili ve hareketliliği içerir.¹⁷ Bu açıdan bakıldığında, yönetimsel düzlemde bölge kavramsallaştırması zorunlu olarak küresel, ulusal ve yerel siyaseti de içeren bir bağlamda ele alınmalıdır.

¹⁴ Devletler uluslararası hukuka göre kurulurlar ve bazı istisnaları olmakla birlikte, sadece devlet bu hukuka göre bir toprağına sahip olabilir. Martin Ira Glassner, Chuck Fahrer, "The Territory of the State", *Political Geography*, Third Edition, John Willey&Sons Inc, USA, 2004, s.59.

¹⁵ Yazında genelde, *teritorial (ing.)*'e karşılık "toprağına dayalı ya da teritoryal", *territoriality (ing.)* ise ülkesellik olarak çevrilmektedir. Reyhan Sunay, *Tartışılan Egemenlik*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s.17.

¹⁶ Alain Faure, "Territoires/Territorialisation", Lauries Boussaguet, Sophies Jacquot, Pauline Ravinet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, s.430-431.

¹⁷ Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 1998, s.3.

Benzer biçimde yönetsel bir çerçeve hukuk ve iktisadi ilişkilerden bağımsız da ele alınamaz. Ancak, tüm bu boyutları içine alan bir merkez-yerel kavramsallaştırması tanımlanmış ve sınırları iyi çizilmiş bir kapsamda yapılabilir.

1. Merkez -Yerel İlişkisi

Çalışmamızın odağı Türkiye olduğuna göre, Türkiye’de merkez-yerel ilişkisi içinde kavramların gelişiminin belirlenmesi veya bu kapsamda anlamlandırılması gerekir. Türkiye’de, kamu yönetimi disiplini ile ilgili genel kanılardan biri olarak kabul edilen, Amerikan kamu yönetimi disiplininin kavramsallaştırması olarak karşımıza çıkan siyaset/yönetim ikiliği üzerine inşa edilen bazı temel kavramların tarihsel olarak yönetim gerçeğini anlamanın önündeki engeller olduğu bilinmektedir. Kamu yönetimi yürütme aygıtına bağlı ve genel yönetimle ilgili “idare” ve “bürokrasi” olarak gösteren bu anlayışın sorunluluğu özellikle Güler’in pek çok çalışmasında üzerinde durulan bir noktadır.¹⁸ Bu doğrultuda, Amerikan kamu yönetimi etkisiyle oluşturulan geleneksel bakışta, adli, akademik ve askeri yönetim boyutlarına odaklanmadığı gibi, merkezden ve yerinden yönetim kavramlarını tanımlamak da sorunludur.

Özellikle merkezden ve yerinden yönetim anlayışındaki yöntemsel ve tanımsal sorunların en çok da bölge gibi tanımı muğlak bir inceleme nesnesi söz konusu olduğunda ortaya çıktığı iddia edilebilir. Bu tez kapsamında merkez yerel ilişkisinin yönetsel formülasyonuna ilişkin bazı sorular ve yazındaki temel bazı noktalar Türkiye; ulus devletin oluşturulması bağlamında ise Fransa odaklı açıklanmaya çalışılmıştır.

Merkez ve yerel ilişkisi içinde kavramların durumu elbette zamana ve mekâna göre farklılık göstermektedir. Buradaki temel yönetsel soru şu olabilir: Devlet, kendi faaliyetlerini kendi ajanları aracılığıyla mı, yoksa kendinden farklı birtakım ajanlar aracılığıyla mı yapacaktır? Soruyu bu şekilde formüle ettiğimizde devletin her faaliyetini kendisinin yapması merkezileşme (*centraliz(s)ation (ing.)*, *centralisation (fr.)*), farklı ajanlar eliye gerçekleştirmesi ademimerkezileşme,¹⁹ bir başka deyişle, yerelleşme (*decentraliz(s)ation (ing.)*, *décentralisation(fr.)*) olarak tanımlanır.

¹⁸ Birgül A. Güler, *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, İmge, Ankara, 2009, s.81.

¹⁹ Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde *ademimerkeziyet* birleşik sözcüktür.

Bu noktadan hareketle merkezi olan organ ile yerel olan organ nasıl tanımlanabilir? Bir başka deyişle, merkezi olan ile olmayan arasındaki ayrımın sınırları ve ölçütleri nasıl çizilecektir? Bunu kim belirleyecektir?

Merkezileşme, yazında, devletin oluşumu sürecinde bir şef ya da monark etrafında siyasal ve merkezi otoritenin diğerlerine üstünlüğü şeklinde gerçekleşen yönetsel birlik olarak tanımlanmaktadır.²⁰ Siyasal merkezileşme, devlet tarafından çeşitli siyasal karar alma merkezlerinin (kilise, feodal unsurlar, yerel yönetimler vb.) entegrasyonu eğilimidir. Yönetsel merkezileşme, merkezi yönetim lehine yerel yönetimlerin bazı yetkilerden yoksun bırakılmasıdır. Yerelleşme (ademimerkezileşme) ise, merkezi yönetimden özerk organlara karar alma gücünün transferinin yönetsel örgütlenme tipidir.²¹

a. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim (ademimerkeziyet), kamu hizmetlerinin örgütlenmesinin iki temel sistemi olup, bu ikisi arasındaki ilişki, denge veya eğilim ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Türkiye’de merkezi yönetim, yerleşik merkez örgütlenmesi olan bakanlıklar sistemi bütünü, il kademesinden başlamak üzere kurulmuş taşra örgütlenmesinden, il ve ilçelerden, oluşur. Bilindiği gibi, bu sistemin tümü devlet tüzelkişiliği altında toplanır. Mülki idare yönetsel bölünme ve kademelenme esasına göre gerçekleşir. Egemenlik yetkisini mekânı yönetsel olarak bölerek kullanırlar. Yönetsel kademelenme, ülkenin dikey olarak yönetsel birimlere bölünmesi demektir.²²

Merkezi yönetimde işleyiş mekanizması hiyerarşi, taşra örgütlenmesinde ise merke örgüt ile ilişkileri bakımından yetki genişliği esasına dayanmaktadır. Yetki genişliği, il sistemi esasına dayanan ülkelerde, merkezi yönetimin yetkilerinin bir kısmının işlerin mekânsal olarak uygulama alanına ulaşabilmesi için taşra örgütüne devretmesidir. Türk yönetim yapısına 1876 Anayasası ile girmiş ve daha sonraki tüm Anayasalarda yer almış olan yetki genişliği ilkesi (*déconcentration (fr.)*),

²⁰ Charles Debbasch, Yves Daudet, “Centralisation”, *Lexique de termes politiques*, Dalloz, 2. Éd., Paris, 1978, s.37.

²¹ Charles Debbasch, Yves Daudet, “Décentralisation”, *Lexique de termes politiques*, Dalloz, 2. Éd., Paris, 1978, s.87.

²² Birgül A. Güler, *Türkiye’nin Yönetimi-Yapı*, İmge, Ankara, 2009, s.238.

deconcentration (ing.), ademitemerkez, tevsii mezuniyet), merkezin taşra teşkilatının amiri olan valinin merkez adına karar alabilmesidir. Bu kararı merkezden emir ve talimat beklemeksizin yapar.²³ Sonuçta, merkezin içinde yetkilerin üstten alta doğru verilmesi ve taşrada karar alma yetkisinin valiye verilmesi özü itibarıyla *hiyerarşi ilkesinin* iki farklı yansıması olarak değerlendirilebilir. Yürürlükteki 1982 Anayasası'nın 126. maddesi de bu durumu "illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." ifadesiyle tanımlamıştır.²⁴

Yetki genişliği ile yerelleşme arasındaki fark, yetki genişliğinde taşranın yetki ve görevleri merkez adına yapmasıdır. Buradaki önemli nokta aynı tüzel kişilik içinde, yetkinin aktarılmasıdır.²⁵ Bu anlamda, yetki genişliğinde taşranın görev ve yetkilerinin artışına bakılmaksızın yerelleşmeden ayrılır.²⁶

Yerinden yönetim, yer bakımından kamu idareleri bir başka deyişle yerel yönetimler ve hizmet bakımından kamu kuruluşlarından oluşmaktadır. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları bakanlıkların ilgili kuruluşlarıdır. Her birimin kendine ait kamu tüzelkişiliği bulunmaktadır. Bakanlıklarla ilgili olarak tanımlanan kamu kurumları, KİT'ler, devlet üniversiteleri, idari kuruluşlar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da bunlara eklenince yerinden yönetim dünyasının sınırları çizilebilir. Tüm bunlar yetki göçerimi ilkesi aracılığıyla faaliyetlerini sürdürürken, bunların merkez ile ilişkisi yönetsel vesayet mekanizmasıyla kurulmakta ve özerklik ilkesine dayanmaktadır.²⁷ Bu kavramların özellikle Fransızcadaki karşılıkları olarak, yer yönünden yerinden yönetimin *décentralisation territoriale*, hizmet bakımından yerinden yönetimin *décentralisation technique ou par services* kullanılmaktadır.²⁸

²³ Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2004, s.60; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Bursa, 2003, s.119; Mehmet Karaarslan, *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetim Reformu*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s.22-23.

²⁴ Türk Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararında valilerin yanında büyükelçilerin de yetki genişliğini kullanabileceğini ortaya koymuştur. AMK, 22.06.1988, E. 1987/18, K.1988/23, RG: 26.11.1988, 20001.

²⁵ Mehmet Karaarslan, *a.g.e.*, s.24.

²⁶ Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaiif*, İstanbul, 1982, s.57.

²⁷ Birgül A. Güler, *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, s.88.

²⁸ Charles Debbasch, Yves Daudet, "Décentralisation", s.87-88.

Ademimerkeziyetçilik, yerinden yönetim anlamına gelen, hukuki olarak oluşturulmuş ve çerçevesi çizilmiş yönetim organlarının mali, hukuki ve siyasal yetkilere sahip olmasıdır.

Merkezden ve yerinden yönetim birimleri, merkezin kararı ve varlığı etrafında şekillenirler. Bunun istisnaları olsa da,²⁹ her durumda yetkilerin nasıl dağıtılacağına ve buna göre bir yönetim uygulanacağına merkez karar verir.

Yerel yönetim ise yerel halkın kendi eliyle seçtiği organlar tarafından yönetilmesi anlamına gelen bir yönetim biçimidir. Yerel yönetim birimi (local authority, local administration) merkezi yönetim tarafından belli sınırlar içinde kurallar koymaya, mali yükümlülükler getirmeye yetkili olan bir yerel meclisin denetimi altındaki yönetim biriminin adıdır.³⁰

Siyasal yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim olarak genelde ikiye ayrılmaktadır. Yönetsel yerinden yönetimde, yasama ve yargı erkleri merkezde toplanmış, sadece yürütmeye ilişkin belli yetkiler verilmiştir. Bu türde bilindiği gibi ikiye ayrılır. Hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim. Hizmet yerinden yönetim, büyük ölçüde işlevsel yerinden yönetim türü olarak karşımıza çıkmakta, bazı kamu hizmetlerinin merkez dışında bazı örgütler tarafından yerine getirilmesidir. Yer yönünden yerinden yönetim ise, bir yörede yaşayanların ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını kendilerinin karşılayabilmesi için özerkliğe sahip olmaları denir.³¹

Yazında genellikle merkezden ve yerinden yönetimin olumlu ve olumsuz tarafları üzerinde durulur. Bu iki yönetimin birbirlerinin karşıtı olduğu ve iki yönetim biçiminin de birbirini tamamlayan taraflarının olduğu vurgulanır. Buradaki pek çok savın teker teker eleştirilebilir yanları ortaya çıkmıştır. Örneğin, yerinden yönetimin üstün yanı olarak genelde sunulan hizmetin halka sunulmasında kolaylık ve çabukluk her hizmet türü için geçerli olmayabilir. Yine mali açıdan, en az maliyetle bir işin görülmesi yerel düzeyde her zaman doğru olmayabilir.

²⁹ “Kural olarak yerel yönetimin özeğin istencine karşın varolması söz konusu değildir. İsviçre’de komünlerin, tarihsel olarak özeysel yönetimden daha eski olduklarına bakılarak, sahip buldukları hakların, özeysel yönetimin bir lütfu olmadığı öne sürülür.” Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.22.

³⁰ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.22.

³¹ *a.k.*, s.23.

Buradaki yerinden ve merkezden yönetim kavrayışının konumlanması, genelde hizmet perspektifi ekseninde değerlendirilse de, içinde belli bir ideolojik ve sınıfsal konumlanma da içerir. Bu bağlamda “doğru” ve “üstün” taraflar buna göre şekillenebilir.

b. Merkezileşme ve Yerelleşme

Merkezileşme ve yerelleşme yönetimin örgütlenmesinin iki temel ilkesi olan merkezden ve yerinden yönetimin süreç boyutunu anlatır. Merkezileşme ve yerelleşme, yönetimin eylemlerini harekete geçiren ve eğilimlerini dengeleyen bir süreci anlatır. Yönetimin örgütlenmesi sorunu aynı zamanda merkezileşme ve yerelleşmenin tanımlanması ve sınırlandırılması sorunudur. Bu bağlamda, tarihsel olarak, ikisi bir arada incelenmesi ve anlaşılması gereken hareket ve süreçlerdir.³²

Bilindiği gibi, 18. yüzyılda yönetimin örgütlenmesi konusunda Turgot'nun 1787 reformunda mekânı bölerek merkezi güçlendirme amacıyla olduğu bilinmektedir. Turgot'nun mekânı yerel birimlere bölerek, belli özerklikler verilmesi ve karar yeteneğini yerel halka bırakması söz konusu olmuştur. Yerel yönetimler, hiyerarşi ilkesi etrafında aşağıdan yukarıya bağlanmasıyla sonuçlanmıştır.³³

“Merkezileşme süreci boyunca, mekânın kurumsal bölünmesi sürmüştür. Mekânı geometrik olarak komünlere bölmek, coğrafi bölünme ile il ve ilçeler kurarak, yerel yönetimleri merkezi yönetimin hiyerarşi içine almak, bunu izleyen uygulamalar olmuştur. Bonaparte ile merkeziyetçilik doruğuna ulaşmış, merkez, otoritenin yerel araçlarla merkezden yönetim sistemi Fransa'dan Avrupa'ya yayılmıştır.”³⁴

Süreç ve politika olan bu iki kavram seti yönetsel ve siyasal olarak belli bir eğilimi içinde barındırır.

Tarihsel olarak merkezileşme aracılığıyla, yerinden yönetimlerin merkeze yakınlaşmaları sağlanmıştır. Bu da yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleşmiştir. Merkezileşme, kamu gücünün bir yerde toplanması, bir başka deyişle merkezde toplanması, aynı güç tarafından ilgili personelin, karar almanın ve yetkinin toplanması anlamına gelir.

³² Michel Denias, *Le Gouvernement Local. La Centralisation et la Décentralisation Administratives*, Les Presses Modernes, Paris, 1930, s.1.

³³ Can Hamamcı, *Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Eylül 1981, s.115-116.

³⁴ Wickmar, s.17'den aktaran Can Hamamcı, a.g.e., s.115-116.

Bir başka deyişle, merkezileşme, merkezi bir organın yönetiminin tek bir elden olduğunu, o gücün de devletin kendisi olduğunu gösterir. Buna göre, merkezi organ hangi normun nasıl ve ne şekilde uygulanacağına karar verir. Devletin içinde tüm fonksiyonların tek bir organa veya onun yetkilendirildiği organlara atfedilmesi bir bütünlük sağlar.³⁵

Merkezileşmenin temelinde hiyerarşi ilkesi yatmaktadır. Otoritenin kademeleşmiş ifadesi³⁶ hiyerarşi, kamu gücünün merkezde toplanmasında işlev ve yetki bakımından alt birimlerle derecelendirilmesi olarak karşımıza çıkar. Taşra örgütlenmesinde yetki genişliğinin somut karşılığı bir tür hiyerarşidir. Bir başka deyişle, hiyerarşi ilkesinin merkezde salt hiyerarşi, taşrada ise yetki genişliği olarak karşımıza çıkar.

Yerelleşme, yönetsel terminolojide, merkezi otoriteden yerel otoriteye gücün transferi, yetki genişliği ise yetkilerin merkezden merkezin hiyerarşik olarak altındaki birime transferi olarak tanımlanır.³⁷ Yerelleşme kavramının terminolojik belirsizliği tüm dillerin ortak sorunlarından biridir. Belirsizlik, merkezileşmenin karşısında merkezden uzaklaşma anlamına gelen ve siyasi, ekonomik ve yönetsel olarak bir arada incelenmesinden ileri gelmektedir.³⁸ Yerelleşme ise, merkezi olmayan organların fazlalığı ve kendi kararlarını vermeye muktedir olması ve diğerinden farklı olabilme özelliğini içinde taşıması anlamında kullanılmaktadır. Burada yerelleşmede bazı organlar dolaylı olarak yer alabilir, bazı organlar da merkez olmayan bir özelliği içinde barındırabilir.

Büyük ölçüde hukuk ağırlıklı incelemelere sahip olan Fransız yönetim yazınında³⁹, Fransız yönetim hukukçusu Eisenmann yarı merkezi yarı yerinden olan bir sistemi *yarı yerelleşmiş* bir sistem olarak tanımlamaktadır. Yarı-yerel yarı merkezi organlara belli bir düzey faaliyetin verilmesi olarak tanımlamıştır.⁴⁰

³⁵ Charles Eisenmann, *Centralisation et Décentralisation Esquisse D'une Théorie Générale*, LGDJ, Paris, 1948, s.70.

³⁶ Kurthan Fişek, *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.97.

³⁷ Joseph Comby, "Décentralisation", *Memento D'Urbanisme*, Centre de Recherche d'Urbanisme, Paris, 1977, s.159.

³⁸ Yavuz Abadan, "Siyasi Teori Açısından Türkiye'de Ademi Merkeziyet Problemi", *AÜSBFD*, C.XX, N.4, 1965, s.32.

³⁹ Can Umut Çiner, "Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi: Polis Biliminden Örgüt Bilimine", *AİD*, C.42, S.1, 2009, s.1-22.

⁴⁰ Charles Eisenmann, *Centralisation et Décentralisation Esquisse D'une Théorie Générale*, s.89.

Yerelleşme, merkezileşmenin zıt anlamı olarak kullanılan, gücün ve eylemlerin merkez dışında yoğunlaşmasıdır. Bir başka deyişle bu yoğunlaşmanın dağıtılmasıdır. Bu dağıtımın nedeni, dağıtılan birimlerin daha fazla özerkliğe yönelmesidir.

Yerelleşme, tümüyle siyasal bir kullanıma sahip bir kavram olarak da karşımıza çıkabilir. Her siyasal taraf, kendi dünya görüşüne uygun anlamlar yüklemiş, liberallere göre özgürlüğün, Proudhon gibi anarşist düşüncenin temsilcilerine göre ise federal devletin ilkesidir. Bu türden farklı örnekler Baguenard'a göre aslında tanımsal bir fakirliğin veya belirsizliğin ifadesidir. Yerelleşme kavramı merkezileşmenin yanında daha belirsiz ve tutarsız görünmektedir.⁴¹

Bauguenard'a göre, günlük dildeki kullanım sorunu, dünyanın çeşitli yerlerindeki siyasal ve yönetsel kullanışlarında da gözlenmektedir. Buna göre Fransızca'da bir terim olan *décentralisation*, Almanca'da "Selbstverwaltung", Hollandaca'da "zelfbestuur", İngilizce'de "self-government" olarak belirlenen yerel yönetim ve yerel yönetimlerin kendi kendini yönetmesi anlamına gelen bir bağlamdadır. Buradaki önemli nokta, Fransa ve diğer komşu ülkelerin yönetsel ve siyasal tarihleri arasındaki farkın bu kavramsal ve onun bağlamını oluşturan sorunun kaynağı olmasıdır.⁴²

Yerelleşme konusuna Fransa perspektifinden bakılacak olursa sürecin içinde kavramın evrimi ve tarafların kullanımı bile öğretici olabilir. 24 Mart 1968'de General De Gaulle ülkenin evriminin getirdiği yeni durumun artık, merkezileşmeyi sağlayan illerin birliği ve bütünlüğü ilkesinin artık geçerli olmadığını belirtmiştir.⁴³ 1981'de François Mitterand, Fransa'nın gerçekleşmesi için güçlü ve merkezi bir iktidara sahip olduğunu, bugün ise tam tersinin gerekli olduğunu belirtmiştir.

Bu çalışmanın iddiası, merkezileşme ve yerelleşme üzerine yazında olmayan netliğin kaynağının siyasal olduğudur. Bu toplumsal sorunun siyasal yansımasının getirdiği bir sonuçtur. Bu bağlamda, kavramları, tarihsel, yönetsel ve siyasal bağlamları dışında kullanmak bazı yöntemsel sorunları beraberinde getirebilir.

⁴¹ Jacques Baguenard, *La Décentralisation*, PUF, Que-sais je?, Paris, 2004, s.8.

⁴² a.k., s.9.

⁴³ Jacques Baguenard, *a.g.e.*

Küreselleşme ile birlikte iki eğilim birbirinin içine geçmiştir. İki eğilimin aynı anda, farklı sonuçları ortaya çıkarabilecek bir şekilde belirmesi de her zaman çelişkili olmayabilir.

2. Bölge

Bölgeyi tanımlamak üzerine Batı Avrupa'nın deneyimi, Türkiye'nin ekonomik, siyasal ve toplumsal düzeyde ilişkileri açısından oldukça önemlidir. Bölgeyi tanımlamak, diğer muğlak kavramlar gibi, bazı ilişki setleri ve ilişkilerin yarattığı süreç ve sorular etrafında gerçekleşebilir. Ayrıca, bölge kavramı, doğal olarak, her araştırmacının zihnindeki olguları ve olayları da tam olarak karşılayamaz. Burada öncelikle, bölgeye ilişkin genel tanımları daha sonra da bu ilişki setleri tanımlanmaya çalışılacaktır. Söz konusu ilişki setleri daha sonra tartışacağımız bölgeselleşme ve bölgecilik kavramları açısından temel oluşturacaktır.

Bölge inceleme konusu ve nesnesi açısından yapay bir kavramdır. Söz konusu yapaylık, inceleme konusunun belirlenmesinde kullanılan ölçütlerden başlar. Konulan ölçüte göre, inceleme konusu ve nesnesi değişir. Genelde farklı disiplinlerin, farklı tanımları bu ölçüt karmaşasından ortaya çıkar. Ölçütlerin de bir ideolojisi ve politikası vardır. Bu bağlamda kendinden menkul bir bölge tanımı yapılması bize mümkün görünmemektedir.

Latince'de *regio* köküne dayanan bölge, genelde alan ve çevre anlamına gelmektedir. Bölge, farklı ölçütlere göre kendinden beklenen işlevlere göre belirlendiği için tanımlanması, sınırlandırılması ve üzerinde değerlendirmeler yapılması oldukça zor bir kavramdır.⁴⁴

Yazında, 18. yüzyıldan itibaren bugünkü anlamıyla tanımlandığı bilinen bölge kavramının ve olgusunun gelişimi kapitalizmin gelişmesiyle paraleldir. Coğrafi keşifler, yeni ticaret yollarının oluşturulması ve harita bilgisindeki ilerlemeler gibi kapitalizmin gelişimini hızlandıran gelişmeler ulus devletin ortaya çıkışı bağlamında düşünüldüğünde, bölge kavramının bağlamı daha kolay anlaşılabilir.

⁴⁴ Ayşegül Mengi, Nesrin Algan, *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s.82.

Kavramın kökleri, bilimsel olarak ortaya atılışı bilindiği gibi 18. yüzyıla kadar uzanmaktadır.⁴⁵ Kapitalist sistemin, yeni mekânlar ve coğrafya arayışlarının bir sonucu olan bu kavramsallaştırma, coğrafya ve harita bilgisinin bu bağlamda da bölge olarak tanımlanan mekânın incelenmesini getirmiştir.

Bir ülkenin, bir yerin veya bölgenin adı her şeyden önce siyasi bir tanımdır.⁴⁶ Bu nedenle, daha tanımsal düzeyde siyasal bir alanın içinde olduğu gerçeği akıldan çıkarılmamalıdır.

Türkiye’de ilk bölge tanımları, da sonra kısaca değinilecek olan Birinci Coğrafya Kongresi’nde yapılmıştır. Bölge, *mıntaka* anlamında⁴⁷, bugün kullanılmayan nahiye ise, yeryüzünün bölgeden geniş ve daha da sürekli alanları için kullanılmış eski bir terimlerdir.⁴⁸ Yöre ise bölgeden daha küçük bir bölünmeye işaret etse de kullanılışı bu şekilde olmamıştır.⁴⁹ Türkiye’de uzun bir dönem yöre kavramı bölge ile eşanlamlı olarak kullanılmıştır.

Bölge, “muayyen kriterler bakımından arz sathı parçası” olarak da tanımlanabilir. Homojenlik, bölge kavramının ilk şartı olarak değerlendirilmektedir. Bu homojenlik, ancak belirlenmiş (belirli) ölçütler bakımındandır. Bölgeler yeryüzünde belirli niteliklerin bir araya gelmesi ile oluşan sahalardır. Bazı ölçütler bakımından bağdaşık görünen bu sahalarda bile, başka

⁴⁵ Ayda Eraydın, “Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişiklikler”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, C.1, Pamukkale Üniversitesi ve DPT, Ankara, 2004, s.126.

⁴⁶ “Türkiye aslında siyasi bir tabirdir: Türk devletinin ve topraklarının adıdır; aynı zamanda bir coğrafi birliği ifade eder. Devletlerin daima coğrafi birlik teşkil etmesi şart değildir. Siyasi sınırlar içinde birçok memleketler, deniz-aşırı ülkeler olabilir. Fakat milli bir devlet olan Türkiye aynı zamanda bir coğrafi birliktir... Ülkemizin coğrafi birliğini ifade için Türkiye’den başka bir de “Anadolu” kelimesi vardır. Anadolu sözü sadece coğrafi bir tabir olduğundan incelemelerde bizi siyasi sınırlardan kurtarır. Topraklarımızın bir kısmını ifade eden “Küçükasya” ise yabancıların kullandığı bir terimdir.” Hamit Sadı Selen, *Türkiye Coğrafyasının Ana Hatları*, Hüsütübiat Basımevi, Ankara, 1945, s.1.

⁴⁷ Doğrusu “Mıntaka” olan bu terim, büyük ihtimalle, okunma kolaylığı nedeniyle mıntaka olarak dilimize yerleşmiştir. Mıntaka aynı zamanda kuşak anlamına da gelir. Örneğin, mıntaka-i hare: sıcak kuşak. Reşat İzbirak, *Coğrafya Terimleri Sözlüğü*, İkbâl Matbaacılık Sanayii, 2. Baskı, Ankara, 1976, s. 242.

⁴⁸ En çok sürekli bitki ve hayvan alanları için nahiye kelimesinden faydalanılmıştır. Reşat İzbirak, *Coğrafya Terimleri Sözlüğü*, s. 247.

⁴⁹ Besim Darkot, “İlk ve Ortaokul Coğrafya Terimleri Hakkında Rapor”, *Birinci Coğrafya Kongresi*, s.143.

ölçütlere göre farklılık gözlemlenir. Bu anlamda, bölge bir genellemedir. Bölgenin öz niteliğini teşkil eden homojenlik bir taraftan konuya, ölçütlere ve zamana bağlıdır.⁵⁰

Bu homojenlik nedeniyle yeryüzünde bir diğeriyle aynı olmayan, ilk bakışta bazı benzerlikler gösteren yerler homojen görünebilir. Böylece yeryüzünde step, orman, çöl gibi vejetasyon şekli bölgeleri, vejetasyon bölgeleri, toprak bölgeleri, ziraat bölgeleri, yağış rejimi, nüfus bölgeleri, yerleşme bölgeleri, mesken tipleri bölgeleri vs. gibi bölgeler ayırt edilebilir.⁵¹ Bunlar ölçütlere göre ve toplumların ilerlemesiyle ihtiyaç ve sorunların farklılaşmasıyla çoğaltılabilecek türdendir. Ayrıca, siyasal ve yönetsel yapıların değişimiyle birlikte bölgeler, sadece sahip oldukları özelliklerle değil aynı zamanda konu oldukları ilişkileriyle de tanımlanırlar.

Günümüz coğrafya disiplininde, bölge, bir ortalama alanı, yerel ilişkilerden ulusala ve uluslararasına yakınlığı nedeniyle daha geniş bir tanıma içerir. Ancak bu kavram zaman içinde evrilmiştir. Buna göre, belli mekânsal özellikler üzerinden tanımlama yerini zamanla daha karmaşık ölçütlerle tanımlamayı getirmiştir.

Coğrafya açısından bölge, çevrelediği alana ve onun içindeki şeye göre tanımını değiştirebilir. Asya, Avrupa bu tanıma göre birer bölge olabilirler. Coğrafi olarak tanım ölçüt olarak alındığında doğal güzellikler, kaynaklar, kültürel ve ekonomik değerler; yerel kimlikler vs gibi pek çok ölçüt üzerinden bölge tanımları yapılabilir.

İktisatçıların bölge kavramı ise daha farklıdır. Onlar daha çok işlevsel bir alan üzerinden iktisadi ilişkiler ve onların başka bölgelerle ölçülebilir ilişkilerini ele alırlar.⁵² Özellikle iktisadın evrimi içinde mekân yüzey veya mesafe üzerinden tanımlanmıştır.⁵³

İktisadi gelişmeler yerelde bağıllık ve karşılıklı bağımlılık üreten bir durumdur. İktisadi açıdan bölgeler, belli bir zaman diliminde ve yerleşimde, doğal kaynakları, insan unsurunu ve iktisadi mantık açısından rasyonaliteye dayanan bazı unsurlardan oluşmaktadır.⁵⁴ Disiplin olarak ise, bölgesel iktisat, kurucusu Walter Isard tarafından

⁵⁰ Sırrı Erdinç, “Bölge Sınırlandırmasının Esasları”, *İkinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 5-7 Haziran 1957, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 79/61, İskân ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları No.4, Ajans-Türk Matbaası Ankara, 1958, s.74.

⁵¹ *a.k.*

⁵² G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.10.

⁵³ Hülya Kendir Özdiñ, *a.g.e.*, s.8.

⁵⁴ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.10.

iktisat içinde bölgesel analizde ekonomik sorunlara dayanan, onları inceleyen bir inceleme alanı olarak tanımlanır.⁵⁵ İktisadın içindeki bu alanın uzun vadede daha da önem kazanacağı düşünülebilir.⁵⁶

Görüldüğü gibi, bölge kavramının “bölgeleşimini *regionness (ing.)*, *régionalité (fr.)*” tanımlamanın pek çok unsuru vardır.⁵⁷ Bu bağlamda kavramın, tanımlandığı perspektife göre değiştiği bilinmektedir. Bu çalışmanın perspektifi devlet, bir başka deyişle ulus devlet, olduğuna göre, ulusaltı bölge politikaları ve yönetimleri inceleme konusu etrafında tanımları netleştirmek gerekir.

a. Bölgenin Anlamını ve Bağlamını Netleştirmek Üzerine

Bölgeyi tanımlamak Deyon’a göre hemen hemen imkânsızdır. Bir ulusu tanımlamaktan daha zor ve karmaşıktır. Aynı ulusu tanımlar gibi, belirli bir topluluk için aidiyetlerin tanımlanması ideolojik bir çabadır. Bu siyasetçisinden, yazarına, tarihçisinden akademisyenine kadar entelektüel bir çabadır.⁵⁸

Türkiye’de 1960’ların bölge planlama deneyimini bir kenara bırakılacak olursa, “yeni olan” bölge tanımlama süreci çerçevesinde, Türkiye açısından bölgenin anlamını ve bağlamını netleştirmek gerekir. Daha öncede belirtildiği gibi, bölge kavramsallaştırması ve politikası kolayca genellenebilir, genel geçer kullanılabilir bir yazına ve uygulamaya sahip değildir.

Ulus devlet içinde oluşturulan yeni bir kademe ya da birim olan bölgeye neden ihtiyaç duyulmaktadır? Bu kuruluş bir ihtiyaç mıdır? Bir başka deyişle, neden bölgeler kurulur? Tarihsel bir perspektiften bakıldığında bu soruya dört temel yanıt verilebilir.

Bölgeler, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Avrupa’da ulusal kalkınma ve planlama anlayışının ve politikasının bir parçası olarak oluşturulmuştur. Bölge

⁵⁵ Zeynel Dinler, *Bölgesel İktisat, Genel Olarak ve Türkiye’de Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarının Ortaya Çıkışı ve Azaltılmasına Yönelik Politikalar*, Ekin Kitabevi, 5. Basım, Bursa, 1998, s.2.

⁵⁶ Türkçe yazında, bölgesel iktisat konusu Zeynel Dinler tarafından işlenmiştir. Birinci baskısını 1978 yılında yapmış olan *Bölgesel İktisat* başlıklı kitap bu alandaki en kapsamlı ve doyurucu çalışmadır. *a.k.*

⁵⁷ Marie-Claude Smouts, “La Région Comme Nouvelle Communauté Imaginaire?”, Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Éditions La Découverte, Paris, 1997, s.38.

⁵⁸ Pierre Deyon, *Régionalismes et régions dans l’Europe des quinze*, Editions locales de France, 1997, s.5-6.

planlaması, refah devletinin kazanımlarıyla mekânda kalkınmanın dengeli bir şekilde dağıtılmasının önemli bir aracı olarak görülmüştür. Buradaki temel aktör de, dönemin kavrayışı çerçevesinde devlet olmuştur. Güçlü olan devlet, mekâna ilişkin tüm süreçlere ve politikalara karar veren konumundadır. Bu da yerel yönetim ve bölge yazınında sıkça tekrar edilen ve günümüzde uygulandığında eleştirilen *yukarıdan aşağıya* bir süreç olarak gerçekleşmiştir. Kısaca, bölgeler, gelişmiş Batı Avrupası'nda ulus devletin planlama birimleri olarak kurgulanmış ve kurulmuştur. Türkiye'de ise bu süreç uluslararası kuruluşların küçük ölçekli projeleri ve devletin planlama işlevi aracılığıyla uygulanmaya çalışılmış, bütünlük bir kalkınma anlayışından uzak olduğu için eleştirilmiş ve bir süre sonra uygulanmamıştır.

Bölgeler, 1980'li yıllar ile birlikte, devlet merkezli politikanın öznesi olmaktan çıkarılmışlardır. Ulusal kalkınma döneminin neoliberal dönemle birlikte sona ermesiyle birlikte, mekânın ve üretim ilişkilerinin örgütlenmesinin değişimiyle bölgeler daha farklı bir anlamda kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde, devletin ağırlığı giderek azalırken bunun yerini ulusüstü örgütlerin doğrudan yönlendirdiği yeni bir süreç almıştır. Özellikle Batı Avrupa'da farklı ülkelerdeki farklı biçimlerde örgütlenmiş bölge planlama birimleri üzerine kurulan yerelleşme politikası bu dönemde kendini göstermeye başlamıştır. Bu dönemde bölge kurulmasının nedenlerinden biri de, kamu politikasının bir parçası olarak, ulusal düzeyde bazı hizmetlerin ve politikaların uygulanmasını sağlamak olarak gösterilmiştir. Bu bağlamda bölge, neoliberal küreselleşme döneminin ulus devletin bir parçası olarak tanımlansa da, asıl olan, bu birimin küresel ile yerel arasındaki görevidir. Bir başka deyişle, neoliberal dönemde bölge kademesi yaratılmasının nedeni, küreselleşme sürecinin bir talebi olarak ortaya çıkmış, var olan birimler kendilerini bu yapıya uydurmak zorunda kalmışlardır. Türkiye'de ise 1980'li yılların başı bölge yönetimi sorunu açısından önemli bir dönüm noktası olarak tanımlanır. Yönetimsel bölgelerin oluşturulması süreci askeri darbeyi izleyen günlerde gündeme getirilmiş ve uygulanmaya çalışılmışsa da Türk yönetimsel yapısında herhangi bir değişim gerçekleşmemiştir.

Bölgelerin, neoliberal dönemde kurulmasının gerekçesi, 1960'ların ekonomik gerekçelerinden çok kabaca ulusal siyasal düzen olarak gösterilmiştir. Ulusal siyasal konjonktür iç ve dış etmenlerle küresel sistemin gerekleri adına bölgeleri oluşturma

yönünde bir irade sergileyebilmiştir. Buna verilebilecek en güzel örneklerden biri Avrupa Birliği üyeliği aracılığıyla ODA ülkelerindeki bölge yönetimlerinin oluşturulmasıdır. Siyasal iktidarlar iç ve dış dinamiklerin belirli bir düzeyde biçimlendirmesiyle bu süreçleri uygulayabilmektedirler.

Neoliberal dönemde, bölgeler, aynı zamanda bir kimlik politikasının aracı olarak da tanımlanmışlardır. Nitekim bölgeler bazı ülkelerde belli bir kimlik politikasının nedeni ve sonucu olarak kurulmuştur. Bölgeler, belirli bir etnisitenin, dilin, dinin, kimliğin, topluluğun veya zümrenin en iyi temsil edildiği mekânlar olarak varsayılan birimler olarak tanımlanmışlardır. Bunun nedeni, küresel sermayenin ulus devlet içindeki farklı unsurları ön plana çıkararak yeni kar alanları elde etme stratejisi olduğu bilinmektedir. Ulus devletin kapsayıcı yapısından kurtularak temsil ağıları üzerinden ulusüstü sermaye ve siyaset ile buluşan mekânlar kurgulamak farklılıkları ön plana çıkararak çıkar gruplarının temel hedefi olmuştur. Bu durumun gelişmiş Batı Avrupası ile Türkiye açısından aynı sonucu doğurmayacağı açıktır. Örneğin Fransa, 19. yüzyılda Fransız ulus kimliğinin oluşturulması sürecinde içindeki kültürel, etnik ve dilsel farklılıkları yok (asimile) etmiştir. Buna göre ülkede, *Breton, Flamand, Alsace, Lorraine, Pays Basque Français, Les Pays de Langue D'Oc, Franco Provençal, Nord Catalan (Roussillon), Langue Française et parlars des Pays D'oil, Corse* gibi pek çok Avrupa dilini ve bunların lehçelerini kapsayan dilsel; *Alsace, Corse ve Basque* gibi etnik; yahudiler, protestanlar gibi toprağa bağlı olmaksızın farklı yerlerde yaşayan dinsel bir zenginlik bulunmaktaydı.⁵⁹ Araştırmacı Bernard Cerquiglini'nin Milli Eğitim, Ulusal Araştırma ve Kültür-Tanıtım Bakanlıkları için hazırladığı Rapor'a göre Fransa'da 75 farklı dil bulunmaktaydı.⁶⁰ Aynı Rapor'a göre, Fransa'yı 7 farklı dile sahip Almanya ve Hırvatistan izlemektedir.⁶¹ Bu miras üzerine Fransa, İkinci Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar bölgesel diller ve bunların öğretilmesi konusunda bir dizi adım atmıştır.⁶² Günümüze kadar de bu farklılıklar

⁵⁹ Emmanuel Le Roy Ladurie, *Histoire de France des régions. La périphérie française des origines à nos jours*, Éditions du Seuil, Paris, 2005, s.17-23.

⁶⁰ Bernard Cerquiglini, *Les Langues De La France, Rapport Au Ministre De L'Education Nationale, De La Recherche Et De La Technologie Et À La Ministre De La Culture Et De La Communication*, La Documentation Française, Avril 1999.

⁶¹ a.k.

⁶² Bu konudaki yasal gelişmeler şöyledir: 1951 tarihli Dexionne Yasası, 1976 Haby Yasası, 1982 Savary Genelgesi; 1995 Bayrou Genelgesi. 1999 yılında Avrupa Bölgesel ve Azınlık Diller Şartı'nın 39 maddesinin kabul edilmesi hakkında yasanın Anayasa Konseyi tarafından iptal edilmesi (Décision

Fransız Anayasası'nda 2008 yılına kadar tanınmamaktaydı. Yapılan değişiklikte, ilgili diller Fransızcaya eş tutulmamış, bölgesel diller Fransa'nın mirası olarak tanımlanmıştır.⁶³

Bu nedenle, neoliberal dönemdeki gelişmiş ülkelerin küresel entegrasyonu, genelde, ulus devletin varlığına herhangi bir tehdit olarak değerlendirilmemektedir.⁶⁴

b. Bölgenin İlişkili Olduğu Unsurlar

Yönetim perspektifi, kuşkusuz, iktisat, siyaset, kültür ve kimlik bağlamından ayrı düşünülemez. Neoliberal küreselleşme döneminde bölgelerin bu üç yapı ile ilişkisi kurulmadan bir analiz yapılması kanımızca mümkün değildir.

Avrupa ekonomisinin gelişmesi de, son otuz yılda kalkınmanın mekânsal boyutunda önemli farklılıklar yaratmıştır. Ortak bir iç pazarın yaratılması ve ticaretin önündeki küresel engellerin kaldırılması gibi konularla birlikte ekonomik faaliyet alanlarında devletin rolü değişmiştir. Belli yerler arasındaki rekabet o yerin ekonomik potansiyeline göre farklılık göstermektedir.⁶⁵

Avrupa'nın bütünleşmesi süreci ve neoliberal küreselleşmenin ulusaltı ve ulusüstü düzeylerde yerel yönetimler ve bölgeler arası rekabeti ortaya çıkardığı bilinmektedir. Bir başka deyişle, ulusal entegrasyon süreçlerinin bölgelerarası rekabet süreçleri aracılığıyla olacağı fikri Avrupa'da baskın hale gelmiştir. Bu da

n° 99-412 DC du 15 juin 1999); 2000-2001 Jospin-Lang'ın düzenlemeleri. Nicole Pery, *Langues et cultures régionales: rapport d'étape*, La Documentation Française, Février 1998; Guy Carcassonne, *Etude sur la compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution: rapport au Premier ministre*, La Documentation Française, Septembre 1998 ; Henriette Walter, *Aventures et mésaventures des langues de France*, Editions du Temps, 2008.

⁶³ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République. Art. 75-I, "Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France".

⁶⁴ Fransa'da 2009 yılında iki önemli tartışma yapılmaktadır. il kademesinin kaldırılması tartışmaları ile kamuoyunda geniş yer bulan Baladur Komisyonu'nun devlet reformu çalışmaları ve Göçmenlik ve Entegrasyon Bakanı Eric Besson 2 Kasım 2009 tarihinde Fransız kimliği üzerine büyük tartışmayı ortaya atmıştır. Fransa'daki kimlik tartışması Fransız ulus devleti içinde farklı etnik ve dile sahip topluluklar üzerinde yükselmemektedir. Buna göre, kimlik tartışması Bröton, Oksitan veya Korsikalı kimliği ve dili bağlamında değil göçmenler üzerinden yürütülmektedir. Göçmenlerin kendilerini ne kadar Fransız sayıp saymadıkları, Fransız sistemiyle uyumları (entegrasyon) tartışılmaktadır. "Eric Besson lance un Grand débat sur l'identité nationale", http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=actus&id_rubrique=254&id_article=1894, (15.11.2009). Bu tartışmalara akademiden sert eleştiriler yöneltilmiştir. Siyaset bilimci Bayart'a göre siyaset ne zaman sosyal olanı ve kimlik konusunu kendine mal etse totalitarizm uzak değildir. Jean François Bayart, "Il n'y a pas d'identité française", *Le Monde*, 06.11.2009.

⁶⁵ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.12.

zorunlu olarak birbirleriyle rekabet eden gerek aynı ülke içinde gerekse farklı ülkeler içinde belli bölgelerin oluşmasına neden olmuştur.

Bu bağlamda da bölge kendi başına iktisadi bir inceleme alanı ve aktör olmuştur. Neoliberal küreselleşmenin mantığına göre birbirleriyle rekabet etmesi gereken ve yeni kar alanlarının farklı düzeylerde oluşturulmasının araçlarından biri haline gelmiştir. Bölgeler, iktisadi olarak güçlü aktörler olarak tanımlanırken, çıkarlarını sürdürebilecek kurumsal yapılar bakımından esnektirler.

Bu bağlamda ortaya çıkan bölge iktisadi incelemeleri mekân bağlamında tarihsel olarak geriye götürülebilecek bir inceleme alanına sahipse de, yeni bir disiplindir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında, temel olarak geliştirilen, üç ana alanda çalışmaktadır. Bunlar, hanehalkı, sanayiler vb. her türlü iktisadi aktör için mekânsal incelemeler; bölgesel iktisadi modeller ve mekânsal etkileşim incelemeleri; bölgesel ekonomik kalkınma politikalarıdır.⁶⁶ Bu doğrultuda, iktisat ile coğrafyanın özellikle bölge incelemeleri bağlamında kesişim noktası iktisadi coğrafya Batı'da önemli bir inceleme alanı olarak tanımlanmıştır.⁶⁷

İktisadi yapının yönetsel alana yansımaları ulus devlet ve özellikle AB içinde yönetişime en uygun birim olarak kurgulanan bölgelerin pek çok aktörle işbirliği yapabilme kapasitesidir. Küreselleşme süreci ile birlikte, ulus devlete ve onun düzenlemelerine ait sınırlamalar gevşetilmiş, uluslararası ekonomik düzenin lehine hareket eden bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu da özellikle, kamu maliyesi ile uluslararası sermaye yatırımları arasındaki ilişkinin bölge düzeyindeki etkilerini değiştirmektedir.⁶⁸

Bölgelerin kültür ile ilişkisi özellikle belli bölgelerin özerklik ve/veya ayrılık talepleri özelinde daha çok tartışılan bir konudur. Neoliberal küreselleşme döneminde, temsil edilen farklı kimliklerin belirli bir politikanın ürünü olarak yeniden canlandırılması bölgelerin en önemli özelliği olmuştur. Bu anlamda, bölgeler

⁶⁶ Peter Nijkamp, Edwin S. Mills, "Advances in Regional Economics", *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol.1, Peter Nijkamp (ed.), Elsevier Science Publishers, 1986, s.1-3.

⁶⁷ Ashby H.B.Monk, Courtney S. Monk, "Economic Geography: The Rising Star of Social Sciences", *Oxonomics*, S.2, 2007, s.16-20.

⁶⁸ Özel sektör yatırımları ve bu yatırımların üretkenliği; yatırımların kamu bütçesindeki payı ve yükü; tüm bunların bölgesel sonuçları iktisadi ve kamu politikası bağlamında geniş bir yazına konu olmuştur. Somik V.Lall, S. Yilmaz, "Regional Economic Convergence: Do Policy Instruments Make A Difference?", *The Annals of Regional Science*, S.35, 2001, s.153-166.

taşıdıkları ideolojileri kültürel politikaları kullanarak uygun yerlerde canlandırabileceği düşünülmektedir. Bu yaklaşım, ulus devletin bütünleştirici mantığının tam tersi bir anlama sahip olabilir.

Bu konuda genellemelerin yapılması oldukça zor olmakla birlikte, bölgeler taşıdıkları insan unsuru ve tarihsel miraslara göre bu politikayı izleyebilirler. Neoliberal küreselleşme döneminde Türkiye ve Avrupa'da yerel ve kültürel öğelerin bölgelerle eş tutulması neoliberal kimlik politikasının ürünüdür.

Bölgelerin en önemli özelliklerinden bir diğeri de taşıdıkları kültürü ve kimliği sivrilmesidir. Neoliberal dönemde, bölgeler bu anlamda kimlik politikasının yerleştirilmesi ve uygulanması için en uygun birimler olarak kurgulanmıştır.

Bölgelerin kimlik siyasetinin en temel aracı olarak da bölgeleri temsil eden siyasal partilerin olduğu bilinmektedir. Bölgeci hareketler, bölgelerdeki kimliğin siyasallaşması ve bununla birlikte ayrılıkçılığa kadar uzanabilecek çeşitli talepler söz konusu olabilir. Buradaki sorun, özerklik ile bağımsızlık arasındaki ilişkinin tanımlanmasıdır. Bazı durumlarda egemenliğin paylaşılması bölgelerin bağımsız bir devlet olabilmesi sonucunu verebilir.

Tüm bu genelleme düzeyindeki açıklamalar, belli yöntemsel sorunlarla doludur. Ancak, konunun boyutları açısından belli bağlantılar gereklidir. Bundan sonraki kısımda tanımlamaya çalıştığımız bölge kavramını, bölge düzeyinde bir kademe yaratılması süreci olarak ele alınacak olan bölgeselleşme ile birlikte değerlendireceğiz.

Bölgeye tüm bu veriler ışığında, iktisat, kimlik, siyaset ve kültür tartışmaları bağlamında konulan çeşitli ölçütlerle, farklı kesimler tarafından farklı tanımlar getirilmiştir. Ülkeler bağlamında ortak bir tanım olmamasına karşın, uluslararası çıkar örgütleri ile kuruluşlar kendi hedefleri doğrultusunda tanımlar geliştirmişlerdir.

Sonuç olarak bölge olgusu dört temel eksenle daha kolay anlaşılabilir. Birinci eksen *territory*, belirli sınırlı coğrafi bir alan, eksenidir. Bu kabaca mekânsal bir tanımlama biçimidir. İkincisi kimlik adı altında toplanabilecek ve basitleştirilebilecek eksenidir. İlgili bölgenin tarihi, kültürü, ekonomisi, coğrafyası ve bunların getirdiği ilişkiler bütünü anlaşılır. Üçüncü eksenle sosyo-ekonomik ilişkiler üzerinden bölge tanımlanabilir. Sosyo-ekonomik aktörlerin hareketlendirilmesi bağlamında, düzey ve

sistemler arasındaki etkileşim ve onların ilişkileri önem kazanır. Dördüncü ve temel olarak bu temellerin hangisi üzerine inşa edilecek, bunları hem içine alan kimi zaman da bunları temel kabul eden parçaların belli bir yönetsel ve siyasal birime dönüşmesidir. Bu tezde, belli bir bölgeye aidiyet tüm etmenler aracılığıyla tanımlanabileceği gibi, doğrudan bir kurum ya da birim kurularak da tanımlanabileceğini göstermektedir.

c. Eğilimde Yakınsama, Biçim ve Yöntemde Iraksama

Avrupa'da bölgeler, egemen uluslararası çevreler ve onların sözcüleri tarafından demokratik bir meşruluk aracı olarak sunulmaktadır. Özellikle, bu meşruluk kanalları yerel ve bölgesel yönetimlerin günden güne daha çok yetkiye sahip olmaları sonucunu doğurmuştur. Fransa dışında tüm gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde bölgeler büyük ölçüde yasama yetkileri kullanmaktadır. Bu anlamda ulusal ve bölgesel düzey arasında yürütme açısından önemli geçişmeler söz konusu olmaktadır. Tüm bunlar her ulus devletin kendi içindeki çelişkilerin sonucudur.

Bölge konusunda, özellikle Avrupa ölçeğinde, asimetrik yapılar ortaya çıkmıştır. Devletin dönüşümü bağlamında, hukuk ve yönetim bilimi ilkeleri, ekonomik çıkarların temsilini sağlayacak birimler yaratmak için esnetilmiş, farklı yorumlanmıştır. Bu yüzden de bölge konusunu sınıflandırmak ve tanımlamak oldukça zordur.

Avrupa'daki bölgeler için belki şu türden bir genelleme yapılabilir. Farklı idari geleneklere ve yapılar sahip pek çok ülkenin bölge konusuna verdikleri önem ve bu konuda genel bir politika sonucu olarak bir eğilim olduğu belirlenebilir. Bu bağlamda, Avrupa düzeyinde eğilimde bir birlik söz konusudur. Ancak ülkelerin kendi dinamikleri ve politikaları nedeniyle politikanın yürütülmesinde ve biçiminde farklılık söz konusudur.

3. Politika Olan Kavramlar

Kuşkusuz tüm kavramlar belli bir ideoloji ve politikayı içinde taşır. Çalışmanın bu kısmında vurgulamak istediğimiz nokta, neoliberal küreselleşme döneminde, bölgeselleşme, bölgecilik ve subsidiarite kavramlarının özellikle AB bağlamında birer politika olarak kurgulandığıdır. Bu kavramların tanımları AB fikrinden ve onun ideolojik bağlamından ayrılamaz.

a. Bölgeselleşme ve Bölgecilik

Türkiye’de bölgeselleşme ve bölgeselleşme kavramları, siyasal olarak ayrılıkçılığı çağrıştırdığı gerekçesiyle, bu tezin yazıldığı zamanlara kadar, entelektüeller tarafından kullanılmaktan kaçınılmış kavramlardır. Dolayısıyla, bölge ve onun türevi kavramlar üzerine Türkçe yazın gelişkin değildir. Bununla birlikte konuyu ele alan çalışmalar da yok değildir.⁶⁹

Bunun yanında, kavramların Türkçe yazında bir köksüzlüğü de söz konusu değildir. Bölge konusundaki tarihsel birikim ve tartışma zemini, bu birikimin bilindiğini ancak bilinçli bir tercihle kullanılmadığını göstermektedir. Bu çalışmada, bölgeselleşme ve bölgecilik kavramları, Türkçe yazında açık olmayan, net bir biçimde ortaya konul(a)mayan bağlamlarıyla değil, politika olarak Türkiye’nin önüne konulan biçimiyle ve bunun kökeni olarak kabul edilebilecek ülkelerde nasıl tanımlandığına odaklanılmıştır.

Bölge konusuna apolitik bir düzlemde yaklaşmak mümkündür, ancak o zaman konu “olgu” düzeyinde tartışılır. Nitekim bölgeselleşme konusu da, “kaçınılmaz gerçeklik” düzeyinde değil, tartışılması gereken bir politikadır. Bölgeselleşme gibi politikalara sadece olgu düzeyinde bir inceleme, konunun zorunlu olarak fırsatlar-tehditler şeklinde algılanmasına yol açar. Bu da politikanın kuramsal ve kavramsal çatısını değerlendirmeden o çerçeveye içinden bakmak anlamına gelir.⁷⁰

Bu bağlamda, bu çalışmada, bölgeselleşme politikası bir kamu politikası olarak AB ve Avrupa’nın bütünleşmesi bağlamlarında tartışılacak ve tanımlanmaya

⁶⁹ Kavramlara ilişkin Türkçe yazında bkz: Yeşeren Eliçin Arıkan, “Avrupa Bütünleşmesi ve Bölgecilik”, Hüseyin Özgür, Bekir Parlak (ed.), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel, 2006, s.107-128; Mehmet Özel, “Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine”, *AÜSBFD*, C.58, S.1, s.97-117; Mehmet Özel, “Avrupa Birliği’nde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu”, *AÜSBFD*, C.59, S.2, 2004, s.99-126; Ayşegül Mengi, *Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayınları, Ankara, 1998; Ayşegül Mengi, “Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği’nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı Mı?” *Mülkiye*, S.245, 2007.

⁷⁰ İzzettin Önder, “Yerel idareler konusunun, Türk bilim hayatında ve politik çevrelerde birbirinden kopuk ve bu konuda karşılaşılan problemleri derinlemesine ele alarak, tüm toplum yararına çözmek çabasından uzak bir biçimde geliştiği kanaatinde” olduğunu belirtir. İzzettin Önder, “Bölgesel Dengesizlik Ortamında Yerel İdarelerin Mali Muhtariyeti Problem”, *Prof. Dr. Fadıl Hakkı Sur’un Anısına Armağan*, AÜSBF Yayınları 522, AÜSBF ve Basın Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara, 1983, s.107. Atilla Nalbant, teknik bir biçimde tezini yazmasının sebebini siyasal olamı hukukileştirme yöntemi olarak belirtmiştir. Atilla Nalbant, *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Temmuz 1997, s.9.

çalışılacaktır. Bu kamu politikası, hem AB'nin hem de ulus devletlerin hem de bölgelerin politikasıdır.

Avrupa'da bölgeselleşme uzun zamandan beri önemli kamu politikalarından biridir. Bölgeselleşme tartışmaları, devlet merkezli bir bölge planlaması yaklaşımından sonra, asıl olarak, 1990'ların başlarında ortaya atılan ve yine 1990'ların ortalarında alevlenen "Bölgeler Avrupası" tartışması ile Avrupa'da alevlenmiştir. Buna göre, Avrupa'nın bütünleşmesi, gerek oluşturduğu kurumlarla gerekse devletler içinde gerçekleştirdiği değişimlerle, bir tür Bölgeler Avrupası ortaya çıkarmıştır. Bu tartışmada genelde atlanan en önemli nokta Bölgeler Avrupası'nda ulus devletler varlığını korumaktadır. Bir başka deyişle ulus devletler bu tartışma bağlamında aşılmış değildir.⁷¹ Artık günümüz Avrupa'sı için eski bir tartışma⁷² Türkiye'nin siyasal ve akademik çevrelerinde yeni tartıştırmaya başlanmıştır.⁷³ Avrupa için bu tartışmanın bitmesinin en önemli nedeni olarak yönetsel-siyasal geleneklerin Avrupa'da tek bir bölge tanımının yapılmasının imkânsızlığı olarak gösterilmiştir. Bölgelerin Avrupası, bu bağlamda birbirinden farklı yönetsel-siyasi kademelerin birlikteliğinin tanımlanması sorunudur. Ne var ki, Bölgelerin Avrupası tartışmasının Avrupa için bitmiş olması, "bölge"nin bir kurum olarak Avrupa'da geleceğinin olmadığı anlamına gelmez.⁷⁴

Bölgeselleşme, ulus devlet içinde genelde il düzeyinin üstünde orta düzey bir yapının güçlendirilmesi hareketi olarak tanımlamak mümkündür. Bu eğilim, gelişmiş Avrupa ülkelerinde genellenebilmekle birlikte, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.⁷⁵

Bölgeselleşmeyi net bir biçimde ilk tanımlayan Avrupa Parlamentosu'dur. Parlamento'nun Topluluk "Bölgeselleşme Topluluk Şartı: Bölge Politikası ve Bölgelerin Rolü" konulu kararı üye devletlerin ulus devlet yapılarını bölgeselleşmeye

⁷¹ Michael Keating, "Thirty Years of Territorial Politics", *West European Politics*, V.31, N.1, 2008, s.73.

⁷² John Loughlin, "Representing Regions in Europe: The Committee of The Regions", *Regional and Federal Studies*, 1996, V.6, N.2, s.147-165.

⁷³ Eski İsveç İstanbul Başkonsolosu Karlsson'un kitabının bu tartışmayı siyasal bir düzlemde Türkiye'nin gündemine sokmaya çalıştığı iddia edilebilir. Ingmar Karlsson, *Bölgeler Avrupası*, Çev. Turhan Kayaoğlu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Eylül 2007.

⁷⁴ Bruno Rémond, *La Région*, Montchrestien, 3.Édition, Paris, 1999, s.137.

⁷⁵ Patrick Le Galès ve Christian Lequesne, "Introduction", Patrick Le Galès ve Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Éditions La Découverte, Paris, 1997, s.9-10.

davet eder. Bu davet konuyu “gerçeklik” düzeyi ile birlikte politika düzeyine çeker. Bölgeselleşmeyi bir politika olarak tanımlamanın gerekliliği ortaya çıkar.

İlgili Şartta, 1988’e kadar gelinen sürede bölge politikalarının bölgeler arası dengesizliklere ve bölgeleri ekonomik ve sosyal uyumla birbirine yaklaştırmada yeterli olamadığı vurgulanır. Ekonomik ve sosyal uyumlu bir kalkınma, Topluluğun demokratikleşmesi ve kültürel farklılıkların desteklenmesi için Topluluk içinde bölgeselleşme politikası önemli bir etmen olarak tanımlanmıştır.⁷⁶ Bu karar, siyasal bölgecilikten daha fazlasını (ayrılıkçılığa yakın ülkeleri) talep eden ülkeler tarafından onaylanmıştır. Bunun dışındaki ülkeler, Şartın ayrılıkçılığa yol açabileceği gerekçesiyle kabul etmemişlerdir.⁷⁷

Bu karar, üye devletlerin bölgeselleşme politikalarına doğrudan etkide bulunmasa da bu konuda önemli politika belgelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Ancak AB Hukuku’nun etkisiyle bölge politikaları, fon mekanizmaları ve uyum politikaları aracılığıyla, Avrupa’da bölge fikrini geliştiren önemli unsurlardan biri olmuştur.⁷⁸ Bölge politikalarının ve onun araçlarının Avrupa’da bölge konusunda iki temel etkisi olmuştur:

“1. Yerel yönetimlerin yeni mali kaynaklara kavuşturularak Avrupa fikrinin popülerleştirilmesi ve yerel yönetimlere aktarılan bu kaynakların kimi zaman devletten daha fazla olması ve hatta devletle rekabet edebilmesi; 2. Bölge fikrini destekleyerek, politika ve programlama birimi olarak bir mekân ve ölçek yaratmıştır. Bu özellikle, ODA ülkelerinin özelliğidir.”⁷⁹

Bölge fikrinin, AB bölge politikası ile bağlantısı bu şekilde ortaya konulabilir. Bunun yanında daha sonraki bölümde de değinileceği üzere, Türkiye’de de bölge

⁷⁶ Charte communautaire de la régionalisation: Résolution sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions, du 18 novembre 1988, OJ., C 326, s.289. (European Parliament Resolution on Community regional policy and the role of the regions (18 November 1988). Sonuç bölümünden bazı alıntılar, *bölgeselleşmeye daveti* net bir biçimde göstermesi açısından önemlidir: “Considers that, despite the in some cases profound differences between the legal and institutional traditions of the various Member States, it is necessary and valuable to extend the process of regionalization in the Community with a view to achieving closer political, economic and social integration between the various European regions...Calls, therefore, on the Member States to respond positively and practically to the European Parliament’s appeal for regionalization so that those countries which do not yet have a regionalized system take, as soon as possible, the steps needed to establish one and those countries already organized in regions recognize and respect the powers of the regions so that the latter can carry out the tasks relating to political, economic, social and cultural development which will ensure cohesion and regional balance within the Community”.

⁷⁷ a.k.; OJ., C. 326, 19 Décembre 1988, s.296.

⁷⁸ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.2.

⁷⁹ a.k.

fikri, bölge politikasını uygulamaya dönük olarak kendine ait bir programlama birimi yaratılması süreci ODA ülkeleri ile benzer bir süreçte gerçekleşmektedir. Türkiye’de bu anlamda, orta düzey birim olarak düşünülen, kalkınma ajansları bu doğrultuda oluşturulmuştur.

Bölge fikrinin, bölge politikasının bölgeselleşmeye nasıl yol açtığını ortaya koyabilmek oldukça zordur. Tartışmanın bir tarafında, AB’nin bölge politikalarının kurumsal bir etki yaratıp yaratmadığı, bunun ülkelerin kendi dinamikleri çerçevesinde olduğunu iddia edenler; diğer tarafında ise bölge politikası araçlarının ve buna bağlı mekanizmaların yetersiz bir açıklama olacağını düşünenler bulunmaktadır. Bunun yanında Batı Avrupa’da bir yerel yönetim birimi olarak bölgenin oluşumu sürecinin AB etkisiyle olmadığı, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra mekânsal planlama birimi olarak bölgelerin oluşturulduğu bilinmektedir. Bu çerçevede, neoliberal küreselleşme dönemindeki bölgeselleşme politikasının nedenleri ve sonuçları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklılaşmaktadır.

Ancak, özellikle ODA ülkelerinde bölge yönetimlerinin kurulmasında AB’nin etkisi büyüktür. Özellikle Batı Avrupa’nın farklı modellerinden ithal edilen reformlar bu ülkelere uygulanmıştır.⁸⁰ Bu süreç ülkelerin yönetim ve siyasal sistemlerini Avrupa ile uyumlu hale getirmelerinin bir sonucudur. Bu bağlamda, daha sonra açıklanacak olan, bir tür Avrupalılaşıma sürecidir.

Farklı ülkelerde bölgeler bir hükümet biçimi olarak ele alınamazlar. Keating, Avrupa’nın bölgelerinin en önemli çelişkisi olarak bu durumu göstermektedir.⁸¹ Bu çelişki, AB’nin genişlemesi ve özellikle ODA ülkelerinin bölge kavramsallaştırmasında karşılaştığı gibi çözülememiştir. Bu nedenle de, gerek uluslararası kuruluşların gerekse bölge konusunda faaliyet gösteren ulusal/uluslararası lobilerin bölge tanımlamaları başarısızdır. Çünkü bunların son kertedeki hedefleri, bölgenin kendi başına, ulus devlete mümkün olabildiği kadar az bağlı, ekonomik ve siyasal bir aktör olabilmesidir.

⁸⁰ *a.k.*

⁸¹ Michael Keating, “Les Régions Constituent-Elles Un Niveau de Gouvernement En Europe?”, Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Éditions La Découverte, Paris, 1997, s.19-35.

Bölgeleri, bir torba kategori olarak Avrupa'daki gerçekliklerden biri olarak kabul etmek, AB mantığı açısından işlevsel olmakla birlikte, gelişmiş Batı Avrupası için kabul edilebilir düzeyde değildir. Zira gerek coğrafi gerekse yetki ve mali güç bakımından bu yapıların aynı düzeyde ele alınmaları imkânsızdır. Bu bağlamda, Alman bölgeleri olan Lander'leri, Hollanda'nın illeri, Fransa'nın bölgeleri ve İngiltere'deki yapı düşünüldüğünde, bir bölgeden çok bölgeselleşme eğiliminden söz edilebilir. Bu eğilim de AB çerçevesinde ülkelerin kamu yönetimlerini, daha sonra incelenecek olan Avrupa Konseyi'nin 1260 sayılı tüzüğü gibi araçlarla değiştirmektedir.⁸²

AB üyesi ülkelerde bölgenin nasıl tanımlandığı üzerine de görüş birliği bulunmamaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, çeviri sorunları da cabasıdır. Türkiye'de kalkınma ajanslarının kuruluşu sırasında tartışılan İngiltere örneğinde⁸³ açıklanmaya muhtaç bir yönetsel terminoloji sorunu vardır. Buna göre, orta düzey yönetsel yapılardaki başlık genelde İngilizce'deki "county" idi, bölge burada coğrafi bir terim olarak kullanılmaktaydı. Bugünlerde ise, *county* yerine *region* kullanılmakta, yeni kurulan birimler için de bölge tercih edilmektedir. Bu ülkeden ülkeye çok farklılık gösteren ve birbirinden oldukça fazla heterojen yapının ortaya çıkmasına ve tanımlanmasına yol açmıştır.⁸⁴ Bölgeselleşmeyi Marcou şu şekilde tanımlamaktadır.⁸⁵

Siyasal-hukuki yaklaşımları coğrafi olanlarla birlikte iktisadi yaklaşımları bir arada değerlendirmek mümkündür. Buna göre bölgenin siyasi, hukuki anlamda coğrafi yaklaşımlarla bir araya getirmenin zorluğu ortadadır. Ancak bölgenin tanımı olmasa da yukarıda belirtildiği gibi bölgeselleşme bir eğilim olarak tanımlanabilir.

⁸² G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.8.

⁸³ Koray Karasu, "İngiltere'de Bölge Kalkınma Ajansları", Menaf Turan (Der.), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir? Ne Değildir?*, Paragraf Yayını, Ankara, 2005, s. 197- 238; Koray Karasu, "Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları," *Memleket Mevzuat*, Sayı: 46, Nisan 2009, s. 24 - 33.

⁸⁴ R. Alterman, *National-level Planning in Democratic Countries. An International Comparison of City and Regional Policy-making*, Liverpool University Press, Liverpool, 2001.

⁸⁵ "...par le processus par lequel s'opère la construction d'un capacité d'action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire, infranational mais supra local, par la mobilisation de son tissu économique, et le cas échéant des ressorts identitaires des solidarités locales ou régionales, ainsi que par le développement de son potentiel. Ce processus peut s'opère a partir d'institutions préexistantes ou donner lieu a un niveau découpage territorial destiné a mieux répondre a ces objectifs. Il est toujours conditionné par les contraintes qu'exerce le cadre politique et institutionnel, et dont l'évolution peut être gouvernée par d'autres enjeux." G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.12.

Buna göre, bölgeselleşme, yerel yönetim ile ulus devlet arasında genelde iktisadi aktörlerin hareketliliği bağlamında orta düzeyin yönetilmesini içeren ve bunu etkileyen dinamik bir süreç üzerinden yeni bir yapı oluşturulması süreci olarak tanımlanabilir.⁸⁶

Maastricht Antlaşması ile birlikte kurulan Bölgeler Komitesi'nin varlığıyla da, bölgenin kurumsal düzeyde ortak bir tanımının yapılması mümkün olamamıştır. Komite'de yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilcileri bulunmaktadır. Buradaki çarpıcı nokta, ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri içinde bölgeler komünlerinin yanında azınlıkta kalmıştır.

AB'nin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşmasında, bölge bir kurum olarak değil daha çok bir alan olarak tanımlanmıştır. (m.70/2) Buna göre, bölge kavramı, bölgesel kalkınma kavramıyla yakından ilişkilendirilmiştir. Topluluk burada 158'inci maddede “bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak” hedefiyle sosyal ve ekonomik uyumu bütünleşmeyi amaçlamaktadır. Bu da bölgeler ve uygun alanlar ve NUTS ile belirlenmiş bölgelere dayanmaktadır.⁸⁷

ODA ülkelerinde bölgeler, uluslararası ekonomiye tam olarak uyum sağlayamadıkları için bir bölgeselleşme sürecinden söz etmek kolay değildir. Katılım öncesi destekler nedeniyle, AB etkisi bölgesel kalkınma politikalarının oluşturulmasında ve yönetsel kademelenmeye etkisi bağlamında önemlidir.⁸⁸

Bir kamu politikası ve bir süreç olan bölgeselleşme sadece siyasal, yönetsel, ekonomik bölgelerin oluşturulmasından ibaret değildir. Bir ideoloji olan bölgecilikten (*regionalism (ing.)*, *régionalisme (fr.)*) de ayrılır. Özellikle yazında bölgecilik ile bölgeselleşme arasında kimi zaman terminolojik, kimi zaman ideolojik ayrımlar gözlemlenmektedir. Bölgecilik, içinde bulundurduğu “izm” eki ve bölgeyi daha çok kimlik, dil, din, etnisite vb. aidiyetler üzerinden tanımlaması nedeniyle bölgeselleşmeden ayrılabilen düşünebilir.

Michael Keating'e göre, siyasal hak talebi anlamındaki bölgecilik, tarihsel olarak çok farklı biçimlerde görülmüştür. Keating aşırı sağdan aşırı sola kadar hemen tüm ideolojileri içinde barındıran bölgeciliği kabaca altı ana başlıkta toplamaktadır. Buna

⁸⁶ a.k.

⁸⁷ a.k., s.9.

⁸⁸ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.13.

göre, 19. yüzyıl Fransa'sında ulus devletin bütünleştirici politikasına karşı çıkan *muhafazakar bölgecilik akımı* ile ileri sanayileşmiş ve ekonomik olarak güçlü bölgelerin yarattığı *burjuva bölgeciliği* (1960'ların İtalya'sı ve İspanya'nın Katalan bölgesi örnek verilebilir.) sağ ideoloji tarafından öne sürülmüştür. 1960'larda ise depolitize, sınıf çıkarlarından bağımsız, mekân düzenleme politikasının bir parçası olarak değerlendirilen *teknokratik-modernleştirici bölgecilik* akımı görülmüştür. Solda ise, 19. yüzyılda ilerleme, demokrasi, devlet reformu, eşitlik vb. temel ilkeler etrafında ilerlemeci bölgecilik akımı ortaya çıkmıştır. Bu akım özellikle Galler, İskoçya ve Fransa'da etkili olmuştur. 1960'lardan itibaren bu akım, özgürlükçü sol akımın etkisinde kalmış, daha sonra da çevreci hareketleri etkilemiştir. Bu akım bölgeler arası eşitsiz gelişme ve iç sömürge tartışmalarını ideolojik temel olarak almıştır. Avrupa'daki bir başka bölgecilik akımı da merkezî devlet eliyle bazı bölgelerin bilinçli olarak geri bırakılmasıdır. Özellikle yabancıların ve göçmenlerin yaşadığı bazı bölgelere kaynaklar görece olarak daha az tahsis edilmektedir. Son olarak da, ayrılıkçılık bölgeciliğinin en uç noktasıdır. Kuzey İrlanda, Bask Bölgesi ve İskoçya buna örnek verilebilir.⁸⁹

John Loughlin'e göre bölgecilik, bir politika ve ideoloji olup, bölgelerin (bölgedeki elitlerin) ilgili yerde ekonomik, sosyal, siyasal anlamda bir kontrol kurmaları olarak tanımlanabilir. Bölgeselleşme ise merkezi yönetimin bölgeye ilişkin politikasıdır ve bu zorunlu bir biçimde yerelleşme politikasını öngörmeyebilir. Loughlin üç tip bölgecilik tanımlamaktadır. *Jakoben bölgecilik, bağımsızlıkçı-ılımlı bölgecilik, radikal ayrılıkçı bölgecilik*. Loughlin bölgeselleşme adı altında ise İtalyan bölgelerini, Fransız bölgelerini, İspanya'nın özerk toplulukları gibi çok farklı yönetsel birimleri ve politikaları ele almaktadır.⁹⁰

Loughlin'e göre, radikal ayrılıkçı bölgeciliğinin ve bu siyasal hareketlerin milliyetçilikten ayrılamayacağını, bunun da bir tür mini-jakobenizm olduğunu savunmaktadır. Bu noktada, bölgeler ile ulus devletin kuruluşu arasında net bir ayrım

⁸⁹ Michael Keating, "Les Régions Constituent-Elles Un Niveau de Gouvernement En Europe?", s.22-23.

⁹⁰ *a.k.*, s.12; John Loughlin, "Nation, state, region in Western Europe", s.238; L. Beckemans (ed.), *Culture: Building Stone for Europe 2002*, European Interuniversity Press, Bruxelles, 1994.

ortaya koyar. Buna göre ulus devlet yurttaşlık temelinde kurulur ve etnik, kültürel ve bunun türevleri çeşitli öğeleri referans noktası olarak almaz.⁹¹

Richard Balme, bölgeselcilik ile bölgeselleşme arasında bir ayrım yapmaz. Yeni-bölgeselcilik perspektifinde yeni uluslararası ekonomik düzenin önemini belirtir. Bunun üzerine bir tipoloji inşa etmeye çalışır. Buna göre bölgeselciliği üçe ayırır: *anayasal bölgeselcilik, siyasal bölgeselcilik, işlevsel bölgeselcilik*.⁹² Marcou, bölgeselleşme ile bölgeselciliğin aynı bağlamda ele alınmasını eleştirir ve o an göre bölgeselleşme beş ana temelde tanımlanabilir.⁹³ Bu tezde, Marcou'nun bölgeselleşme tipolojisi, diğer yazarların tipolojileri ile kıyaslandığında bize en tutarlı gelen olmuştur. Bu nedenle, tezin ilerleyen kısmında bölgeselleşme konusunda Marcou'nun tipolojisi temel alınacaktır.

Jim Sharpe ise bölgeselleşme konusunu *meso-government* kavramı üzerinden tartışmaktadır. Buna göre, Sharpe, bir yandan bölgelerin kurulmasına işaret ederken bir yandan da var olan kurumsal yapılar üzerinden bir bölgeselleşmenin olabileceğini iddia etmektedir. Bir başka deyişle, orta düzeydeki yapıları sınıflandırmadan tanımlamaya çalışır. Sadece belli bir özerkliği bulunan orta düzey yapılar ile merkezin tanımladığı bölgeleri birbirinden ayırır. Sharpe'a göre meso-government'ın yükselişi belli yerlerdeki özerkliğin artışıyla da ilgilidir. Buna benzer bir yoruma Marcou'da 1998 tarihli çalışmasında katılmıştır. Bu çalışmada Marcou bölgeselleşmeyi dört ana başlıkta incelemektedir. Buna göre, bölge olmadan bölgeselleşme, bölgesel yerelleşme, siyasal bölgeselleşme ve federal devletlerde bölgeselleşme.⁹⁴ Marcou'nun tipolojisi ODA ülkelerinin AB'ye üyelikleri bağlamında düşünüldüğünde eksik kalmış, örneğin Macaristan, Slovakya ve Portekiz gibi ülkelerin deneyimleri bu tipoloji içinde sınıflandırılmamaktadır. Nitekim yazar da daha sonraki çalışmalarında da bu tipolojiyi terk edilmiştir.⁹⁵

Yazarların tüm tipoloji denemeleri ve sınıflandırma çabaları belli ölçüde siyasal ve yönetsel açıdan orta düzeyin ne olduğuna ve ne olması gerektiğine odaklanmıştır.

⁹¹ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.13-14.

⁹² *a.k.*, s.14; Richard Balme, "Introduction: Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?", R.Balme (ed.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris, 1996, s.15.

⁹³ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.15.

⁹⁴ *a.k.*

⁹⁵ *a.k.*, s.16.

Tarihsel olarak bakıldığında, orta düzey tanımı kolaylıkla yapılamaz. Örneğin, 19. yüzyılda, orta düzeye Bonapartist modelde modern devletin merkezi gücünün yansıması olarak karşımıza çıkan valilik kurumu verilebilir. İsveç ve Danimarka'nın valileri ve kontlukları benzer biçimde değerlendirilebilir. Yine 19. yüzyıl Almanya'sında *Landrat* kral adına ilçe (*kreis*) düzeyinde idari işleri yürütmek amacıyla çalışmaktadır. 19. yüzyılın üçüncü çeyreğinde liberalizmin yükselişi orta düzeyde seçilmiş kurumların, yerel yönetimlerin ortaya çıkışını ve merkeze karşı güçlenmişlerdir. Fransa, Belçika, İtalya ve Hollanda'daki il genel meclisleri bunlara örnek olarak verilebilir.⁹⁶ 19. yüzyılın orta düzeyi ile 20. yüzyılın orta düzey tanımları birbirinden farklıdır. Bu bağlamda, 20. yüzyılda kastedilen orta düzey, daha öncede belirtildiği gibi il üstü bir ölçektir. Bu nedenle de yazarların sınıflandırmasında orta düzeyden kastedilen bölge kademesidir.

b. Subsidiarite

Türkiye'de kamu yönetimi yazınında *subsidiarite* (*subsidiarity* (ing.), *subsidiarité* (fr.), *subsidiarität* (al.)) ilkesi üzerine tartışmalar özellikle kamu yönetimi reformu bağlamında ivme kazanmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun 5-e maddesinde “görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” ifadesiyle subsidiarite ilkesi ilk kez Türk kamu yönetiminde hukuki bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmıştır. Bilindiği gibi, Temel Kanun, Avrupa Yerel Yönetim ve Özerklik Şartı'nın “Özerk Yerel Yönetim'in Kapsamı” başlıklı 4. maddesinin 3. fıkrası olan “kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka yönetime verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” ibaresi paralelinde bir tanımlama yapmıştır.

Kamu yönetimi reformlarının yoğun olarak tartışıldığı 2003 yılından bu yana, gerek reform bağlamında ilkenin Türkiye'ye yansımaları, gerekse teorik temelleri, AB açısından anlamı ve AB üyesi ülkelerde nasıl ele alındığı üzerine pek çok bilimsel çalışma yapılmıştır. Bu incelemelerin eleştirel bir perspektife sahip olanlarının savları dikkatle incelendiğinde, ilkenin somut uygulamasına ilişkin

⁹⁶ a.k.

değerlendirmelerden çok genel olarak yerelleşmeye ve kamu yönetimine ait yetkilerin piyasa ve sivil toplum kuruluşlarına terkine ya da bu aktörlerle paylaşılmasına karşı çıktığı gözlenmektedir.⁹⁷

Subsidiarite ilkesine ilişkin karşımıza çıkan ilk ve en önemli sorun kavramın Türkçeye çevrilmesidir. Disiplinlerine göre, alanın uzmanları tarafından farklı karşılıklar kullanılmıştır. Buna göre, *sübzidiarite*⁹⁸, *yetki ikamesi*⁹⁹, *yetki paylaşımı*¹⁰⁰, *aşamalı sorumluluk* ya da *aşamalı karışım (müdahale)*¹⁰¹, *yerellik*¹⁰², *hizmette yerellik*¹⁰³, *hizmette halka yakınlık*¹⁰⁴, *yetkide yakınlık*¹⁰⁵, *ikincil yerindenlik*¹⁰⁶ vb. gibi karşılıklar uygun görülmüştür. Bu karşılıkların hiçbirinin bu kavramı tam olarak tanımlayamadığı iddia edilebilir. Buna göre yetki ikamesi karşılığı, ilkede ikame edilenin sadece yetki olmaması, bir başka deyişle sadece yetki değil yönetmenin ikame edilmesi nedeniyle sorunludur. Yerellik, *localism* (ing.), *localisme* (fr.) karşılığı olarak düşünülebilir ve bir politika kavramı olmaktan çok belli bir yere ait özellikleri çağrıştırmaktadır. Hizmette yerellik karşılığı ise belli bir hizmette o yöreye özgülüğü anlatmaktadır. Hizmette halka yakınlık karşılığı, subsidiarite ilkesine yüklenen politik anlamı içinde barındırması nedeniyle sorunludur. Halk için en yakının ölçüsü nedir?

⁹⁷ Birgül A. Güler, *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*, 2009, s. 311

⁹⁸ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriy Sezen, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayın No.283, Ankara 1998, s. 226-227; Bünyamin Bezci, Bayram Çoşkun, "Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İkesi: İlkenin AB'de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 16, S. 3, 2007, s. 5-27.

⁹⁹ Can Baydarol, *Avrupa Birliğini Kuran Anlaşma*, İKV Yayını, İstanbul, 1992.

¹⁰⁰ Ömer Bozkurt, "Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi", *AİD*, C.26, S.1, 1993, s.7-26.

¹⁰¹ Cahit Emre, "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış", Cahit Emre (ed.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayın No.1, Ankara 2002, s. 296.

¹⁰² Mehmet Özel, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite)", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 9, S.3, 2000, s.25-43; Bilal Canatan, *Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001; Yusuf Karakılçık, Ayşe Özcan, "Yerellik İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.14, S.4, 2005, s.5-30; Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2009.

¹⁰³ Sedef Zeyrekli, Rengül Ekizceleroğlu, "Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.16, S. 3, 2007, s. 29-48.

¹⁰⁴ Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.4, S.1, 1995, s.3-14.

¹⁰⁵ Onur Karahanoğulları, "Fransa'da Kamu Yönetimi", K. Karasu (yay. haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, İmge Yayınları, 2009, s.94.

¹⁰⁶ İlhan Tekeli, Selim İlkin, *Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik*, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 2003, s. 69.

Aşamalı sorumluluk ya da aşamalı karışım, ilkedeki katmanlı yapıyı göstermesi bakımından önemli olmakla birlikte yetki ikamesindeki gibi, söz konusu olan sorumluluk değildir. Yerindenlik, ikincil yerindenlik kavramında “yerinden” olanın tanımlanması sorunludur. Yetkide yakınlık ise karşılıkların içinde en kabul edilebilir olanıdır. Burada da “yakınlık” karşılığı sorunludur. Yakınlık *proximity* (ing.), *proximité* (fr.) karşılığıdır. Bu çalışmada tüm bu terminolojik ve dolayısıyla ideolojik sınırlılıklar nedeniyle subsidiarite ilkesini Latince köküne uygun bir biçimde kullanmayı uygun bulduk.

İlkenin kökenleri ve teorik temelleri üzerine¹⁰⁷ kısaca değinmek ilkeyi anlamak için temeldir. Latince “subsidium” askeri yönetim düşüncesine ait bir kavram olup, yedek kuvvet anlamında kullanılmaktaydı. Bu kavramın daha sonra genelleştirilerek yardımlaşma anlamına gelen “subside” biçiminde kullanıldığı da bilinmektedir.¹⁰⁸ “Subsidiarite” terimi ise batı dillerinin evrimi ile birlikte daha çok 20. yüzyılda kullanılmıştır.¹⁰⁹

Bilindiği gibi subsidiarite ilkesinin kökü Hristiyan teolojisine dayanmaktadır. Akinolu Tomas’ın düşüncelerinde ve Papa Pie XI’in 15 Mayıs 1931 tarihinde yayımlanan *Quadressimo anno* adlı *encyclique*’inde köklerini bulmaktadır. Subsidiarite *Klisenin Sosyal Öğretisi*’nin en önemli ilkelerinden biridir. Buna göre, sosyal, siyasal, insani vb. her türlü sorun her bireye en yakın yerde çözümlenmelidir. Buradaki en yakın yer aile, okul, şirket, herhangi bir yerel yönetim birimi olabilir. Bundan bir üst düzey ölçek genelde devlet olarak tanımlanır, aşağıdaki birimin yerine getiremediği, yapamadığı, kapasitesini aştığı durumda devreye girmesi gerekir.¹¹⁰ İlkenin kökeninin teolojiye dayanması kimi yazarlarca eleştirilen bir konu olmuştur.¹¹¹

¹⁰⁷ Chantal Millon Delsol, *La subsidiarité*, PUF, Paris, 1992.

¹⁰⁸ Christian Philip, “*Subsidiarité (Principe de-)*”, Dictionnaire juridique de l’Union européenne, Christian Philip, Ami Barav (dir.), 2001, http://fdv.univlyon3.fr/mini_site/cee/Dico/SUBSIDIARITE.pdf, (9.9.2008); Ömer Bozkurt, *a.g.m.*, s.23.

¹⁰⁹ Julien Barroche, “*La Subsidiarité Le principe et l’application*”, *Etudes*, C. 408, N.6, 2008, s.778-779.

¹¹⁰ Julien Barroche, *a.g.m.*, s. 778-779.

¹¹¹ G. Marcou, “Principe de subsidiarité, constitution française et décentralisation“, Jean Claude Némery, Serge Wachter (ed.), *Entre L’Europe et la Décentralisation*, Éditions de l’Aube, Paris, 1993, s.85-92; Birgül A. Güler, *Türkiye’nin Yönetimi-Yapı*, 2009.

Subsidiarite ilkesinin Alman federalizmi ile ilişkisi ise özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya'nın siyasal ve yönetsel yeniden yapılanma tartışmalarında alevlenir. Almanya'da federalizm konusunda yapılan tartışmalarda subsidiarite ilkesinin önemli bir yer tuttuğu bilinmektedir. Ancak, 1949 Federal Alman Anayasası'nda bu ilke doğrudan yer almamaktadır. Barroche'a göre bu durumun nedeni ilkenin kökünün Katolik kültüre aidiyetinin Anayasa koyucu tarafından dikkate alınmasıdır.¹¹²

Subsidiarite ilkesinin *dolaylı* olarak Avrupa Topluluğu'nun kurucu metinlerinde yer aldığı bilinmektedir. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran antlaşmanın 5. maddesi, Roma Antlaşması'nın 308., 135., 235., 288. ve 94. maddelerinde yer almaktadır.

İlkenin bütünleşen Avrupa içinde *doğrudan* ilk ortaya atılışı ise, 1984 yılında A. Spinelli'nin Avrupa Birliği Antlaşması Taslağı çerçevesinde olmuştur. İlke, daha sonra, Avrupa'nın inşa sürecinde Tek Senette çevre politikasında karşımıza çıkmaktadır. Nihayet, ilkenin en somut biçimde karşımıza çıkışı ise öncelikle Maastricht Antlaşması'nın (1992) 3b maddesi ve Amsterdam Antlaşması'nın (1997) 5. maddesiyle gerçekleşmiştir.

Subsidiarite, AB ve Avrupa Komisyonu ile üye devletler arasındaki ilişkileri belirlemek amacıyla getirilen temel ilkelerden biri olmuştur. Birliğin yetkilerinin genişlemesi, yetkilerin dağılımının dengesi, devletlerin kimlikleri ve Avrupa'nın bütünleşmesinin desteklenmesi gibi sorunlar Maastricht Antlaşması ile çözülmeye çalışılmıştır. Bu siyasal ve hukuki tartışmalar Avrupa'nın siyasal entegrasyon süreciyle birlikte halen devam etmektedir.

Subsidiarite ilkesine göre, Birlik herhangi bir hizmeti herhangi bir üye devletten daha iyi yerine getirecekse hizmet ona bırakılır. Bu türden olmayan diğer tüm hizmetler halka en yakın birimler tarafından yapılır. Burada önemli olan "halka en yakın birim" in tanımıdır. Bu da AB mantığı açısından üye devlet ve onun yerel ve bölgesel yönetimleridir. Keleş'e göre bu ilke ile aşağıdan yukarıya doğru bir yönetsel yapı oluşturulması amaçlanmamaktadır. Yani, istenen, yalnız bir alt basamaktaki örgütün belli bir görevi yerine getirmeye gücünün yetmediği durumlarda üst düzeyde

¹¹² Julien Barroche, *a.g.m.*, s. 778.

bulunan Birlik'in işe karışmasına olanak veren bir yapının oluşturulması değildir. Kastedilen, optimizasyon ve etkenlik ilkelerine uygun olarak çalışan bir yapı oluşturmaktır.”¹¹³

Subsidiarite İlkesinin Anlamını Netleştirmek Üzerine Bir Deneme

Klisenin sosyal öğretisi, AB Hukuku ve federalizmin siyasal mirasını bir arada düşündüğümüzde subsidiarite ilkesini iki biçimde düşünmek ve ele almak gerekir. Subsidiarite ilkesinin bir başka deyişle, yatay ve dikey olmak üzere iki boyutu vardır. Buna göre, *yatay subsidiarite*'nin temel mantığı hizmetler açısından “Bir hizmeti devlet dışındaki hangi aktör yapabiliyorsa o yapsın.” şeklindedir. Yatay olarak toplumdaki her türlü sivil toplum, cemaat örgütlenmesi, klise, vakıf bu yatay ilişki ağının içinde yer alabilir. Bu anlamda yatay ilişki ağının ortasındaki devlet dışındaki her türlü aktörün yapabilmesi ilkesine kısaca yatay subsidiarite denir. Yatay subsidiarite, bir başka deyişle, yönetim mantığına oturur. Yönetim ilkesi gereği, yönetime katılan aktörlerin içinde mümkün olduğu kadar devlet dışı yapıların önünü açar.

İkinci olarak ise *dikey subsidiarite* bulunmaktadır. Bunun temel mantığı ise yukardan aşağıya doğru bir eğilimi teşvik eden bir yapıyı anlatır. Yukarıdan aşağıya aktörleri düşündüğümüzde ulusüstü merkezler, bölgeler, devlet, ulusaltı bölgeler ve yerel yönetimler yer almaktadır. Dikey subsidiarite'nin mantığında, “Bir hizmeti devlet ile herhangi bir yerel yönetim birimi arasında, eğer ilgili yerel yönetim birimi bu hizmeti yapabiliyorsa onun yapması” biçimindedir. Dikey subsidiarite de, halka en yakın olan birimlerin en altta olduğu varsayıldığından onların yapması gerektiği bildirilmektedir.

Subsidiarite ilkesinin en önemli noktası, ilkenin aynı zamanda hem aşağıdan yukarıya, hem de yukarıdan aşağıya doğru bir yetki aktarımını ifade etmesidir. Bize göre ilke iki temel noktadan eleştirilebilir. Bunları ilkenin varsayımları etrafında düşünürsek:

¹¹³ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.86.

1. Varsayım: En yakın yerde alınan karar en iyi karardır.

Halka en yakın yerde alınan kararın en iyi karar olduğu varsayımını kabul etmek oldukça zordur. Bunun tam tersi de doğru olabilir. Bu türden bir ilişkiyi yerel yönetimler ile demokrasi ilişkisinin incelenmesinde görülmüştür. Eisenmann Fransa için 1950'lerde yerel yönetimler ile demokrasi arasında bu türden bir ilişkinin olmadığını açıkça ifade etmektedir. Benzer şekilde Hamamcı ve Güler'in çalışmaları Türkiye örneğinde bu varsayımı çürütmüştür.¹¹⁴

Merkezin anti-demokratik olduğu bir yerde yerel yönetimin demokratik olması beklenemez. Halka en yakın yer olan yerel yönetimlerde alınan kararlar herhangi bir hizmet için o yörenin halkı için en rasyonel karar olabilecekken başka bir hizmet için farklı bir sonuçlar ortaya çıkarabilir. Buradaki esas mesele bu kararın yerel çıkar odakları tarafından etkilenebileceğidir. Bu anlamda da halk için değil, oradaki küçük bir azınlık için en iyi çıkar olması sorunu belirir.

2. Varsayım: Herhangi bir hizmet yerelde merkezden daha iyi görülür.

Yukarıdaki varsayımla bağlantılı olarak, burada ideolojik bir tercih söz konusudur. Yerel yönetimlerin daha iyi hizmet vereceği savındaki en kritik nokta şudur. Söz konusu durumda hangi yerelin başka bir yerelden veya merkezden daha iyi hizmet götüreceğini hangi birim karar verecektir? Subsidiarite ilkesinin sorunlu yanı, ulusal devletlerin kullanabileceği sorunlu yanı da burasıdır.

Bilindiği gibi tüm bu sorulara devlet karar verir. Ancak, bu konuda herhangi bir ölçütün olmaması ilkenin uygulanması açısından önemli bir sorundur. Nitekim Fransa'da Anayasa Konseyi subsidiarite ilkesine dayanarak ve bunu ulus devlet lehine yorumlamış, merkezin temel kararları alacağını belirlemiştir.¹¹⁵

B. Teorik Tartışmalar ve Yaklaşımlar

Tezin bu bölümünde, yazındaki uluslararası yaklaşımlara eleştirel bir değerlendirme yapılacaktır. Bölgenin odak olduğu bir çalışmada zorunlu olarak makro teorik açıklamaların ele alınması gerekir. Ancak, devletin dönüşümü

¹¹⁴ Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, İmge, 3. Baskı, 2006; Can Hamamcı, *a.g.e.*

¹¹⁵ Fransız Anayasa Konseyi'nin (Conseil Constitutionnel – CC) bu kararı ile ilgili ayrıntılı bir inceleme için bkz: Can Umut Çiner, "Subsidiarite İlkesi Üzerine Değinmeler", *KAYFOR 6*, Bildiri Metni, 2009.

bağlamında tüm bu teorik yaklaşımların ele alınmasının imkânsızlığı göz önünde tutulacak olursa, burada bölgeyi temel alan birkaç önemli yaklaşıma kısaca değinilecektir.

1980'lerin sonunda, özellikle, batı Avrupa'da bölgesel gerçekliği inceleyen çalışmalar yoğunluk kazanmış, bu bağlamda Batı Avrupa'daki bölge ölçeğindeki dönüşümü anlamlandırmak için pek çok teorik çerçeve inceleme konusu olmuştur. Bunların en önemlileri arasında yeni-bölgecilik, çok düzeyli yönetim ve etno-bölgeci yaklaşım sayılabilir. Ayrıca, özellikle ODA ülkeleri açısından teorik bir yaklaşımdan çok açıklayıcı bir çerçeve niteliği taşıyan kamu politikasının Avrupalılaşması kavramsallaştırması Türkiye gibi AB için değişen bir ülkeyi anlamak için önemli kavramsal ve yöntemsel bir açıklama sunduğu iddia edilebilir.

1. Yeni Bölgecilik

Yeni bölgecilik, özünde iktisadi, toplumsal, yapısal değişimlerin bir açıklaması olarak değerlendirilebilir.¹¹⁶ Yazında yeni bölgeci yaklaşıma ilişkin net bir tanımlama bulunmamakla birlikte, 1960 ve 70'li yıllarda Avrupa'daki bölgeci akımın bu ülkelerde bölge düzeyinde farklı örgütlenmelere gidilmesinin nedenlerinden başlar. Bu dönemde özellikle üretimin en uygun mekânı olarak bölgeler düşünölmeye başlanmıştır. İlk olarak, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, devletin planlama işlevinin bir parçası olarak az gelişmiş bölgelerin kalkınması politikası olarak kurgulanmıştır. İthal ikameci modelin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulandığı modele uygun olarak bölge tasarımı yapılmıştır. 1980'lerden sonra devletin rolünün geriletilmesi ve devlet-piyasa ikiliğinde piyasanın ön plana çıkarılması nedeniyle, ulus devletler ekonomik kalkınmanın aracı olarak bölgelerin merkezi planlama aracılığıyla olamayacağı politikasını benimsemişlerdir. Refah devletinden *Workfare* devletine geçişle birlikte, ulusal, yerel ve ulusüstü arasında yeni iktisadi ilişkiler ortaya çıkmış, burada iktisadi rekabet açısından bölgelerin temel birimler olması gerektiği ön plana atılmıştır.

1980'li yıllar neoliberal ekonomik düzenin devletin dönüşümü, küreselleşme ve özellikle Avrupa'nın bütünleşmesi bağlamında köklü değişimler yaşanmıştır. Bu

¹¹⁶ Alistair Cole, Rosanne Palmer, "Logiques Territorialité et de Régionalisation en Europe de l'Ouest", *Révue D'Etudes Comparatives Est-Ouest*, Vol.39, N.3, 2008, s.27.

değişimler bir yandan küreselleşmeci diğer yandan da mekânsal bir strateji içermektedir. Uluslararası şirketlerin çıkarları ve sermayenin serbest dolaşımı ile mekân arasındaki ilişki değişmiştir. Şirketler mekâna, mekânlar şirkete bağımlı kılınmış, ulus devletin merkezi düzeyde yatırımları ve mekânın düzenlenmesinin kontrolü zayıflatılmıştır.¹¹⁷

Yerel ve bölgesel iktisadi ilişkileri ve bunların sonuçları açısından ulus devlet mekânı yerel ve bölgesel düzeydeki iktisadi aktörlerin hareketlenmesi sonucunda zayıflamış, özellikle 1980’li yıllardan itibaren küresel düzeyde yeni bir işbölümü yapılmaya çalışılmıştır. Bu da, ulus devlet merkezinden bağımsız bölgelerin kendi başlarına kalkınmayı gerçekleştiren iktisadi aktörler olarak kurgulanması anlayışını beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda ortaya çıkan postfordist üretim biçimi, sermayenin coğrafi bakımdan yeniden düzenlendiği bir dönemi beraberinde getirmiştir. MacLeod’a göre, bu süreçte ulus devlet bir yandan ulus üstü, bir yandan da ulusaltı birimlerle otoritesini paylaşmaya başlamıştır. Bu paylaşma doğrudan, üretimin örgütlenmesi ve sermayenin yeniden üretimi ile gerçekleşmektedir.¹¹⁸ Bu paylaşma 1990’lı yıllardaki devletin krizi ve egemenlik tartışmaları eklenince, devletin rolünün değişimi siyasal temsil sistemini ve mekândaki karar alma biçimlerini değiştirmiştir. Paralel biçimde Avrupa’nın bütünleşmesi da ortak pazar üzerinden rekabeti ve bölgeselleşmeyi hızlandırmıştır.¹¹⁹

Yeni bölgecilik bu çerçevede farklı teorik düzlemleri içine alacak şekilde, neden bazı bölgelerin diğerlerine göre daha gelişmiş olduğunu incelemektedir. Buna göre, üretim faktörlerinin tek başına bir bölgenin gelişmişlik performansının anlaşılmasında yeterli olamayacağı görüşü ön plana çıkmıştır. Yeni bölgecilik, özellikle Avrupa’nın gelişmiş bölgelerini inceleyen farklı yaklaşımların geneline verilen addır.

Gelişmiş ülkelerde postfordist üretim biçimi ile sermayenin mekânsal örgütlenmesi arasındaki ilişkinin çokuluslu şirketlerin yönetiminde olduğu bilinmektedir. Uluslararası kuruluşlar ile çokuluslu şirketler, azgelişmiş ülkelerde ise, mekânı bölge ölçeğinde kurgulamak istemektedir. AB, bu anlamda aday ve yeni üye

¹¹⁷ Michael Keating, “Les Régions Constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe”, s.24-25.

¹¹⁸ C. MacLeod, “Place, Politics and ‘Scale Dependence’: Exploring the Structuration of Euro-Regionalism”, *European Urban and Regional Studies*, V. 6, N.3, s. 231-253.

¹¹⁹ Michael Keating, “Les Régions Constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe”, s.24-25.

ülkelerde, bölge düzeyinde küçük işletmeler aracılığıyla çokuluslu şirketlere ve tüm yapının yeniden düzenlenmesi anlamında da, devlet dışı aktörlerin önünü açıcı bir etki yapmaktadır.

2. Çok Düzeyli Yönetişim¹²⁰

Yönetişim (*governance* (ing.), *gouvernance* (fr.)) kavramının farklı yazarlar tarafından yorumları ve buna bağlı olarak çeşitli disiplinlerdeki kullanılış biçimleri bu kavramın anlamı ve işlevleri konusunda gelişkin bir yazın sunmaktadır. Bu çerçevede, devlet yönetiminde yönetim konusunda yerli ve yabancı yazına bakıldığında, kavramın 15. yüzyılda ilk olarak kullanıldığı bilinmektedir. John Fortescue'nun 1471 yılında basılan İngiltere'nin Yönetişimi (*The Governance of England*) eserinde sınırlandırılmış bir monarşinin erdemlerini incelemektedir. Kral siyasal olarak, halkına onların rıza gösterdiği kanunları uygulamalıdır. Ona göre siyasetin özü yöneticilerin gücünü seçim ve sözleşmeden almasıdır. Yönetişim adını verdiği bu yapı, tiranlıkla yöneten Fransız krallarında yoktur.¹²¹ Yönetişim kavramının özünde yukarıdan aşağıya yönetimi temsil eden *go(u)vernment* ile çıkar sahiplerinin katılımı, sözleşme arayışı anlamında kullanılan *go(u)vernance* kavramlarının karşıtlığı söz konusudur.¹²² Görüldüğü gibi, bu karşıtlığın kökenleri Fransız ve İngiliz siyasal ve yönetsel düşünceler tarihindedir.

1980'lere kadar yönetim kavramının seyrek de olsa kullanımına rastlasak da¹²³, kavramın yeniden ortaya atılışı Dünya Bankası'nın Afrika ülkelerinde uygulamak istediği yapısal uyum politikaları bağlamında ortaya atılmıştır. Dünya Bankası'nın "iyi yönetim" olarak adlandırdığı bu politika ülkelerde kamu işletmeciliği ilkelerine uygun yönetsel ve kurumsal değişiklikleri yapılacak yardımların karşılığı olarak belirlemiştir.¹²⁴ Dünya Bankası'na göre yönetim, meşru bir gücün toplumun farklı kesimleriyle etkileşimi olarak tanımlanmaktadır. Devlet yönetiminde farklı aktörlerin

¹²⁰ Bu tezde *multi-level governance*(ing.) karşılığı olarak çok düzeyli yönetim kullanmayı uygun bulduk. Buradaki kritik kavramın *level* (ing.) olduğunu düşünürsek, düzeyler arasındaki ilişkinin niteliğine göre tanımlama yapmak bize daha kabul edilebilir gelmiştir.

¹²¹ John Fortescue, *The Governance of England: The Difference Between an Absolute and Limited Monarchy*, Charles Plummer, Oxford, Clarendon Press, 1885.

¹²² G. Marcou, "La Gouvernance: Innovation Conceptuelle ou Artifice de Présentation?", G. Marcou, H. Wollmann (ed.), *Annuaire 2006 des Collectivités Locales*, CNRS Editions, Paris, 2006, s.6-7.

¹²³ Donald C. Stone, "Comparative Study of University Administration", *Tahsin Bekir Balta'ya Armağan*, AÜSBF-TODAİE, *Sevinç Matbaası*, Ankara, 1974, s.495.

¹²⁴ World Bank, *Africa: Crisis in Governance*, Washington DC, 1994.

katılımını ve devlete ait karar alma ve uygulama süreçlerinde özel sektör ile sermaye tabanlı sivil toplum örgütlerini içine alan bir yapı sunmaktadır.¹²⁵

Yönetişim kavramının yerel düzeyde de yaygınlaşması bu gelişmelere paraleldir. Devletin rolünün küçültülmesi politikasıyla birlikte kentlerin ve yerel yönetimlerin “kalkınma” stratejisinin birer parçası olmaları gerektiği politikasının uygulanması gerekliliği ortaya konulmuştur. Birleşmiş Milletler 1995 yılında “metropolitan yönetim” kavramını ortaya atmış ve HABITAT toplantılarında bu kavramı işlemiştir. Benzer biçimde Avrupa Birliği’de Avrupa düzleminde ise yönetim ilkesini 2001 yılında yayınlanan *Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap* adlı çalışma ile tanımlanmıştır.¹²⁶ Burada Topluluk, ülkeler, yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki ilişkilere yönelik hem bir usul hem de bir yöntem olarak *çok düzeyli yönetim* (multi-level governance (ing.), gouvernance à plusieurs niveaux (fr.)) tanımlanmaktadır. Buna göre yönetim mekanizması çok düzeyli olmalıdır. “Modern yönetim” olarak da adlandırılan bu yaklaşım zaman içinde Batı akademisinin yerel ve bölgesel yönetimleri açıklama aracı olarak kullanılmıştır.

Çok düzeyli yönetim, kabaca, yönetim yaklaşımının uygulandığı düzlemlerin farklılaşması ve bunların aralarındaki ilişkinin tanımlanması anlamına gelmektedir. Liesbet Hooghe¹²⁷ ve Gary Marks¹²⁸ tarafından ortaya atılan çok düzeyli yönetim, devletin gücünün, bir başka deyişle otoritenin, yukarıya, aşağıya ve yanlara doğru yayılması anlamında kullanılmaktadır.¹²⁹

¹²⁵ Birgül A.Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, Kış-Bahar 2003, s.93-116; Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, Ankara, 2005. Özellikle anglo-amerikan yazında yönetim kavramının tanımlarının geliştirildiğini biliyoruz. James Rosenau, E.Czempiel (ed.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992; Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government –Society Interactions*, Sage, London, 1993. Jean Pierre Gaudin, *Qu’est que la gouvernance?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002; Phillippe Moreau Defarges, *La Gouvernance*, PUF, Paris, 2003.

¹²⁶ EC, *European Governance: White Paper*, Brüksel, 2001, White Paper on European Governance Report by Working Group 3b, *Decentralisation Better Involvement of National, Regional and Local Actors*, June 2001.

¹²⁷ Hooghe ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Hooghe, L., http://www.unc.edu/~hooghe/research_overview.php. (2.2.2009).

¹²⁸ Marks ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Marks, G., <http://www.unc.edu/~gwm/unc/>, (2.2.2009).

¹²⁹ Liesbet Hooghe, Gary Marks, *Multilevel Governance and European Integration*, Rowman&Littlefield Publishers, 2001; Liesbet Hooghe, Gary Marks, “Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance”, *American Political Science Review*, V.97, N.2, 2003, s.233-243.

Çok düzeyli yönetim mantığına göre, siyaset arenasını birbiriyle bağlantılı pek çok aktörü ve ilişkiyi içermektedir. Ulusaltı düzeydeki aktörler ulusal ve ulus üstü arenadakiler, ulus ötesi birlikler, şirketler bu ilişkinin tarafları olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle devletin zayıflaması ile birlikte iç ve küresel aktörlerin pek çok düzeyde karar almaları, işbirliği yapmaları söz konusu olmuştur. Bu anlamda çok düzeyli yönetim, pek çok aktörün formel ve enformel biçimde oluşturduğu birlikteliklerin, esnek bir biçimde farklı mekânlarda dağılması anlamına gelmektedir.

Çok düzeyli yönetim, burada incelenmemekle birlikte, bölge konusunda ağ yönetimi yaklaşımının bir türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre, bir yandan bölgelerin önemini ve özerkliğini artırırken bir yandan da tüm bu sürecin içinde devletin rolüne ilişkin çelişkili bir inceleme alanı ortaya çıkmaktadır.

Çok düzeyli yönetim, son dönemde, AB'nin temel yaklaşımı haline gelmiştir. Özellikle AB Bölgeler Komitesi bu yaklaşımı sahiplendiğini resmi internet sitesinden duyurmuş, farklı ülke akademisyenlerinden katkılar beklediğini açıklamıştır.

3.Etno-Bölgeci Yaklaşımlar

Neoliberal dönem, farklılıkların temsili mekanizması üzerinden toplumsal ve sınıfsal bilinci yok etmektedir. Bu bağlamda, kadınlar, eşcinseller, etnik veya dinsel azınlıklar gibi kimlik üzerinden kendini tanımlayan grupların lehine işlemiştir. Tüm bu süreç ulus devletin bütünleştirici mantığını kırmaya yöneliktir. Bu bağlamda, özellikle uluslar arası ilişkiler yazınında, milliyetçilik¹³⁰, vatandaşlık, ulus inşası gibi konular son dönemin çalışma alanları içinde önemli bir yer tutmaktadır.

Farklı grupların, azınlıkların milliyetçiliği üzerinden etno-bölgeci yaklaşımlar doğmuştur. Özellikle İskoçya ve Katalan Bölgesi üzerinden bu yaklaşım inşa edilmektedir.¹³¹

Bilindiği gibi, Batı Avrupa'da ulus baskın bir milliyet tarafından kurulmuştur: İtalya'da Piemonteliler, İspanya'da Kastilyalılar, Büyük Britanya'da İngilizler,

¹³⁰ Özellikle milliyetçilik gibi son derece siyasal bir konuyu kapitalizmle ilişkilendirenlerin arasında Antony Giddens, Etienne Balibar, Immanuel Wallerstein, Michael Hechter, Michael Keating'in çalışmaları dikkat çekicidir.

¹³¹ L. De Winter, Huri Türsan, *Regionalist Parties in European Union*, Routledge, Londra, 1998; M. Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, 1998; J. M. Izquierdo, R. Pasquier, "Les formations etno-régionalistes en France: une exception européenne?", *Pouvoirs Locaux*, N.63, 2004, s.15-17.

Almanya’da Prusyalılar, Belçika’da Wallonlar, Fransa’da Franklar. Bu ülkelerin hemen hepsinde azınlık milliyetçiliği tamamiyle yokolmamıştır. Etno-bölgeci yaklaşımlar, devletin bu tek milletten oluşması yaklaşımını redderek karşı çıkmaktadır.¹³²

Etno-bölgeci yaklaşımları sınıflandıranlardan Moreno, belirli bir yere ait olma, bir başka deyişle kimlik perspektifiyle ortaya çıkan, ayrılıkçı ve milliyetçi akımların yeniden merkez-çevre ikiliğini geliştirmesi üzerine incelemesini inşa eder.¹³³ Özellikle, bu yaklaşımı savunanlar tarafından, belli bir kimliğin, dil ve kültür öğeleri üzerinden siyasallaştırılması ve ulus devletin bu tanımlar etrafında değiştirilmesi talep edilmektedir.

Bize göre, bu yaklaşım, Avrupa’daki bölgelilik ve bölgeselleşme akımlarını genelleştirilebilir ve yeterli düzeyde anlamaya yeterli değildir. İspanya, Büyük Britanya ve Belçika’nın her biri ayrı, tarihsel sorunları etrafında düşünülebilir, ancak genellenemez. Bu yaklaşım, etnik ve azınlık milliyetçilerinin ayrılık taleplerini de beraberinde getirmektedir. Bunun yanında, bu yaklaşımda vurgulanmayan bir başka önemli nokta vardır. O da yakın tarihteki ulus devletin önemli parçalanma örnekleri olan Yugoslavya ve Çekoslovakya örnekleri etrafında düşünüldüğünde, kimlik ve etnik ayrılıkçılıktan çok ekonomik temelli bir ayrışmanın diğerlerini tetiklediği görülmüştür. Yugoslavya’da ilk ayrılık talebinin en zengin yer olan Slovenya’dan geldiği; Çekoslovakya’da da ayrılık talebinin zengin Çek entelektüelleri tarafından Avrupa desteğiyle ortaya atılıp, hızlandırıldığı bilinmektedir.

4. Kamu Politikasının Avrupalılaşması

Avrupanın bütünleşmesi (entegrasyonu) tarihi kronolojik bir yaklaşımla, antlaşma metinleri aracılığıyla, ekonomik bütünleşmenin etkileri ve sonuçları bağlamında, siyasal bütünleşme çabaları etrafında, derinleşme ve genişleme ve entegrasyon teorileri aracılığıyla değerlendirilebilir. AB uzmanlığı bilgisi kapsamındaki bu farklı yaklaşımlar konumuz bağlamında değerlendirilirse, bütünleşme bağlamında şu sonuçlar çıkarılabilir. AT/AB evrimsel bir süreç içindedir.

¹³² Alistair Cole, Rosanne Palmer, “Logiques Territorialité et de Régionalisation en Europe de l’Ouest”, *Revue D’Etudes Comparatives Est-Ouest*, Vol.39, n.3, 2008, s.25.

¹³³ L. Moreno, “Identités duales et nations sans Etat”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol.14, N.4, 2007, s.497-514.

Ancak AB'nin nereye doğru evrileceği ve geleceği konusuna şüpheli bakanlar çoğunlukta. Avrupa'nın ekonomik bütünleşmesi Ortak Pazar ve Gümrük Birliği aracılığıyla Avrupa'nın refah ve büyüme hedefine yöneliktir. Siyasal entegrasyonun hedefi ise Avrupa'nın dünya siyasetinde bir güç olabilmesidir.¹³⁴ Türkiye açısından bu hedefler düşünüldüğünde, Türkiye'nin Avrupa'nın ekonomik ve yönetsel alanı içinde olduğu, ancak siyasal anlamda AB'nin dışında olduğu bilinmektedir. AB üyeliği ise Türkiye için 2009 yılı itibarıyla uzaktır. Tüm bu nedenlerle, kanımızca Türkiye, Birliğin külfetlerini yüklenen buna karşılık nimetlerinden yararlanamayan bir ülke görünümündedir.

Avrupalılaştırma kavramı nasıl tanımlanabilir? Avrupalaştırma kavramı, Avrupaya ait kuralların yeniden üretilmesi AB'ne uyumu anlamında 15 üye devletli Avrupa'da kullanılmaktayken, zamanla sosyalizm sonrası ülkelerin (ODA ülkeleri)¹³⁵ üyelikleri ile yazın değişmiştir. Burada Caporoso, Rix, Wessels, Radaelli, Börzel, Risse gibi yazarlar tarafından tartışılan Avrupalaştırma AB normlarına uyum, onların uygulanması ve AB kurallarının üye devletler tarafından reddi bağlamında tartışılmaktadır. Bu yazarlara göre, bir ülkenin kurumsal, idari ve siyasal yapısı ne kadar güçlüyse AB normlarının etkisi o kadar azdır. Bir başka deyişle, ülkenin iç yapısı ne kadar örgütlüyse ulusüstü yapıyla çatışma çıkma olasılığı da o kadar artmaktadır.¹³⁶

Bütün yazarların ortak noktalarından biri, pek çok aktörün AB sürecinde kendi çıkarlarını koruma yönünde geliştiğini ve bu farklı düzeydeki aktörlerin zaman zaman kendi devletleri ile çatıştığı belirtilmektedir.

¹³⁴ Desmond Dinan, "The Historiography of the European Integration", D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University Press, 2006, s. 298-324; Mark Gilbert, "Narrating the Process: Questioning the Progressive Story of European Integration", *Journal of Common Market Studies*, V. 46, N.3, 2008, s.641-662.

¹³⁵ S.Saurugger, Y.Surel, "L'Européanisation comme processus de transfert de politique publique", *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 13, N.2, 2006, s.179-211.

¹³⁶ J. Caporaso, M. Green Cowles, T. Risse (ed.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001; T. Börzel, "Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization", *Queen's Papers on Europeanization*, 4/2001. <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe4-01.pdf>. (1.7.2008); T. Börzel, T. Risse, "Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization", *Queen's Papers on Europeanization*, 2/2003. <http://ideas.repec.org/p/erp/queens/p0035.html>. (1.7.2008).

Türkçe yazında Avrupalılaşıma ve kamu politikasının Avrupalılaşması tartışmaları Okçu'nun çalışmalarında yapılmıştır.¹³⁷

Bilindiği gibi, Avrupa'nın bütünleşmesi bölgesel gerçekliğe yeni bir boyut kazandırmıştır. Özellikle ODA ülkelerinde kamu politikasının yerelleşmesi ve bölgeselleşmesi ile başlayan özelleştirme ve sosyal sistemin dönüşümü söz konusu olmuştur. Bu ülkelerde amaç demokrasiyi ve piyasa ekonomisini yerleştirmek olarak ileri sürülmüştür.¹³⁸ Özellikle Avrupalılaşıma perspektifinden bölgelerin incelendiği görülmektedir.

Son olarak, yeni bölgecilikten başlayarak tüm bu uluslararası yaklaşımların yönetsel sorunu, belli bir durumdaki somut toplumsal gerçeğin açıklanması, o mekâna ve zamana ait olduğu gerçeğinin ihmal edilmesidir. Bölge ve yerel yönetimlerle ilgili "teorik yaklaşımların" araştırma sorunsalları doğrudan o mekânın gerçekliğinin soyutlanmasıdır.¹³⁹ Yazında, gelişmiş ülke bölgelerinden az gelişmiş bölgelere transfer edilecek politikaların sorunlarına değinilse de bu çalışmalar azınlıktadır.¹⁴⁰

II. Avrupa'da Bölgeler

Bugün birçok Avrupa ülkesi, AB'nin federalist söylemine rağmen, üniter devlet biçimindeki örgütlenmesini korumakta ve genelde yerel yönetimlerini özerklik ilkesi çerçevesinde yönetmektedir. Federal devletler, Avrupa'nın yönetsel ve siyasal gerçekliği açısından azınlıktadır. Almanya ve İsviçre 19. yüzyılda ulusal ve siyasal bir programla, Avusturya ise 1920 Anayasası ile federalizmi benimsemiştir. Belçika, 1993 yılında gerçekleştirilen reform çalışmalarıyla üniter yapısını federale çevirmiştir. Federalizm, egemenliğin paylaşılarak farklı düzeydeki birimlere

¹³⁷ Murat Okçu, "Avrupa Yönetsel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim", Ahmet Nohutçu, Asım Balcı (ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması - I*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s.258-298; Murat Okçu, "Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması", Harun Arıkan, Muhsin Kar (ed.), *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, Seçkin Ankara, 2005, s.141-159.

¹³⁸ Catherine Peron, Romain Pasquier, a.g.m., s.6.

¹³⁹ L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996; L. Hooghe ve G. Marks (ed.), *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Boulder, 2001; M. Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, London: Edward Elgar, 1998; M. Keating ve J. Hughes (ed.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe*, Peter Lang, Bruxelles, 2003.

¹⁴⁰ R. Hudson, M.Dunford, R. Kotter, "Developing Regional Strategies for Economic Success: Lessons from Europe's Economically Successful Regions", *European Urban and Regional Studies*, 1997, Vol.4, N.4, s. 365-373.

yetkilerin aktarılması anlamına geldiğinden¹⁴¹, Avrupa'nın gelişmiş ülkelerinin yanında bu model ve onun getirdiği siyasal-toplumsal sorunlar Yugoslavya, Çekoslovakya ve post-Sovyet bazı ülkelerin parçalanmalarına neden olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, bölge politikaları, savaşın kötü etkilerini gidermek için uygulanan ulus devlet merkezli bir politika olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde, İtalya bölge konusunda doğrudan adım atan ve bunu kurumsallaştıran ilk ülkedir. İtalya, Avrupa ülkeleri içinde bölgeleri oluşturup bunu anayasal güvenceye kavuşturan da ilk devlettir. 27 Aralık 1947 tarihli İtalyan Anayasası'nın 114. maddesi ülkenin yönetsel yapısını bölgeler, iller ve belediyeler olmak üzere üç düzeyde tanımlamıştır. Anayasa'nın 116. maddesi de tüm bölgeler içinden 5 bölgeye özel yetkiler tanımıştır.¹⁴² Bu dönem İtalya'sının özelliği devletin ekonomik faaliyetlerinin bir aracı olarak bölgelerini tanımlanmasıdır.

1950'lerde Fransa ve İngiltere'de de benzer biçimde ekonomik kalkınma amacıyla bölge politikaları uygulandığı bilinmektedir. 1960'larda bu tartışmalara siyasal boyutlar eklenmiş, bir başka deyişle bölgecilik tartışılmaya başlanmış, böylelikle bölge konusu özellikle Avrupa'da ulus devletin en güçlü sembolü olan Fransa'da da yoğun biçimde tartışılmıştır.¹⁴³

1536'da İngiltere'ye Galler'in katılmasıyla ülkenin adı Britanya, Britanya ile İskoçya'nın birleşmesiyle de Büyük Britanya meydana gelmiştir. (1707'de İskoç Parlamentosu'nun feshiyle) Birleşik Krallık ise Büyük Britanya'ya 1801 yılında İrlanda'nın katılmasıyla gerçekleşmiştir. Birleşik Krallık, içinde dört "ulus"u içeren ve bunların varlığını Taç altında çokuluslu bir krallıkla sağlayacağını ifade eden bir devlet olarak ortaya çıkmıştır.¹⁴⁴ Birleşik Krallık'ta, İskoçya ve Galler bölge meclislerinin kurulmasını öngören "devolution" projesi 1979 referandumuyla başarısız olmuştur. Belçika'da aynı dönemde anayasa değişikliğiyle 1970'lerde *topluluklar*, 1980'de bölgeler oluşturulmuştur.

Fransa'da bölge yönetimi kurma düşüncesinin tarihi Birinci Dünya Savaşı yıllarına kadar götürülebilir. Bu konuda, 1917'den 1954 tarihinde kurulan bölge

¹⁴¹ François Vergniolle de Chantal, *Fédéralisme et Antifédéralisme*, PUF, 2005, s.122.

¹⁴² Bu bölgeler: Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sicily, Southern Trentino ve Aosta Valley.

¹⁴³ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.4.

¹⁴⁴ H. Wollmann, "Country Report: England", *Comparing Local Government Reforms in England, Sweeden, France and Germany*, s.114.

planlaması birimlerine¹⁴⁵ kadar pek çok girişim bulunmaktadır. Nihayet, 1964 yılında oluşturulan bölge valileri, devletin bölgelerdeki ekonomik politikasının yürütücüleri olarak tanımlanmıştır. Bunu, siyasal bölgeselleşme projesi olarak da tanımlayabileceğimiz 1969 referandumu izlemiştir. Yerel yönetim birimi olarak bölgelerin oluşturulması bu referandum ile birlikte reddedilmiştir. Referandumdan üç yıl sonra, yine ekonomik ve sosyal kalkınma amacıyla, *kamu kurumu olarak bölgeler* (établissement public régional) oluşturulmuştur.¹⁴⁶

Portekiz’de 1976 Anayasası, ülkeye bağlı adalarda özerk bölgelerin, ülkede de yönetsel bölgelerin oluşturulmasını öngörüyordu.¹⁴⁷ Komşu İspanya’da ise yerel yönetimlerin, 1978 Anayasası’nın 137. maddesi uyarınca, belediyeler, iller ve özerk topluluklardan oluşacağı düzenlenmiştir.¹⁴⁸ Özerk topluluklar, Anayasa’nın getirdiği en temel yeniliklerden biri olmuştur.¹⁴⁹

Burada altı çizilmesi gereken nokta ve tezimiz için de temel noktalardan biri, Batı Avrupa’nın yukarıda sayılan ülkelerinin hiçbirinin bölge düzeyindeki reformları Avrupa Topluluğu’nun etkisiyle gerçekleştirilmemiş olmasıdır. Buradaki her ülke kendi tarihsel koşulları içinde, çeşitli sorunlarına yanıt aramak için bu reformları gerçekleştirmiştir.

Bölgeselleşme politikası, mekânsal düzeyde Avrupa ülkelerinde genel bir eğilim olarak 1990’lardan sonra daha net biçimde tanımlanabilmektedir. Bu tanıma kolaylaştıran ODA ülkeleri olmuştur. Bu ülkelerde bölgeselleşme, 1990’lı yılların başında iki nedenle gündeme gelmiştir. İlki, sosyalizmden kapitalizme geçiş sürecinde demokrasinin oluşturulması ve bu bağlamda yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasıdır. Bölge düzeyindeki reformların birçok ülkede yapıyı kökten değiştirdiği akademik ve politik çevreler tarafından kabul edilmiştir. İkinci temel

¹⁴⁵ Bunlar Ekonomik Genişleme Komiteleri (comité d’expansion économique) olarak adlandırılmaktadır. Marie-José Tulard, *La Région*, LGDJ, Paris, 2008, s.9.

¹⁴⁶ *a.k.*, s.9-12.

¹⁴⁷ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.4-5.

¹⁴⁸ Selin Esen, “İspanya’da Kamu Yönetimi”, K. Karasu (Yay. haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, İmge Yayınları, 2009, s.621-622.

¹⁴⁹ Anayasa’ya göre, özerk topluluk oluşturabilmek için şu koşullardan birine sahip olmak gerekir. Ortak tarihsel, kültürel ve ekonomik özelliği olan komşu iller; adalar; tarihi bölgesel varlığı olan iller; bir ilden daha büyük olmayan ve anayasanın 143. maddesinde yer alan koşulları taşımayan, ancak ulusal çıkar nedeniyle bir organik yasanın yetkili kıldığı teritoryal birimler; ulusal çıkar nedeniyle özerk topluluk oluşturması için organik bir yasa tarafından yetki ya da karar verilen il organizasyonuna dahil olmamış yöreler. *a.k.*, s.624.

neden ise, AB olmuştur. Bölgesel politikaların Avrupa nezdinde önem kazanmasının nedeni, bölgesel kurumların ve kurumsallaşmaların AB'ye üye olma yolunda gerekli ölçütler sayılmasıdır. ODA ülkeleri kamu yönetimlerini ve politikalarını Avrupalılaştırmış, bu bağlamda AB bölgesel politikasına uyum en önemli dönüşüm maddesi olmuştur. Bu türden bir Avrupalılaşıma ve serbest piyasa ekonomisine geçiş, bu ülkeler içindeki bölgesel eşitsizlikleri daha da artırmıştır.¹⁵⁰

ODA ülkelerinin bölgesel politika açısından geçmişi de Türkiye'ye benzemektedir. 1960-70'li yıllarda merkezi planlama aracılığıyla bölgesel planlama çalışmaları yapılmış ve sanayinin merkezi düzeyde dağılımını öngören bazı yönetsel yapılar kurulmuştur. Bu yapıların günümüze kıyasla en önemli özelliği, yerel farklılıklara, çıkarlara, yönetimlere bağlı olmamaları ve merkezin belirleyiciliğinde olmalarıydı.

ODA ülkelerinde bölgeselleşme, AB etkisiyle, kurumsal yapıların oluşturulmasıyla başlamıştır. Dönüşümün sosyo-ekonomik temellerinin oldukça zayıf olması bunun yeni yaratılan kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu kurumsal değişikliklerin bir sonucu, bölgesel kalkınma için AB yapısal fonlarından yararlanmak olmuştur. Görüldüğü gibi, AB'nin bölge politikası hem gelişmiş Batı Avrupa ülkelerini, hem de ODA ülkelerini doğrudan etkilemektedir.

A. Avrupa Birliği'nin Bölge Politikası

AB'nin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması'ndan bugüne kadar Birlik düzeyinde, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi hedefi etrafında bölge politikası oluşturulduğu iddia edilmektedir. Bölgeler arası dengesizlik, Topluluğu kuran Fransa, Almanya, Hollanda, İtalya, Belçika ve Lüksemburg arasında önemli bir sorun değildi. Bu ülkelerin ekonomik ve sosyal kalkınmışlıkları arasında önemli bir uçurum yoktu, bu yüzden de Topluluk, bölgelere yönelik önemli bir politika tanımlanmamıştı. Topluluğa, 1973 yılında Danimarka, İngiltere ve İrlanda'nın katılımıyla, Topluluk düzeyinde bölgeler arası ekonomik ve sosyal farklılıklar artmıştır. Bu ekonomik ve sosyal dengesizlik sorununa çözüm bulmak amacıyla

¹⁵⁰ G. Marcou, "Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective", G. Marcou (ed.), Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective Local Government and Public Service Initiative, 2002, s.13.

1975'te, bölge politikasının temelini oluşturan, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund (ing.), Fonds européen de développement régional (fr.) - ERDF) oluşturulmuştur. Bu fon, üye devletler arasındaki sosyo-ekonomik farklılıkları azaltarak, ulus devletlerin bölgeleri ile Avrupa Komisyonu arasında doğrudan ilişki kurmayı amaçlamaktaydı.

ERDF'nin kurulmasıyla, bölge politikası AB düzeyinde resmi bir politikaya dönüştürülmüştür. Bu politikada, 1979, 1984 ve 1990'da köklü reformlar yapılmıştır.

AB'nin bölge politikasının temel mantığı, özellikle az gelişmiş bölgelerdeki sosyo-ekonomik yapının hareketlendirilmesi olmuştur. Bu doğrultuda tarihsel süreç içinde, bölge politikasına ayrılan payın arttığı görülmektedir. 1980'de bölge politikaları AB bütçesinin % 7,8'ini oluşturmaktayken 1986'da % 17,6'ya, 1992'de % 27,6'ya ve 1999'da % 36'ya ulaşmıştır. Bölgelerin meşruluğu, yapısal fonları kullanma amacı olmanın ötesinde, bölge politikaları aracılığıyla da sağlanmaya başlanmış ve bölgesel çıkarların temsil edildiği mekânlar haline dönüşmüşlerdir.¹⁵¹

Yunanistan'ın AB'ye üye olması (1981), İspanya ve Portekiz'in üyeliği (1986) adım adım bu politikanın bütçedeki önemini artırmıştır. Bu ülkelerin bölge politikalarından önemli oranda fayda sağladığını ortaya koyan zengin bir bölge politikası yazını bulunmaktadır.

Komisyon'un bu dönemdeki temel stratejisi yerel ve bölgesel yönetimlere bu fonların kullanımını için destek olmanın yanı sıra fonlar üzerinde devletin kontrolünü kaldırmaktı. Komisyon da bu çerçevede çeşitli bölgesel güç odaklarını destekleyerek bölge politikalarının toplulaştırılmasını sağlamıştır.¹⁵²

Bu hedefler, Delors Komisyonu'nun da önceliğiydi. 1985-1994 yılları arasında üç dönem Avrupa Komisyonu başkanlığı yapan Jacques Delors bütünleşme lehine hemen tüm kararlara imza atmıştır. Özellikle, uyum politikasının genişlemesi ve bir iç pazar oluşturulması bu dönemin temel politikasıdır. Uyum politikası, ülkelerin kendi siyasal ve yönetsel geleneklerine uygun bölgesel birimlerin oluşturulmasını desteklemiştir. Bu da farklı biçimlerde kurumlaşmış bölge birimlerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. En önemli örnek olarak İrlanda verilebilir. İrlanda, 1994

¹⁵¹ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.5.

¹⁵² a.k.

yılında 8 bölge yönetimini bu doğrultuda oluşturmuştur. İrlanda'dan başka, Finlandiya'da 1994'de 20 bölge meclisi, Yunanistan'da 1986'da 13 bölge yönetimi kurulmuştur.

Bu dönemde bölge politikası uygulamaları Avrupa ölçeğinde yükselmiştir. Bazı ülkeler yeni bir kurum/birim yaratmadan bu stratejiyi izlemişler, var olan yapıları üzerinden bölge politikasını uygulamayı seçmişlerdir. Danimarka, yerel yönetimler, Hollanda kent bölgeleri, Lüksemburg ve İsveç ise doğrudan merkezi yönetimin eliyle yerel ekonomik kalkınmayı desteklemiştir.

Topluluğun bölge politikasının sonuçları her ülkede aynı biçimde ortaya çıkmamıştır. Bu politikanın özellikle İskoçya ve Galler'de bölgeciliğin yeniden yükselmesinin temel nedeni olduğu bilinmektedir. İskoçya ve Galler'de özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren gerçekleşen uygulamalar, bu ülkelerdeki yerel ekonomik aktörleri milliyetçi bir refleksle harekete geçirmiştir. Bu bağlamda 1979'da reddedilmiş "devolution" projesinin bu kez kabul edilmesi, buna uygun olarak yerel meclislerin kurulması 1998 reformları ile gerçekleşmiştir. Bu tarih aynı zamanda İskoç ve Galler bölgeciliği için de dönüm noktası olmuştur.¹⁵³

Bu tarihten sonra, bölge politikalarının değişimini genişleme süreciyle birlikte düşünmek, özellikle de ODA ülkelerinin üyeliği bağlamında değerlendirmek gerekir.

1. Bölge Politikasının Araçları

AB, Avrupa'nın bölgeleri arasındaki ekonomik, sosyal uyumun ve bütünleşmenin sağlanması amacıyla bölgesel politika araçları tanımlamıştır. Bu araçlar, Avrupa Yatırım Bankası, Yapısal Fonlar, Uyum Fonu ve Topluluk Girişimleri'dir.¹⁵⁴

Avrupa Yatırım Bankası (The European Investment Bank - EIB), 1958 yılında Roma Antlaşması ile kurulmuştur. Bu dönemde bölgesel dengesizlik sorununa ulus devlet odaklı politikalar geliştirildiği için, Banka ülkelerde ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasını amaçlamıştır.¹⁵⁵

¹⁵³ a.k., s.6.

¹⁵⁴ Tezin bu kısmında büyük ölçüde şu kaynaktan yararlanılmıştır. Ergüder Can, Dilek Akdenizli Kocagül, *Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikaların Gelişimi ve Yapısal Fonlar*, TEPAV, Ankara, 2008.

¹⁵⁵ EIB, <http://www.eib.org/about/index.htm> (30.12.2009); Ergüder Can, Dilek Akdenizli Kocagül, *a.g.e.*, s.8.

Avrupa Sosyal Fonu da (European Social Fund - ESF), Roma Antlaşması ile, Topluluk içinde işgücü piyasasına bağlı sorunlarını azaltmak amacıyla kurulmuştur. Bunun yanında 1962 yılında Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF) adıyla geri kalmış bölgelere kırsal kalkınma desteği sağlama amacıyla yeni bir fon oluşturulmuştur. Kırsal bölgelere uygulanacak olan politikaları içeren bu fonda, tarımsal işletmelere yatırım, tarımsal ürünlerin işletilmesi ve pazarlanması vb. gibi önlemler vardır.

1970'lerle birlikte, Ortak Tarım Politikası'ndan Bölgesel Politikalara doğru bir değişim de görülür. Fransa, tarımsal yüzölçümü nedeniyle, Topluluk içinde Ortak Tarım Politikası'ndan en çok yararlanan ülke konumundaydı. İngiltere, gerilemekte olan sanayi bölgelerini desteklemek amacıyla, 1975 yılında ERDF'nin kurulmasına önayak olmuştur.

ERDF'nin resmi amacı, Avrupa'nın bütünleşmesinin önündeki temel engel olan bölgesel eşitsizliklerin giderilmesidir. Özellikle Avrupa ölçeğinde piyasa mekanizmasının derinleşmesi nedeniyle, üye ülkeler içinde bölgesel dengesizlikler artmıştır. Bunun yanında topluluk düzeyinde, ülkeler arasındaki bölgesel dengesizliklerin ulus devlet içindeki bölgesel dengesizliklerden daha fazla olduğu iddia edilmiştir. ERDF, bölge politikasının bir parçası olarak bu bağlamda bölgesel dengesizlikleri giderme amacıyla ortaya atılmıştır.¹⁵⁶ ERDF'nin, bölgeler arasında sosyo-ekonomik eşitsizlik ve dengesizlikleri azaltmak amacıyla özellikle yerel kalkınma, KOBİ girişimleri, çeşitli altyapı yatırımları gibi proje temelli araçları vardır.

ERDF'ye ayrılan kaynak miktarının azlığı, 1979 ve 1984 yılında kaynakların artırılmasına neden olmuşsa da yine de bu müdahale sınırlı kalmıştır. 1986'da Ortak Pazar'a geçilmesi, sınırların kaldırılması ve genişleme süreci bölgesel dengesizliklere doğrudan müdahale araçlarının önemini artırmıştır.

1981'de Yunanistan'ın, 1986'da da İspanya'nın ve Portekiz'in katılımı bölge politikalarının önemini artırmıştır. Tüm bunlar, zaman içinde fonların bölge politikasına kaymasının nedenleri arasında sayılabilir. Burada vurgulanması gereken

¹⁵⁶ *First Annual Report on the European Regional Development Fund 1975*, Presented by the Commission to the European Parliament and to the Council. COM (76) 307 final, 23 June 1976.

nokta, AB içindeki politikaların değişiminin ülkelerin karşılıklı bağımlılıkları ve aralarındaki ilişkilerle de açıklaması gerektiği konusudur.¹⁵⁷

Yapısal fonlar, 1988 yılında Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun birleşmesiyle oluşturuldu. 1993 yılında oluşturulan Balıkçılığın Yönlendirilmesi İçin Mali Araç bu yapıya daha sonra katılmıştır.

1993 yılında Balıkçılığın Yönlendirilmesi için Mali Araç (*Financial Instrument for Fisheries Guidance-FIFG*) oluşturulmuştur. Yapısal fonların içinde fonların içinde en sınırlı etkide olanıdır. Finlandiya, İsveç, Danimarka, Norveç gibi ülkeler için oluşturulmuş bu yapı pratikte AB'nin tüm kıyı bölgelerinde yer alan bölgelerdeki balıkçılık sektörünün rekabet edebilirliğini artırma amacındadır.¹⁵⁸

Bölgesel politika araçları AB'nin program dönemlerine göre (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013) değişiklik göstermektedir. Bu programlama dönemlerinde belirlenen politikalar ve ilkeler HEDEF bölgelerle sınırlandırılır. Bunun yanında Topluluk mekânsal eylemini istatistiki birimler İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (*Nomenclature des unités territoriales statistiques* (fr.), The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (ing.) - *NUTS*)¹⁵⁹ kurarak gerçekleştirir. NUTS, bölge politikalarının uygulanacağı birimleri tanımlar. Ülkelerin tüm yönetsel kademelenmesine göre, bölgesel ekonomik durumlara uygun müdahale ölçütleri geliştirmiştir.

Maastricht Antlaşması'ndan sonra Yapısal Fonların yanında yeni mali araçlar arayışına girildi. Bu arayış İrlanda, Portekiz ve Yunanistan tarafından da desteklenince Uyum Fonu oluşturulmuştur. Bu fonun amacı, üye ülkelerin bölgelerinin ekonomik ve sosyal uyumudur. 2007-2013 dönemi için bu fondan, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, G. Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya yararlanmaktadır.

Yapısal fonlardan başka, topluluk girişimleri olarak adlandırılan mali araçlar da bulunmaktadır. 2000–2006 döneminde AB'nin bölgeselleşme politikasını uygulayıcı dört program daha geliştirdiği görülmektedir. Buna göre, *INTERREG*, Topluluk

¹⁵⁷ Christiane Alibert, "La politique régionale Européenne", AÜSBF Konferans Notu, Ankara, 2004.

¹⁵⁸ Edith Lhomel, "Un chantier décisif. Le développement régional dans les pays candidats à l'Union européenne", *Le Courrier des Pays de l'Est*, No.1024, Avril 2002, s.5.

¹⁵⁹ Bu çalışmada İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İİBS) kısaltması yerine AB terminolojisine uygun olarak İİBS'nin yabancı dildeki kısaltması olan NUTS kullanılmıştır.

içindeki ortak sınır bölgelerinin ve aday üye olup AB'ye komşu olan bölgeler arasındaki işbirliğini kapsayan programın adıdır. *URBAN*, kentlerin ve çevrelerinin ekonomik ve sosyal olarak yeniden yapılandırılmalarına yöneliktir. *EQUAL*'ın işgücü piyasalarında Avrupa istihdam stratejisinin ve ulusal planların uygulanmasını ve işgücü piyasasında dışlanma ve eşitsizliğin önlenmesi gibi amaçları vardır. *LEADER*, kırsal kalkınma alanındaki projelerin desteklenmesini hedefleyen, bunun için de yerel düzeyde hareketliliği sağlayan bir programdır.

2007-2013 programlama döneminde yeni Topluluk Girişimleri eklenmiştir. Bunlar: Avrupa Bölgelerindeki Destekleyici Projeler için Ortak Yardım (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions - JASPERS); Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler için Ortak Avrupa Kaynakları (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises - JEREMIE); Kentlerde Sürdürülebilir Yatırım için Ortak Avrupa Desteği (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas - JESSICA).

Son olarak, daha sonra göreceğimiz gibi, aday ve potansiyel aday ülkeler için 2007 yılında ortaya atılan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA) daha önce ODA ülkelerine uygulanmış Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılması İçin Yardım (Poland and Hungary Action for the Restructring of the Economy - PHARE), Katılım Öncesi Yapısal Politikalar İçin Araç (Instrument for Structural Policies Pre-Accession - ISPA), Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development – SAPARD), Balkanların Stabilizasyonu, Kalkınması ve Yeniden İnşası için Topluluk Yardımı (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans - CARDS) gibi programlar bulunmaktadır.

IPA içinde bölgesel kalkınma doğrudan bir bileşen olarak tanımlanmıştır. Bunun yanında IPA'nın diğer bileşenleri ve onların içerdiği programlar da bölgesel kalkınma ile ilişkilendirilmelidir.

2. Bölge Politikasının Aktörleri

Avrupa'nın bölge politikasının temel olarak iki aktörü vardır. Birinci aktör, Avrupa Konseyi'nin organı olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (CLRAE), diğeri AB'nin Bölgeler Komitesi'dir (COR).

a. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

1957’de Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı şeklinde örgütlenen Kongre, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Avrupa Konseyi üye ülkelerinin imzasına açıldığı 1985 yılında değişime uğramış, 1994 yılında bugünkü halini alarak, Avrupa Konseyi’nin danışma organlarından birine dönüşmüştür.

Kongre, yerel ve bölgesel düzeyde demokrasinin güçlendirilmesi ülküsü doğrultusunda Konsey üyesi devletlerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin temsil gücünü artırarak, bu yönetimleri siyasal, yönetsel ve mali açıdan güçlendirmeyi hedef edinmiştir.¹⁶⁰

Bu amaçla, Avrupa’nın bütünleşmesi hedefi doğrultusunda yerel ve bölgesel yönetimlerin yapısına, işleyişine yönelik öneriler getirmektedir. Konsey üye devletlerin ulusaltı birimleri ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliğini özendirilmektedir. Kongrenin temel olarak iki alana odaklanmaktadır: Bunlardan birincisi yerel ve bölgesel özerkliğin sağlanması, ikincisi yerel ve bölgesel düzeyde temsil mekanizmalarının güçlendirilmesidir. İkinci odak alanı ise etno-bölgeci yaklaşımlara yakın bir anlayışın ifadesidir. Özellikle Kongre’nin Türkiye ile ilgili önerileri düşünüldüğünde bu yaklaşımın izleri daha kolay yakalanabilir.

Kongre yılda bir kez Avrupa’nın ikinci başkenti olarak kabul edilen Strasbourg kentinde toplanmaktadır. Kongre’ye yerel ve bölgesel yönetimleri temsilen üyeler katılmaktadır. Kongre’de Yerel Yönetimler Odası ve Bölgesel Yönetimler Odası olarak adlandırılan ve her birinin temsilcileri ayrı olan iki meclis bulunmaktadır. Bu iki meclis de çalışma gruplarına ayrılarak çalışmakta ve Kongre’nin kararları o kararları imzalayan ülkeler için bağlayıcı nitelik taşımaktadır.

b. Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi

Avrupa’nın yerel ve bölgesel yönetimleri Avrupa’nın bütünleşmesinde temel söz sahibi olan birimler olarak kurgulanmaya çalışılmaktadır.¹⁶¹ Bir danışma organı olarak Bölgeler Komitesi’nin danışma rolü olan bir birim olarak, oluşumu üye devletlerin kontrolindedir. Bölgeler Komitesi’nin önemi, Komite aracılığıyla

¹⁶⁰ AK, http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp (12.9.2008).

¹⁶¹ Pierre-Alexis Féral, “Les collectivités territoriales, la Communauté européenne et le Comité des Régions”, *Annuaire des Collectivités Locales*, Litec, 1998, s.53.

doğrudan bölgelere müdahale etme olanağından kaynaklanmaktadır. Yapısal fonların uygulanmasına dönük olarak faaliyet gösteren, danışmanlık şirketleri ile lobiler Komite ile birlikte çalışmaktadırlar.

AB'nin bölge düzeyinde güçlendirilmesi amacıyla, Maastricht antlaşmasının 198a maddesine dayanılarak 1994 yılında kurulan Komite, yerel ve bölgesel yönetimleri siyasal düzeyde temsil etme amacıyla olan bir tür meclistir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin AB'nin politikalarına katılımını sağlayan Komite bir danışma organıdır. Ancak Birlik düzeyinde her düzeyde yerel ve bölgesel yönetimlerin çıkarlarını korumaya yönelik temsil gücüne sahip olduğu için işlevi siyasidir.¹⁶²

Komite, Avrupa'nın ekonomik ve sosyal bütünleşmesinin temel araçları olan yerel ve bölgesel yönetimlerinde AB normlarının uygulanmasını sağlayacak her türlü mekanizmaları desteklemektedir. Bu doğrultuda, AB'nin politikaları ve kuralları açısından üç önemli ilke ile uygulamaktadır. Bunlardan birincisi subsidiarite ilkesi, ikincisi çok düzeyli yönetim, üçüncüsü ise eşortaklık (*partenariat (fr.)*, *partnership (ing.)*) ilkesidir.¹⁶³ Subsidiarite ve çok düzeyli yönetim, eşortaklık prensibinde somutlaşmaktadır. Eşortaklık Avrupa için ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerin her düzeyde sivil toplum ve özel sektör ile birlikte çalışması anlamına gelmektedir.

Bölgeler Komitesi üyeleri altı komisyon halinde çalışırlar. Bunlar: Bölgesel Bütünleşme Politikası Komisyonu, Ekonomi ve Sosyal Politika Komisyonu, Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu, Kültür ve Eğitim Komisyonu, Anayasal İşler ve Avrupa Yönetişimi Komisyonu, Dış İlişkiler Komisyonu. Bunun yanında siyasal gruplar, bölgelerarası gruplar, ulusal delegasyonlardır.

Komite, özellikle üye ülkelerde düzenlediği konferanslar, yayınladığı uzman raporları ve görüşler aracılığıyla yerel ve bölgesel yönetimlerin durumunu son dönemde çok düzeyli yönetim mantığı ile yürütmektedir.¹⁶⁴

¹⁶² Komite'de yerel ve bölgesel yönetimleri dört yıl süre ile temsil eden 344 asil ve 344 yedek üye bulunmaktadır. Üye ülkeler delegelerini kendileri seçmekte ve üyelerin dağılımı ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerine göre değişmektedir. Her ülkenin delege seçimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: COR, *The Selection Process for Committee of the Regions Members Procedures in the Member States*, Belgium, 2009.

¹⁶³ COR, <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?id=1ecf7abe-35e4-4c9e-a9ee-5bd5aa83a173>. (20.7.2009).

¹⁶⁴ Komite Haziran 2009'da çok düzeyli yönetim yaklaşımına ilişkin bir *Beyaz Kitap* (White paper on multi level governance) hazırlığındadır. Bu kapsamda, uluslararası kuruluşların, bölgesel lobilerin

COR ile CLRAE arasında önemli düzeyde bir işbirliği vardır. Komite AB'ne 27 üye ülke, Kongre ise AK'ne üye 47 ülke temelinde Avrupa'nın yerel ve bölgesel yönetimleri konusunda, Avrupa'nın bütünleşmesi ideolojisi çerçevesinde, çoğulcu demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını destekleme hedefi doğrultusunda çalışmaktadır.¹⁶⁵

Komite ve Kongre hedeflerini 2005 yılında imzalanan bir anlaşma ile somutlaştırmışlar ve hukuki bir düzeyde tanımlamışlardır. 2007 yılında da ortaklığı pekiştirmek amacıyla iki kurum arasında bir *Anlayış Birliği Andı*¹⁶⁶ imzalanmıştır.¹⁶⁷ Buna göre, yerel ve bölgesel demokrasiyi güçlendirmek, yerel ve bölgesel yönetimlerin yönetişimi ve yetki devri süreçlerini düzenlemek amacıyla ulusal ve Avrupa kurumlarının ortak eylemi amaçlamaktadır. Ayrıca, iki kurum birbirlerinin ilkelerini ve kurallarını benimsemek konusunda yakınlaşmışlardır. Örneğin Komite'nin temel faaliyetlerinden biri olan ve üye ülkelerdeki subsidiarite ilkesinin uygulamasını izlediği mekanizma Kongre tarafından da benimsenmiştir. Bu yakınlaşma sürecinin örgütsel aracı, kurumların her birini temsilen altışar 6 politikacıdan oluşan bir *Bağlantı Grubu'dur*. Bunun yanı sıra, iki kurumun başkanları ve genel sekreterleri de düzenli olarak toplanmaktadır.

B. Bölgeselleşmenin Sınıflandırılması¹⁶⁸

Farklı yazarların farklı tipolojileri göz önünde bulundurulduğunda, modellerin ana hatlarıyla birbirine benzediği iddia edilebilir. Yazarlar arasındaki farklılık, bize göre, yazarların bağlı oldukları akademik disipline ve bunun yazarın kök ülkesindeki kavramsallaştırılmasında yatmaktadır. Bu tezde, Fransız kamu hukukçusu ve yönetim bilimci Marcou'nun sınıflandırması bize en kabul edilebilir gelen sınıflandırma olarak seçilmiştir. Bunun nedeni, yazarın, çalışmalarının bölge konusundaki yönetsel

ve büroların yerel ve bölgesel yöneticilerin, yerel seçilmişlerin, uzman akademisyenlerin katkıları alınarak bu birikim internet sayfasında toplanmaktadır. COR, <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=f97a08e9-5780-479e-a0b7-ea85674c6be8&sm=f97a08e9-5780-479e-a0b7-ea85674c6be8>, (20.10.2009).

¹⁶⁵ COR – CLRAE, Cooperation Agreement Between The Regions And The Congress Of Local And Regional Authorities Of The Council Of Europe, R/CdR 62/2005 item 12 rev. 1 FR-EN/SW/ms, Brüksel, 2005.

¹⁶⁶ Bu terim karşılığını Prof. Dr. Rona Aybay'a borçluyum.

¹⁶⁷ COE, 117th Session of the Committee of Ministers (Strasbourg, 10-11 May 2007), Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, CM(2007)74, 10 May 2007.

¹⁶⁸ Bu bölümde, özgün atıflar dışında, şu kaynaktan yararlanılmıştır. G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.17-46.

birikimi karşılaştırmalı bir biçimde kavramsallaştırmasından ötürüdür. Marcou, Avrupa'daki bölgeselleşme olgusunu beş başlık altında toplamaktadır: *Yönetmel Bölgeselleşme (la régionalisation administrative)*; *Yerel Yönetimler Üzerinden Bölgeselleşme (la régionalisation par les collectivités existantes)*, *Yönetmel Bölgeselleşmenin Yerelleşmesi (la décentralisation régionale)*, *Siyasal Bölgeselleşme ya da Bölgesel Özerklik (Kurumsal Bölgecilik¹⁶⁹) (la régionalisation politique-régionalisme institutionnel)*, *Federe Birimler Aracılığıyla Bölgeselleşme (la régionalisation par les autorités fédérées)*.

Burada önem verilmesi gereken birkaç nokta vardır. Buna göre bölgeselleşme ile federalizmin ayrıştırılması ve tanımlanması gerekir. Federal devlet, bir devlet biçimi olarak, yapı ve işleyiş anlamında bölgeselleşmeden etkilenebilir. Federe devletlerin bölgeselleşmesi, farklı bölgeselleşme biçimleri altında görülebilmektedir.

Bölgeselleşme homojen bir süreç değildir. Bir ülke içinde birden fazla bölgeselleşme süreci yaşayabilir. Kurumlar arası rekabet, yetki çakışmaları, ideolojik ve siyasal ayrımlar bunun nedenleri arasında sayılabilir. Birleşik Krallık'taki karmaşık yapı, tezimizin odağı olan Türkiye'deki gelişmeler buna ilişkin en güzel örneklerdir.

Üçüncü olarak, bölgeselleşme evrimsel bir süreç olarak da belirebilir. Örneğin, Fransa öncelikle yönetmel bölgeselleşme sürecine girmiş daha sonra bölgesel yerelleşme ile bu evrimini sürdürmüştür.

Bölgeselleşme, farklı pek çok tipi içinde barındırdığından, ideal ya da varılması gereken bir ideolojik ve siyasal noktayı tanımlamak oldukça güçtür. Bunun nedeni, bölgeselleşme politikasının ülkeler içindeki farklı değişkenlerinin saptanmasının zorluğudur. Ülke ülke düzeyinde bakılabilecek bölgeselleşme süreçleri içinde en önemli ölçütlerin Avrupa'ya entegrasyon, devlet kavrayışı ve siyasal-yönetmel elitlerin düzeyidir.

Son nokta da, bölgeselleşme ile başlayan sürecin Avrupa'da bölgecilğe doğru evrilmesidir. İlgili yazında bölgeselleşme ile başlayan politikanın herhangi bir ülkeye

¹⁶⁹ Claire Barthélémy, doktora tezinde, siyasal bölgeselleşmeyi kurumsal bölgecilik olarak tanımlamaktadır. Claire Barthélémy, *Régionalisme Institutionnel en Europe*, L'Harmattan, Paris, 2009.

girdikten sonra, bölgesel özerkliği ve bölgeye ait farklı talepleri ittiği yönünde bir iddia vardır.

1. Yönetmel Bölgeselleşme

Devlet tarafından sınırlı bir yönetmel özerklikle, bölgesel ekonomik kalkınmayı yönlendirecek ve yerel yönetimlerin hareketlendirilmesini içerecen yönetmel süreç yönetmel bölgeselleşme olarak tanımlanabilir.

Yönetmel bölgeselleşmeye en önemli örnek olarak Fransa verilebilir. Fransa’da, bölgeselleşme öncelikle yönetmel bir süreç olarak başlamış ve tanımlanmıştır. Bölge valilerinin oluşturulması ve merkezi düzeyde planlama birimlerinin kurulması (DATAR -Delegation a L’Aménagement du Territoire et A l’Action Régionale), yönetmel bölgeselleşmenin ilk adımlarıdır. DATAR, mekân (alan) düzenlemesi politikasını uygulamakla görevli Bakanlıklararası bir örgüt olarak kurulmuştur. 1954 yılında kurulan Comité d’expansion Economique’in yerine 1963 yılında kurulmuştur. Öncelikle 1967’ye kadar doğrudan Başbakan’a bağlı, 1967-72 arasında ise Plan ve Alan Düzenlemesi Bakanlığı’na bağlanmıştır. Daha sonra sırasıyla Bayındırlık, İçişleri Bakanlıklarına bağlanmıştır.¹⁷⁰ 2005-2009 yılları arasında adını DIACT (Délégation interministérielle à l’aménagement et à la compétitivité des territoires) yapan kurum, 15 Aralık 2009’da tekrar eski adını almıştır.¹⁷¹ Fransa’nın politikası halen ekonomik kalkınmanın devlet tarafından desteklenmesi yönündedir.

İngiltere ise İskoçya ve Galler’in *devolution* reformundan önemli ölçüde ayrılmaktadır. 1994’de 9 bölgesel büronun oluşturulması ile başlayan süreç, 1999 Nisan ayında 9 bölge kalkınma ajansının kurulmasıyla devam etmiştir. 1998 tarihli BKA yasası ile yönetmel bölgeselleşmenin önemli bir adımı atılmıştır. Portekiz’de “bölge yönetimlerinin” oluşturulmasına yönelik çalışmalar, 8 Kasım 1998 referandumuyla red edilmiştir. Daha sonra 5 bölgesel eşgüdüm komisyonu (CCR) oluşturulmuştur.

¹⁷⁰ Joseph Comby, “Délégation à L’Aménagement du Territoire et A l’Action Régionale (D.A.T.A.R.),”, *Mémento D’Urbanisme*, Centre de Recherche d’Urbanisme, Paris, 1977, s.167-168; Décret no.63-112 du 14-2-1963; Institutions de la D.A.T.A.R.

¹⁷¹ Décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale, JO, no. 0290 du 15 décembre 2009, s. 21584.

ODA ülkelerinde de yönetsel bölgeselleşme ülkelerin pek çoğunun gerçekliği olmuştur. Buradaki temel nokta, bu ülkelerin AB'ye üyelik için yönetsel bölgeselleşme sürecine girmeleridir. Bu ülkeler, Estonya, Litvanya, Slovenya, Bulgaristan ve Slovakya'dır.

Marcou'ya göre, yönetsel bölgeselleşme sürecindeki ülkeler üzerine bazı genellemeler yapmak mümkün görünmektedir. Buna göre, bu ülkelerdeki yerel yönetim geleneği ve yerel yönetim yapıları her zaman zayıf değildir. Yönetsel bölgeselleşme olmasının nedeni yerel yönetimlerin güçsüzlüğü de değildir. İngiltere, Portekiz ve Bulgaristan'ın yerel yönetimleri tarihsel olarak güçlü birimlerdir. İkinci olarak, yönetsel bölgeselleşme, genelde, bölgesel ekonomik kalkınma hedefine odaklıdır. Bu da diğer bazı yönetsel faaliyetlerin yetki genişliği çerçevesinde şekillenmesiyle mümkün olabilir. Üçüncü olarak, yönetsel bölgeselleşme, farklı düzeylerde farklı kurumlar, mekanizmalar içeren ve merkezi yönetim tarafından kontrol edilen bir süreçtir. Dördüncü olarak, yönetsel bölgeselleşme, Avrupa'nın bölge politikasına uyum için ve bunu uygulamak için kurulmuştur. Bunu ODA ülkelerinin yanında Portekiz ve Yunanistan deneyimi de bize göstermektedir.

AB üyeliği stratejisi, özellikle ODA ülkelerinde bu süreci anlamının temelidir. ODA ülkeleri içinde bölge düzeyi farklı anayasal düzeylerde tanımlanmıştır. Macaristan Anayasası yerel yönetimlerin haklarını, başkent, city districts, belediyeler ve counties'ler (comitat) olarak garanti altına alır (41. mad). 1997 tarihli Polonya Anayasası bölgelerin yasayla oluşturulacağını belirlerken, bölgeler Anayasal olarak tanınmamıştır. (164. madde) Slovakya'da ise 23 Şubat 2001'deki Anayasa değişikliği özerk yerel yönetimleri oluşturmuşsa da (64. madde) bölge kavramı Anayasal değildir. Sadece Ukrayna'nın 1996 Anayasasında bölgelere ilişkin (oblasty) ilke ve Kırım Cumhuriyeti'ne ilişkin ayrı bir düzenleme söz konusudur. Ancak Ukrayna'nın durumunda bir yandan bölge yerel yönetim sisteminin hem parçası hem de sınırlı yetkileri ile çelişkili bir yapıdadır (m. 140 ve 118).¹⁷²

¹⁷² G. Marcou, "Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective", s.14.

2. Yerel Yönetimler Aracılığıyla Bölgeselleşme

Bölgeselleşme kimi zaman, var olan yerel yönetimler aracılığıyla da gerçekleşebilir. Yerel yönetimlerin bazı yeni yetkilerle güçlendirilmesi veya aralarında birlikler (işbirlikleri) kurarak faaliyet alanlarını genişletmeleri aracılığıyla bölgeselleşme öngörülmektedir.

Yerel yönetimler üzerinden yapılan bölgeselleşmede pek çok biçim bir arada görülebilmektedir. En yaygın rastlanılan tip, yerel yönetim birlikleridir. Buradaki sınırlar, var olan yerel yönetimlerin sınırları olup, bölgeselleşmenin belli bir türüdür. İkinci olarak, yerel yönetimler arasındaki birlikle ve kentler arası birlikler bölgeselleşmenin bazı işlevlerini taşıyabilir. Üçüncü olarak, var olan yerel yönetimler üzerinden yapılan bölgeselleşme bir araya getirdiği yerel yönetimlerin kaynakları sınırlıdır. Yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilen bölgeselleşme bu nedenle sınırlı bir bölgeselleşmedir.

Bu türden bir bölgeselleşme, yerleşmiş birimler ve kurumlar aracılığıyla gerçekleşmektedir. AB’de bu türden bir bölgeselleşmenin oldukça sık rastlanan bir yapıdır. Almanya, Danimarka, Finlandiya, İrlanda, Macaristan, Romanya gibi ülkelerde yerel yönetim birimleri aralarında kurdukları birlikler aracılığıyla bölgeselleşme politikasının taşıyıcılarıdır.

Almanya’da Land’lar içinde, yerel yönetimler arasındaki işbirlikleri aracılığıyla bölgeselleşme yaşanmıştır. İlki toplu sendika bölgeleri, ikincisi bölgesel planlama düzeyinde gerçekleşmiştir. İrlanda ve Finlandiya’da da tüm ülkede yerel yönetim birimleri arasında işbirliğine dayalı bir bölgeselleşme söz konusu olmuştur. İrlanda’da 8 bölgesel birim 1994’de oluşturulmuş. Finlandiya’da 20 bölge meclisi, aynı toprakta 1994 sayılı yasanın uygulanması için çalışmışlardır. Bunlar yeni bir tür yerel yönetim yaratmadan birlikler aracılığıyla bölgeselleşme sağlamışlardır.

Portekiz’de, yönetsel bölgeselleşmenin yanında, ülkede birlikler aracılığıyla da bölgeselleşme söz konusudur. Bunun yanında Lizbon ve Porto metropoliten alan yönetiminde yapılan yeniden düzenlemeler buna örnek verilebilir.

Son olarak, ODA ülkelerinde bu türden bölgeselleşmenin örneklerine pek rastlanmamaktadır.

3. Yönetmel Bölgeselleşmenin Yerelleşmesi

Bu türden bir yapı, var olan yerel yönetim yapılarının üzerinde bölge adıyla bir yapının oluşturulmasıdır. Burada daha önceki yerel yönetimleri kapsayan, onlarla aynı hukuki ve yönetmel statüye sahip, daha çok ekonomik bir perspektifli bir yapının oluşturulmasıdır. Bu yapı anayasal olarak tanınmış bölgelere sahip Fransa ile özdeşleştirilebilir. Portekiz’de bölge yönetimleri referandumunun sonuçsuz kalması da bu türden bir bölgeselleşme örneğidir.

Yönetmel bölgeselleşmenin yerelleşmesinde pek çok farklı bağlamda ve kurumsal yapıda olan bir mekanizma ortaya çıkar. Bölgeler, doğrudan seçilmiş meclisler aracılığıyla gerçekleşmektedir. Buna karşılık, bölgelerin mali özerkliği sınırlandırılmıştır. Örneğin, Fransa’da idari vesayet kaldırıldıktan ve 2003 Anayasa değişikliklerinden sonra yönetmel bölgeselleşme yerelleştirilmiş, siyasal bölgeselleşmeye yakınlaşmıştır.

4. Siyasal Bölgeselleşme

İdealize edilmiş olan bu modelin, altında bölgesel özerklik fikri yatmaktadır. Siyasal bölgeselleşmede amaç bölgesel özerkliktir. Genelde, bölgesel özerklik ile siyasal bölgeselleşme eşanlamlıdır.

Yönetmel bölgeselleşmenin yerelleşmesinden farklı olarak bu yapı devletin çekirdeğinin değişimini Anayasal güvencelerle sağlar. Burada Anayasa’da öngörülen bölge meclislerine yasama yetkisi ve daha geniş yetkiler verilir.

İtalya, İspanya ve Belçika bu modelin temsilcisidirler. Bunun yanında bazı ülkeler, ülkelerinin bir kısmında bu türden bir uygulama yürütebilirler. Birleşik Krallık ve Portekiz buna örnektir. Buradaki önemli ayrım, federal devlet ile siyasal bölgeselleşme arasındadır. Bölgeselleşmenin, federal devlet ile temel farkı, yetkiler ve kurumlar arasındaki asimetridir. Federal devlet üye devletler arasında ilişki, eşitlik ilkesine dayanır. Siyasal bölgeselleşme de ise ülkenin içinde farklı siyasal/yönetmel talepler karşılanabilir. İskoçya, kendine ait bir hukuk ve yönetim sistemi ile buna örnek verilebilir. Son olarak, siyasal bölgeselleşme ülkenin bir parçasını etki altına aldığı zaman, tüm ülkeyi de etkiler. İtalyan bölgeselleşmesinin tarihçesi bunun en önemli kanıtıdır.

Siyasal bölgeselleşme, farklı etnik, kültürel, dilsel topluluk ya da birimlerin tanınması ve bunlar adına daha geniş özerklik talebi, bu bölgelerin de kendilerini bir kimlik aracılığıyla ifade ettikleri durumda kurumsal bölgecilik anlamına gelir. Bu durum, etnik, kültürel ve dilsel özellikler üzerinden temsil mekanizmalarını geliştirir, bunu ülke düzeyine yayabilir. İspanya’da öncelikle bazı *milliyetlerin* taleplerini karşılamak için tarihsel olarak tanınan bazı yerlere özerklik verildiği hatırlanabilir.

Fransa’da Korsika’ya farklı bir yönetsel uygulamanın söz konusu olması, kurumsal düzeyde farklılaşma yaratsa da devletin yapısına doğrudan etkiye bulunmamıştır. Bunun nedeni, Fransa’nın daha önce de belirtildiği gibi, 19. yüzyıldaki tüm farklılıkları yok etmesidir.

Son olarak, Avrupa Parlamentosu’nun Bölgeselleşme Şartı’ndaki ülkelere önerdiği tanım, siyasal bölgeselleşmedir. Bir başka deyişle, AB kendine en uygun model olarak siyasal bölgeselleşmeyi belirlemiştir.

5. Federe Birimler Aracılığıyla Bölgeselleşme

Federalizm bazı durumlarda ulusal birliği sağlamanın aracı olmuştur. ABD, İsviçre, Almanya federal devlet olarak ulusal birliklerini sağlamışlardır. Bunun yanında SSCB, Yugoslavya ve Çekoslovakya gibi örnekler de bulunmaktadır. Bir federal devlet, içindeki bazı unsurların bölgeci ya da bölgeselleşmeci unsurlardan etkilenmesi durumunda sonuç ülkenin parçalanması olabilmektedir.

Belçika, bölgeci ideolojide olan Flaman Bölgesi talebiyle, ülke federal olmuştur. Ülkedeki federe birimler (Flaman, Walon ve Almanca konuşan kısım) bazı yetkileri Avrupa etkisiyle bölge gibi kullanmaya başlamışlardır. Aynı şekilde, Avusturya ve Almanya’da Land’lar, AB düzleminde bölge gibi hareket etmekte, bu şekilde temsil edilmeyi ve işbirlikleri geliştirmeyi talep etmektedirler.

6. Ayrılıkçılık

Küreselleşme süreciyle birlikte, sanayileşme, Avrupa’nın bütünleşmesi ve kültürel homojenlik karşılıklı geniş bir süreçtir. Ulus devletlerin meşruluğunu sarsıcı olan bu süreç, kültürel, dilsel ve etnik talepleri hareketlendirmiştir. Özellikle refah devletinin yeniden dağıtıcı politikalarının yerine gelen devletin düzenleyici politikaları devletlerin içinde hareketlenmelere engel olamamıştır. Bu bağlamda

Avrupa'nın bölgeleri fikri küçük-etnik bölgelerin federasyonu ve ulus devletlerin çözülmesi süreci gibi fikirler de ortaya atılmıştır.

Avrupa Parlamentosu 1988 tarihli Bölgeselleşme Şartında bölgenin nüfusun dil, kültür, tarihsel gelenek, ekonomik çıkar vb. gibi "ortak özellikler" üzerinden sınırlandırılarak tanımlamıştır.

Avrupa genelinde kimlik politikası, çok az ülkenin gerçekliğidir. Kimlik ve dil konusu, bazı özel düzenlemelerle, siyasal bölgeselleşme olmadan korunabilecek konulardır. Avrupa'nın gelişmiş ülkelerinin de eğilimi bu yöndedir. Eğer bölgeselleşme, etnik, kültürel ve dilsel temelde oluşturulursa bunun devletin bütünlüğünü bozucu etki yaratması muhtemeldir.¹⁷³ İtalya, İngiltere, Bulgaristan, Estonya, Romanya, Slovakya, Slovenya, Birleşik Krallık, Fransa¹⁷⁴ ve Almanya'da¹⁷⁵ bazı yasalar aracılığıyla bazı bölgesel ve dilsel farklılıklar garanti altına alınmıştır.

Belçika'da sorun ayrılıkçı Flaman milliyetçiliğidir. İspanya'daki durum üç adet bölgenin özerkliğe sahip olması sonucunu getirmiştir. İtalya ise içinde bölgesel dilin olmadığı, kuzeyinde Almanca ve Fransızca konuşan küçük bir azınlığın olduğu bir ülkedir. Bu bağlamda İspanya ile İtalyan bölgeselleşmesi birbirinden ayrılır. Birleşik Krallıkta, İskoç ve Galler devolutionunda sadece Galler'in bölgesel dili kabul edilmiştir. Portekiz'de Açores ve Madere adaları dışındaki yerleri kabul etmemektedir.

Ekonomik düzlemde, kalkınma ile bölgeselleşme arasında doğrudan bağ kurmak zordur. Özellikle bölgesel eşitsizlikleri giderici bir bölgeselleşme tipine yazında karşılaşılmamıştır. Diğer yandan yerel kalkınma yerel düzeyde onu sanayi bölgeleri deneyimindeki gibi onu destekleyen bir birim aracılığıyla uygun şekilde çalışır. Burada metropol alanların da o bölgenin kalkınmasına katkısı unutulmamalıdır. Bir yandan kendi başına bölge olan metropoliten alanlar, içinde bulundukları kentleri veya içine aldıkları kentsel alanlardan soyutlanamazlar. İstanbul kenti olmadan

¹⁷³ *a.k.*, s.41.

¹⁷⁴ Haut Rhin, Bas Rhin, Moselle bölgelerinde komünal bir rejim; Korsika'da *CGCT* m.4424, 11-15; Denizaşırı bölgeler m. 4433, 6, 25-30.

¹⁷⁵ Mecklembourg: M.25, Saxe: M.2 ve 6.

İstanbul bölgesi olamayacağı gibi, Münih'siz bir Bavyera, Paris'siz bir İle de France, Barselona'sız Katalan Bölgesi olamaz.

Bölgeselleşme, merkeze karşı bir yerelleşme olabileceği gibi, yerel yönetimlere karşı da bir merkezileşme olabilir. Bu durum, federal devletlerdeki siyasal bölgeselleşmede özellikle karşılaşılan bir durum olmuştur. Buradaki temel nokta, yerel yönetimlerin özerkliği olmalıdır.

Bölgeselleşme ve bölgencilik kimlik meselesini ortaya çıkardığına göre, etnik ve bölgesel hareketlilik ve bölgeselleşmede sadece bunların dikkate alınması sorunludur. Marcou'ya göre, dil üzerinden ayrılan iki topluluk olan wallonlar ve flamanlar, bugün Belçika devletinin geleceğini tehlike altına sokmuşlardır.

Bölgeselleşme ile ilgili en büyük tehlikelerden bir diğeri de mekânın etnisite ile temsili, bir başka deyişle bölgeci/ayrılıkçı taleplerdir. Devletlerin içinde farklı taleplerin ortaya çıkması sonucu ortaya çıkan orantısız/asimetrik bölgeselleşme sorunludur. Topluluk düzeyinde sınırlı da olsa bölgelerin belli konularda temsil edilmesi, bölgesel çıkarlar açısından önemlidir, bu Topluluk düzeyinde destek bölgeci yaklaşımlar açısından sorun teşkil edebilir.

Paradoksal olarak, Avrupa'nın bölgeci ve ayrılıkçı bölgelerinin Avrupa seçimlerinde en az katılımı gösterenler olduğu görünmektedir. Bu bölgelerin Avrupa fikrine inancın sorunlu olduğunu göstermektedir.

Son olarak yazında üzerinde sürekli durulan, özellikle Kuzey ve Güney İtalya'da 1970'lerde tartışılan zengin bölgelerin fakir bölgelerden ayrılması talebidir. Benzer talepler, hatırlanacağı üzere Yugoslavya'nın parçalanmasında ilk olarak en zengin bölge olan Slovenya'dan gelmiştir. Yine Çekoslovakya'nın bölünmesinde zengin taraf olan Çek entelektüellerinin benzer bir tartışma içinde olduklarını biliyoruz. Son olarak dil üzerinden bölünerek; üniterlikten federalliğe geçen Belçika'da son yıllarda ekonomik olarak güçlü Flaman Bölgesi, arkasına önemli bir kamuoyu gücünü alarak Walon Bölgesi'nden özellikle Haziran 2007 seçimlerinden sonra Hükümet kurulması aşamasında ayrılık taleplerini arttırmıştır.¹⁷⁶ Ne var ki bu talepler 2008-2009 iktisadi krizi nedeniyle, zor duruma düşen özellikle Fortis ve Dexia Bankaları'nın varlığının

¹⁷⁶ Evren Madran, "Belçika Çatırıyor", 10.12.2007, <http://www.tumgazeteler.com/?a=2418429>, (8.8.2009).

tehdit altına girmesi ülkenin varlığının yok olması anlamına gelmesi nedeniyle Flamanlar şimdilik ayrılık taleplerinden vazgeçmiş görünmektedirler. Ancak şu kolaylıkla iddia edilebilir ki, Flaman Bölgesinin ve genel olarak Avrupa ekonomisinin yeniden canlanmasıyla birlikte, uzun dönemde benzer talepler tekrar gündeme getirilebilir.

Son olarak, tüm bu gelişmelerin Türkiye’de farklı siyasal çizgide olan çeşitli basın organları ve kamuoyu tarafından takip edilen süreçler olduğu vurgulanmalıdır.

C. Avrupa’nın Bölgeselleşme ve Yerelleşme Politikasına Etkisi

Bu alt bölümde, yukarıda kuramsal bir temele oturtularak sınıflandırılmaya çalışılan, araçları ve aktörleri açıklanan bölge politikasının aday ülkelerde hangi yöntemlerle uygulandığı açıklığı kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Avrupa’dan kendisine yaklaşan ülkelere yönelen normatif etkileri iki ayrı düzlemde ele almak yararlı olacaktır. Bunlar AK ve AB etkileridir. AK’nın temel etki aracı AYYÖŞ’tür. Ülke yerel yönetimlerinin bu metne uymaları istenmektedir.

AB, aday ülkeleri kendi bünyesine katmak için onlara siyasal ve ekonomik koşullar öne sürmektedir. Bu koşullar Kopenhag Kriterleri’nde ilk defa temellendirilmiş¹⁷⁷, bunlar Lizbon Antlaşması’nın 49. maddesi ile değiştirilmiştir.¹⁷⁸ Avrupa’da yerel yönetimlerin genel yapısına bakıldığında, özellikle AB’nin aday ve üye ülkelerin yönetsel yapılarına ilişkin doğrudan değil dolaylı koşullar öne sürdüğü görülmektedir. Dolaylı koşullar, adayların ve üyelerin yönetsel yapılarında AB’nin en temel amaçlarına uygun değişiklikler yapılması yönünde baskılar biçimini almaktadır. AB’nin temel amaçları etrafında bu yapıya uyum için yönetsel yapıda değişiklik yönünde baskılar ortaya çıkarmaktadır.

AK ve AB düzeylerinin etkisi özellikle AYYÖŞ ve Müktesebata uyum açısından incelendiğinde yapının ülke kamu yönetimleri üzerine etkileri daha net ortaya çıkacaktır. Son tahlilde, bu iki etkinin birbirinden çok da ayıramayacağı, pek çok ortak noktası olduğu da görülecektir.

¹⁷⁷ European Council in Copenhagen, *Conclusions of the Presidency*, 21-22 June 1993.

¹⁷⁸ *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, OJ. 2007/C 306/01.

1. Temel Normların Kabulü

Avrupa'nın bütünleşmesi, aday ve üye devletleri bir tür Avrupalılaştırma baskısı altına almaktadır. Özellikle ODA ülkelerinde görüldüğü gibi, AB kendisine yaklaşan aday ülkeler üzerinde Avrupalılaştırma politikasını ve baskısını süreç içinde artırmaktadır.¹⁷⁹

Bu bölümde AK'nın ve AB'nin etkileri ele alınacaktır. AK'nın üye devletleri yerelleşmeye davet ettiği temel metin olan AYYÖŞ, ODA ülkelerinde ve Türkiye'de yerel yönetimler reformu söz konusu olduğunda temel metin olarak kabul görmektedir.

a. Avrupa Konseyi: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

AK'ye üye olan devletler, Konsey'in kuruluş antlaşmasına ve katıldıkları öteki Konsey anlaşmalarına uymakla yükümlüdürler.

AYYÖŞ'ün önsözü yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu varsaymaktadır. Vatandaşların kamu yönetimine katılma hakkının AK'ye üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelere biri olduğu ve bu hakkın en doğrudan kullanım alanının da yerel düzey olduğunu belirtilmektedir. Ayrıca, özerk yerel yönetimlerin korunmasının ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve yönetsel açıdan yerleşmiş bir Avrupa oluşturulmasına önemli bir katkı sağlayacağını ileri sürmektedir. Bunun da karar organlarının demokratik bir şekilde oluşturulmasına, hem sorumlulukları hem de sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerklik tanınmasına bağlı olduğu belirtilmektedir. Şart'ın önsözü Konsey'in ne türden bir yerel yönetim modeli öngördüğünün ve yerel yönetimlerin oluşturulması sürecinde hangi politikaları desteklediğinin açık ifadesidir.

AYYÖŞ'ün belirlenen maddelerinin kabulü zorunlu bunun dışındaki maddeleri ihtiyaridir. Buna göre, AYYÖŞ'ü imzalayacak olan ülkeler birinci bölümdeki 30 fıkradan en az 20 tanesini; bu 20 fıkranın da 10 tanesini 2-11 inci maddelerde belirlenen 14 fıkra arasından seçmek zorunluluğundadır.

¹⁷⁹ Barbara Lippert, Gaby Umbach, *The Pressure of Europeanization*, Nomos, 2005.

AYYÖŞ'ün ne türden bir yerel yönetim modeli önerdiği tartışmalı ve siyasal bir sorundur. Kimi yazarlar bunun özgül bir özerk yerel yönetim modeli öngörmediğini iddia etmektedirler. Bunun kanıtını da farklı Avrupa ülkelerindeki farklı ilke, düzey ve konumlara sahip yerel yönetimlerin temsil edilmesini örnek göstermektedirler. Kimileri ise bu yükümlülüklerin ülkeleri belirli bir modele doğru iten bir yapıda olduğunu iddia etmektedir. Williams-Riquier, Şartı belli bir yerelleşme politikasını destekleyici uluslararası bir hukuki araç olarak tanımlamaktadır.¹⁸⁰ Bunun önemli bir başka göstergesi de 1996 yılında HABITAT II. toplantısında Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanması kararlaştırılan Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanması girişimleridir. 1998'de hazırlanan taslak halen yürürlüğe girememiştir.¹⁸¹

Şart, Türkiye'nin yönetsel yapısıyla uyumlu olduğu varsayımından hareketle 1988 yılında imzalanmıştır. Şartın onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin yasa, 8 Mayıs 1991 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda 3723 sayılı yasa ile kabul edilmiştir.¹⁸² Bakanlar Kurulu, Şartı, sözkonusu yasa uyarınca 6 Ağustos 1992'de 92/3398 sayılı karar ile onaylamıştır.¹⁸³ Şart 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹⁸⁴

Yabancı yazındaki eleştirel duruşa karşılık, Türkiye'de AYYÖŞ'e yönelik olarak, genelde akademik düzeyde eleştirel çalışmaların azlığı dikkat çekicidir. Bu özellikle, tüm yerel yönetim yapısının köklü bir biçimde değiştiği son beş yılda daha net bir biçimde görülmüştür.

Buna karşılık örneğin Fransa Şartı 15 Ekim 1985 tarihinde imzalamış ancak hem kendi yönetsel yapısının Şart'a uygun olmamasından hem de kamuoyunun Şart'a olan eleştirilerinden dolayı uzun süre onaylamamıştır.¹⁸⁵ Fransa'da Şartın onaylanmasına ilişkin yasa tasarısı hakkında Fransız Danıştay'ının 15 Aralık 1991 tarihli kararı, Şart'ın yönetsel yapı ile uyumunun sorunlu olduğu sonucuna, özellikle

¹⁸⁰ Patrice Williams-Riquier, "La Charte Européenne de l'Autonomie Locale: Un Instrument Juridique International Pour La Décentralisation", *RFAP*, No.121-122, 2007, s.191-202.

¹⁸¹ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 2009, s.83-84.

¹⁸² *RG*: 21.5.1991, 20377.

¹⁸³ *RG*: 3.10.1992, 21364.

¹⁸⁴ Türkiye Şart'ın şu maddelerine çekince koymuştur: 2, 3 (1), 3(2), 4(1), 4(2), 4(3), 4(4), 4(5), 5, 6(2), 7(1), 7(2), 8(1), 8(2), 9(1), 9(2), 9(3), 9(5), 9(8), 10(1).

¹⁸⁵ Sénat, *La Charte européenne de l'autonomie locale: une nouvelle chance pour la décentralisation à la française?*, <http://www.senat.fr/ct/ct07-01/ct07-01.pdf>, (6.1.2009).

Şart'ın 4, 7, 9 ve 10. maddelerini gerekçe göstererek varmıştır.¹⁸⁶ Daha sonra Fransa'da Yerelleşme'nin İkinci Aşaması (Acte II de la Décentralisation) olarak adlandırılan reformlar kapsamında ortaya çıkan yasaların, 2003 tarihli Anayasa değişikliklerinin ve bunu izleyen birkaç yasanın yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili maddeleri büyük ölçüde Şart'a uygun olarak hazırlanmıştır.¹⁸⁷ Fransa, Şartı 2006 yılında çıkarılan yasayla onaylanmasını uygun bulmuş ve 2007 yılında çıkarılan kararname ile yayınlamıştır.¹⁸⁸

b. Avrupa Birliği: Üyelik İçin Bölgeselleşme

AB söz konusu olunca, üye ülkelerin yönetsel yapılarına ilişkin herhangi bir şart koşmadığı sıkça ileri sürülen bir savdır. Bu sav, farklı AB üyesi olan değişik yapıdaki ülkeler örnek verilerek meşrulaştırılır. Yanılgı da tam da bu noktada başlar. AB elbette ki kendi üye devletlerine herhangi bir yönetsel mekanizma ya da süreci dayatamaz. Ancak, AB'nin Türkiye gibi aday ülkeler üzerinde belirli şartların uygulanması sonucunda dolaylı olarak yönetsel mekanizmaların kurulmasını desteklediğide açıktır.

Akdoğan, çalışmasında, “Birliğin üye ve aday ülkelerde kamu yönetimi yapılanmasına ilişkin resmi bir müktesebatın bulunmadığı son dönemde Avrupa İdari Alanı tartışmaları çerçevesinde belirlenen birtakım idari ilkelerin normatif nitelikte ve bağlayıcı olmadığı” savını ileri sürmektedir.¹⁸⁹ Benzer biçimde, Şener'e göre de AB ülkelerinde tek bir kamu yönetimi modeli yoktur, bu türden bir modelin olması

¹⁸⁶ “L'examen attentif des stipulations de la charte -a-t-il précisé- fait, en effet, apparaître que celle-ci comporte en réalité soit des ambiguïtés qui seront source de revendications inutiles, voire de contentieux avec tous les aléas que celui-ci suscite en longue période, soit des règles différentes de celles qui régissent actuellement les collectivités locales, ce qui implique des modifications aux textes en vigueur, alors qu'aucune nécessité ne justifie ces modifications”. *a.k.*

¹⁸⁷ Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et notamment son volet relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux largement inspiré, au demeurant, par des propositions d'origine sénatoriale; La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République; Loi organique du 29 juillet 2004 prise en application du nouvel article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales; Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹⁸⁸ Loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, OJ: 11.7.2006, S. 10335; Le décret n° 2007-679 du 3 mai 2007 portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, OJ: 5.5.2007.

¹⁸⁹ Argun Akdoğan, *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği*, TODAİE, Ankara, 2008, s.5.

mümkün de değildir.¹⁹⁰ Yine Şener, Macaristan ile Türkiye'deki kamu yönetimleri reformlarını karşılaştırarak, AB'nin ülke kamu yönetimleri reformu konusunda somut bir model ortaya koymadığını iddia etmektedir.¹⁹¹

AB mevzuatını ulusal yasalara aktarmak ve bunları uygulayacak yapıları kurmakla aday ülkeler yükümlüdür. Kısaca ülkeler AB Üyelik ölçütlerini yerine getirmek zorundadırlar. Ayrıca, aday ülkeler yaptıkları reformlar çerçevesinde değerlendirilecektir. Bu da Avrupa Komisyonu aracılığıyla gerçekleşmektedir. Buna göre Komisyon, Bakanlar Konseyi'nin yönlendirmesiyle, katılım ortaklığı belgeleri, strateji belgeleri, ilerleme raporları gibi araçlarla ülkelerdeki durumu izlemekte ve değerlendirmektedir. Komisyon, Avrupalılaştırma yolundaki sorunları ilgili raporlar aracılığıyla değerlendirmekte ve önerilerde bulunmaktadır.¹⁹² 1999 yılında yayınlanan OECD SIGMA'nın *Kamu Yönetimi İçin Avrupa İlkeleri Raporu'na* göre¹⁹³ Komisyon'un değerlendirme ölçütleri Müktesebata uygulayacak yönetsel yapılar anlamında değerlendirildiği için, ilerlemenin yönetsel standartlara bağlandığını göstermesi bakımından önemlidir.

SIGMA'nın Raporu ile daha önce açıklanan AB'nin yönetim ilkeleri (Beyaz Kitap) AB'nin yönetsel kurallarını net bir biçimde tanımlamaktadır. Aday ülkelere yönetsel kapasitelerini bu kurallara uydurmaları istenmektedir. ODA ülkelerinde Avrupalılaştırma üzerine yapılan çalışmalarda, adaylık sürecinde ülkelerin yönetsel yapılarını değiştirmeye zorlandıkları belirlenmiştir. İlk adımda AB ile ilişkileri her düzeyde yönetecek yapıların kurulması istenmektedir. Bu yapılar daha sonra başka yapıları ve politikaları beraberinde getirecek böylece var olan yönetim yapısı içinde süreç içinde değiştirilmiş olacaktır.

Avrupalılaştırma süreçlerinin en net izlenebileceği alan Topluluğun bölge politikasıdır. Avrupalılaştırma için bölgeselleştirme temel koşul olarak sunulmaktadır.

¹⁹⁰ H. Engin Şener, "AB Neoliberalizm ve İdari Reform", *Memleket Siyaset Yönetim*, No.7, 2008, s.122.

¹⁹¹ H. Engin Şener, *Public Administration Reform In The Context Of The European Union Enlargement Process: The Hungarian And Turkish Cases*, ODTU Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2008, s.281-284.

¹⁹² H. Grabbe, "How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity", *Journal of European Public Policy*, (8)6, December, 2001, s.1013-1031.

¹⁹³ OECD, SIGMA, *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No.27, 1999, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>, (16.10.2009).

Aday ülkelerin Avrupalılaşıma süreçleri en açık biçimde bölge politikası düzleminde gözlenmektedir.

i. NUTS Hiyerarşisi

AB'ne aday ve üye ülkelerin AB fonlarından beslenebilmeleri için, AB düzleminde her bölgenin karşılaştırılabilir-birörnek nitelikte verilere sahip olması gerekliliği doğmuştur. Bu gereklilik, Topluluğun bölge politikasının işleyişinin arka planını oluşturmaktadır.

AB'nin bölge politikası, istatistikî bölge birimleri hiyerarşisine dayanmaktadır. AB, bu birimler üzerinden bölgesel kalkınma desteklerini tanımlamaktadır. Avrupa İstatistik Enstitüsü (EUROSTAT) tarafından bu hiyerarşi, ikisi yerel, üçü de bölgesel olmak üzere beş düzey olarak tanımlanmıştır. Bunlar, coğrafi olarak büyükten küçüğe doğru, NUTS I, NUTS II, NUTS III, LAU I (NUTS IV), LAU II (NUTS V) olarak tanımlanmıştır. NUTS, bölgesel düzeyi, LAU (Yerel Yönetim Birimi - Local Administration Unit)¹⁹⁴ ise yerel düzeyleri tanımlamak için geliştirilmiştir.

Bölgesel düzeylerden biri olan NUTS I, ülkelerin büyüklüklerine göre, bazen büyük bölgeleri bazen de küçük devletleri kapsamaktadır. ODA ülkeleri genel olarak NUTS I düzeyidir. Bazı durumlarda, kimi bölgeler NUTS II hem de NUTS I'e karşılık olarak gelebilmektedir. NUTS II, NUTS I'e göre daha küçük bölgeleri kapsamaktadır.

EUROSTAT, NUTS istatistik sisteminin 30 yıllık bir geçmişi olduğunu iddia etmektedir.¹⁹⁵ Buna göre, bu süre zarfında NUTS'un uygulanması üye devletler ile EUROSTAT arasındaki "centilmenlik antlaşması" ile sağlanmıştır.¹⁹⁶ 1988 yılından itibaren Topluluk programlarında kullanılan sınıflandırmadır.¹⁹⁷ NUTS sistemi 1988'den beri hukuki olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, NUTS'a 1988 tarihli

¹⁹⁴ 1990'lara kadar NUTS sadece üç düzey olarak tanımlanmaktaydı. Dağlık tarımsal alanlar veya tarıma elverişsiz alanlar gibi yerel düzeyde istatistik ihtiyacı duyulan yerler için 11 Temmuz 2003 tarihinde NUTS sistemi beş düzeye çıkarılmıştır. EUROSTAT, *Statistiques régionales et urbaines européennes, Guide de référence*, Luxembourg, 2005, s.6.

¹⁹⁵ Introduction to the NUTS and the Statistical regions of Europe, http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introduction_regions_en.html#foot1, (8.8.2009).

¹⁹⁶ European regional and urban statistics (2007 Edition), <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-RA-07-005-EN.pdf>, (8.8.2009).

¹⁹⁷ Council Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds: O.J. L 185 of 15 July 1988.

Topluluk Yapısal Fon Tüzüğü atf yapmış daha sonra 21 Haziran 1999 tarih ve 1260/1999 sayılı Konsey Tüzüğü'nün önsözünün 12. maddesinde tanımlanmıştır.¹⁹⁸

NUTS sisteminin AB Hukukundaki varlığı 21 Haziran 2003 tarihinde yayınlanan 1059/2003 sayılı NUTS Tüzüğü¹⁹⁹ ile belirgin bir çerçeveye oturtulmuştur. Buna göre, “istatistiki bölge birimleri” nin oluşturulmasının amacı Birliğin iç pazarının işlevselliği açısından karşılaştırılabilir düzeyde verilerin toplanması olarak belirlenmiştir (madde 1). Kurulacak NUTS yapısının üye devletlerin mevcut idari yapısına dayanacağı (madde 3) ve ülkelerin mevcut siyasi, idari ve kurumsal yapısına uyulacağı hükme bağlanmıştır (madde 10).

AB içinde NUTS'ların oluşturulması talep eden EUROSTAT tarafından bölgelerin belirlenmesinde coğrafi ve sosyo-ekonomik ölçütleri dikkate alan bir yapının kurulmasını bölge politikasının gerekleri nedeniyle işlevsel anlamda talep edilmektedir.²⁰⁰ ODA ülkeleri de bu bağlamda NUTS sistemini benimsemişler, bu ülkelerin büyüklüklerinin birbirine benzemesi nedeniyle bölgesel istatistikler, ODA ülkeleri ve onların bölgelerine ilişkin karşılaştırılabilir veriler sunması bakımından çok önemli olmuştur.

Türkiye, NUTS'ları 2002 yılında oluşturmuştur. Türkiye ile üyelik süreci açısından karşılaştırılabilir bir ülke olan Hırvatistan'ın NUTS sistemini 2007 yılında kabul ettiği bilinmektedir.²⁰¹

NUTS'un oluşturulmasının nedeni, bölge politikasında yapısal fonların dağıtılmasındaki temel değişkenlerin bunun üzerine kurulmuş olmasından ileri gelmektedir.²⁰² Yapısal uyum tüzüğü'nün gereği olarak geri kalmış bölgelerde yapısal

¹⁹⁸ G. Marcou, *Les Structures Régionales Dans Les Pays Candidats et Leur Compatibilité, Avec Les Fonds Structurels (Europe Centrale et Orientale)*, s.16. Önsözün 12. maddesi şu şekildedir. “il ya lieu de baser l'identification des régions et zones prioritaires au niveau communautaire sur le système commun de classification des régions, dénomé “nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS)”.

¹⁹⁹ EC Regulation, No 1059/2003 of The European Parliament And of The Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).

²⁰⁰ G. Marcou, “Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective”, s.20-21.

²⁰¹ European Regional and Urban Statistics (2007 Edition), <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-RA-07-005-EN.pdf>, s.19, (8.8.2009).

²⁰² G. Marcou, “Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective”, s.20.

uyum aracılığıyla ekonomik kalkınmayı desteklemektedirler. Bu da NUTS II düzeyindeki GSMH'nın %75'nin altındaki yerlerdir.

NUTS'lar karşılaştırılabilir istatistikî verilere ulaşmak için Birliğin bölge politikası doğrultusunda ortaya çıkmıştır. Burada önemli olan bölgesel programları uygulayacak ve oluşturacak birimlerin doğrudan Birlik hukuku tarafından belirlenmemiş olmasıdır. Diğer zorunluluklar, yerel yönetimler ve diğer paydaşların etkin programlama; uygun projeleri seçme ve değerlendirme ve fon yönetimini en iyi biçimde yerine getirmelerine bağlıdır.²⁰³

NUTS II düzeyi karşılaştırmalı olarak nasıl bir düzeydir? Burada Batı Avrupa ile ODA ülkeleri arasında bir ayırım yapmak gerekir. Batı Avrupa'da, NUTS II düzeyi, var olan ülkesel bölünmelere göre belirlenmiş ve zamanla gözden geçirilmiştir. ODA ülkelerinde ise önce NUTS'lar oluşturulmuş, daha sonra bu düzeylerdeki mekanizmayı yönetecek yönetsel bölünmeler veya yapılar oluşturulmuştur.²⁰⁴ Bu anlamda, NUTS gerçekliği Avrupa'nın gelişmiş ve az gelişmiş coğrafyaları için farklı anlama sahiptir.

ii. Orta Düzey Birimler Olarak Bölgeler

ODA ülkeleri, kamu yönetimlerinin Avrupalılaşması süreçlerinde, yapısal fonlardan yararlanmak için yönetsel yapılarını değiştirmişlerdir. Bu değişikliği açıklayabilmek için, bölgeselleşme politikası için gerekli olan orta düzey bölgeler tanımını açıklığa kavuşturmak gerekir.

Bilindiği gibi, AB hukuku'nda bağlayıcı bir "bölge" tanımı yoktur. Buna karşılık yapısal fonların dağıtımı için "bölgesel otorite" göndermek de bulunur. Böylelikle, bölgesel otoriteler dolaylı olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü gibi, farklı yönetsel ve siyasal gerçekliklerin içinde bir örnek bölge tanımı yapılması mümkün olmadığından, bölgesel otorite, fonları yönetecek birim olarak kabul edilmiştir. Yapısal fon yönetiminin gereklerine yanıt verebilmek için pratik olarak istatistikî bölgeler, bölgesel otoritenin temel unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir.

²⁰³ G. Marcou, "Local Democracy in Stability Pact Countries since the Zagreb Conference", Effective Democratic Governance at Local, and Regional Level, Local Government and Public Service Initiative and Policy Association For An Open Society, The Council of Europe, 2007, s.20.

²⁰⁴ G. Marcou, "Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective", s.19.

Tüm aday ülkeler, yönetsel yapılarını yapısal fonların yönetimi için değiştirmek zorunda kalmışlardır. Bunun için NUTS II düzeyi programlama koşullarına en uygun birim olarak düşünülmüştür. Bu değişim sürecinde AB'nin çeşitli mekanizmaları aracılığıyla bu uyum süreci gerçekleşmiştir.²⁰⁵

Bu AB'nin hukuki açıdan aday ülkelere koyduğu bir gerekliliktir. Özellikle 2004 yılında AB'ye üye olan ODA ülkeleri düşünüldüğünde iki önemli tüzük bu ülkelerin yönetsel yapılarını ve bölge politikalarını Avrupalılaştırmıştır: Bunlar, yapısal fon tüzüğü²⁰⁶ ve onun uygulama tüzüğüdür²⁰⁷.

1260 sayılı Tüzüğün önsözüne bakıldığında, buradaki bölge bir kamu kurumu, otoritesi ya da yerel yönetim birimi olarak değil, sosyo-ekonomik bir mekân olarak tanımlanmıştır. 1260 sayılı tüzüğün 3/1. maddesinde NUTS II bölgelerinden son 3 yılda GSYİH'da Topluluk ortalamasının % 75'inin altındaki yerlerin dikkate alınacağı belirlenmiştir. Burada tüzük, yapısal fon mantığı gereğince, iktisadi bir ölçüt ile bölge tanımını tamamlamıştır.

Orta düzey birimler olarak bölgelerin özellikle ODA ülkelerindeki farklılığını da ortaya koymak gerekir.²⁰⁸ Daha genel olarak, ODA ülkelerinde, orta düzeyin işlevleri ülkenin büyüklüğüne ve mekânsal özelliklere göre değişmektedir. Mekânsal ve yönetsel tercihler de orta düzey birimler olarak bölgelerin ülke içinde ne türden bir yapı olarak ortaya çıkacağını belirlemektedir.

ODA ülkelerine bakıldığında, orta düzey birim olarak bölgelerde, üç tür eğilim gözlemlenmektedir: Bunlar bölgesel kalkınma politikasını uygulayacak ajans tipi yapılar, özerk yerel yönetimler veya merkeze yetki genişliği ile bağlı yapılar olarak sınıflandırılabilir.²⁰⁹ ODA ülkeleri Avrupa'nın 2004 yılından önceki 15 üye ülkesine kıyasla AB baskısıyla orta düzey birimler olarak bölgeleri tanımlamışlardır.

Litvanya 1995, Polonya 1998, Çek Cumhuriyeti 2000, Slovakya 2001 yıllarında yerel yönetimlerinde reform yapmak suretiyle bunu gerçekleştirmişlerdir. ODA ülkeleri, kendi yerel yönetimlerinin yapılarına göre, orta düzey birimleri farklı olarak

²⁰⁵ G. Marcou, *Les Structures Régionales Dans Les Pays Candidats et Leur Compatibilité, Avec Les Fonds Structurels (Europe Centrale et Orientale)*, Rapport final, Luxembourg, 2002, s.1.

²⁰⁶ 1260/1999 Sayılı Tüzük.

²⁰⁷ Règlement d'application de la Commission 438/2001.

²⁰⁸ G. Marcou, "Local Democracy in Stability Pact Countries since the Zagreb Conference", s.18-19.

²⁰⁹ *a.k.*, s.20.

tanımlamışlardır. Bunların içinden, özellikle Türkiye gibi, BKA üzerinden bunu tanımlayan ülkelerdeki yönetsel ve siyasal durum birbirinden çok farklıdır.

Macaristan'da her büyük bölgede ve ilde BKA bulunmaktadır. BKA'lar, yönetsel birim olan bölgeler ve kalkınma birliklerinin desteğiyle kurulmuşlardır. Slovakya'da, 1997'de kurulan BKA'lar, ülkede bölge politikasının oluşturulmaması nedeniyle 2001 yılında tekrar kurulmuştur. Halen de orta düzey birimler olarak işlev görmektedirler. Litvanya'da BKA'lar tamamen özel sektör kuruluşları olarak kurulmuşlardır. Polonya'da her voyvodalıkta BKA'lar kurulmuştur. Ukrayna'da da BKA'lar önemli araçlar olarak seçilmiş ve uygulanmaktadırlar. 1999 yılında kurulan BKA'lar her bölgede kurulmuştur. Bunun dışında, Arnavutluk, Bosna Hersek, Moldova ve Sırbistan'da orta düzey AB aracılığıyla oluşturulmuştur.

1260 sayılı Tüzükte genel olarak, ülkelerin yönetsel örgütlenmelerini düzenleyen yapı, *eşortaklık ilkesi* (partnership principle (ing.), principe de partenariat (fr.)) etrafında tanımlanmıştır. Delmartino'ya göre eşortaklık ilkesi iyi yönetim anlamına gelir. Bu bağlamda bölge politikasını Avrupalılaştıran, kurumsallaştıran çok düzeyli yönetişimin ifadesidir.²¹⁰ 2007-2013 dönemi için hazırlanan Yapısal Fon Tüzüğü yukarıda ODA ülkeleri bağlamında tanımlanmaya çalışılan eşortaklık ilkesini daha ayrıntılı olarak tanımlamıştır.

iii. Eşortaklık İlkesi ve Anlamı

Yapısal fonlara ilişkin çerçeve tüzük, yapısal fonların hazırlanması, programlanması, fon sağlanması ve müdahalelerin izlenmesi amacıyla “eşortaklık” ilkesini ön plana çıkarmaktadır. Bu kapsamda, 1999 tarihli 1260 sayılı²¹¹ Yapısal Fon Tüzüğü hazırlanmıştır. Daha sonra, 2007-2013 dönemi için, 1260 sayılı Tüzüğün eşortaklık ile ilgili hükümlerini büyük ölçüde koruyan, 1083 sayılı Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Uyum Fonu konusunda genel hükümleri içeren Yapısal Fon Tüzüğü hazırlanmıştır.²¹² Burada bu iki Tüzüğün eşortaklık konusundaki hükümleri mercek altına alınacaktır.

²¹⁰ Frank Delmartino, “The Partnership Principle and Regional Policy”, COR Papers, <http://www.cor.europa.eu>, (9.10.2009), s.1-3.

²¹¹ Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ: 26.6.1999, L.161/1

²¹² Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, OJ: 31.7.2006, L 210/25.

1260 sayılı Tüzüğün 8. maddesine göre, eşortaklık, Komisyon, üye devlet ve üye devlet tarafından görevlendirilen kurum ve kuruluşlar arasında ulusal normlar ve mevcut uygulamalar kapsamında bir anlaşma olarak tanımlanmaktadır.

Kısaca, eşortaklık, üye devletin belirlediği birimlerle Avrupa Komisyonu arasındadır. Görevlendirilenler arasında en önemli aktörler, yerel ve bölgesel yönetimlerdir. İlke gereğince taraflar, ortak bir amacı, yani fonların hazırlanması, finansmanı, izlenmesi ve değerlendirmesi süreçlerini içeren bir anlaşma yapmaktadırlar.

1260 sayılı Tüzüğün 8. maddesi eşortaklık kavramını ve onun etrafında şekillenen mekanizmayı net bir biçimde açıklar. Buna göre üye devletler Avrupa Komisyonu ile eşortaklık kurmak zorundadırlar. Bu ortaklığın kurulması mevcut ulusal kurallar ve uygulamalar dahilinde gerçekleştirilmektedir. Ancak burada merkezi yönetimin vesayetindeki yönetsel birimler eşortak olarak kabul edilmemektedir.

Tüzüğün özetinin 35. paragrafında üye devletler tarafından fonların uygulanmasını yerelleştirilmesini düzenlemektedir.²¹³ Buradaki, uygulamanın yerelleştirilmesinden anlaşılan fon mekanizmasının yönetimi otoritesinin belirlenmesi ve proje uygulamalarının izlenmesidir.

Son bölümde Türkiye uygulamasında ayrıntılı göreceğimiz, yerleşmiş fon yönteminin yanında, *subsidiarite ilkesinin* de uygulanması her ülkenin kendi özelliklerine göre üye ülkenin sorumluluğundaki mekânsal birimlerde gerçekleşir (m.8/3).²¹⁴

Üye devlet tarafından belirlenen otorite ve birimler Komisyon'un eşortakları olarak tanımlanmışlardır. Bölgesel otoriteler ise, 8. maddede yer alan belirlenmiş otoritelerden çok seçilmişlerdir. Devlet, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde en temsil edilebilir olandır. Programlamanın her farklı aşamasında ulus devlet, kendi ortaklarını belirleyebilmektedir.

²¹³ “la mise en œuvre décentralisée des actions des Fonds structurels par les Etats membres”.

²¹⁴ “en application du principe de subsidiarité, la mise en œuvre des interventions relève de la responsabilité des Etats membres au niveau territorial approprié en fonction de la situation spécifique de chaque Etat membre...”.

Sonuçta 1260 sayılı Tüzüğün sekizinci maddesinden, 1. fıkrası eşortaklık ilkesinin nasıl örgütlenmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu örgütlenme, devletlerin yapısal fonların uygulanması konusunda bir zorunluluğu olarak belirlenmiştir. Eşortaklık ilkesi, devletin ulusal ve pratik kurallarına girmektedir. Eşortaklık kavramı birbirinden ayrı, bölgesel ve yerel birimlerin olması gerektiğini ve bölgesel yönetimlere referans devletin iç işleyişi dışındadır. Müdahalelerin olacağı teritoryal seçim ve bölge birimlerinin doğası ulusal kurallara karşılık gelmektedir.²¹⁵

1260 sayılı Tüzük programlama ile ilgili her düzeyde oluşacak işbirliğini tanımlamaktadır. Hazırlık, finansman ve değerlendirme (8.2.). Tüzük her üye devlete her operasyonel program, her farklı programlama dokümanı için tek bir yönetim otoritesi tanımlamasını öngörmektedir. Bu yönetim otoritesinin devlet tarafından belirleneceği tanımlanmıştır (m.9)

Söz konusu otorite yönetimin etkinliği ve düzenlemesinden sorumludur. Buradaki yönetim otoritesi, Komisyonun rızası ve antlaşmasıyla girişimin bir kısmını orta düzey birimlerle birlikte yapabilir. Bu orta düzey yapılar, yerel yönetim birimi, kalkınma birliği, bölge kalkınma ajansı veya sivil toplum örgütü olabilir. (m. 9 ve 27) Ayrıca, devlet, bir ödeme otoritesi (yerel, ulusal ya da bölgesel) tanımlamalı, her programın uygulanmasını izlemek için izleme ve değerlendirme sistemi kurmalıdır.

1261 sayılı tüzük ise fonların yerel kalkınma yönünde kullanılması gerektiğini belirtmektedir. Bu da sınırötesi, bölgelerarası, ulusötesi işbirliği programlarını gerçekleştirme imkânını vermektedir.

2007-2013 AB'nin bölge politikası dönemi için uygulamaya sokulan 1083 sayılı Tüzük yürürlükten kaldırılan 1260 sayılı Tüzüğün 8. maddesindeki eşortaklık tanımını geliştirmektedir. 1083 sayılı Tüzüğün 11. maddesine göre, fonların hedefleri Komisyon ile üye devlet arasındaki eşortaklık ilkesine göre izlenecektir. Buna göre her üye devlet, geçerli olan her yerde ve mevcut ulusal kural ve uygulamalara uygun olarak, aşağıda örneklenen yetkili kurumlar ile kuruluşlar arasından eşortak olacakları belirleyecektir. Eşortak olacak birimler genel olarak bölgesel, yerel, kentsel otoriteler; ekonomik ve sosyal aktörler; sivil toplum kuruluşları arasından seçilmektedir. Bu kapsamda eşortaklık, üye devletlerin iç hukukuna uygun olarak

²¹⁵ G. Marcou, *Les Structures Régionales Dans Les Pays Candidats et Leur Compatibilité, Avec Les Fonds Structurels (Europe Centrale et Orientale)*, s.3.

özellikle bölgesel ve yerel yönetimlerin/kurumların katılımına yönelik düzenlemelerle güçlendirilmelidir. Eşortaklık, ilgili programların hazırlanmasını, uygulanmasını, izlenmesini ve değerlendirilmesini kapsar. Buna göre üye devletler, uygun olan hallerde, her bir aşama için belirlenmiş zaman sınırı içinde, ilgili her bir eşortağı ve özellikle de bölgeleri, programlamanın farklı aşamalarına dahil eder.²¹⁶

Ayrıca, 1083 sayılı Tüzüğün getirdiği bir yenilik olarak da, sivil toplum kuruluşlarının, özellikle kadın-erkek eşitliği ile çevre konusunda çalışan kuruluşların yapısal fonlarla ilgili yönetim sürecine daha aktif olarak katılmalarının önü açılmıştır.²¹⁷

Görüldüğü gibi, Tüzükler, bazı örgütlenme ve yönetim ilkelerini dayatmaktadır. Ancak doğrudan, mekânsal bir yönetime ilişkin bir düzey dayatmamaktadır Farklı birimler ve yönetimler arasındaki bu ortak nokta Avrupa'daki yerelleşme olgusudur. Yerel yönetimler özerklik şartı bu ülkeler tarafından imzalanmıştır

iv. Yerel Yönetimin Avrupalılaştırılmasına Bir Örnek Olarak Bulgaristan²¹⁸

Post-sosyalist dönüşüm sonrasında Bulgaristan, 1990'lı yılların ortasında ağır bir ekonomik krizle karşı karşıya kaldı. Bu da, IMF ile 1997 yılında makro-ekonomik uyum antlaşmasının yapılması sonucunu doğurdu. Ülke, AB adaylığı sürecinde bölgesel eşitsizlik ve yoksulluk sorununu 1998-1999 yıllarında tartışmaya başladı ve hemen yerelleşme reformlarını uygulamaya başladı. Bulgaristan'ın son dönemde gerçekleştirdiği yönetsel reformları AB etkisiyle yapmış, AB fonlarını uygulayacak temel düzey olarak planlama bölgelerini tanımlanmıştır. Bu süreç, pek çok ODA ülkesinin ortak özelliğidir.

Bulgaristan'da, 1999'da, AB etkisiyle kabul edilen bölge kalkınma politikası bir *Ulusal Bölgesel Kalkınma Planı* yapılmasını öngörmüştür. Bu plan Bölgesel Kalkınma Ulusal Konseyi'nin görüşü ve Bakanlar Kurulu'nun onayı ile çıkarılmıştır. Bölgesel Kalkınma Ulusal Meclisi ilgili bakanları, yöneticileri ve Bulgaristan

²¹⁶ Ortaklık ilkesini ayrıntılı anlatan bir çalışma için bkz: Bölgesel Çevre Merkezi, Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Programlarının Çevreyle Uyumunda Bir Araç Olarak Ortaklık Deneyimleri ve Öneriler Bölgesel Kalkınma Programlarının Yeşillendirilmesi Ağı, 2007, http://www.rec.org.tr/dyn_files/20/376-cevreyle-uyum-icin-ortaklik.pdf, (2.8.2009).

²¹⁷ Ergüder Can, Dilek Akdenizli Kocagül, *Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar*, TEPAV, Ankara, Temmuz 2008, s.69.

²¹⁸ Bu bölümde, özgün atıflar dışında, şu kaynaktan yararlanılmıştır. G. Marcou, *La Régionalisation en Europe*.

Komün Birliği temsilcisini bir araya getirir. Konunun uzmanları, sivil toplum kuruluşları ve ilgili yöneticilerin çalışmalarıyla Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı kararları alır. Bölge düzeyinde ise bunun yürütülmesinin sorumluluğu ilgili yöneticininindir. Bölge düzeyinde yöneticinin gözetiminde hazırlanan bölge planı, Ulusal Bölge Kalkınma Konseyi'nin görüşüyle hazırlanan bölge planlarında Bölge Meclisi'nin rolü danışmanlıktan öteye geçmez. Tüm bölgeler düzeyinde hazırlanan bölge planları ulusal plana temel olur.

Ulusal Kalkınma Planı'nın amacı yapısal fonların Bulgaristan'a gelişı ve yeni bir yönetsel coğrafyanın tanımlanması anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle, Bulgaristan AB'ye üyelik için yerelleşme ve bölgeselleşme politikalarını uygulanmaya başlanmıştır.

1999'da yapılan yönetsel kademelenme değişikliği ile Bulgaristan yönetsel bölge (oblast) ve komünden (obstina) oluşmaktadır. 1987-1999 döneminde, Bulgaristan'da 9 yönetsel bölge bulunmaktaydı. Bunlar hükümet tarafından 28'e bölünerek 1999 sonrası yapı ortaya çıkmış, böylelikle 28 yönetsel bölge ve 263 komün ortaya çıkmıştır. İlk tanımlanan 9 bölge NUTS II düzeyindeydi, 28 bölge ise NUTS III düzeyinde kalmıştır.

1999 yılında çıkarılan yasanın taslağında NUTS II düzeyinde planlama bölgelerinin oluşturulması öngörülmekteydi. Ancak hükümet tartışmalar sonucunda bunu reddetti. 2000 yılında bir hükümet kararnamesi ile 6 planlama bölgesi oluşturuldu. Bunların merkezleri ve hangi bölgeleri kapsadığı tanımlandı. Bunun bir bölgeselleşme projesi olduğu yönündeki eleştiriler ortaya çıktı. Bir grup, bu projenin 1970-80 arasındaki sistemin bir benzeri olduğunu bir diğer grup ise bunun bölgeselleşmeyi derinleştireceğini iddia etmektedir. Buradaki, plan bölgelerinin merkezleri, sınırları ve yetkileri üzerine farklı tartışmalar yürütüldü. Buradaki bir başka sorunlu tartışma alanı, birleştirilen planlama bölgelerinin heterojenliğiydi. Bu heterojenlik, reformu yapanlar tarafından bu bölgelerin AB bölge politikasıyla uyumlu işlevsel bölgeler yaratmanın aracı olduğu yönündeydi.

Planlama bölgeleri, yönetsel olarak yetkisi olmayan birimlerdir. Bunlar istatistik toplamak ve bölge politikasını uygulamak için kurulmuşlardır.

Tablo 1: Bulgaristan’da Planlama Bölgelerinin Kuruluşu (2001)²¹⁹

Planlama Bölgeleri	Merkez	Yüzölçümü (km ²)	Nüfus (1000)	Bölge sayısı (oblast)	Komün Sayısı
Kuzey-Batı	Vidin	10288,2	542,3	3	32
Merkez-Kuzey	Ruse	18244,0	1211,8	5	41
Kuzey-Batı	Varna	19899,6	1319,4	6	49
Güney-Batı	Burgas	14647,5	802,9	3	22
Merkez-Güney	Plovdiv	27516,2	1992,5	6	67
Güney-Batı	Sofya	20306,5	2104,8	5	52
Bulgaristan	Sofya	111001,9	7973,7	28	263

Burada 6 planlama bölgesi tanımlanmıştır. Ulusal bölge kalkınma meclisi ve uzmanlar tarafından belirlenen bu bölgelerde bölgesel kalkınma programlarının programlanması, izlenmesi ve PHARE’a uyum sağlanması temel amaçtır. Her planlama bölgesinde, ekonomik ve sosyal uyumu gerçekleştirecek bir danışman Komitesi bulunmaktadır. Bu komite, bölgesel kalkınma politikası araçlarını her bölgede izler ve eşgüdümünü sağlar. Bu komitede, yönetsel bölgenin valisi, işveren ve sanayici temsilcileri örgütü, sivil toplum örgütleri ve BKA’lar yer almaktadır.

Bulgaristan’da 26 BKA özel hukuk tüzel kişisi olan BKA bulunmaktadır. Bu ajanslara komünler, bölge yönetimleri, bölgesel çalışma büroları, sanayi ve ticaret odaları, sivil toplum örgütleri olarak yapıları oldukça heterojendir. Pratikte, BKA’lar yerel yönetimlerin kontrolü altındadır. Faaliyetleri KOBİ’lerin desteklenmesine, yönetilmelerine desteğe, mesleki eğitim gibi konulara odaklanmıştır. BKA’lar üyeleri ve dış yardımlarla finanse edilmektedir.

Ayrıca, Bulgaristan’da, kırsal kalkınma politikası ulusal düzeyde yönetilmektedir. Bir başka deyişle, SAPARD Ajansı merkezde kurulmuştur.

²¹⁹ Vasil Marinov, *Rajoni za planirane: neobhodimost, sastnost i teritorialen obhvast*, Sofia, 1999’ dan aktaran, Vasil Marinov, “Problèmes et débats autour de la régionalisation en Bulgarie”, Violette Rey, Lydia Coudroy de Lille, Emanuelle Boulineau (ed.), *L’Elargissement de L’union européenne: réformes territoriales en Europe Centrale et orientale*, L’Harmattan, 2004, s.171; Republic of Bulgaria, Ministry of Regional Development and Public Works, <http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=en>, (3.8.2009).

Bölgesel kalkınma yasası öncelikli bölgeleri tanımlamıştır. Bu öncelikler ülkenin % 63'ünü ve nüfusun % 74'ünü kapsamaktadır. Ülkenin örgütlenmesi yasası fiziksel bir planlama araçlarını yoluna koymaktadır.

Buna göre, yönetsel bölgeler ve planlama bölgeleri arasındaki ilişki net bir biçimde tanımlanmamıştır. Planlama bölgeleri, Avrupa fonlarının dağıtımı ile ilgilenen birimler olarak belirmektedir. Topluluk fonlarının kullanımı, bölgesel planlar ile ilgili diğer tüm kararlar merkezidir. Ancak burada iki orta düzey yapının bulunması, bir başka deyişle yönetsel bölgeler ile planlama bölgelerinin sınırlarının uyuşmaması siyasal bir sorun olarak belirmektedir.²²⁰

2. Uzmanlık Katkısı

Yönetim biliminde, gelişmiş coğrafyalardan az gelişmiş coğrafyalara, gelişmişlerin kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirdikleri uzmanların taşıdıkları misyon önemli bir inceleme konusudur. Uzmanlar her az gelişmiş ülkede önemli roller üstlenmiş, özellikle Osmanlı Devleti'nin batılılaşma sürecinde reform ile getirilen yenilikleri kabul ettirmeye çalışmışlardır. Başka bir coğrafyanın gerçeği uygulandığı diğer coğrafya açısından kabul edildiği oranda bağımlılık etkisi yaratmıştır. Bu türden bir reform bağımlılığı, uzmanların taşıdığı bilginin kudretinden değil, taşıdıkları ilişkilerin sonuçlarından kaynaklanır.

Türkiye'de idari reform dönemi incelendiğinde bu taşıyıcı ve değiştirici etkinin zamanla ne türden bağımlılık ilişkilerine yol açtığı bilinmektedir. Ancak yine de Türk idari reformunda uzmanların "ilişki" mekanizmasını netleştirebilmiş bir çalışmaya, araştırdığımız kadarıyla, rastlayamadık.

İdari reform döneminde Birleşmiş Milletler'in teknik yardım programının az gelişmiş ülkelerdeki kamu yönetimi pratiği ve kavramsallaştırmasına ilişkin yapılan çalışmalarda uzmanların rolünün altını çizmektedir.²²¹ Özellikle, BM'nin bu konudaki kararları ile birlikte, teknik yardım konusunun çerçevesi belirlenmiştir.²²²

²²⁰ Vasil Marinov, "Problèmes et débats autour de la régionalisation en Bulgarie", Violette Rey, Lydia Coudroy de Lille, Emanuelle Boulineau (ed.), *L'Elargissement de L'union européenne: réformes territoriales en Europe Centrale et orientale*, L'Harmattan, 2004, s.173.

²²¹ Hüseyin Yayman, *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.

²²² Programme d'Assistance Technique des Nations Unies, *Manuel D'Administration Publique: Les conceptions et les pratiques contemporaines et les pays en voie de développement*, Nations Unies, New York, 1964, s.123-124.

Birleşmiş Milletler'in "Kamu Yönetimi El Kitabı" nda her ülkenin kendi idari sorunlarının farklılığı ve özgüllüğüne vurgu yapılırken Birleşmiş Milletler'den teknik yardım talep eden ülkelerde, teknik yardım uzmanlarının görevlerinin bu özgüllükle şekillendiği belirtilmektedir. Kamu yönetimi el kitabı, Birleşmiş Milletler'in az gelişmiş ülkelerdeki idari reform çalışmalarına rehberlik eden uzmanların rolünün değiştiği belirtilmiştir. İdari reform döneminin ilk zamanlarında uzman, bir ekibin parçası olarak belli bir yönetsel soruna yönelik araştırmalar yapan, raporlar yazan ve bu konuda ilgili kamu personelinin dikkat etmesi ve değiştirmesi gereken noktalara ilişkin tavsiyelerde bulunan kişidir. İdari reform döneminde ise, uzmanın rolü kamu personelinin mesleki eğitimi ve ulusal düzeyde çeşitli kurumların oluşturulmasıdır. Danışmanların rolü, özellikle, teknik yardım talep eden ülkelerin kamu personelinin eğitimleri, ülke örnekleri için çalışma ziyaretleri ve çeşitli yurtdışı bursların eşgüdümü, teknik yardım dokümanlarının temin edilmesi ve kamu personelinin eğitimi için oluşturulan mesleki eğitim birimlerinin çalışmalarının izlenmesidir. Ayrıca, uzmanlar, kamu yönetimi ile ilgili ülkenin ihtiyacı olan kurumların kurulmasında doğrudan yer alırlar. Kamu personelinin mesleki eğitimi için işbirliği için o dönemde çeşitli kurumların BM teknik desteğiyle oluşturulduğu bilinmektedir. Türkiye'de TODAİE'nin kuruluşu bu şekilde gerçekleşmiştir. Bu türden okulların kurulmasındaki amaç, kamu yönetiminin farklı alanlarında uzmanlık bilgilerinin paylaşımının genelleştirilmesi, personelin bir örnek şekilde biçimlendirilmesidir.²²³

Kamu Yönetimi El Kitabı'nda uzmanın rolü, yönetsel düzeyde değişimlerin aracı olarak tanımlanırken, çeşitli etkilerle gelen yasaların uygulanması, yeni kurulan kurumların işleyişine ilişkin sorunların aşılması, yönetimdeki eski çalışma alışkanlıklarının değiştirilmesi ve yeni personelin yetiştirilmesi gibi konulara öncelik verdiği belirtilmektedir. Burada, önemle altı çizilen nokta, uzmanların pek çok ülke deneyimleri ışığında her soruna o ülkeye göre ancak BM'nin temel hedefleri doğrultusunda yanıt vereceği ve yönetimde karar alan her aktörlerle yeni tekniklerin açıklanacağı ve "yasaların ruhunu" açıklayacağı belirtilmiştir. Uzmanın tavır ve davranışları, gönderildiği yer ile daha sonra bağlantısını ve ilişkisini geliştirmesinin aracı olarak da tanımlanmıştır. Uzmanın görevlendirildiği yerde, çalışanlarla kurduğu

²²³ a.k., s.3.

iyi ilişkiler ve güven daha sonraki teknik yardım mekanizmalarının önemli bir adımı olarak tanımlanmıştır.²²⁴

Kamu yönetimi el kitabında tanımlanan uzman profili anlayışının AB çerçevesinde de temel bir değişikliğe uğramadığı iddia edilebilir. DPT uzmanları ile yapılan yüzyüze görüşmelerde, *DPT'nin Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün Kurumsal ve İdari Kapasitesi'nin Geliştirilmesine Destek Projesi* kapsamında Türkiye'nin eşleşme antlaşması yaptığı İtalya örneğinin nedenleri açıklanmaya çalışıldığında DPT uzmanlarının algısı ve onlardan gelen yanıt oldukça şaşırtıcı idi. Teklif veren üç ülke olan İtalya, Fransa ve İngiltere arasından İtalyan uzmanların seçilmesinin önemli nedenlerinden biri, Rugerro Tabossi adlı uzmanın sempatikliği olarak açıklanmıştır. Kuşkusuz tek neden bunun olamayacağı daha sonra açıklanacaktır, ancak uzmanın hem proje süresince hem de projenin ardından kurum ile kurduğu “iyi ilişkileri” göstermesi bakımından anlamlıdır.

DPT'de yapılan yüzyüze görüşmeler neticesinde, özellikle coğrafya, iktisat ile şehir ve bölge planlama disiplininin gelen pek çok yabancı ve yerli uzmanının ajanslar ile ilgili pek çok konuda danışmanlık yaptığı ortaya çıkmıştır. Bu uzmanların yazılı raporlarına ne yazık ki ulaşılammıştır.

Bu isimleri belirleyebilmek ve etkileri sınıflandırabilmek, bürokrasinin bilgeliği içinde, bu çalışmanın yazarı için mümkün olamamıştır. Ancak çeşitli çalışmalardan bazı isimler ve ipuçları yakalanmıştır. Örneğin, İzmir Kalkınma Ajansı'na EGEV ve diğer bağlantılar üzerinden Dr. Philip Cooke'un danışmanlık yaptığı bilinmektedir.²²⁵

3. Lobiler ve Faaliyetleri

Topluluk düzeyinde bölge politikalarının reformu, bütçenin artışıyla birlikte bölge meselesinin daha öne çıkmasına, devletler ve özellikle bölgeler arasında rekabetin yoğunlaşmasına yol açmıştır. Bu da, bölgesel lobicilik faaliyetlerinin artmasını, çeşitli uluslararası kuruluşların ve şirketlerin Brüksel'de kendilerini temsil

²²⁴ Programme D'Assistance Technique Des Nations Unies, *Manuel D'Administration Publique: Les conceptions et les pratiques contemporaines et les pays en voie de développement*, Nations Unies, New York, 1964, s.134-136.

²²⁵ Trevor Young-Hyman, *a.g.e.*, s.379.

etme ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda, Brüksel’de çıkarlarını korumak amacıyla ilk lobi faaliyetlerini başlatan Alman Land’ları olmuştur.²²⁶

Bölge politikasının kendi içinde geçirdiği değişimle ortaya çıkan farklılaşmalar sonucunda bölge düzeyinde lobicilik yapan bu büroların/toplulukların sayısı artmaya başlamıştır. Bunlar Avrupa Komisyonu’nun ilgili birimleri ile işbirliği içine girerek bölgelerinin ekonomik çıkarlarını korumak amacıyla hareket etmektedirler. Bu büroların en önemli özelliği, hukuken kendi ulus devletlerinin çıkarlarını korumamaları ve genelde devletleriyle doğrudan ilişki içinde olmamalarıdır. Bu topluluk ya da bürolara pek çok örnek verilebilir.²²⁷

Söz konusu bürolara topluca bakıldığında Bavyera’daki gibi bölgesel büro; İskoçya ve Katalan Bölgesi’deki gibi kamu-özel ortaklığı şeklinde bürolar; Birlikler şeklindeki bürolar; illerle işbirliği içindeki bürolar (İtalyan Emilia-Romagna bölgesi); sınırötesi işbirliği yapan bürolar şeklinde sınıflandırılabilir. Bunların, hem bölgenin büyüklüğü, ülkenin bölgesel yönetimindeki ağırlıkları, işlevleri ve danışmanlık faaliyetleri bakımından farklılaştığı bilinmektedir.

Türkiye ile işbirliği içinde olan önemli bir bölgesel büro Emilia Romagna, 1994 yılında ASTER adlı özel bölgesel kalkınma biriminde kurulmuştur. İskoçya’daki Scotland Europa, farklı kesimlerden 60 üyenin katılımıyla 1992’de kurulmuştur.

Bunun yanında bölgelerin Avrupa’da temsilini kolaylaştıracak başka birlikler de ortaya çıkmıştır. Bunlardan en önemlisi olan Avrupa Bölgeler Meclisi adlı bölgesel birlik 1985’te kurulmuştur. Bu birlik, bölgelerarası örgütlerin birlikteliği, AB düzeyinde bölgelerin temsilinin artırılması ve güçlendirilmesi amacıyla kurulmuştur. Bu birliğin hâlihazırda 300’den fazla üyesi bulunmaktadır, bunlardan üçte ikisi AB üyesi ülkelerdedir.²²⁸ Benzer türden birlikler, AB içinde ulus devletlerin içinde de görülmeye başlanmıştır. Özellikle, Avrupa’nın gelişmiş bölgeleri olan Almanya’da Baden-Wurtemberg, Fransa’da Rhône-Alpes gibi bölgelerde bu türden çıkar birliklerine rastlanmaktadır.

²²⁶ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, s.6-7.

²²⁷ Çevre Bölgeleri Birliği, Eski Sanayi Bölgeleri Birliği, Orta Alpler Bölgeleri Birliği, Ulusal Başkent Bölgeleri Birliği vb.

²²⁸ Ingmar Karlsson, *a.g.e.*, s. 67.

Bölgeselleşme görüldüğü gibi, bölgesel düzeyde aktörlerin hareketliliğiyle birlikte oluşmaktadır. Özellikle, Avrupa ölçeğinde ulusal, uluslararası ve sınırötesi işbirliklerinde aktörler yerini almaktadır.

Orta ve Doğu Avrupa'da AB üyeliğine hazırlıklar çerçevesinde Avrupa fonlarının ortak finansmanını sağlayacak kalkınma programlarını yönetecek kurumsal yapıların oluşturulması oldukça önemli bir konu olmuştur. Bu anlamda, bir kamu politikası olarak bölgeselleşme politikası, bir tür "Avrupa standardı" olarak söz konusu fonlardan yararlanabilmenin koşulu olarak AB tarafından ortaya atılmıştır.

Bölgeselleşme ve bölge olgusu son yıllarda Avrupa ülkelerinde daha da önem kazanmıştır. Bu kavramlar sadece AB politikasının ürünü olmayıp, bu politikalar ekonomik kalkınmaya ve bunların yayılmasına katkıda bulunmuşlardır. Aynı zamanda çelişkili bir biçimde, uluslararası kuruluşların tüm çabalarına karşın devletler düzeyinde ortak bir bölge tanımı bulunmamaktadır.

Değerlendirme

Bu bölümde Avrupa ölçeğinde yerel ve bölgesel yönetimleri etkileyen kavramlar tarihsel ve yönetsel bir bağlamda incelenmeye çalışılmıştır. Bir ülke içinde çeşitli ölçütlere göre tanımlanmış belirli-sınırlı bir alana bölge; bölgeye yönetsel ve/veya siyasal sorumlulukların verilmesi sürecine bölgeselleşme; bölgelere özerklik ve bölgelerin farklılığını ortaya koyucu tüm unsurları sivrilten siyasal akıma bölgecilik adı verilmiştir. Bu doğrultuda, kavramsal süreçlerin ülkelerdeki farklı bağamlarına değinilmeye çalışılmış ve bu alandaki teorik tartışmalar eleştirilmiştir. Avrupa düzleminde irdelenen söz konusu teorik yaklaşımların, özellikle seçilen belli mekânlar üzerinden soyutlamalar yaptığı saptanmıştır. Bu yaklaşımlar, Avrupa'nın gözünde, diğer aday ülkelere uygulanabilir niteliktedir.

Bu bölümde, kısaca AB'nin bölge politikasının evrimine, araçlarına, aktörlerine ve kurumlarına değinilmiştir. Ayrıca, var olan kavramsal çerçeve ve AB'nin bölgeler politikası bağlamında, AB'deki bölgeselleşme örnekleri sınıflandırılmaya çalışılmış, yapılmış sınıflandırmalar tartışılmıştır. Bu türden bir sınıflandırma yapmamızın nedeni Avrupa gerçeği içinde, daha sonra inceleyeceğimiz, Türkiye'nin yerini saptamaktır.

Yine bu bölümde bölgeler politikasının ülkelerin yönetsel yapılarını nasıl değiştirdiği konusu da ele alınmıştır. Bu bağlamda, AB'nin ülkelerin yönetsel yapılarını nasıl Avrupalılaştırdığı tartışılmıştır. Belirtildiği gibi, Avrupa Komisyonu, üye ve aday ülkelerdeki kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin dolaylı bir politika izlemektedir. Komisyon'un önceliği, AB fonlarının AB ilkeleri ve politikaları çerçevesinde kullanılmasıdır. Bunun ancak bölgeselleşme ve yerelleşme politikaları ile sağlanabileceği sunulmaktadır. Komisyon, bir yandan yönetsel yapının yerelleştirilmesi stratejisini izlerken, makro politika düzleminde ülkelerde belli bir merkezileşme eğilimini desteklemektedir. Özellikle ODA ülkelerinde bölgeselleştirme ve yerelleştirme süreçlerini yerel yönetim yapılarından çok merkezden yönetmesi bunun önemli bir göstergesidir. Bu nedenlerle, Komisyon, merkezi düzeyde de kendi standart ve ilkelerine uygun kurum ve politika oluşturulmasını ve işbirliği kapasitesinin geliştirilmesini talep etmektedir. Bu da

Ülkelerin yönetsel yapıları içinde, bir tür AB bürokrasisinin yaratılacağı anlamına gelmektedir.

İkinci Bölüm

YÖNETİMDE BÖLGESELLEŞME: BÖLGE OLMADAN BÖLGESELLEŞME

Türkiye’de 2003 yılından itibaren tartışılan ve 2004 yılında hazırlanan kamu yönetimi reformu, içindeki çelişkiler, Anayasaya aykırılıklar ve belirsizliklerle dolu bir yasa olarak Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmişti. Bundan sonra siyasi iktidar, yerel yönetim reformunu parça parça geçirerek, yapıda görece köklü bir dönüşüm gerçekleştirdi. Bu dönemde çıkarılan yerel yönetim yasalarının, çelişkili ve sorunlu olan kamu yönetimi reformunun parçaları olduğu gerçeği kamuoyuna unutturulmaya çalışıldı. Bu siyasi iktidarın, devleti toptan ve köklü bir biçimde değiştirme hedefinin, toplumsal muhalefete çarpması nedeniyle uygulamaya koyduğu bir stratejiydi.

Türk kamu yönetiminde son dönemde, yapının içindeki değişimler pek çok incelemeye konu olmuştur. Özellikle il sistemi ve metropoliten alan yönetimindeki değişimi bölgeselleşme perspektifinden düşündüğümüzde yönetimde bölgeselleşme olgusu önümüze çıkmaktadır. Burada, Avrupa’daki bölgeselleşme sınıflandırmaları düşünüldüğünde, Türkiye’de doğrudan bir bölge kademesi yaratılmadan bölgeselleşme söz konusu olduğu görülecektir.

Türkiye’de hali hazırda üç tür olarak tanımlanan yerel yönetimler (il özel yönetimi, belediye, köy), son dönemde yapılan metropoliten yönetim reformlarıyla birlikte, anakent özelliği gösteren yerler olan İstanbul, Ankara ve İzmir’de, büyükşehir belediyesinin de dördüncü yerel yönetim birimi olarak kabul edilmesi gerektiğini bize düşündürmektedir. Büyükşehir belediyesinin görev ve yetki alanının genişlemesiyle yavaş yavaş yeni bir kademe olma yolunda olduğu iddia edilebilir.

Bu bölümde, kamu yönetimi reformu kapsamında tartışılan devlette köklü bir reform yapma talebi ekseninde, Türkiye’deki bölgeselleşme ve yerelleşme politikası incelenecektir. Bu doğrultuda, bu konudaki tarihsel birikim öncelikle yönetsel daha sonra da 1960’ların bölge planlaması deneyimleri açısından değerlendirilecektir. Bölümün ikinci kısmında il sistemi ve üçüncü kısmında da metropoliten alan yönetimi kısa tarihçesi ve değişim eksenleriyle bölgeselleşme ve yerelleşme açısından tartışılmıştır.

I. Bölge Konusundaki Tarihsel Birikime Bakış

Türkiye, bölge konusunda oldukça zengin bir inceleme alanı sunan bir ülkedir. Bölge konusunun incelenebilecek hemen tüm boyutlarını içinde taşıyan önemli bir laboratuvardır. Önemli olan, bölgesel sorunun niteliğinin tanımlanmasıdır. Türkiye’de bu sorun, az gelişmiş ülkelerde görüldüğü gibi, büyük ölçüde iktisadi kalkınma temelli olarak tanımlanma eğilimi gösterir. Bu bağlamda, Türkiye’de bölgelerarası dengesizliklerin azaltılması veya giderilmesi bölgesel kalkınma politikalarının en temel unsuru olarak görülmüştür. Bölgelerarası dengesizlik sorununa kalıcı bir çözüm bulmak amacı hep gündemde olsa da buna ilişkin kalıcı çözümler ve politikalar geliştirilememiştir. Bunun iki temel nedeni vardır. Birincisi zengin/fakir bölgelerin çeşitli sorunları bağlamında az gelişmiş ülkeler için iktisadi ve sosyal kalkınma teorisinin Batı düşüncesinin tercihleri ve politikaları etkisinde şekillenmesidir. İkinci olarak da, az gelişmişliği giderici politikaları yürütecek siyasal, yönetsel ve hukuki mekanizmaların oluşturulamamasıdır. Mevcut iki sorun da bağımlılık konusuna odaklanmaktadır.

Türkiye’de bölgesel düzeyde örgütlenme önerileri, Cumhuriyet’in başlangıç yıllarına kadar götürülebilecek derinlikle bir konudur. Bu öneriler, kimi akademisyenlerin değerlendirdiği gibi salt bölge planlamasını yönetecek örgütsel öneriler olarak değerlendirilemez. Bu öneriler, belli bir siyasal bağlama sahip toplumsal örgütlenme içinde bölge kademesinin yerinin belirlendiği önerilerdir. Bu anlamda, bölge politikaları zorunlu olarak o bölgenin sosyo-ekonomik yapısını değiştirmeyi amaçladığından bu politikaların başarısı/başarısızlığı pek çok etmene göre şekillenir.

Cumhuriyet döneminde bölge düzeyinde oluşturulan ilk yönetsel yapı güvenlik gerekçesiyle oluşturulan umumi müfettişliklerdir. Planlı dönemde de sürekli tartışma konusu olan ve dış kaynaklı projeler aracılığıyla bölgesel sorunların çözümü için bölge planlaması veya alan düzenlemesi yapılmıştır. Planlı kalkınma döneminde uygulanan proje temelli uygulamalar bazı özellikleri itibarıyla günümüzde uygulanan bölgesel gelişme politikalarıyla örtüştürülebilir.

Türkiye’de bölge konusunda gerek salt planlama biçiminde ortaya atılan gerekse yönetsel düzeyde tartışılan öneriler, ne kalıcı ne de gerçekçi bir çerçeveye

oturtulabilmiştir. Bu bölümde, bölge konusundaki yönetsel önerilere değinilecek ve Türkiye'nin önemli bir birikime sahip olduğunu düşündüğümüz bölge planlaması konusu ele alınacaktır.

A. Bölge Yönetimi Girişimleri

Tarihsel olarak Türkiye'de bölge yönetimi oluşturma girişimleri, Umumi Müfettişlikler'den günümüze kadar gelen bir sürecin sonucudur. Bu bölümde, umumi müfettişliklere kısaca değinilecek, 1980'li yıllarda yapılan bölge valiliği tartışmaları ise il sisteminde bölgeselleşme tartışılırken aktarılacaktır.

Umumi Müfettişliklerin Kurulması

Osmanlı Devleti'nden devralınan miras, bilindiği gibi il yönetimi esasına dayanmaktadır. 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 22. maddesi illerin ekonomik ve sosyal ilişkileri yönünden birleştirilerek umumi müfettişlik kıtaları oluşturulmasını öngörmüştür. Buna göre umumi müfettişlikler, merkez ile yerel arasında bölge içinde tanımlanan illerin denetlenmesini öngörmekteydi. Bilindiği gibi, bu da 1921 Anayasasında ademimerkeziyet ilkesinin asli, merkeziyet ilkesinin ise tali olduğu mantığına dayanmaktaydı.²²⁹ Koçak'a göre umumi müfettişlik konusu, 1921 Anayasası şartlarında ademimerkezileşmeye karşılık merkezin denetim kurmaya yönelik girişimleri olarak da değerlendirilebilir.²³⁰ 1921 yılında umumi müfettişlik konusunda iki yasa tasarısı bulunmasına rağmen bunlar Osmanlı vilayetlerine geri dönüş şeklinde tartışmaları beraberinde getirdiğinden yürürlüğe girememiştir.²³¹

1924 Anayasasında, Osmanlı vilayetlerini çağrıştırdığı gerekçesine paralel olarak, umumi müfettişlik ve bölge yönetimlerine ilişkin herhangi bir düzenleme yoktur. Umumi müfettişlikler 25 Haziran 1927 tarihinde çıkarılan 1164 sayılı Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair yasayla kurulmuştur. Yasayla, "çeşitli illeri ilgilendiren ve bu illerin ortak çalışmayla giderilmesi mümkün olan ihtiyaçları konusunda o iller üzerinde belirli yetkileri olan Genel Müfettişlikler kurulması ve bu ihtiyacın giderilmesiyle bu müfettişliklerin kaldırılması" için hükümete yetki verilmiştir. Bu

²²⁹ Yıldızhan Yayla, *a.g.e.*, s.130.

²³⁰ Cemil Koçak, *a.g.e.*, s.41.

²³¹ Bunlar Mülkiye Müfettişlikleri Teşkili Hakkında Kanun Teklifi ve Müfettişi Umumilik Hakkında Kanun Lahiyası'dır. Nuray E. Keskin, *a.g.e.*

yasaya dayanılarak, sırasıyla, merkezi Diyarbakır, 1934’de Edirne’de, 1935’de Erzurum’da, 1936’da Elazığ’da ve 1947’de Adana’da olmak üzere 5 müfettişlik kurulmuştur.

Tablo 2: Türkiye’de Umumi Müfettişlikler

Umumi Müfettişlik Bölgesi (UMB)	İçerdiği İller	Kuruluş Yılı
1. Umumi Müfettişlik Bölgesi (UMB)	Diyarbakır, Urfa, Bitlis, Hakkâri, Mardin, Muş, Siirt, Van	1927
2. UMB	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ, Çanakkale	1934
3. UMB	Erzurum, Ağrı, Çoruh, Erzincan, Gümüşhane, Kars, Rize, Trabzon	1935
4. UMB	Elazığ, Bingöl, Tunceli	1936
5. UMB	Adana, İçel, Seyhan, Hatay, Gaziantep, Maraş	1947

1945 yılında çıkarılan kararnamede umumi müfettişliklere ilişkin önemli hükümler yer almaktadır.²³² İşlevsiz bırakılan genel müfettişlikler, 1948 yılının (L) cetveline alınmış ve bu cetvelde 1 TL’lik bir ödenek ayrılarak daha sonra fiilen 1952’de çıkartılan 5990 sayılı Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun İle Ek Ve Tadillerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanunla²³³ ilgili yasalar, hükümler ve teşkilat kadroları tümüyle yürürlükten kaldırılmıştır.

1947 yılında, İçişleri Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilen Birinci İdareciler Kongresi’nde tükenmek üzere olan umumi müfettişliklerin yeniden canlandırılması konusunda tartışmalar yapılmış ve 1164 Numaralı Umumi Müfettişlik Hakkındaki Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı görüşülmüştür. Buna göre, mülki idarenin sorunları, özellikle illerin kaynak azlığı vb. gibi sorunlar nedeniyle 14 umumi müfettişlik bölgesinin oluşturulması önerilmiştir.²³⁴

- 1.Diyarbakır, Urfa, Mardin, Muş, Bitlis, Siirt, Van, Hakkâri
- 2.İstanbul, Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
- 3.Erzurum, Ağrı, Kars
- 4.Elazığ, Tunceli, Erzincan, Bingöl
- 5.Bursa, Çanakkale, Balıkesir, Kütahya
- 6.İzmir, Manisa, Aydın, Muğla, Denizli
- 7.Afyon, Konya, Isparta, Burdur, Antalya
- 8.Kocaeli, Bolu, Bilecik, Eskişehir
- 9.Zonguldak, Sinop, Çankırı, Kastamonu
- 10.Samsun, Amasya, Ordu, Giresun
- 11.Trabzon, Gümüşhane, Rize, Çoruh (Artvin)

²³² Y. Bulut, *a.g.m.*, s.20-21,

²³³ RG: 29.11.1952, 8270.

²³⁴ İçişleri Bakanlığı, Birinci İdareciler Kongresi, 20-31 Ocak 1947, Ankara 1947, s.467-470.

12. Ankara, Kırşehir, Yozgat, Çorum
13. Seyhan (Adana), İçel, Maraş, Gaziantep, Hatay
14. Kayseri, Niğde, Sivas, Tokat, Malatya

Tasarı illerin üzerinde bir idari kademenin oluşturulamayacağı ve umumi müfettişlik için gerekli koşulların olmadığı gibi gerekçelerle reddedilmiştir.

Umumi müfettişlik konusuna ilişkin topluca bir değerlendirme yapmak gerekirse, umumi müfettişlikler, illeri zapturapt altına almak amacıyla ve daha sonra ekonomik kalkınmayı yurt düzeyinde dengeli dağıtmak amacıyla uygulanmış ve daha sonra kaldırılmıştır. Burada önemle vurgulamamız gereken, umumi müfettişlik benzeri bir yapının, Fransa'da, Vichy Hükümeti tarafından İkinci Dünya Savaşı yıllarında güvenlik ve yiyecek ikmali gerekçeleriyle uygulandığıdır.²³⁵ Güvenlik gerekçeleriyle, bu türden bölge yönetimi yapılarının diğer Avrupa ülkelerinde örnekleri ile bunun Türkiye'deki arasındaki benzerlikleri ve farklılıkları incelenmeye değerdir.

Büyük il Tartışmaları

1946 yılında, İçişleri Bakanlığı, idari reform çalışmalarını başlatmış, bu çalışmalar 1947 yılındaki İdareciler Kongresi'nin yapılması ile somutlaşmıştır. 1946 yılında, bölge yönetimi tartışmaları açısından çok önemli sayılabilecek *İçişleri Bakanlığı Anketi* bulunmaktadır. Buna göre, İçişleri Bakanlığı, mülki idarenin sorunlarını araştırmak ve mülki idare amirlerinin idari reform konusunda eğilimini belirlemek için beş sorudan oluşan bir anket hazırlatmış, bu soruların yanıtlanmasını istemiştir.²³⁶

²³⁵ Mari-José Tulard, *La Région*, s.8.

²³⁶ Ankette yer alan sorular şunlardır: "1) Anayasaya göre Türkiye'nin illere bölünmesinde coğrafi, iktisadi ve içtimai durum itibarıyla yeni bir sınırlamaya ihtiyaç var mıdır? İl teşkilinde nüfus ve saha bakımından esas ve ölçü ne olmalıdır? 2) Memleketin coğrafi ve iktisadi durum ve şartlarına göre bölgelere ayrılarak büyük iller teşkili daha faydalı mıdır? Yoksa bugünkü illeri olduğu gibi muhafaza etmek ve yeni bir tesis düşünmemek mi veyahut bu günkü iller muhafaza edilerek illerin mahalli hizmetlerine dâhil olup müşterek tesisat ve idareye tabi tutulması lazım gelen iş ve tesisleri il hususi idareleri arasında kurulacak birliklere mi gördürülmelidir bu takdirde birliklerin idare uzuvları ile reisleri nasıl olmalıdır? 3) Mülki taksimata muvazi olarak yapılacak tanzim ameliyesinde devlet amme hizmetleri ile mahalli hizmetler arasındaki iş bölümü, vilayetlere mevdu hizmetler bakımından nasıl bir kuruluş ve işleyiş ve mali kaynağa sahip olmalıdır? 4) Valiler sadece umumi idarenin bir mümessil ve murakıbi olarak mı kalmalı yoksa vilayet hükmi şahsiyetinin de aynı zamanda mümessili olmak sıfatını muhafaza etmeli midir? Yoksa hususi idareyi temsil etmek ve işlerini çevirmek umumi meclisin seçtiği bir reise mi bırakmalıdır? 5) Hükmi şahsiyeti haiz köy birlikleri halinde ve en küçük idare kademesi olmak üzere nahiyeler teşkilinde fayda var mıdır? Bu birliklerin teşkilinde nüfus ve

İdarecilerden bazıları Bakanlık anketine verdikleri yanıtlarını *İdare Dergisi*'nde yayımlamışlardır. Bu yazılar topluca değerlendirildiğinde, illerin ölçeğinin belirlenmesi konusunda pek çok ölçütün bulunduğu ancak bunlardan en önemlilerinin yüzölçümü ve nüfus göstergeleri olduğu saptanmıştır. Bölgelere ayırarak büyük iller oluşturulması konusunda da genelde bunun sakıncaları üzerinde fikirbirliğine varılmıştır.²³⁷

Büyük il tartışmasının Türkiye'deki başlangıcı olarak sayılabilecek bu anket ve ona verilen yanıtlar, konunun yönetsel açıdan farklı boyutları üzerinde yükseldiği için Türkiye'deki bölge meselesine ilişkin zengin bir tartışma zemini sunmaktadır.

Bundan sonraki bölümde topluca incelenecek olan 1960'ların bölge planlaması deneyimi içindeki birkaç yönetsel örgütlenme önerileri dışında bölge yönetimine ilişkin adımlar atılmamıştır.

B. Bölge Planlaması

Türkiye'de bölge konusunun yönetsel önerilerin dışında Cumhuriyet'in başından beri tartışıldığını daha önce ifade etmiştik. Tezin bundan sonraki kısmında, bölge planlama konusuna ve bölge planlamasını yürütecek yönetsel örgütlenme önerilerine kısaca değinilecektir.

1. Cumhuriyet'in Kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı Yıllarına

Cumhuriyet dönemi, ulus devletin toprak bütünlüğünün sağlanmasına yönelik politikaların uygulandığı bir dönemdir. Osmanlı'dan miras yönetsel yapı, ulus devlet içinde birliği sağlamaya yönelik her türlü iktisadi, sosyal ve hukuki düzenlemeler bu dönemin özelliğidir.²³⁸

Cumhuriyet, mekândaki iktidarını, başkenti İstanbul'dan Ankara'ya taşıyarak; “yurdu demirağlarla birbirine bağlayarak”; devletçi iktisat politikası araçları ve

saha bakımından esas ölçü ne olmalıdır? Bu takdirde birliğe dâhil köylerin umumi şahsiyetlerinin muhafazası mı, yoksa kaldırılması ve birlik şahsiyetinde erimesi mi faydalı olabilir? Her iki şekilde de bu birliklerin temsil ve temşiyet etmeleri lazım gelen mahalli menfaat ve hizmetler nelerden ibaret olmalıdır? Birliğin unsurları nelerden ibaret bulunmalıdır? Birliğin reisi mansup mu, yoksa müntahap mı olmalıdır?” Can Umut Çiner, “1946 Yılı: “Demokrasi”ye Kavuşma”, Birgül A. Güler (ed.) *TİDATA 1940-1949 Açıklamalı Yönetim Zamandizini*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2009, s.712.

²³⁷ Can Umut Çiner, “1946 Yılı: “Demokrasi”ye Kavuşma”, s.712.

²³⁸ Stéphane Yerasimos, “La Planification de l'Espace en Turquie”, *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, 1988, Vol.50, No.1, s.109-123.

özellikle sanayi ve dış ticareti destekleyerek ve yapılan Sanayi Planları ile yönetsel-ekonomik alana ilişkin projeksiyonlar yaparak kurgulamıştır. Cumhuriyet'in ideolojik ve siyasal arka planındaki diğer politikalar da ekonomik ve yönetsel coğrafyanın yeniden kurgulanmasına eşlik etmiştir.²³⁹

Cumhuriyet'in devraldığı ekonomik miras ve kalkınma hamleleri özellikle bölgesel eşitsizlik sorununa odaklandığını bize göstermektedir. 1930'lu ve 1940'lı yıllar devletin bu konuya ilişkin politika geliştirdiği dönemlerdir. Bu dönemde, bütünsel kalkınmanın parçası olarak görülen bu sorun, 1934 tarihli Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda özellikle fabrikaların yerleşme düzeni ve bölgesel öncelikler bağlamında belirlenmiştir. Bu politika, 1935 tarihli CHP Parti Programı'nın 15. maddesinde de yerini almış, buna göre sanayi işletmelerinin yurt düzeyinde dengeli biçimde dağıtılması politikası ortaya atılmıştır. Bunun yanında 1936 İkinci Sanayi Planı'nda maden ve sanayi işletmelerinin Doğu Anadolu Bölgesi'nde ağırlıklı olarak yer alması gerektiği bildirilmiştir. 1935-1936 yıllarında Celal Bayar'ın Doğu Anadolu Bölgesi için bir kalkınma programı hazırlama girişimi olduğu da bilinmektedir. Aynı dönemde, Etibank, Zonguldak için bir bölge planı hazırlanmıştır.²⁴⁰ Bu dönemin planlarında bölgesel ölçüğe önem verilmeye başlandığını belirlemek yerinde olur.

Coğrafi olarak Türkiye'de bölge oluşturma çalışmalarının tarihi ise Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine rastlar. Osmanlı'nın 15 iklime bölündüğü Hüseyin Paşa'nın *Ziraat Coğrafyası* ile Faik Sabri Duran'ın 1915 tarihinde 5 iktisadi bölgeyi tanımladığı *İktisat Coğrafyası* bu bağlamda önemli çalışmalardır. Yiğit'in saptamasına göre bu dönemde, 1858'de Carl Ritter, 1890'da Vital Cuinet, 1915'de Ewald Banse ve Ulrich Frey adlı yabancı uzmanların çalışmaları olduğu da bilinmektedir.²⁴¹

²³⁹ İlhan Tekeli, "Osmanlı İmparatorluğunda Mekân Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyetinin Bölgesel Politikasının Kökenleri", *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1972, s.113-114.

²⁴⁰ İlhan Tekeli, "Osmanlı İmparatorluğunda Mekân Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyetinin Bölgesel Politikasının Kökenleri", *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1972, s.127; Stéphane Yerasimos, "La Planification de l'Espace en Turquie", s.109-123.

²⁴¹ Ali Yiğit, "Türkiye'de Daha Kullanışlı Coğrafi Bölgeler Oluşturma Gerekçeleri ve Öneriler", 9. *Ulusal Bölge Bilimi Bildirileri*, Trabzon, 5-6 Ekim 2000, s.517.

Bu dönemde, bölge planlama konusunda Martin Wagner ve Hermann Jansen gibi kent plancılarının da çalışmaları vardır. Bu iki ismin ortak özelliği kentsel ve bölgesel planlamanın bir arada yapılması gereken bir bütün olduğuna işaret etmeleridir.

Berlin'in imarını yürütmüş uzmanlardan Martin Wagner, 1935 yılında, İstanbul Belediyesi'nin davetiyle İmar Müdürlüğü'ne danışman olarak Türkiye'ye gelmiştir. Wagner, İstanbul'da Güzel Sanatlar Akademisi'nde de şehircilik dersleri vermiş ve "İstanbul Havalisinin Planı" başlıklı raporu 1937 yılında *Arkitekt* dergisinde yayınlanmıştır. Mimar Cana Bilsel'e göre, "Wagner'in İstanbul'un planlamasına, kentin art bölgesinden yaklaşan ve ekonomik kalkınma boyutunu ön plana alan yaklaşımı bu dönemde Bayındırlık Bakanlığı yetkililerince -belki de dönemin anlayışına aykırı olduğu için- "yeterli" bulunmamış. 1960'larda gündeme gelecek olan kenti bölge ilişkileri ile birlikte planlama yaklaşımının ilk örneğini Wagner'in raporunda görmek olanaklıdır."²⁴²

1928'de kurulan Ankara İmar Müdürlüğü'nde 1938 yılına kadar danışman olarak kalan ve Ankara'nın mimarı olarak da bilinen Jansen'in²⁴³ 1936 yılında Belediyeler Dergisi'nde *Türkiye'de Planlama İşinin Islahı* yayınladığı çalışması konumuz açısından çok önemlidir. Jansen çalışmasında, kent ve bölge planlaması için ülkenin 8 bölgeye ayrılmasını, her bölgenin bir başkenti olması gerektiğini belirtmiştir. Jansen'in bölümlenmesine göre bunlar: Trakya (Edirne), Marmara (İzmit), Karadeniz Kıyısı (Samsun), Ege Kıyısı (İzmir); Kuzey Anadolu; Orta Anadolu (Konya), Akdeniz Kıyısı (Adana), Doğu Bölgesi (Diyarbakır).²⁴⁴ Burada dikkat çekici ve açıklanması gereken nokta Ankara'nın mimarı olan Jansen'in, Ankara ve İstanbul'u neden bölge başkenti olarak seçmediğidir. Araştırdığımız kadarıyla bu sorunun yanıtını bulamadık.

Faik Sabri Duran'ın 1915 tarihli çalışmasının ardından 1938 tarihli *Türkiye Coğrafyası* adlı eseri, Paşaeli ve Marmara Bölgesi, Karadeniz Bölgesi, Adalar Denizi

²⁴² Cânâ Bilsel, "Cumhuriyet Dönemi İstanbul Planlama Raporları 1934-1995", *Mimarlık*, N.338, <http://old.mo.org.tr/mimarlikdersisi/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=288&RecID=1662> (2.3.2008).

²⁴³ Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş, Cevat Geray, *Şehircilik: Sorunlar-Uygulama ve Politika*, AÜSBF, Ankara, 1978, s.541.

²⁴⁴ Stéphane Yerasimos, "La Planification de l'Espace en Turquie", s.117.

Bölgesi, Merkez Yaylası, Şark Yaylası olmak üzere 5 coğrafi bölge tanımlamaktadır. Jansen'in çalışmasının ardından Türkiye'yi coğrafi olarak bölgelere ayırma düşüncesi, Hamit Sadi Selen'in çalışmalarında yer alır. Selen'in *İktisadi Türkiye* adlı eserinde beş ziraat bölgesine ayırmıştır. Bunlar: Kuzey Anadolu Ziraat Bölgesi, Orta Anadolu Ziraat Bölgesi, Doğu Anadolu Ziraat Bölgesi, Akdeniz Ziraat Bölgesi, Marmara Havzası'dır.²⁴⁵

Tüm bu çalışmalar ve var olan tartışma birikimi üzerine, 6-21 Ekim 1941'de Ankara Dil Tarih ve Coğrafya Fakültesi'nde düzenlenen Birinci Türk Coğrafya Kongresi'nde de ele alınmıştır. Hamit Sadi Selen ve yabancı coğrafya uzmanı Herbert Louis, Kongrenin çalışmalarına önemli etkileri olduğu bilinmektedir. Hamit Sadi Selen'in *Türkiye'nin Coğrafi Bölgelere Taksimine Dair Bir Muhtıra*²⁴⁶ ve Herbert Louis'nin *Türkiye Coğrafyasının Bazı Esasları*²⁴⁷ adlı raporlar Kongreye yön vermiştir.²⁴⁸

Kongre'de "ilk ve ortaokullarda liselerin, öğretmen okullarının, ticaret ve sanat okullarının coğrafya müfredat programları; ilkokullarda, ortaokullarda ve liselerde okutulan coğrafya kitapları; ilk ve orta öğretim coğrafya terimleri; coğrafi isimlerin imlası; Türkiye'nin coğrafi bölgelere ayrılması; Türkiye'de muhtelif coğrafi bölgelere, yerlere ve arızalara verilen isimlerin birleştirilmesi" ve Kongre üyelerinin önerileri ele alınmıştır.²⁴⁹

Kongre'nin çalışma ilkesi, genel bir açılıştan sonra komisyonlara ayrılma şeklinde gerçekleşmiştir. Bazı konular, önce yan komitelerde görüşülmüş alınan kararlar heyetin dikkatine sunulmuştur. Umumi heyetin incelemeleri komisyonların hazırladığı raporlar ve esas tetkik mevzuları dışındaki meseleler hakkında verdikleri takrirler üzerinde gerçekleşmiştir. Kongre esas olarak, 3 komisyona ayrılmıştır. Bunlardan, Program ve Kitap Komisyonu; Terim Komisyonu; Türkiye Coğrafyası

²⁴⁵ Ali Yiğit, *a.g.m.*, s.517.

²⁴⁶ Hamit Sadi Selen, *Türkiye'nin Coğrafi Bölgelere Taksimine Dair Bir Muhtıra*, Birinci Coğrafya Kongresi, Ankara, 1941, s. 251-255.

²⁴⁷ Herbert Louis, *Türkiye Coğrafyasının Bazı Esasları*, Birinci Coğrafya Kongresi, Ankara, 1941, s.171-228.

²⁴⁸ Sırrı Erdinç, "Bölge Sınırlandırmasının Esasları", *İkinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 5-7 Haziran 1957, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 79/61, İskân ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları No.4, Ajans-Türk Matbaası Ankara, 1958, s.70.

²⁴⁹ T.C. Maarif Vekilliği, *Birinci Coğrafya Kongresi 6-21 Haziran 1941 Raporlar, Müzakereler, Kararlar*, Ankara, 1941, s. viii.

Komisyonu'dur.²⁵⁰ Kongreye katılım genelde coğrafya ve yakın disiplinlerin profesörleri (üniversite ve öğretmenler), bakanlıklardan temsilciler ve askerlerden oluşmaktadır. Kongre genel kurulunu yönetmek üzere Başvekalet İstatistik Umum Müdürü Celal Aybar'ı başkan vekilliğine ve İstanbul Üniversitesi profesörlerinden Besim Darkot ve öğretmen Kemal Batu katipliğe seçilmiştir.²⁵¹ Kongre'de coğrafya ders kitapları ve okul kitapları komisyonu, ilk, orta, lise, ticaret, sanat ve öğretmen okullarında coğrafya konusunun önemi tartışılmıştır. Coğrafi terim komisyonunda coğrafi terimlerin Türkçeleştirilmesi sorunu incelenmiş, bu konuda önemli adımlar atılmış ve komisyon raporunun arkasına terimlerin Osmanlıca, Türkçe ve Fransızca karşılıkları eklenmiştir.

Türkiye Coğrafyası Komisyonu çalışmaları sonucunda, coğrafi ölçütlerle 7 ana bölgeye (*mintakalara*), bu ana bölgeleri de 26 alt bölgeye ayırmıştır.

1. Karadeniz: Doğu Bölgesi, Orta Bölge, Batı Bölgesi
2. Marmara: Istranca Bölgesi, Ergene Bölgesi, Çatalca-Kocaeli Bölgesi, Cenup Marmara Bölgesi.
3. Ege: İç Batı Anadolu Bölgesi, Ege Bölgesi
4. Akdeniz: Antalya Bölgesi, Adana Bölgesi
5. İç Anadolu: Yukarı Sakarya Bölgesi, Konya Bölgesi, Orta Kızılırmak Bölgesi, Yukarı Kızılırmak Bölgesi
6. Doğu Anadolu: Erzurum-Kars Bölgesi, Yukarı Murat-Van Bölgesi, Yukarı Fırat Bölgesi, Hakkâri Bölgesi
7. Cenupdoğu Anadolu: Dicle Bölgesi, Orta Fırat Bölgesi

Kongreye yön veren coğrafyacılarından Louis, Türkiye'nin coğrafi bölgelere ayrılması konusunda çalışmalarına devam etmiştir. Yiğit'in aktardığı kadarıyla, 1985'de yayınladığı *Landeskunde der Türkei* adlı eserinde Türkiye'nin coğrafi bölgelerini 10'a çıkarmıştır.

Darkot'a göre, Türkiye gibi, doğa ve yaşayış koşulları bakımından farklı bölgelerin değişiklikleri incelemek için coğrafi bölgelere ayırmak çok önemlidir. Birinci Coğrafya Kongresi öncesinde, ülkenin ne şekilde bölgelere ayrılacağı noktasında bir düşünce birliği olmaması ve bazı kaynaklarda ülkenin dokuz tarım

²⁵⁰ a.k.

²⁵¹ a.k., s. 11.

bölgesine ayrılan Türkiye, bölgelerden komşu oldukları denizlere göre adlandırılmıştır. Burada istatistiksel açıdan birörneklik sağlansa da, Darkot'un deyiimiyle "coğrafyacılara hoş göremeyeceği bazı sakıncalar" vardır. Örneğin, Güney Marmara kıyılarının büyük bir kısmı Marmara Bölgesi yerine Ege Bölgesine verilmiş; yine Amasya ili ile Malatya ve Tunceli illeri aynı yerde yer almaktadır. Bunun için coğrafyacılar Coğrafya Kongresi'ndeki ayrımı kabul ederler. Coğrafi bölgeler arasında yüzey şekilleri, iklim, doğal bitki örtüsü, nüfus yoğunluğu, insanların yaşayışları ve geçimleri bakımından çeşitlilik görülür. Bölgeler daha küçük kısımlara ayrılır buna bölüm adı verilmektedir.²⁵² Darkot'a göre, bir başka temel sorun ise illerin sınırları ile coğrafi bölgelerin sınırlarının uyuşmamasıdır.²⁵³

2. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Gelişmeler

40'lı yılları ikinci yarısı Türkiye'nin 30'lu yıllarında oldukça farklıdır. Ulusal kalkınma anlayışının araçları ve niteliği değişmektedir. Özellikle 1946 Develüasyonu ile birlikte değişen ekonomik yapıda, kalkınmanın dış yardım aracılığıyla gerçekleştirilmesi fikri benimsendi. Bu çerçevede Türkiye ABD ilişkileri, bu tarihten sonra giderek gelişti.²⁵⁴

Bölge konusu özellikle planlama boyutuyla, Tekeli'nin saptamasıyla hemen tüm ülkelerde iki temel yaklaşımla ortaya çıkmıştır. Büyük kent sorunlarının çözümü arayışları ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılması sorunu.²⁵⁵ Türkiye'de de benzer biçimde geri kalmış bölgelere yönelik politikalar ile kentlerin planlanması bağlamında ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de bu bağlamda, bölge planlaması fikri 1948 yılında Nusret Köymen'in *Memleket Kalkınması, Bölge Planlığı* adlı eseriyle ilk defa tartışılan bir konu

²⁵² Besim Darkot, *Türkiye İktisadi Coğrafyası*, İstanbul Matbaası, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No.1307, s.68-71

²⁵³ Darkot'a göre: "İstatistiklere göre, illere göre ayarlanmış olanları, doğrudan coğrafi bölgelere uygulamak kolay değildir. Bununla birlikte, gerektiği yerde, bir ile ait istatistik bilgilerini, o ilin başka bölgeler içindeki topraklarına da yaymak yahut il topraklarının büyük kısmı hangi bölgelerde ise geri kalan toprağı da yine o bölgede saymak gibi yollardan gidilebilir. Bölge kartogramları bazı konularda yardımcı olabilir." Besim Darkot, *Türkiye İktisadi Coğrafyası*, s.68-71.

²⁵⁴ Can Umut Çiner, "1946: "Demokrasi"ye Kavuşma", Birgül A. Güler (Ed.), 1940-1949 Açıklamalı Yönetim Zamandizini, Ankara, 2009, s.701-848.

²⁵⁵ İlhan Tekeli, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1972, s.8.

olmuştur.²⁵⁶ Köymen, eserinde genel olarak planlama anlayışını tanıtmaktadır. Ona göre, bir ülke için plansızlığın/plan yetersizliğinin fazla şehirleşme; kaynakların iyi kullanılmaması; yavaş ve yanlış gelişme vb. gibi sorunları vardır. Ayrıca Köymen'e göre, plansız cemiyette her şey "kim kime dum duma olur". Yine yazara göre, plansız gelişme büyük endüstrilerin yalnız şehirlerde değil bölgelerde de diğer ziraat bölgelerini istismar etmesi tehlikesine dikkati çekmektedir.²⁵⁷ Ayrıca "genel plancılık, bir memleketin içtimai bir bütün olarak dünya içindeki yerine ve rolüne göre, kalkınmasını ve ilerlemesini hedef tutan bir plandır."²⁵⁸ Yazar, 1947'den itibaren kıır-kent ayrımı ve bunun getirdiği sorunlar üzerinde durmakta, bölge planlaması ile bölgeciliği net biçimde ayırmaktadır. Köymen'e göre bölge plancılığındaki bölge terimi merkez tarafından uygulanan bir politikanın uygulama alanı olarak tanımlanır ve ulusal bütünlüğün birleşmesine katkıda bulunur. İkinci terim olan bölgecilikse sadece bir dış gücün gizli kışkırtması ile oluşabilecek bir durumu anlatır.

"Bölge plancılığı, memleket bütünlüğü içinde bu bölgeye coğrafyasının ve tabii kaynaklarının verdiği iş bölümü yönünde ve bu suretle memleketin ayrılmaz bir parçası olarak gelişmesini sağladığı ve bu suretle milli birlik ruhunun bölge halkında derinleşmesine hizmet ettiği halde bölgecilik bölgede otarşi ve memlekettten ayrılma ruhunu yaratır. Bölgecilik bir memlekette ancak yabancı bir devletin gizli kışkırtması ile meydana gelebilir. Bölgecilikle en iyi mücadele bölge plancılığıdır."²⁵⁹

Köymen'in tanımlarında dikkati çeken nokta, bölge planlaması ile yerelleşmenin çeşitli açılardan örtüştüğü noktasıdır. Köymen çalışmasının önemli bir kısmını da dönemin Amerikan yakınlaşmasının sonucu olarak Tennessee Vadisi Yönetimi (Tennessee Valley Authority - *TVA*) deneyiminin tanıtmaya ayırmıştır.

Köymen'e göre, Türkiye'de bölge plancılığının gerçekleştirilmesinde hem plan anlayışının hem de buna uygun bir teşkilatlanmanın yapısının kurulmasının zorunludur. Köymen, dönemin anlayışına paralel biçimde, ulusal planlama çerçevesinde, her bölgeye ilişkin bölge planlaması yapılarak ancak memleketin kalkındırılabilceğini iddia eder. Köymen Türkiye'yi şu "plancılık bölgelerine"

²⁵⁶ Nusret Köymen, *Memleket Kalkınması, Bölge Plancılığı*, İktisadi Yürüyüş Matbaası ve Neşriyat Yurdu, İstanbul, 1948.

²⁵⁷ *a.k.*, s.11-12.

²⁵⁸ Nusret Köymen, *a.g.e.*, s.14.

²⁵⁹ *a.k.*, s.20.

ayırmaktadır: 1. Kuzey Batı; 2. Batı; 3. Güney Batı; 4. Doğu Akdeniz; 5. Fırat; 6. Dicle; 7. Kuzey; 8. Kızılırmak; 9. Orta Anadolu.

Bölgelerin seçilmesinde iklim farklılıkları, enerji ve su kaynakları dikkate alınmıştır. Bölge plancılığı Köymen'e göre tek bir bakanlığın işi olamaz. Bayındırlık, Ticaret ve Ekonomi, Tarım, Mili Eğitim vb. Bakanlıkların sorumluluk alanına girer. Aynı şekilde yerel yönetimler, cemiyetler, şirketler ve bireylerin işbirliği gerekir. Ona göre, bu nedenlerle, pratik olarak ayrı bir "bölge plancılığı bürosu" kurulması ve bu büronun bir bölge ele alındıkça o bölgede bir "Bölge Planı Dairesi" kurmasıyla teşkilatlandırılabilir. Köymen'e göre, atılması gereken bir diğer adım da illeri bölge esaslarına göre sınırlamaktır.²⁶⁰

"Bölge plancılığında bilhassa önemle üzerinde durulacak bir nokta da yabancı ülkelerde hududu olan bölgelerin yol şebekesi ve iktisadi fonksiyonlarla memleket bütünlüğünde bağlanması ve yabancı memleketlerle doğrudan doğruya iktisadi temas zaruretinden kurtarılmasıdır. Bu zaruret bölge halkının bir kısmının bazen geçimini kaçakçılıkta aramaya kadar götürmektedir. Bu nokta kültür birliği bakımından çok önemlidir."²⁶¹

Yerasimos'a göre²⁶², bölge planlaması bir tür kentleşme ve merkezin uyguladığı politikaların taşıyıcısı olmuştur. Bu konulara ilişkin önemli konferanslar Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (AÜSBF) bünyesinde gerçekleştirilmiştir. Buna göre, İskân ve Şehircilik Konferansları 1954 yılından itibaren düzenlenmiştir.

Bunlardan, 5-7 Haziran 1957'de, AÜSBF İskân ve Şehircilik Enstitüsü'nde toplanan İkinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansı'nda Türkiye için bölge planlaması yapmanın gerekliliği üzerinde durulmuştur.²⁶³ Şehircilik haftası sonucunda, Türkiye'de bölge planlaması yapmanın gerekliliği, bölge planlamasını yapmak için inceleme ve araştırmaların, ilgililerce ve kurulacak araştırma

²⁶⁰ Nusret Köymen, *a.g.e.*, s.59-60.

²⁶¹ *a.k.*, s.61.

²⁶² Stéphane Yerasimos, yaşadığı dönem itibarıyla Fransa'daki en önemli Türkiye uzmanlarından biridir. Ancak Yerasimos'un olgunluk dönemi çalışmalarında, Türkiye'nin-AB ilişkileri bağlamında ele aldığı sorunlara ilişkin daha önceki çalışmalarında bu derece netlikte göremediğimiz ideolojik ve politik yaklaşımı dikkat çekicidir. Ölümünden kısa bir dönem önce yayınlanan bir makalesi için bkz: Stéphane Yerasimos, "L'Europe vue de la Turquie", *Héredote*, No.118, 2005, s.68-80.

²⁶³ "Uzun asırlar acı, acıdan da beter; ölüm tehlikesi geçirmiş bulunan ve buna hiç de layık olmayan Türk Devleti, Cumhuriyeti kurduğu andan itibaren kalkınmanın yollarını aradı. Bir kalkınma yolu ve bir millî birlik yolu olarak bölge meselesi daha ilk andan itibaren nazarı dikkati celbetti. Bu hususta birtakım tetkikler, araştırmalar yapıldı. Bu haftanın asıl gayesi bir an önce kendisine layık olan yeri almak için gayret sarfeden memleketimizin bölgecilik sahasında ne gibi neticeler alabileceğini tesbit eden bir ilk adım olmasıdır." "İkinci İskân ve Şehircilik Haftası: 5 - 7 Haziran 1957", *İkinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 5-7 Haziran 1957, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 79/61, İskan ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları No.4, Ajans-Türk Matbaası Ankara, 1958, s.6.

enstitülerince yapılması, imar ve iskân ve planlama işlerini tedvir edecek bu işlere sahip merkezi bir otoriteye olan ihtiyaç vurgulanmıştır.²⁶⁴

Özellikle bu kongrede bölge konusu yeni bir perspektifle yeniden tanımlanmıştır. Coğrafya, doğası ve konusu gereği mekân ve bölgelerle uğraştığı için, bölge kavramının ve konusunun coğrafyacılar açısından konunun coğrafya bilimi kadar eskiye götürülmesi gerektiği vurgulanmıştır.²⁶⁵ Bu vurgunun daha sonra, bölgeyi kendinden menkul bir bilim olarak kabul edenlerin savları ile örtüştüğüne dikkati çekmemiz gerekir.

Coğrafi bölgelere ayırma açısından duruma kısaca değinilecek olursa, Birinci Coğrafya Kongresi'nden sonra, bölgelere ayırma konusundaki bazı eleştiriler yapılmıştır. 1952'de S. Erinç ve N. Tunçdilek tarafından İngilizce olarak yayınlanan *Türkiye'nin Tarım Bölgeleri (The Agricultural Regions of Turkey)* ve 1957'de C. R. Gürsoy'un *Türkiye'nin Coğrafi Taksimatında Yapılması İçabeden Bazı Tashihler* adlı çalışmalarında, Kongre'de kabul edilen çeşitli sınır yanlışlarının altı çizilmiştir.²⁶⁶

3. 1960-1980 Dönemi

Türkiye'de bölge planlaması anlayışının yerleştirilmesi çalışmaları kapsamında Devlet Su İşleri'nin (DSİ) 26 havzası, Elektrik İşleri Etüt İdaresi'nin üç bölgede tanımladığı enerji şebekeleri, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün bölgelerinin oluşturulması bölge planlama hazırlıklarının önemli aşamaları olarak değerlendirilmiştir.²⁶⁷ Bölge planlaması yönetsel olarak ilk defa 1950'lerde yeni İmar Yasası'nda kentlere belediye sınırları dışında kontrol yetkisi veren 47. maddenin

²⁶⁴ Konferanslarda sunulan bildiriler topluca değerlendirildiğinde, Bölge Planlaması ve Coğrafya disiplininin ilişkisi, modern sanayide yerel yönetimler içinde bölge idarelerinin yeri, sanayi faaliyetlerinin kuruluş yerleri konusu, kentlerin büyümesi ve bölge plancılığı ilişkisi, bölge sınırlandırmasının esasları, Türkiye'de bölge planlaması hazırlıkları konularında tebliğler sunulmuştur.

²⁶⁵ Sırrı Erdinç, "Bölge Sınırlandırmasının Esasları", *İkinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 5-7 Haziran 1957, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 79/61, İskân ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları No.4, Ajans-Türk Matbaası Ankara, 1958, s.69.

²⁶⁶ Ali Yiğit, a.g.e., s. 521; C. R. Gürsoy, "Türkiye'nin Coğrafi Taksimatında Yapılması İçabeden Bazı Tashihler", A.Ü.DTCF Dergisi, C.XV, s.219-239.

²⁶⁷ Aydın Murat Germen, "Türkiye'de Bölge Planlaması Hazırlıkları", *II. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 5-7 Haziran 1957, AÜSBF, Ankara, 1958, s.

tartışılması bağlamında ortaya atılmıştır.²⁶⁸ Bunun yanında İstanbul'un yönetimi sorunu kapsamında sanayi bölgelerinin oluşturulması da tartışılan diğer bir konudur.

1957'de Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Başkanlığı'nda Bölge Planlama Müdürlüğü kurulmuştur.²⁶⁹ 1958 yılında Bayındırlık Bakanlığı'nın imar ve planlama işlerini üzerinde toplayan iki bakanlık kurulmuştur. Bunlar, İmar ve İskân Bakanlığı ve Turizm Bakanlığı'dır. 9 Mayıs 1958 tarih ve 7116 sayılı yasayla kurulan İmar ve İskân Bakanlığı bölge planlaması ile ilgili temel yetkilerle donatılmıştır.²⁷⁰

1958'den 1961 yılına kadar planlama siyasal tartışmalar nedeniyle fiziki bölgesel planların yapılması çerçevesinde gelişmiştir. 27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra planlama anlayışındaki değişimle birlikte bölge planlama anlayışında Tekeli'ye göre "fiziki düzenleme anlayışından kalkınma tipi bölge planlama anlayışına" geçilmiştir.²⁷¹ Bu anlayış özellikle uluslararası kuruluşların o dönemde OECD'nin ve BM'nin bölgesel eşitsizlikleri giderme politikası başlığı altında önemli bir sorun olarak değerlendirilmiştir.²⁷²

Bu dönemin en temel özelliklerinden biri uygulanan pilot bölgesel projelerin, mikro ölçekli, dış kaynaklı ve bütünsel bir kalkınma anlayışından uzak olmalarıdır. Bu anlamda kısaca bu projeleri değerlendirelim.

Köyceğiz-Dalaman Projesi

Türkiye'deki ilk bölgesel kalkınma projesi Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (OECE) tarafından İtalya'daki Sardunya ve Yunanistan'daki Epir bölgelerine benzer biçimde Köyceğiz için yapıldı. Proje bölge gelirini her yıl %10 arttırmak ve ova

²⁶⁸ İlhan Tekeli, "Türkiye'de Bölge Planlama Çalışmalarının Gelişimi İçinde Bölge Planlama Denemelerinin Sonuçları ve Sorunları", *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1972, s.128-129.

²⁶⁹ Cevat Geray, "İmar Kanununun Hazırlık Safhaları", *AUSBFD*, C. XXI, N.3, Eylül 1957.

²⁷⁰ Bakanlığın görevlerini belirten ikinci maddesinde bölge planlaması tanımları şu şekilde yapılmıştır: "Yurdun, böge, şehir, kasaba ve köylerinin harita ve imar planlarını hazırlamak ve hazırlatmak, imar için her türlü tedbirleri almak ve bunların tatbikini sağlamak; Bölge planları için ilgili vekâletlerle müşterek etüdler yapmak ve bu etüdlere göre icap eden kanuni ve idari tedbirleri müştereken almak." İlhan Tekeli, "Türkiye'de Bölge Planlama Çalışmalarının Gelişimi İçinde Bölge Planlama Denemelerinin Sonuçları ve Sorunları", s.129.

²⁷¹ *a.k.*, s.129.

²⁷² Ruşen Keleş "Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlikler (Bölgelerarası Sosyal Adalet Dengesi)", Türkiye'de Bölge Planlaması Alanındaki Gelişmeler, VII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, 11-13 Haziran 1963, İskân ve Şehircilik Derneği Yayın No.2, Ankara, 1964, s.3.

bölgesi şehirleri ile dağ bölgesi şehirleri arasındaki gelir farklarını birincisi lehine ortadan kaldırmak amacıyla oluşturulmuştur. Projenin söz konusu amaçları doğrultusunda bölgenin tabii, beşeri ve diğer yerleri incelenmiş ve ekonomik gelişmeyi engelleyen etmenler belirlenmiştir. 1958 yılında başlanan projeye 1961 yılında DPT tarafından son verilmiştir.²⁷³

Bu projenin önemi, uygulandığı yöntem itibarıyla toplum kalkınması yaklaşımı²⁷⁴ ile bölge planlaması ölçeği arasında bir denemedir.²⁷⁵ Köyceğiz-Dalaman Projesi'nin ardından Marmara Bölgesi Pilot Projesi'de planlı dönemin hemen öncesinde başlamış, 1963 yılında sona ermiştir. Yérasimos'a göre, 1950 ve 60'lı yılların bölge planlaması konusu, Türkiye'ye bugünkü adıyla OECD tarafından dayatılmıştır. 1948 yılında İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıntılarını temizlemek üzere üzerine OEEC uluslararası sermayenin 1950'den sonra Türkiye gibi ülkelere yatırım yapmak planlı bir iktisadi düzeni talep ettikleri bilinmektedir Türkiye'de bölge planlaması, bu büyük politikanın aracı olarak gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.²⁷⁶

Avrupa Prodüktivite Ajansı (European Productivity Agency- EPA) ise Amerikan Hükümeti tarafından 1948 yılında Marshall Planı'nın teknik yardımı kapsamında 1953 yılında kurulmuştur. OEEC bünyesinde yarı özerk bir kuruluş olan EPA Amerikan Hükümeti tarafından finanse edilmektedir. EPA'nın temel odak noktası üye ülkelerde "verimlilik" sorunudur.²⁷⁷ OEEC'nin OECD'ye dönüşmesiyle birlikte sekiz yıllık bir serüvenden sonra EPA'nın varlığı son bulmuştur.

Türkiye'ye bölge planlaması fikrinin dayatılmasında yabancı uzmanların rolü büyüktür. Bu bağlamda, Ağustos 1959 ve Ocak 1960 tarihlerin ABD Massachusetts Teknoloji Enstitüsü Mimarlık ve Planlama Fakültesi, Şehir ve Bölge Etüdları Merkezi Müdürü öğretim üyesi Prof. Lloyd Rodwin'in ziyareti anlamlıdır. Rodwin, EPA'nın İktisaden Gelişmekte Olan Ülkeler için uyguladığı yardım programı kapsamında İmar ve İskân Bakanlığı'nda uzman olarak görevlendirilmiştir. Rodwin

²⁷³ DPT, *Bölgesel Gelişme ve Yerleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara Haziran 1966, s.12; İlhan Tekeli, "Türkiye'de Bölge Planlama Çalışmalarının Gelişimi İçinde Bölge Planlama Denemelerinin Sonuçları ve Sorunları", s.138-139.

²⁷⁴ Toplum kalkınması yaklaşımı ve onun eleştirisi bu tezin sınırları nedeniyle incelenememiştir.

²⁷⁵ İlhan Tekeli, "Türkiye'de Bölge Planlama Çalışmalarının Gelişimi İçinde Bölge Planlama Denemelerinin Sonuçları ve Sorunları", s.139.

²⁷⁶ Stéphane Yerasimos, *a.g.m.*

²⁷⁷ Bent Boel, *The European Productivity Agency and Transatlantic Relations 1953-1961*, Museum Tusulanum Press, s.9-10.

görevini “Türkiye’de bölge planlaması ile ilgili plan ve programları tetkik ve bunların formüle edilmesine yardım etmek” olarak belirtmiş, *misyonunun* sonunda *Türkiye’de Bölge Planlaması Hakkında Rapor*’u hazırlamıştır.²⁷⁸

Bu dönemde Türkiye 15 Haziran-1 Temmuz 1960 tarihleri arasında EPA tarafından düzenlenen Bölge İktisadi Gelişimini İnceleme Birinci Uluslararası Konferansı’na katılmıştır.²⁷⁹

Devlet Planlama Teşkilatı’nın Kuruluşu ve Bölgesel Projeler

DPT, 30 Eylül 1960’da Milli Birlik Komitesi tarafından 91 sayılı yasa ile kurulmuştur. Milli Birlik Komitesi, 91 Sayılı yasanın hazırlanma sürecinde Albay Şinasi Orel’i²⁸⁰ görevlendirilmiş, daha sonra da Teşkilatın başına getirmiştir. Erder’e göre, Orel “*Türkiye’ye özgü, Türkiye’nin idari sistemi ve hiyerarşisi ile bütünleşecek bir yapı oluşturmak amacıyla*” iş başına gelmişti. Orel’e göre, dönemin başka ülkelerde kurulmuş ulusal planlama örgütlerinin temel sorunu dışardan ithal edilmiş modellere göre tasarlanmalarıydı.²⁸¹

Orel ve ekibinin planlama yaklaşımı toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel boyutları olan bir planlama anlayışıydı. Buna o dönemin yazınında *bütünleşik planlama* (comprehensive planning) adı veriliyordu.²⁸²

Daha önce şehir ve bölge planlaması ile ilgili olan işler İmar ve İskân Bakanlığı’nın bünyesinde iken DPT’nin kurulmasıyla ilgili görevler bu kuruluşa geçmiştir.²⁸³ Buna göre, 91 sayılı kuruluş kanununun 7. maddesi gereğince, bölge ölçeğinde gerekli incelemeleri yapmak, uzun ve kısa vadeli plan ve programları hazırlamakla DPT görevlendirilmişti. DPT, ulusal kalkınma planlarının yanı sıra bölgesel planların yapılmasına da ihtiyaç olduğunu belirlemiş, bu doğrultuda DPT İktisadi Planlama Dairesi içinde “Bölgesel Gelişme Çalışma Grubu” kurulmuştur. Bu kapsamda grubun çalışmaları bölge ve bölgesel gelişme kavramları üzerine sorunları

²⁷⁸ Lloyd Rodwin, *Türkiye’de Bölge Planlaması*, Bakanlıklararası Produktivite Komitesi Produktivite Merkezi, Ankara, 1960.

²⁷⁹ Konferansa İtalya, İspanya, Yunanistan ve Türkiye katılmıştır. Bedri Gürsoy, *Bölge İktisadi Gelişimini İnceleme Birinci Uluslararası Konferansı*, AUSBFD, s. 91-102.

²⁸⁰ Erder’in aktardığına göre “Kara Kuvvetleri Genel Sekreteri olan Albay Orel, ABD’de West Point Akademisi’nde Eğitim Görmüş Başarılı Bir Kurmay Subay ve Üstün Yetenekli Bir Yönetici İdi.”

²⁸¹ Necat Erder, *Türkiye’nin İlk Planlama Deneyimi*, Şubat 2009, Yayınlanacak Makale.

²⁸² Necat Erder ile Yapılan Görüşme Notları

²⁸³ Cevat Geray, “Devlet Planlama Teşkilatı Kurulduktan Sonra Şehir ve Bölge Planlaması”, AUSBFD, C.15, 1960, s.225-231.

ve yaklaşımları ortaya koyma amacıyla olmuştur.²⁸⁴ DPT içindeki bu grubun temel yaklaşımı, bölge planlamasına bölgenin bütünü ve ulusal planı tamamlayıcı unsurları olarak ele almaktaydı.²⁸⁵

DPT'nin kuruluşundan önce gerçekleştirilen bölgesel planlama çalışmaları, gerek yapısı gerekse amaçları bakımından, 1963'deki Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan sonra gerçekleştirilenlerle büyük ölçüde farklılık göstermektedir.

Buna göre, 1960'da Marmara Bölgesi Pilot Projesi; 1961'de Zonguldak projesi; 1962'de Çukurova Bölgesi Projesi çalışmaları başlatılmıştır. Bu yıllarda Antalya alt bölgesine de ağırlık verilmiştir. "Elazığ-Keban", "Doğu ve Güneydoğu Anadolu" bölgesi, "Orta Anadolu" ve "Trakya" alt bölge çalışmaları yapılmıştır. Ayrıca, turizm bölgeleri ve bazı özellikler sunan dar çevrelerde monografik incelemeler de yapılmıştır. Ayrıca Ege, Doğu-Kuzey Anadolu Bölgeleri ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun diğer alt-bölgeleri ile bölgelerarası kıyaslama imkânı verecek genel çalışmalara da başlanılmıştır.²⁸⁶

Burada kısaca, bu çalışmaların nitelikleri ve getirmeye çalıştığı yönetsel durum değerlendirilecektir.

Marmara Bölgesi Pilot Projesi

Bölge Planlama dairesi tarafından İstanbul'da bir proje ekibi ile birlikte yapılan ilk uygulama çalışması olan Marmara Pilot Projesi, özellikle hızlı kentleşmenin doğurduğu sorunları incelemek ve özellikle planlama örgütlerine yön vermek amacıyla kurumuştur. Bilindiği gibi, Marmara Bölgesi Türkiye'nin en kentleşmiş bölgesidir. O dönemde nüfusun yarısından fazlası kentlerde yaşamaktadır.²⁸⁷

İstanbul'un fiziksel planı içinde bölgesel planlamanın mümkün olmadığı yönünde çeşitli sorunlar olduğu varsayımından hareketle İmar ve İskân Bakanlığı ve İstanbul Belediyesi bölge planlama dairesinin kurulması gerekliliğini vurguladılar. OEEC teknik yardımıyla gerçekleştirilen bu projede Lloyd Rodwin ve beraberindeki uzmanlar çalışmışlardır. Bunun yanında Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Ajansı

²⁸⁴ Bu türden tanımlayıcı bir çalışma için bkz: Tanju Polatkan, *Bölgesel Gelişme ve Politikası*, DPT, DPT Yayın No: 560-İPD:222, Nisan 1968.

²⁸⁵ Teoman Baykal, *Bölge Kalkınma Projeleri*, Çalışma Notu, DPT, Tarih Belirtilmemiş.

²⁸⁶ DPT, *Bölgesel Gelişme ve Yerleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara Haziran 1966, s.12-13.

²⁸⁷ OECD, *Regional Planning in Turkey: The Marmara Pilot Project*, Paris 1962, s.4.

tarafından uzman sağlanmıştır. Bakanlığın kurulmasında İstanbul Bölge Bürolarının oluşumunda Tuğrul Akçura ve Turgut Cansever'in katkıları olmuştur.²⁸⁸

Bu kapsamda İmar ve İskân Bakanlığı'nın İstanbul Bürosu ile ortaklaşa olarak OECD uzmanlarından Gian Carlo Guarda ile Loretta Guarda tarafından Ağustos 1960 - Eylül 1962 arasında bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda özellikle Zonguldak ve Marmara projeleri ile İmar ve İskân Bakanlığı çocukluk döneminden çıkmış, bölgesel planlamayı kaynakları ve becerileri itibarıyla yapabilir kılmıştır. Özellikle yerel yönetimler ve DPT ile bölgesel programların işbirliği konusunun geliştirilmesi tartışılmıştır.²⁸⁹

İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bursa, Balıkesir, Çanakkale, Edirne, Tekirdağ ve Kırklareli proje kapsamındaki illerdir. Yerelde kurulması bakımından, bölge içinde ilgili kuruluşlarla bölge planlama konusunda koordinasyon sağlanmasına çalışılmıştır. Eleman eğitimi ve yöntem araştırmalarına projede önem verildiği ve başarılı sonuçların alındığı bilinmektedir. Projenin ilk aşamasında Doğu Marmara alt-bölgesine öncelik verilmiş ve İstanbul, Kocaeli ve Sakarya illeri için gene çalışmalar yapılmıştır. Bölge için arazi kullanım tekliflerini de getiren "Doğu Marmara Bölgesi Ön Planı" hazırlanmıştır. Ayrıca İstanbul metropolitan alanı için genel yerleşme ve sanayi bölgeleri tespit çalışmaları yapılmıştır.

Doğu Marmara Ön Planı'nın özelliği planlı kalkınma dönemi öncesinde başlatılan hazırlıkları 1963 yılında tamamlanmıştır. Plan kapsamında, İstanbul'un büyümesinin getirdiği sonuçlar ve ülkenin kalkınması için, İstanbul'un büyümesinin bölgelerarası denge hedefine rağmen sınırlandırılmaması gerektiği belirtilmiştir.²⁹⁰

1964-1965 yıllarında Trakya alt-bölgesi ele alınmış, OECD uzmanı Prof. Philliponeau başkanlığında Fransız uzman grubu danışmanlığında 1966 yılı Mayıs ayında çalışmalar sonuçlandırılmıştır. Çanakkale, Balıkesir, Bursa ve Bilecik illerini kapsayan Güney Marmara Bölgesi için çalışma hazırlıklarına başlanmıştır. Bununla birlikte 1964 yılından bu yana özellikle İstanbul sorunlarını ele alan ön plan emredici bir plan haline gelememiştir.

²⁸⁸ OECD, *Regional Planning in Turkey: The Marmara Pilot Project*, Paris 1962, s.5.

²⁸⁹ *a.k.*, s.9.

²⁹⁰ İlhan Tekeli, "Türkiye'de Bölge Planlama Çalışmalarının Gelişimi İçinde Bölge Planlama Denemelerinin Sonuçları ve Sorunları", s.139; Ruşen Keleş, *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*, AÜSBF, Yayınları No.332, Ankara, 1972, s.191.

Yerasimos'a göre, Doğu Marmara Projesi bir büyük İstanbul projesi olarak Türkiye'nin ilk ciddi bölgesel planlama denemesidir.²⁹¹ 1951'de Henri Prost'un başlangıcında ve İtalyan Prof. Luigi Piccinato'nun devamında plan kadük olarak kalan düşüncenin devamıdır.²⁹²

Bölge planının o günkü en kuvvetli uygulama aracı olan "kent planlarının, bölge planlarına uygun olması" zorunluluğu, özellikle İstanbul için etkili olamamıştır. Yine, bu proje kapsamında, İstanbul ile ilgili daha detaylı incelemelere de yönelinmiş ve "İstanbul Sanayi Yerleşmesi" ile "İstanbul Bölgesi Yerleşme Teklifi" hazırlanmıştır. Bu çalışmalarda, İstanbul ve civarındaki belediyelerle etkileşime girilememesi nedeniyle sonuç elde edilememiştir.²⁹³

Son olarak projenin yönetim yapısına değinmekte yarar vardır. İstanbul'da 1960'da kurulan "Doğu Marmara Bölge Planlama Bürosu İmar ve İskân Bakanlığı'nın İmar ve Planlama Genel Müdürlüğü'ne bağlı Bölge Planlama Dairesi'nin taşra örgütü olarak çalışmıştır."²⁹⁴ Bölge planlama konusunda hem İmar ve İskân Bakanlığı hem de DPT'nin görevlendirilmiş olması burada yetki çatışmasını getirmiştir.

Zonguldak Bölge Planlama Projesi

Yeraltı kaynakları dışında tabii kaynakları çok sınırlı olan bu bölge, Karadeniz'den İstanbul'a olan nüfus akını üzerinde bulunmaktadır. Bu proje ağır sanayi ile diğer faaliyetlerin geliştirilmesine ilişkin bölgenin gelişme ve yerleşme düzeni için teklifler getirmek amacı ile ele alınmıştır.

Zonguldak Bölge Planlama Projesi'nin yönetimi konusunda herhangi bir örgütsel yapı öngörülmemiştir. Proje, İmar ve İskân Bakanlığı çalışanları tarafından merkezden yapılan ziyaretlerle yürütülmüştür.²⁹⁵ Proje, Merkez Bürosu'nun ilk çalışma alanı olarak teknik personel eğitimine büyük ölçüde yardımcı olmuştur.

²⁹¹ Yerasimos, *a.g.m.*, s.119.

²⁹² Bkz: Yıldız Uysal ve Cevad Özdil (Ed.), *Cumhuriyet Dönemi İstanbul Planlama Raporları 1934-1995*, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi Şubat, 2007. Bu raporlar üzerine bir değerlendirme için bkz: Cana Bilsel, "Cumhuriyet Dönemi İstanbul Planlama Raporları 1934-1995".

²⁹³ DPT, *Bölgesel Gelişme ve Yerleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara Haziran 1966, s.14-15.

²⁹⁴ Ruşen Keleş, *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*, s.191.

²⁹⁵ *a.k.*, s.195.

Ereğli Demir-Çelik Sanayinin bölgede kurulması ile ortaya çıkacak sosyo-ekonomik ve yerleşme düzenindeki değişiklikler tahmin edilmiş ve büyük bir yatırım bölgesine en fazla olumlu etkisini sağlayabilmek için gerekli teklifler getirilmiştir. Tüm yapılan çalışmalar 1964 yılının Temmuz ayında basılan “Zonguldak Bölgesi Ön Planı” isimli kitapla ilgililere sunulmuştur. Zonguldak Bölgesi Ön Planı uygulamada diğer bölge planıyla aynı gücünü taşımış, plan sona erdikten sonra Bölge Planlama Dairesi’nin diğer yürütücü kuruluşlarla oluşturdukları yakın ilişkiye rağmen, planlama kararlarını bağlayan herhangi yönetsel ve hukuki bir mekanizmanın olmaması bu planın uygulamasını engellemiştir. Bu genel görüşe tek istisna, sadece Planın Çaycuma’da kurulmasını öngördüğü Kâğıt Fabrikası projesinin “Seka” tarafından benimsenişi ve uygulamaya geçilmesidir.²⁹⁶

Keban Projesi

Keban Projesi, Doğu Anadolu Bölgesi’nin iktisadi olarak gelişmesini hızlandırmak amacıyla, Türkiye’deki bölgelerarası gelir dengesizliklerini azaltmayı hedeflemektedir. Keban Projesi, Keban Barajı ve Hidroelektrik Santrali’nin yapılması fikri çerçevesinde o bölgenin tarım ve madencilik faaliyetlerinin de bir arada kurgulanıp projelendirilmesine dayanmaktadır. Keban Barajı’nın inşaatı ile ilgili tüm incelemelerden İmar ve İskân Bakanlığı sorumlu tutulmuştur. Bölgede hiçbir bölgesel büronun bulunmadığını da hatırlatmak gerekir.²⁹⁷

Antalya Projesi

1959 yılında Türkiye, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’na (Özel Fon) dengeli ekonomik kalkınmada kullanılacak bir ön inceleme araştırmasının yapılması için teknik yardım talep etmiştir. Özel Fon, bu talebi kabul etmiştir. Aynı zamanda FAO’da uyguladığı Akdeniz Kalkınma Projesi (*Mediterranean Development Project*) kapsamında bu projenin değerlendirilmesini üstlenmiştir. Fon, yürütücü kuruluş, DPT ise proje ile Hükümet arasındaki bağı sağlamasını üstlenmiştir.²⁹⁸ 21 Ekim 1960’da Türkiye, Özel Fon ve Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) arasında üç yıldan az süreliğine antlaşma imzalanmıştır. Bu projenin amacı,

²⁹⁶ DPT, *Bölgesel Gelişme ve Yerleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara Haziran 1966, s.16.

²⁹⁷ Ruşen Keleş, *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*, s.196-197.

²⁹⁸ United Nations Development Programme (Special Fund) Food and Agriculture Organization, *Pre-Investment Surveys of The Antalya Region The General Report*, Vol.1, Rome 1966, s.1.

ekonomik ve sosyal kalkınma amacıyla ön inceleme uygulamalarının yapılmasıdır.²⁹⁹ Projenin yürütücüsü ve sorumlusu olarak Birleşmiş Milletler Özel Fonu adına FAO belirlenmiştir. Projenin amacı, Antalya, Isparta ve Burdur illerini içine alan Antalya bölgesinde dengeli ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlayacak yatırım öncesi incelemelerin yapılmasıdır. Projenin yönetimi için bölgede DPT'nin bir bürosu oluşturulmuştur.³⁰⁰

Bu plan, kalkınma planlarının bölgesel düzeyde uygulama imkânlarını arayacak ve bunun temelini oluşturacaktır. Ayrıca bu planın, benzer bir biçimde, diğer bölgesel planların hazırlanmasında ve uygulanmasında bir kalıp oluşturması ve bu türden planların hazırlanması için gerekli teknik ekibin yetiştirilmesine yardımcı olması amaçlanmıştır.³⁰¹

Fritz Baade'nin Türkiye tarımı ile ilgili raporunda tarımsal sonucun artırılabilmesi için ne türden tedbirlerin alınması gerektiğini ifade etmiş ve bölgesel düzeyde incelemelerin gerekliliğini belirtmiştir. Soral ve Sakman'a göre Antalya Bölgesi'nin inceleme sahası olarak ele alınmasında Türk tarımının çözüm bekleyen sorunlarına toplu olarak bu bölgede rastlanılmış olmasının önemi büyüktür. Ayrıca Antalya Bölgesi'nin doğal yapısını, iktisadi ve sosyal durumunu inceleyen Dr. Ergasın ilgili raporunu DPT'ye sunmuştur.

1960'lı yıllara kadar "bölge planlaması" kavramı bölgesel sorunlara ciddi politikalarla yanıt vermek için değil, şehircilikle ilgili fiziksel aksaklıklara çare olarak düşünülen bir araç olarak ortaya atılmıştı.³⁰² Planlı dönemle birlikte, bölgesel gelişme politikalarının bölgelerarası dengesizlikleri azaltmak için uygulanması

²⁹⁹ The purpose of the first Project was defined in the original plan of operation as the implementation of a pre-investment survey of the region, on the basis of which a balanced plan for its economic and social development would be evolved. The development plan would also, it was hoped, serve as pattern for other regions, while the Project would afford opportunities for the training of Turkish staff in the techniques of planning. United Nations Development Programme (Special Fund) Food and Agriculture Organization, *Pre-Investment Surveys of The Antalya Region The General Report*, Vol.1, Rome 1966, s.1-2.

³⁰⁰ Ruşen Keleş, *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*, s.197.

³⁰¹ Erdoğan Soral ve Erdoğan Sakman, *Bölgesel Planlama*, DPT Yayın No: 435-SPD: 101, Mayıs 1966, s.53-54.

³⁰² DPT, *Bölgesel Gelişme ve Yerleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara Haziran 1966, s.11.

gerektiği fikri işlenmiştir. Ancak, Türkiye bölge planlaması ya da alan düzenlemesi için gerekli yönetsel ve hukuki çerçeveye belirginlik kazandıramamıştır.³⁰³

Bölge planlama konusu önce yabancı daha sonra da yerli uzmanların ilgi odağına yerleştirilen bir konu olmuştur. Bölge planlaması fikrinin kurumsal yapılanması AÜSBF'deki İskân ve Şehircilik Enstitüsü ve ODTÜ Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü etrafında gerçekleşmiş, bölge planlaması uzmanları OECD, BM gibi uluslararası kuruluşların yardımıyla buralardan yetişmişlerdir.³⁰⁴ Uzmanların yetiştirdiği öğrenciler, bu fikirleri akademide sürdürmüşlerdir.

1960'lı yıllar, görüldüğü gibi, dış kaynaklı makro gibi görünen ancak mikro ölçekli bölgesel projelerin yapıldığı bir dönemdir. 1960'lı yıllarda siyasal iktidarların planlama anlayışı içinde bölge planlamasını desteklemediğı, ulusal plan ile bölge planlamasını birbirinden ayırdıkları söylenebilir. Bölge planlaması ulusal kalkınma planlarına uygun olarak değerlendirilemediğı, merkezi ve yerel yönetimler ve onların çeşitli örgütleriyle bağlantısının kurulamadığı görülmüştür. Bu dönemde Memduh Aytür ve Yalçın Küçük'ün çalışmaları bu çelişkileri işlemektedir. Son olarak, bölgelerarası dengesizlik ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki bölgesel sorunlara yönelik çalışmaların daha önceki dönemlere göre azaldığının da saptanması gerekir.

4. Bölgesel Gelişme Konusunda Örgütlenme Önerileri

Bölgesel Gelişme konusunda 1961 yılında hazırlanan bir raporda³⁰⁵ (*Necat Erder, Bölge Planlama Dairesi İle İşbirliği Esaslar, Çoğaltılmamış Rapor*) DPT ile İBB Bölge Planlama Dairesi arasında işbirliği sağlamaya yönelik bir model geliştirilmesi konusu tartışılmıştır.³⁰⁶ Bu modelde, *Bölge İktisadi Planları*'nın DPT tarafından yapılması, İBB Bölge Planlama Dairesi'nin söz konusu çalışmalara yardımcı olması ilkesi benimsenmiştir. Bölge Planlama Dairesi'nin yetkilerinin genişletilmesi ve merkezi planlama sistemi içinde statü sağlanmasının gerekli olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, bölgelere göre bu durumun belirlenmesi bu daire tarafından

³⁰³ Can Hamamcı, Bölgesel Gelişme ve Yönetsel Sorunlar, BİAR GAP Bilim Ekibi Teknik Yazılar, İmge Matbaacılık, Ankara, 1987, s.109-113.

³⁰⁴ Lloyd Rodwin, "Bölge Planlaması Eğitimi ve Türkiye'nin Kalkınma Politikası", İskân ve Şehircilik Enstitüsü VI. Hafta Konferansları, 11-13 Haziran 1962, Sevinç Matbaası, Ankara, 1962, s.11.

³⁰⁵ Necat Erder, *Bölge Planlama Dairesi İle İşbirliği Esaslar, Çoğaltılmamış Rapor*, DPT, 1961.

³⁰⁶ T.C. DPT, *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 1983, s.21.

yapılması ve DPT, BPD'nin de yardımları ile öneriler geliştirilmesi öngörülmüştür.³⁰⁷

Necat Erder'in söz konusu raporu, 1 Şubat 1961 tarihinde İmar ve İskân Bakanı Fehmi Yavuz, Şinasi Orel, Prof. Lloyd Rodwin, Aydın Germen ve Necat Erder ile bölge planlama dairesinden iki uzmanın katılımıyla Bölge planlama dairesinin durumu imkânları ve sorunları ile ilgili DPT'nin görüşü ve iki daire arasındaki işbirliği konularına ilişkindir.³⁰⁸

Erder'in raporunda teşkilatlanmanın uygulamaya yönelik bölümü üzerinde öneriler geliştirilmemiştir. Bu çalışmanın amacı daha çok sorumluluk sahibi kuruluşlar arasında işbirliği ilkelerini tanımlamak ve bu ilişkileri geliştirmektir. Çalışmada vurgulanan bir başka nokta da, bölge planlamasının bir "kesit sektör" olduğu ve uygulanmasının Bakanlık üstü bir birim tarafından yürütülmesi ile gerçekleştirileceğidir.³⁰⁹

1964 yılında T. Baykal, E. Soral, E. Sakman, T. Ersoy ve I. Börtüçene tarafından yapılan bir başka çalışma ise ayrı bir örgütlenme modeli önermektedir.³¹⁰ Bu çalışmada bölge planlamanın DPT bünyesinde yapılmasını öngörmekte, DPT'nin taşra kuruluşları oluşturulmakta ve bölge düzeyindeki teşkilatlanma içinde yeni bazı kurumlar getirilmektedir. Bu kurumlarda da yönetim sorumluları ile bölgedeki hükümet kuruluşları temsilcilerinin görev alması ilkesi bulunmaktadır. Merkez teşkilatının görevleri araştırma, koordinasyon, eğitim, bölge planlama işlevleri bulunmaktadır. Merkez teşkilatının DPT içindeki daireler, ilgili kamu kuruluşları ve bölge teşkilatları arasında uyum sağlamak gibi bir görev yüklendiği izlenmekte olup, bu görevi gerçekleştirmek için gerekli temel bilgiyi sağlamakla da yükümlüdür. Taşra teşkilatları ise Bölge Planlama Kurulu, Bölge Developman Komisyonları ve Koordinasyon Komitesinden oluşmaktadır. Raporda dikey ilişkiler detaylı tanımlanmış, yatay ilişkiler olan diğer kurumlarla olan ilişkiler ayrıntılandırılmamış ve içeriklendirilmemiştir.

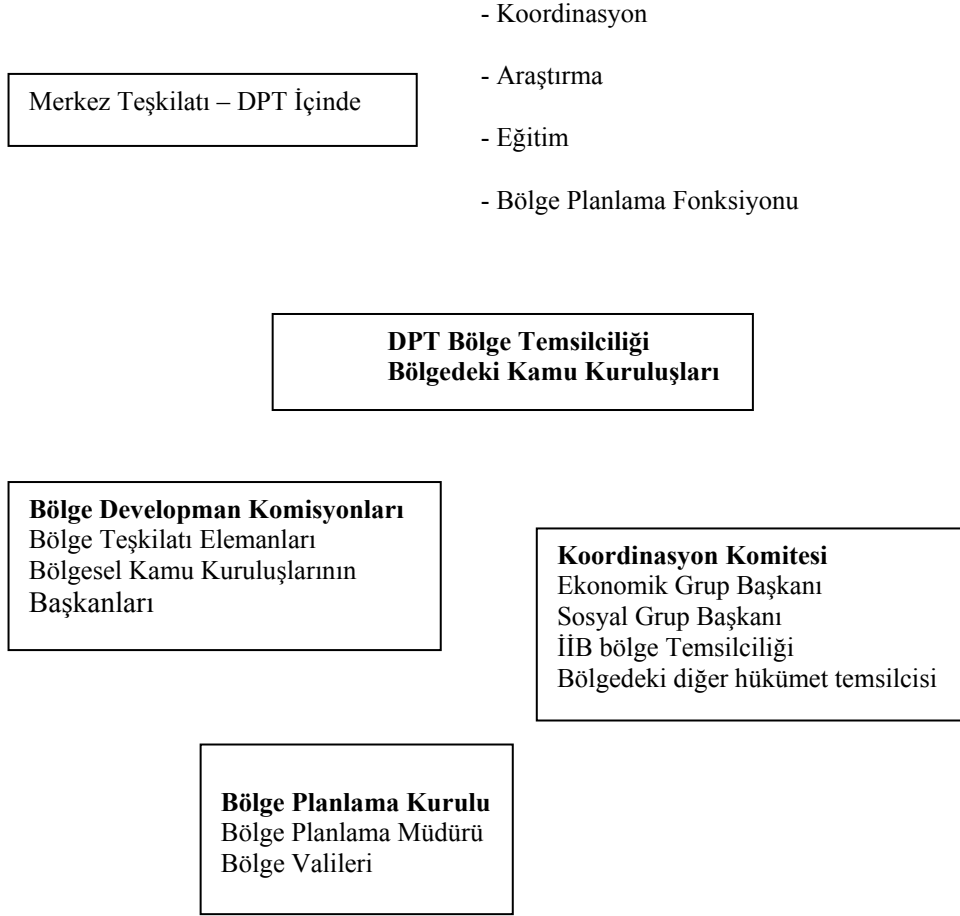
³⁰⁷ a.k., s.22.

³⁰⁸ Necat Erder, *Bölge Planlama Dairesi İle İşbirliği Esaslar, Çoğaltılmamış Rapor*, s.1.

³⁰⁹ T.C. DPT, *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 1983, s.22

³¹⁰ T. Baykal, E. Soral, E. Sakman, T. Ersoy ve I. Börtüçene, "Bölge Planlama Üzerine Çalışma Grubu Raporu", 1964.

Şekil 1: Bölgesel Örgütlenme Modeli



II. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarında (Bölgesel Gelişme ve Yerleşme), bölge planlamaya yönelik olarak teşkilatlanma ilkeleri tartışılmıştır. Buna göre:

“ a. Teşkilat planlama ve uygulama fonksiyonlarını yüklenmelidir., b. İdari kademe içinde üst düzeyde yer almalıdır. c. Bu teşkilat DPT içinde olabileceği gibi ayrı bir yeni

birim de olabilir. Ancak bu birimin nasıl bir yapısı olduğu ve hangi görevleri yüklendiği açık seçik belirtilmemiştir.”³¹¹

Bölgesel gelişme şehirleşme yerleşme konularında İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın tespit ettiği amaç, ilke ve politikalar belirlenmiştir.³¹² Bu kapsamda Plana bölgesel gelişme ve bölge planlaması anlayışı yerleştirilmiştir.³¹³ Buna göre, bölge planlama organizasyonu, bölgedeki kamu ve özel kuruluşların çok yönlü bir grup çalışması içinde işbirliği yapabilmeler şartlarına göre düzenlenecektir. DPT merkezde ve bölgede çalışmaları yönlendirici ve birleştirici görevini taşıyacaktır.³¹⁴

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları da bölgesel düzeydeki benzer anlayışı sürdürmektedir.

“Bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıklarının bulunması nedeniyle bölgelerin dengeli gelişme olanağına kavuşturulması İkinci Beş Yıllık Kalkınma

³¹¹ DPT, *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 1983, s.23

³¹² Söz konusu amaçlar şu şekilde belirlenmiştir: “1. Bölgelerarası dengeli gelişmeyi sağlamak, az gelişmiş bölgelerin kaynak ve imkânlarını geliştirmek ve iktisadi faaliyetleri az gelişmiş bölgelere yönlendirmek; 2. Sosyal düzeninde müesseseleşmiş, ekonomik alanlarda ihtisaslaşmış ve kırsal alanıyla bütünleşmiş sanayi toplumu fonksiyonel ve kademeleşmiş şehir yapısına ulaşmak; 3. Şehirleşmeden milli ekonomiyi itici bir güç ve az gelişmiş bölgelerde bir gelişme aracı olarak yararlanmak; şehirleşmenin ortaya çıkardığı hareketliliği ve gücü sanayi öncesi toplum yapısından sanayileşmiş toplum yapısına geçişte gerekli sosyal değişme ve gelişme yönünde hızlandırarak kullanmak; 4. Fonksiyonel kademeli şehirleşme ile birlikte sanayileşmiş toplumun yerleşme yapısına ulaşmak; 5. Sanayileşmenin ve şehirleşmenin yurt düzeyinde şekillenmesi ile doğacak yeni yerleşme sisteminin elde edilmesinde ve sosyal hareketliliğin artırılmasında harcanacak çabaları asgari maliyette tutmak. DPT, *Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Sorunları Ön Raporu*, Sosyal Planlama Dairesi, DPT, Nisan 1971, s.2.

³¹³ “1. Bölgelerarası dengeli gelişmeyi sağlamak için hizmet yatırımlarının bu hizmetlerden yeter ölçüde yararlanmayan kitlelere yöneltilmesi sağlanacaktır.2. Az gelişmiş bölgelerde iktisadi faaliyetleri artıracak yatırımlar bu bölgelerde büyüme potansiyeli yüksek olan stratejik şehirleşme merkezlerinde yoğunlaştırılacak böylece kendi kendine gelişme gücü kazanan ve çevresini etkileyerek bütün yörenin gelişmesine yol açan gelişme merkezleri elde edilecektir. 3. İktisadi faaliyetleri az gelişmiş bölgelere yönlendirmek için kamu yatırımlarında birden fazla kuruluş yeri üzerinde durulacak ve iktisadi olmak niteliğini kaybetmeden geri kalmış bölgelerdeki gelişme merkezlerinde bu yatırımların yapılması tercih edilecektir. 4. Az gelişmiş bölgelerin kaynakları geliştirilecek ve özel sektör yatırımlarını bu bölgelere yöneltecek bir politika izlenecektir. Bu yönde özel kredi imkânları, vergi indirimi, bütün altyapının hazırlandığı organize sanayi bölgeleri tesis edilecek ve buralarda ucuz su ve enerji imkânları sağlanacak, bu bölgelerin geliştirilme gücü olan kaynakları tesbit edilip tanıtılacak ve bu bölgelerde yatırım yapacaklara rehberlik yapılacaktır. Bunun için kamu kuruluşlarının alternatif projeler ortaya koyucu proje hazırlıklarına öncelik verecek, bir tür mevcut çalışmalar hızlandırılacaktır. 5. Bölge planlama çalışmaları, milli plan çalışmalarını tamamlayıcı, gerek çeşitli projeler arasından tercihleri yapmakta ve birlikte ele alınması gereken projeleri tanımakta, gerek milli plan uygulamasında ve uygulamanın izlenmesinde merkezi planlama teşkilatına yardımcı olmak üzere uygulamaya yönelmiş niteliğe kavuşturulacaktır. Bölge planlama çalışmaları, bölgenin fiziki özellikleri ile ekonomik ve sosyal gelişme kararlarını mekân düzeyinde bağdaştırarak, yeni yerleşme sisteminin elde edilmesinde ekonomiyi sağlayan bir planlama aracı olarak geliştirilecektir.” DPT, *Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Sorunları Ön Raporu*, Sosyal Planlama Dairesi, DPT, Nisan 1971, s.4.

³¹⁴ a.k., s.4.

Planı'nın amacı olarak belirlenmiştir. Bölgesel gelişme kesimi bu amaca uygun olarak dengesizlikleri mekân içinde göstermek, dengesizliklerin giderilmesi için çözüm alternatifleri ortaya koymak, milli plan sektör programlarının bölgelerin birbirinden farklı olan gelişme sorunlarına ve amaçlarına uygun olarak hazırlanmasında etkin olmak durumundadır. Bu yönleri ile bölgesel gelişme bir sektör olmaktan öte bir kesim olarak görülmektedir.”³¹⁵

Bölgesel gelişme ile şehirleşme ve yerleşme konuları birbirinin içinde konular olması ve bölgesel gelişme sorunlarının çözümlenmesinde kaçınılmaz birer unsurdur.³¹⁶

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlık çalışmaları kapsamında ise “Yerleşme Sorunlarına İlişkin Öneriler” başlıklı çalışmada Türkiye için önerilen modelin ana hatları şu şekilde özetlenebilir.³¹⁷

“a. Bölge planları üstünde bir makro plan düzeyi olup, bölgeler arası koordinasyonun bu düzeyde sağlanması gerektiği belirtilmiştir. b. Ülke makro planının bölge makro planının bir toplamı olarak değerlendirildiği ifade edilmektedir.”

Önerilen modelde bölge planlarının sektörel üretim hedefleri ile karşılıklı olarak ilişkilendirildiği iki makro plan yer almaktadır.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Kentleşme ve Konut ÖİK Komisyonu çalışmalarında da bölgesel gelişme konusunda bir teşkilatlanma modeli getirilmiştir. Getirilen çerçeve diğer çalışmalarda olduğu gibi merkezi düzeydeki planlama işlevlerinin düzenlenmesine yöneliktir. Özellikle DPT'nin yapısının düzenlenmesi ilkesini getirmektedir. Kısa dönemde DPT'de mekânsal planlama çalışmalarından sorumlu ayrı bir daire kurulmakta ve bu dairenin mekânsal nitelikli bilgi birikimini sağlaması öngörülmektedir. Getirilen öneriler şu şekildedir:

- “Mekân Planlaması –Sosyal Planlama –İktisadi Planlama dairelerini bir üst kurulun oluşturulması
- Bu Kurulun altında üç planlama dairesinin yer alması ve makro kararları oluşturması
- Bir alt düzeyde söz konusu üç Daire temsilcisinin yer aldığı Bölgelerarası Koordinasyon Kurulu'nun tanımlanması ve makro yatırım kararlarının dağılımını sağlaması
- Bu kurulun altında bölgesel teşkilatların yer alması”³¹⁸

³¹⁵ DPT, *Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Sorunları Ön Raporu*, Sosyal Planlama Dairesi, DPT, Nisan 1971, s.1.

³¹⁶ *a.k.*, s.1.

³¹⁷ A. Çezik, G. Erzurumlu, “Yerleşme Sorunlarına İlişkin Öneriler”, DPT, 1976; *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 1983, s.24.

³¹⁸ DPT, *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 1983, s.25

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndaki önerilen düzenlemeleri kısaca değerlendirecek olursak, Planda bölgesel gelişme politikasının uygulanması, bölgesel kuruluşların varlığını ve bölge düzeyinde idari açıdan bazı düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmakta olduğu belirtilmektedir. Ancak, önerilen yaklaşımın etkili olabilmesi ve İl Koordinasyon kurullarının durumuna düşmemesi için Bölge Merkezi olan ilin valisine bazı görev ve yetkilerin verilmesi, ayrıca bölge içinde kalan illerin valilerinin kendi aralarında toplanarak, Bölge Koordinasyon Kurularından önce ya da gerek görülen diğer zamanlarda bir araya gelerek bölgesel nitelikteki konuları ele almalarını sağlayacak bir mekanizma oluşturulmasının yararlı olabileceği belirtilmiştir.

Bunların yanında, bölge merkezindeki ilde bulunan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri, öncelikle gerekli nitelik ve nicelikteki uzmanlarla güçlendirilmesi gerektiği ortaya atılmıştır. Plana göre, bölge planlamasına ilişkin bu yaklaşımın, istenilen sonucu doğurmasının şartlarından biri de DPT'nin temsilcilerinin Bölge Koordinasyon Kurulu toplantılarına sürekli olarak katılmalarının sağlanması olarak belirlenmiştir.

Plana göre, bölgesel kuruluşların yoğunlaştığı il merkezlerinde, bölge içinde kalan illerin valileri, bölgesel kuruluşların birinci derecedeki yetkilileri ve DPT temsilcisinin katılmasıyla Bölge Koordinasyon Kurulu kurulabileceği belirtilmiştir. Valilerin özel konuları kurulun çalışmalarının daha da etkinleştirebilmek için genel kurul halinde toplanmadan önce Valiler Komitesi'nin toplanmasının da ilke olarak benimsenebileceği belirtilmiştir. Bölge Koordinasyon Kurullarının başlıca görevleri şu şekilde tanımlanmıştır:

a. Kalkınma planları ve yıllık programlar için önerilecek yatırım projeleri ve diğer hususlarda bölge içindeki illerin durumunu göz önünde tutarak belirlemek, aralarında uyum sağlamak;

b. Yıllık programlarda yer alan yatırımların gerçekleştirilmesinde il genel yönetimleriyle bölgesel kuruluşlar arasındaki ilişkileri etkin bir izlemeyi gerçekleştirebilecek şekilde düzenlemek;

c. Ortaya çıkacak ve bölgesel düzeyde çözümlenmesi gereken sorunların giderilmesini sağlamak, bu amaçla işbirliği ve koordinasyonu gerçekleştirmek.

Plan ayrıca bir Valiler Komitesi kurulmasını öngörmüştür. Valiler Komitesi yalnızca o bölge içinde kalan valilerinden oluşur. Komite başkanlığını ya kurulun başkanlığını yapan vali, ya da her toplantıda sırayla o bölge içinde kalan illerin valilerinin yapabileceği belirtilmiştir. Komitenin temel görevi kurulun çalışmalarını etkin ve verimli kılabilmek için gündemi gözden geçirmek, kurulda tartışılması gereken sorunlar ve çözüm yolları üzerinde bir ön değerlendirme yapmak şeklinde özetlenebilir.

Kurul başkanı olarak, bölge merkezindeki il valisinin görevleri ise şu şekilde tanımlanmıştır:

- a. Kurulu toplantıya çağırmak ve yönetmek,
- b. Kurul çalışmalarına ilişkin bilgi ve belgeleri ilgili il ve kuruluşlardan istemek,
- c. Yıllık programlar için gönderilecek bölge yatırım önerisi taslağını hazırlayıp, kurulun görüşüne sunmak,
- ç. Kalkınma planı ve Yıllık programların ve bunlara ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının bölge içinde uygulanma durum ve sonuçlarını, yıllık programları yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu Kararında belirtilen dönemler ve yıl sonunda rapor haline getirmek, kurulun görüşünü aldıktan sonra Başkanlığa ve DPT'na göndermek;
- d. Kurulun sekretery hizmetlerinin yürütümünü düzenlemek.

Bu görevlerin yerine getirilebilmesi için valinin güçlü bir teknik kadroya ihtiyacı olacağı belirtilmiştir. Bu amaçla da bölge merkezindeki illerin planlama ve koordinasyon müdürlükleri, istatistikçi, iktisatçı ve teknik konularda diğer uzmanlarla güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.³¹⁹

Bu bölümde son olarak değinilmesi gereken nokta, 1970'lerdeki Fransız mekân düzenlemesi yaklaşımının (aménagement du territoire) Türkiye'ye yansımalarıdır. 1970'li yıllarda, Fransa'da bölge valiliği ve bölgesel düzeyde hizmetlerin

³¹⁹ DPT, *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 1983, s.39-42.

örgütlenmesi tartışmalarının izlenmesi ve bunun Türkiye'ye etkilerini incelemek üzere İçişleri Bakanlığı tarafından bir grup mülki idare amiri Fransa'ya gönderilmiştir. Türkçeye alan düzenlemesi olarak çevrilmiş aménagement du territoire konusunda incelemeler yapılmış, Fransa'daki durum araştırılarak konuyla ilgili raporlar hazırlanmıştır.³²⁰

5. Türkiye'de Sanayi Bölgelerinin Oluşturulması³²¹

Bu bölümde son olarak Türkiye'de sanayi bölgelerinin oluşturulması sürecine değinilecektir. Türkiye'nin dünya ekonomik sistemi içindeki yerini ve günümüzdeki iktisadi kalkınma modelini de büyük ölçüde belirleyen bu süreç, bölge planlaması projelerinde görüldüğü gibi dış kaynaklıdır.

Türkiye ile ABD arasındaki antlaşma uyarınca 1961 ilkbaharında Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı (AID) tarafından "Checchi and Company"³²² firmasından talep edilmiştir. Bu talep üzerine firma Webster R. Robinson, Harland W. Westermann ve John E. Bingham adlı uzmanlarını Haziran-Ekim 1961 yılları arasında etüt ve incelemeler yapmak için göndermiştir. Söz konusu uzmanlara Türkiye Hükümeti tarafından Şemsi İyigün, Safai İnal ve etütlerle ilgili resimler konusunda Hakkı Sait Tez yardımcı olmuşlardır. Ekip Türkiye'de kaldığı süre zarfında Sanayi Bakanlığı, DPT, İmar ve İskân Bakanlığı, Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği, Sanayi Kalkınma Bankası ve Sanayi Yardım Konsorsiyumu tarafından bilgiler temin edilmiştir.

Firma Türkiye'nin isteğine uygun olarak sanayi bölgesi konusunda pratik bir şekilde yaklaşmış uygun bir bölgenin seçilmesine ve bu bölge ile ilgili planların hazırlanmasına önem vermiştir. Buna uygun olarak sanayi bölgelerinden ilki Bursa'da kurulması uygun görülmüş ve konuyla ilgili planlar hazırlanmıştır. Bunun yanında firmanın konuyla ilgili raporunda Türkiye'nin diğer yerlerinde de

³²⁰ T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, *Fransa'da İllerde ve Bölgesel Faaliyet Çevrelerinde Devlet Hizmetlerinin Teşkilatlanması*, Çev. Âlim Şerif Onaran, Ankara, 1967; İsmail Güzeliş, *Alan Düzenlemesi*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No.7, Ankara, 1970.

³²¹ Türkiye'de Sanayi Bölgeleri Bursa'da Tatbiki Teklif Edilen Pilot Proje İle İlgili Planlar, Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri Hükümetine takdim edilmek üzere hazırlanmıştır. "Checci and Company Firması, Washington, Ocak 1962

³²² Checchi and Company Consulting, <http://www.checchiconsulting.com>, (12.6.2008).

endüstriyel bölgelerin kurulması ve endüstriye sağlanması gereken teknik yardımın geliştirilmesi için tedbirlerin alınması konularına yer verilmiştir.³²³

Adı geçen raporda firma Türkiye ekonomisinin gelişmesi için gerekli sanayi bölgesi oluşturulması mefhumunun oluşturulmasını mümkün kılacak mali ve idari bakımlardan uygun bir programın uygulanmasının gerekliliğini belirtmişlerdir.

1961 yılında etütleri yapılan Bursa Sanayi Bölgesi'nde dönemin Maliye Bakanlığı ve Amerikan Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı'nın (AID) sağladığı finansmanla 1962 yılı içinde Bursa Ticaret ve Sanayi Odası tarafından oluşturulmaya başlanmıştır.³²⁴

Gerekli altyapı ile birlikte bölgede kurulacak işletmelerin modern bir şekilde yapılmasına yardımcı olacak teknik, sosyal ve idari hizmet tesislerini de kapsayan *Bursa Sanayi Bölgesi* inşa edilmektedir.

Raporda Türkiye'nin sanayi bakımından önemli hamleler yapmış olmasına karşılık halen zirai bir ülke karakterini taşıdığı belirtilmektedir. Türkiye'de teşkilatlı sanayi bölgelerinin kurulmasını imkân dahilinde kurmak, şehirlerdeki arsaların istimal şekillerinin planlanması zaruretine yanıt verebileceği gibi, Türk özel sektörünün sanayi faaliyetlerinin oluşturulmasına da hizmet edecektir.

Bu raporda sanayi bölgelerini kendi kendine finanse edebilecek şekilde örgütlemenin mümkün olduğu, bu bağlamda sanayi bölgelerinin kurulmasının önemli bir mali sorun teşkil etmeyeceği belirtilmektedir. Yine bu rapora göre Türkiye'nin ilk modern sanayi bölgesinin yapılan değerlendirmeler sonucunda Bursa'da kurulması tavsiye edilmektedir. Bursa'da kurulacak sanayi sitelerinin hazırlanması için 2,7 milyon dolara (24,3 TL) ihtiyaç duyulduğu saptanmış, bunun da büyük bir kısmı kredi yoluyla ve Türk lirası ile karşılanacağı belirtilmiştir. Bu proje esas itibarıyla, gayrimenkul satışı ile finanse edileceğinden, sanayi bölgesinin organize edilmesi için Hükümet tarafından uzun vadeli yatırımlar yapılmasına gerek kalmayacağı belirlenmiştir. Rapor üç bölümden oluşmaktadır. Birinci kısımda sanayi bölgelerinin faaliyette bulunacağı zeminle ilgili meselelerin uygulanmasına ve Türkiye'deki özel

³²³ Türkiye'de Sanayi Bölgeleri Bursa'da Tatbiki Teklif Edilen Pilot Proje ile İlgili Planlar, Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri Hükümetine takdim edilmek üzere hazırlanmıştır. "Checci and Company Firması, Washington, Ocak 1962, s.3-4

³²⁴ Sanayi Bakanlığı, <https://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfano=1250>, (4.4.2009).

sektör teşekküllerinin karşılaştıkları problemlerin gözden geçirilmesine ayrılmıştır. Bu bölümde sanayi bölgelerine devamlı ilgi gösterilmesini temin amacıyla sanayiye daha geniş teknik yardım sağlayacak bir plan ve program üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde ise, sanayi bölgesi kavramının Türkiye’de uygulanışı ile ilgili birçok görüş ve değerlendirmeler açıklanmıştır. Üçüncü bölümde ise, Bursa’da sanayi bölgesinin oluşturulması ile ilgili ayrıntılı planlar yer almaktadır. Bursa’da kurulması önerilen sanayi bölgesinin İstanbul-Adapazarı, Adana-Mersin ve Zonguldak bölgelerinin sınaî bölge olarak geliştirilmesi konusunda taşıdıkları imkânlarla dair görüş ve öneriler de rapora ek halinde yer almaktadır.

II. İl Sisteminde Bölgeselleşme

Bu bölümü il sistemi üzerinde bölgeselleşme olarak tanımlamamızın nedeni, son dönem devlet reformlarında görülen il genel yönetimi ile il özel yönetimi arasındaki yakınlaşmadır. Bir başka deyişle, Türkiye’de ortaya çıkan eğilim, mülki idare ile yerel yönetimler, yerelleşerek birbirine yakınsamaktadır. Burada, tarihsel bir tartışma olan ilin güçlendirilmesi konusu bulunmaktadır. Bu da bir yandan genel yönetimin bir yandan da özel yönetimin güçlendirilmesini içermektedir. Birinci etki, mülki yönetimin zayıflaması, ikinci etki yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlamına gelir. İki etki birden ise yerelleşmeyi gösterir.

Bu nedenle çalışmanın bu kısmında hem mülki idarede hem de yerel yönetimlerde değişikliğe değinilecektir. Öncelikle bu sistemin kısa tarihçesi, tarihsel olarak reform tartışmaları ve bölgeselleşme eğiliminin tanımlanmaya çalışılacaktır.

A. İl Sisteminden Sapmalar

Bilindiği gibi, özellikle 1960’lardan sonra tüm Avrupa’da bölgeselleşme ve yerelleşme politikası önemli gerçekliklerden biri haline gelmiştir. Türkiye’de bu doğrultuda bölge planlaması çalışmalarını uluslararası kuruluşların etkisiyle başlatmış, yönetim yapısında reform tartışmaları devam etmiştir. Bu doğrultuda özellikle 12 Eylül 1980 Askeri darbesinden sonra bölge düzeyinde örgütlenme arayışları ön plana çıkmıştır.

1. İdari ve Adli Yargının Bölgeselleşmesi

Bu dönem, bölge düzeyinde örgütlenmenin en somut önerilerinin ortaya konduğu dönem olarak tarihe geçmiştir. Bu doğrultuda ilk önemli değişimlerden biri, idari yargının bölgeselleştirilmesi olmuştur. Buna göre, 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idari yargı alanında çıkarılan üç temel yasa ile idari yargının kuruluşu, işleyişi değiştirilmiştir. İdari yargının bölgeselleşmesinin en önemli araçları olarak da 22 ilde Bölge İdare Mahkemeleri ve İdare Mahkemeleri, 33 ilde 63 adet Vergi Mahkemeleri kurulmuştur.³²⁵

Türk idari yargı sisteminde büyük ölçüde, idari yargı sisteminin doğduğu Fransız idari yargı sisteminden etkilenmiştir. Fransa'da Napolyon tarafından oluşturulan il idare kurullarına sınırlı yargısal yetkiler verilmiş, daha sonra 1872'de Danıştay'ın bir yüksek mahkeme olarak oluşturulması ile sistem oturmuştur. Daha sonra, il idare kurulları 1926 yılında reforme edilmiş ve 1953 yılında bölgesel olarak kurulan ilk derece mahkemelerine dönüştürülmüştür. 1987 yılında ise, adli yargıdaki gibi sınırlı görevli istinaf mahkemeleri oluşturulmuş, sistem böylelikle üçlü bir yapıya kavuşmuştur.³²⁶

Adli yargıdaki bölgeselleşme eğilimine kısaca değinilecek olursa, kısaca şu saptamaları yapmak mümkündür. 1879 yılında Mehakimi Nizamiye Teşkilatı Kanun'u Muvakkatı ile istinaf adı altında kurulan ikinci derece mahkemeler 1924 yılında kaldırılmıştır. Bu mahkemeler ve onların işlevleri üzerine hukukçuların yoğun tartışmaları olmuştur. Bunun yanında istinaf mahkemelerinin (bölge adliye mahkemesi) kuruluşu hakkında Yüksek Hâkimler Kurulu tarafından hazırlanan 1932, 1948, 1952, 1963, 1977, 1978, 1984, 1985 ve 1993 yılında hazırlanan tasarıların hiçbiri yasalaşamamıştır.³²⁷

Konu salt hukuki sorun niteliği itibarıyla değerlendirilirse, Yargıtay tarafından maddi sorunların duruşmasız ve dosya üzerinden incelenmesinin hem hukuki

³²⁵ 6.1.1982 tarih 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun. RG: 20.1.1982, 17580.

³²⁶ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku*, Cilt II, Ankara, 2000; Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, Ankara, 2001.

³²⁷ Ali Tanju Sarıgül, *Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf*, Bilge Yayınevi, Ankara, 2009, s.1.

tereddütlere hem de Yüksek Mahkemenin iş yükünü artırmaya yol açacağı iddia edilmiştir. Bu görüşün de bizzat hukukçular tarafından savunulduğu bilinmektedir. Ancak bizim konumuz gereği, istinafin anlamı başkadır.

26 Eylül 2004 tarihinde kabul edilen 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Yasa³²⁸ ile istinaf konusu düzenlenmiştir. İstinaf burada bir AB isteği olarak hukukumuza girmiş, buna ilişkin hükümler Alman Ceza Usul Kanunu'ndan alınmıştır.³²⁹

Yasaya göre bölge adliye mahkemeleri Adli yargının ikinci derece mahkemeleri olarak tanımlanmıştır. Bu mahkemelerin bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak belirlenen yerlerde, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığınca kurulacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca mahkemelerin yargı çevrelerinin belirlenmesine, değiştirilmesine veya bu mahkemelerin kaldırılmasına Adalet Bakanlığı'nın önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun karar vereceği belirlenmiştir. (md.25).

Mahkemelerin görevleri ise yasanın 33. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre: Adli yargı ilk derece mahkemelerince verilen ve kesin olmayan hüküm ve kararlara karşı yapılacak başvuruları inceleyip karara bağlamak; adli yargı ilk derece mahkemesi olarak yargı çevresi içerisindeki adli yargı ilk derece mahkemesi hâkimleri aleyhinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa göre açılacak tazminat davalarına bakmak; yasalarla verilen diğer görevleri yapmak.

5235 sayılı yasanın 25 inci maddesi uyarınca Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun olumlu görüşü alınarak bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluklarına göre; İstanbul, Bursa, İzmir, Ankara, Konya, Samsun, Adana, Erzurum ve Diyarbakır'da Bölge Adliye Mahkemelerinin Kurulmasına İlişkin Karar Uyarınca bölge adliye mahkemeleri kurulmuştur.³³⁰

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun 15.5.2007 tarih ve 206 sayılı kararına göre de kurulan mahkemelerin hangi illeri kapsadığı belirlenmiştir.

³²⁸ RG: 7.10.2004, 25606.

³²⁹ Ali Tanju Sarıgül, *a.g.e.*, s.2-3.

³³⁰ RG: 5.6.2007, 26543.

“1- İstanbul Bölge Adliye Mahkemesinin yargı çevresinin; İstanbul, Kırklareli, Edirne, Tekirdağ, Kocaeli, Sakarya ve Düzce,
2- Bursa Bölge Adliye Mahkemesinin yargı çevresinin; Bursa, Çanakkale, Balıkesir, Kütahya, Bilecik ve Yalova,
3- İzmir Bölge Adliye Mahkemesinin yargı çevresinin; İzmir, Manisa, Uşak, Aydın, Denizli ve Muğla,
4- Konya Bölge Adliye Mahkemesinin yargı çevresinin; Konya, Afyonkarahisar, Isparta, Burdur, Antalya, Aksaray ve Karaman,
5- Adana Bölge Adliye Mahkemesinin yargı çevresinin; Adana, Mersin, Niğde, Kayseri, Hatay, Osmaniye, Kahramanmaraş, Adıyaman, Gaziantep, Malatya ve Kilis,
6- Ankara Bölge Adliye Mahkemesinin yargı çevresinin; Ankara, Eskişehir, Bolu, Zonguldak, Karabük, Bartın, Kastamonu, Çankırı, Çorum, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir ve Yozgat,
7- Samsun Bölge Adliye Mahkemesinin yargı çevresinin; Samsun, Sinop, Amasya, Tokat, Sivas, Ordu, Giresun, Gümüşhane, Trabzon, Rize ve Artvin,
8- Erzurum Bölge Adliye Mahkemesinin yargı çevresinin; Erzurum, Erzincan, Bingöl, Muş, Ağrı, Iğdır, Kars, Ardahan ve Bayburt, 9- Diyarbakır Bölge Adliye Mahkemesinin yargı çevresinin; Diyarbakır, Elazığ, Tunceli, Şanlıurfa, Mardin, Batman, Siirt, Bitlis, Van, Şırnak ve Hakkâri.
İllerinin mülki hudutlarını kapsayacak şekilde belirlenmesine karar verilmiştir.”

1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 5235 sayılı yasanın Geçici İkinci Maddesine göre, Adalet Bakanlığı'nun kanunun yayınlandığı tarihten en geç iki yıl içinde bölge adliye mahkemelerini kurulacağı hükme bağlanmış olsa da, halen bu konuda kurulan mahkemeler faaliyete geçmemiştir. Yargı Reformu Stratejisi ve Eylem Planı belgesinde mahkemelerin altyapı ve personel eksikliği nedeniyle faaliyete geçemediği belirtilmiştir. Belge, 2010 yılı içinde mahkemelerin faaliyete geçeceğini belirtmektedir.³³¹ Aynı belgede ve 2010 yılı Programı'nda daidari yargıda istinaf mahkemelerinin de kurulacağı belirtilmiştir.³³²

Görüldüğü gibi, sınırları, tanımları henüz belirsiz bir bölgeselleşme eğilimi yargıda net bir biçimde ortaya çıkmıştır. Bu bölgeselleşmenin geleceğinin, tezimizde göreceğimiz diğer bölgeselleşme ile ilişkisini tanımlamak şu an için mümkün değildir.

2. Bölge Düzeyinde Örgütlenmeler

1961 Anayasasının 115.nci maddesinin 3. fıkrasına “Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar” oluşturacağı belirtilmiştir. 1982 Anayasası'nın 126. maddesinin 3. fıkrasına göre “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan, merkezi yönetim teşkilatı kurulabileceği ve bu teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği” belirlenmiştir.

³³¹ T.C. Adalet Bakanlığı, *Yargı Reformu Stratejisi*, Ankara, 2009, s.15.

³³² DPT, *2010 Yılı Programı*, Ankara, 2009, s. 251.

Nalbant'a göre 1961 Anayasası bazı kamu hizmetlerinin il üstü merkezi yönetim organları aracılığıyla hizmet ilkesine dayalı bir bölgesel örgütlenme düzenlemesi yapmıştır. 1982 Anayasası ise kamu hizmeti ölçütüne bağlı kalarak genel yetkili bir merkezi yönetim örgütünün kurulabileceğini öngörmüştür.³³³

1980 Askeri darbesi sonrası dönemde *Müsteşarlar Çalışma Grubu*'nun çalışmaları kapsamında tüm kuruluşların bölge teşkilatları üzerine bir araştırma yapılmıştır. Bu kapsamda kurulacak bölgelerin sadece idari bir birim olmaması, ekonomik ve sosyal sorunlarında çözümünde bir araç olabileceği düşünülmüştür. DPT'nin yaptığı Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Araştırması sonucunda ortaya çıkan 16 işlevsel bölge üzerinde bazı düzenlemeler yapılarak, bu sayı 18'e çıkarılmış ve ilgili bölgeler ve merkezleri tanımlanmıştır. Başbakanlığa gönderilen bu öneri sonrasında ilgili bölge merkezleriyle bakanlıkların uyumunun sağlanması istenmiştir.³³⁴

1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı *Bakanlıkların Kuruluş Görev ve Esasları Hakkında 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13 Aralık 1983 gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun* ile bölgesel teşkilatlanmaya ilişkin temel düzenlemeler öngörmüştür.³³⁵ Buna göre, bakanlıkların taşra teşkilatının kurulmasındaki esaslar belirlenmiştir. Yasanın sekizinci maddesine göre, Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları, doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarının tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenebileceği belirtilmiştir. Yasanın taşra teşkilatına ait usul ve esasların belirlenmesi başlıklı 17. maddesinde merkezi yönetimin bölge örgütlenmesi, genel ve soyut biçimde düzenlenmiştir. Buna göre, bölge, il ve ilçe kuruluşları görev ve hizmet alanlarının sosyal, ekonomik özelliklerine nüfus ve coğrafi durumuna, görev ve hizmetlerinin niteliklerine ve

³³³ A. Nalbant, *a.g.e.*, s.94.

³³⁴ M. Tunbul, *a.g.e.*, s.16-18.

³³⁵ RG: 9.19.1984, 18540.

ihtiyaca göre farklı tip ve statülerde kurulabileceği ve bunlara farklı yetkiler verilebileceği öngörülmüştür. Bakanlıkların ve bağlı kuruluşlarının bölge, il ve ilçelerde bakanlık veya bağlı kuruluşu temsil edecek şekilde tek bir taşra teşkilatı kurmaları esas olarak belirlenmiştir. Yasanın devamında bu şekilde teşkilat kurmanın ekonomik olmaması, hizmetlerin mahiyet itibarıyla tek bir il kuruluşu bünyesinde birleştirilmesine imkân bulunmaması veya başarılı ve verimli çalışmaları görülen taşra birimlerinin aynen korunması gibi gerekçelerle bakanlıkların anahizmet birimleri ve bağlı kuruluşları, ayrı il ve ilçe müdürlükleri de kurabilirler. Bu şekilde kurulan il ve ilçe müdürlüklerinin görev, yetki ve sorumlulukları birbirleriyle ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri kuruluş kararnamesinde gösterilir.

KAYA Raporunda bu durum istisnai bir durum olarak belirlenmiştir. İlin konumunun yanında bölgesel teşkilatlanma istisnai şekilde yorumlanmıştır.³³⁶

Bölge teşkilatlanması Türk kamu yönetiminin önemli sorun alanlarından biridir. Bu tez kapsamında ayrıntılı değerlendirilmeyen bu örgütlenmeler hizmetlerin gereklerine göre farklılaşmış, birbirinden kopuk ve aralarındaki ilişkiler tanımlanmadan çalışmalarına devam etmektedir. Bölge kuruluşlarındaki dağınıklığın nedenlerinin açıklanması gerekir.³³⁷

3. Bölge Valiliği Tartışmaları

12 Eylül 1980 Askeri darbesinin hemen ardından yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler başlamıştır.³³⁸ Bilindiği gibi, Kenan Evren'in askeri müdahaleye ilişkin açıklamasından sonra 9 bildiri yayınlanmıştır. Buna göre, "Parlamento ve Hükümetin Feshedilmesi, Parlamento üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması ve bütün yurttta sıkıyönetim ilan edilmesine dair", ikincisi "illere Sıkıyönetim Komutanlarının Tayini ve Yetkileri Hakkında", üçüncüsü ise, "Vatandaşların zaruri ihtiyaçlarının temininde belediyelerin sorumlu olduğuna dair" bildiriydi. Bu bildirinin içeriğinde "1. Kuruluşunda belediye teşkilatı bulunan tüm yerleşme merkezlerinde vatandaşların, birlik, düzen ve sağlığının korunmasından birinci derecede belediyeler

³³⁶ TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, 1991, s.169.

³³⁷ İ. Türe, "Türkiye'de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları", AİD, C.31, S.2, 1998, s. 67-69.

³³⁸ Bu konuda bkz: Fethi Aytaç, "12 Eylül 1980 Olayı ve Yerel Yönetimlerimize Etkisi", *Belediye Dünyası*, C.3, S.9, Eylül 2002, s.10-18.

sorumludur". 7 maddelik bu bildiri de belediyelere önemli roller biçilmiştir.³³⁹ 12 Eylül siyasi programı yerel yönetimlere ve belediyelere ilişkin öngördüğü değişikliklerin yanında bölge konusunda da çalışmalar yapmıştır.

1 Mart 2007 tarihinde 7. Cumhurbaşkanı Kenan Evren Türkiye’de 1980’li yıllardaki bölgeselleşme reformlarının, somut olarak bölge idare mahkemelerinin kurulmasının ve bölge valiliği sistemi kurulma girişimlerinin amacının federatif yapıya geçiş olduğunu belirtmiştir.³⁴⁰ Evren’in bu değerlendirmesi, 2007 yılındaki Cumhurbaşkanlığı seçimi tartışmaları öncesi, iktidar ile muhalefet arasındaki gerilimi arttırmış, tüm bu tartışmalar, AB’nin Güneydoğu Anadolu bölgesine yönelik değerlendirmeleriyle birlikte toplumsal tarafların sert tartışmalarına sahne olmuştur.

Evren’in sözünü ettiği bölge valiliği kararnamesi Türk kamu yönetimi açısından dönüm noktalarından biridir. Kamu yönetiminde kapsamlı bir reform programı öngören İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulan bir çalışma grubunun 1981 yılında hazırladığı rapora göre bölge düzeyinde eşgüdüm birimi olarak valiliklerin oluşturulması öngörülmüştür. Ayrıca raporda, bölgesel kuruluşlar arasındaki farklılıkların giderilmesi ve belirlenecek işlevsel bölgelerde örgütlenmeleri gereği ortaya atılmıştır.³⁴¹

Bu rapora göre, büyük il sistemi, kurul tipi yönetim mekanizması, koordinatör valilik ve bölge valiliği şeklinde dört öneri ortaya atılmış, bölge yönetiminin kurulması için bölge valiliği sistemi öngörülmüştür. Burada merkezin bölge düzeyinde örgütlenmesinin ve hizmetlerin bölge, il ve ilçeler arasında yeniden dağıtılması ve tanımlanmasının yönetsel anlamda 2-5 yıl arası bir süreye ihtiyaç duyulduğu belirlenmiş ve bu süre geçiş dönemi olarak kabul edilerek koordinatör valilik sisteminin uygulanması önerilmiştir.³⁴²

Daha sonraki süreçte rapor il valilerine gönderilmiş, onların değerlendirmeleri doğrultusunda İçişleri Bakanlığı güçlendirilmiş valilik sistemi, koordinatör valilik sistemi, bölge valiliği sistemi önerilir. İçişleri Bakanlığı üç il valisinin önerileri değerlendiren raporu doğrultusunda bu hazırlıkları Bakanlar Kurulu’na sunmuş

³³⁹ RG:12.09.1980, 17103, Mükerrer.

³⁴⁰ Hürriyet Gazetesi, 1 Mart 2007, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/6037244.asp>, (2.2.2009).

³⁴¹ Mete Tunbul, *Türkiye’de Bölge Planlama Çalışmaları için Geçerli Olabilecek Bir Bölge Ayrımı Önerisi*, DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, Ankara, 1991, s.15-16.

³⁴² A. Nazif. Demiröz, “Bölge Valiliği Üzerine”, *AİD*, C.23, S.4, 1990, s. 63-64.

böylelikle zaten siyasal olan bölge tartışmaları bürokratik zeminden siyasal zemine taşınmıştır. Bu kapsamda bölge valiliğinin kurulmasını öngören KHK kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusunda çalışan komisyon tarafından ortaya atılmıştır.³⁴³

17 Haziran 1982 tarih ve 2680 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesine ilişkin yasanın verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından 24 Haziran 1983 tarihinde kararlaştırılmış olan 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında KHK³⁴⁴ ile bölge valiliklerinin kurulması kararlaştırılmış, merkezi, Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir de bulunacak sekiz bölge valiliğinin oluşturulması öngörülmüştür.³⁴⁵ Bu yapı, 11 Temmuz 1984 tarih ve 3036 sayılı “Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı KHK’nın Reddine Dair Kanun” ile sonlandırılmıştır.³⁴⁶

71 sayılı KHK’nın Yasanın birinci maddesi uyarınca, bu KHK’nın amacı “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birçok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulması ile ilgili esas ve usulleri; bu teşkilatın, il valileri, bölge kuruluşları, yargı kuruluşları, askeri kurum ve kuruluşlar, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerini ve görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek” olarak belirlenmiştir. KHK’nın ikinci maddesinde bölge valiliği, kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan alanlarda görev veya hizmet yapacak şekilde kurulan merkezi idare teşkilatı olarak tanımlanmıştır. Bunun yanında, aynı maddenin diğer fıkrasında, bölge kuruluşu, bölge valisine bağlı olarak, bölge içinde görev veya hizmet yapan taşra teşkilatıdır. Bölge valiliklerinin kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirlenmesi ve bir ilin başka bir bölge valiliğine bağlanması kanunla olacağı; bölge valiliğinin görev ve hizmet alanının

³⁴³ T. Karaer, *a.g.m.*, s.48-49.

³⁴⁴ RG: 4.10.1983, 18181.

³⁴⁵ KHK’nın Ek (I) Sayılı cetveli uyarınca Erzurum merkezinde Ağrı, Artvin, Bingöl, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Giresun, Ordu, Gümüşhane, Kars, Muş, Rize, Trabzon, Tunceli; Diyarbakır merkezinde Bitlis, Diyarbakır, Hakkâri, Mardin, Siirt, Urfa, Van; Adana merkezinde Adana, Adıyaman, Gaziantep, Hatay, İçel, Kahramanmaraş, Malatya; Kayseri merkezinde Kayseri, Kırşehir, Nevşehir, Sivas, Tokat, Yozgat; Ankara merkezinde Amasya, Ankara, Bolu, Çankırı, Çorum, Kastamonu, Samsun, Sinop, Zonguldak; Konya merkezinde Afyon, Kütahya, Eskişehir, Niğde, Konya; İstanbul merkezinde İstanbul, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Çanakkale, Balıkesir, Bursa, Bilecik, Kocaeli, Sakarya; İzmir merkezinde İzmir, Manisa, Uşak, Denizli, Aydın, Muğla, Burdur, Isparta, Antalya illeri yer almaktadır.

³⁴⁶ RG: 28.7.1984, 18472.

sınırları il sınırlarını bölemeyeceği ve bölge valiliklerinin bölge valiliğinin merkezi olan ilin adı ile adlandırılacağı hükme bağlanmıştır.³⁴⁷

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı içinde bölge kuruluşları, bölgelerde veya ihtiyaca göre bazılarında ve bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak biçimde kurulabilir. Bölge kuruluşları merkezinin bölge valiliği merkezinde bulunması esas, görev veya hizmet özellikleri nedeniyle merkezlerinin bölge içinde başka bir ilde bulunması gerekli görülen bölge kuruluşları ve bunların merkezlerinin bulunacağı yerler Bakanlar Kurulu kararı ile belirleneceği kararnamenin beşinci maddesinde düzenlenmiştir.³⁴⁸

Bölge valisi devletin ve hükümetin bölgedeki temsilcisi, idari ve siyasi yürütme organı olarak tanımlanmıştır. Devlet temsilcisi olarak görevi, resmi törenlere başkanlık yapmak veya katılmak; yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek gibi görevlerini doğrudan veya bölgedeki ilgili ilin valisi aracılığıyla yerine getirmektir. Bölge valisinin Hükümet ve bakanların temsilcisi olarak görev, yetki ve sorumlulukları ise, hükümet ve bakanların bölgedeki kamu hizmetleri ile ilgili karar ve emirlerini uygulamak; hükümet ve bakanların kendisine verecekleri yetkileri kullanmaktır. Bölge valisine Hükümetin ve bakanların temsilcisi olarak verilen görev, yetki ve sorumluluklar bir tüzükle düzenlenir. Bölge Valisi, Milli Güvenlik Kurulu Sekreteri'nin görüşü doğrultusunda İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile atanacaktır. Bölge valisinin yönetiminde genel sekreterlik, denetleme kurulu, planlama ve koordinasyon müdürlüğü, iç güvenlik müdürlüğü, savunma müdürlüğü ve hukuk müşavirliği birimlerinden oluşan bir örgütlenme öngörülmüştür. Ayrıca, bölgenin ekonomik ve sosyal özelliklerine göre DPT ve Devlet Personel Dairesi'nin görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile ihtiyaç duyulan diğer birimler ve devamlı bölge kurulları kurulabileceği hükme bağlanmıştır.

³⁴⁷ RG: 4.10.1983, 18181.

³⁴⁸ 71 sayılı KHK'nın ilgili maddeleri Elise Massicard tarafından yanlış yorumlanmıştır. Yazar, bu KHK'ya göre bölge valisinin seçimle geleceğini yazabilmiştir: "...l'instauration de régions dirigées par un gouverneur élu...". Elise Massicard, "Régionalisme impossible, régionalisation improbable: la gestion territoriale en Turquie a l'heure du rapprochement avec l'Union européenne", *Révue d'études comparatives est-ouest*, Vol. 39, No.3, 2008, s.178.

Bölge valiliği, tüzel kişiliğe sahip ve yetki genişliği ilkesine göre yeni bir mülki idare kademesi ve il valilerinin üzerinde hiyerarşik bir otorite olarak kurulmuştur. Özellikle bölge valisinin il valisiyle ilişkileri konusunda, ilgili bölgede suç işlenmesini önlemek, kamu düzeni ve güvenliğini korumak amacıyla bölgeye dahil illerin valilerine emir ve talimat verebileceği; bölgesindeki il valilerinin faaliyetlerini denetleyebilir veya denetlenmesini isteyebilir. Ayrıca bölge valisi bölgeyle ilgili olarak kalkınma planları ve yıllık programlarda yer alan konularda bölgedeki illerin valileriyle gerekli koordinasyon ve işbirliğini sağlar, bu amaçla da valilerden bilgi, görüş isteyebilir, toplantıya çağırabilir. Bölgedeki il valileri herhangi bir nedenle ilden ayrılmaları durumunda bölge valisine bilgi vermekle yükümlüdür. Bölge valisi bölgedeki il valileri hakkında değerlendirme raporu hazırlar ve her yıl Aralık ayı sonuna kadar İçişleri Bakanlığı'na gönderir. Bu raporlarda bölge valisi, ilgililerin tutum ve davranışları, yetenekleri, ehliyetleri hakkındaki görüşlerini bildirir.

Bölge kuruluşlarının başında doğrudan bölge valisine bağlı birer yönetici bulunur. Bu yöneticiler bölge müdürü unvanını taşırlar. İl valileri ve kaymakamlar bölge kuruluşlarının il ve ilçede bulunan birimlerini denetleyebilir, denetlettirebilir veya bunların denetlenmesini isteyebilirler. Bu birimlerin yöneticilerini toplantıya çağırabilir ve kendilerinden bilgi ve görüş isteyebilirler.

Keleş'e göre, KHK'da belirtilmemiş olmasına karşın bölge valiliğinin daha çok güvenliği sağlama işlevinin ön planda tutulduğu bilinmektedir.³⁴⁹ Kanımızca, Keleş'in bu yorumu KHK'nın 16, 17, 18, 19. maddelerine dayanmaktadır. Buna göre bölge valisinin askeri kurum ve kuruluşlarla ilişkileri, kamu düzeninin korunmasında görev ve yetkileri, askeri birliklerden yardım isteme konusu, kamu düzeninde il valisiyle eşgüdümü sağlamak gibi görevler düzenlenmiştir. Ayrıca bölge valisinin görevleri sayılırken, bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum içinde yürütülmesi görevinden sonra kamu düzeninin ve genel asayişin sağlanması görevi ön plana çıkmaktadır.

Tamer'e göre, bölge valiliğinin hizmet bakımından etkin bir çözüm olmadığını belirtmiştir. Erzurum bölgesi örneğini veren Tamer, buraya 15 il bağlandığını bu çok geniş alanın hizmet verilmesi bakımından oldukça sorunlu olacağını belirtmiştir.

³⁴⁹ Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, İmge, Ankara, 1997, s.248.

Kısaca, Tamer bölgelerinin sayısını az, alanlarını çok geniş bulmaktadır. Ayrıca, Tamer, bölge valiliğinin güvenlik ve ekonomik amaçlarla kurulduğunu belirtmektedir.³⁵⁰

1990'lı yıllarda Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) bağlamında bölge yönetimi tartışmaları yeniden canlılık kazanmıştır. Yine benzer savlarla, kalkınma hedeflerin paralel olarak yönetimde düzen, yalınlık, eşgüdüm, etkililik ve verimlilik sağlamak amacıyla il dışındaki hizmetlerin merkezleri ve alanları homojen bölgelerde toplanması gereği tartışılmıştır. Bu noktada, planlama ve eşgüdüm işlevlerinin bölge düzeyinde tek bir yöneticiye bağlanması, özellikle bölge valisinin oluşturulması il valisinin hiyerarşik üstü olacağı ve diğer mülki idare kademelerini zayıflatacağı için koordinatör vali önerisi Rapor'da yerini almaktadır.³⁵¹

Olağanüstü Hal (OHAL) Bölge Valiliği Uygulaması

Bölge yönetimi konusundaki bir başka önemli kurum, 1987 yılında 285 sayılı KHK ile kurulan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'dir.³⁵² OHAL valiliğinin oluşturulması Anayasanın 121. maddesi ve 25 Ekim 1983 tarih ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal yasanın dördüncü maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu'nun 10 Temmuz 1987 tarihinde kararlaştırılmıştır. 1987 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki terör nedeniyle olağanüstü hal ilan edilen illeri kapsamaktadır. Söz konusu iller, Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkâri, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van'dır. Bu KHK'ya göre, İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan Olağanüstü Hal Bölge Valisi, görev alanına giren illerde İl İdaresi yasasından ve diğer yasalardan kendisine verilen olağanüstü yetkileri kullanmaktadır. Olağanüstü hal bölge valiliğinin kaldırılması, sınırlarının ve yetki alanının değiştirilmesi Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. OHAL Bölge valisi gerektiği durumlarda güvenlik konusunda oldukça geniş yetkiler kullanmasına imkân tanınmıştır.³⁵³

OHAL Bölge valisinin yetki sahası ilgili yerlerde kamu düzeni ve asayişin sağlanması gerekliliği nedeniyle yer yönünden sınırlanmıştır. Bölge valisi, Tamer'e

³⁵⁰ Mustafa Tamer, *Bölge Valiliği*, Tamer Ofset, Ankara, 1994, s.108.

³⁵¹ TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, 1991, s.171.

³⁵² Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname: RG: 14.7.1987, 19517.

³⁵³ RG: 14.7.1987, 19517.

göre bir sıkıyönetim komutanı kadar görev ve yetkiye sahiptir.³⁵⁴ Yerinden karşılanamayan araç, gereç, personel ve mali destek talepleri merkez tarafından karşılanır. Ayrıca, OHAL Bölge Valisi'nin ve diğer kuruluşların yapacakları harcamalar 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası, 2886 sayılı Devlet İhale Yasası ve 832 sayılı Sayıştay Yasasına tabi değildir ve her türlü vergi, resim, harç ve katma değer vergisinden de muaftır. Buna göre, bölge valisinin mali yetkileri de görüldüğü gibi oldukça geniştir.

Son olarak değinilmesi gereken GAP Bölge Kalkındırma İdaresi'ne konunun bütünlüğünün sağlanması açısından GAP Planı kapsamında üçüncü bölümde değinilecektir.

B. Günümüzde İllerin Yönetimi ve Değişimi Anlamak

Türkiye'nin gelişimiyle paralel olarak yönetsel kademelenme değişmiştir. Özellikle il ve ilçe sayıları 1990'lı yıllardan itibaren artmıştır.³⁵⁵ İl ve ilçe sayılarındaki tarihsel artışı, bölgeselleşme ve yerelleşme politikasının bir parçası olarak değerlendirmek mümkündür.³⁵⁶

İl ve ilçe kurulması, ulusal düzeyde kaynakların bölüşümü ve kaynak aktarım mekanizmasının değişmesi anlamına gelir. Bu da zorunlu olarak toplumsal ve siyasi bir mücadele konusu olarak ön plana çıkar. Burada, bizim çalışmamız açısından önemli olan, Türkiye'de genel olarak il ve ilçe sayısının artırılması yönünde bir eğilim olduğudur. Çeşitli toplumsal ve siyasi güçler bunu savunmuşlardır.

1. İl Genel Yönetimi

1982 Anayasası'nın 126. maddesi "illerin idaresi yetki genişliğine dayanır" ifadesiyle ilin ihtiyaçlarını valilikler aracılığıyla gerçekleştiren merkezin taşra örgütüne vermiştir. Vali bu sistemde, merkezin yürütme işlerini yapan ajan, devletin temsilcisi olarak il genel yönetiminin başıdır. İl genel yönetimi, illerde valilerin, ilçelerde kaymakamların başında olduğu merkezin bir parçası olan taşra teşkilatlarının birleştiği yapıdır. Buna göre bakanlıkların il ve ilçe müdürlükleri ve bakanlık yöneticilerinin il ve ilçe idare kurulları aracılığıyla görev yapmaktadır.

³⁵⁴ Mustafa Tamer, *a.g.e.*, s.103-104.

³⁵⁵ Nuray Ertürk Keskin, *a.g.e.*, s.475-481.

³⁵⁶ Cevat Geray, "Ülkenin Yönetsel Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 13/10, 1989, s. 3-19.

İl genel yönetimini düzenleyen bilinen ilk taslak 1993 yılında “İl İdaresi Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı”dır. Buna göre bakanlıkların tarihsel olarak mülki idarenin yetkilerinin bazı yetkilerini aldığı, bölge teşkilatlanmalarının il sisteminin bütünlüğünü bozması, OHAL gibi uygulamaların ortaya çıkması gibi gerekçeler sunulmuştur. Mülki idare amirliğinin güçlendirilmesi çerçevesinde görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi söz konusu olmuştur. Alada’ya göre bu taslak, merkeziyetçiliği güçlendirdiğinden demokratikleşme ile çelişmektedir.³⁵⁷

Özellikle, bu taslaktan sonra, hem yerel yönetimler reformu tartışmaları bağlamında hem de devlet reformu bağlamında merkez ile yerel ilişkisi ve dengesi kendini sürekli üreten tartışmaların öznesi olmuştur. Bu bağlamda il sisteminde yerelleşme esasına dayanan modeller ortaya atılmıştır.³⁵⁸

2003 yılında ortaya atılan kamu yönetimi reformu bağlamında gelen İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı Taslağı 23 Haziran 2004’de kabul edilmiş ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından 10 Temmuz 2004 tarihinde iade edilmiştir. Tekrar görüşülen yasa, bazı küçük değişiklikler yapılarak 22 Şubat 2005 tarihinde yasalaşmıştır.

a. Bakanlıklara Taşrada Örgütlenme Yasağı

Kamu yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile gündeme gelen bazı bakanlıklara taşrada örgütlenme yasağı tartışması il sistemindeki bölgeselleşme ve yerelleşme eğiliminin net bir biçimde göstermesi bakımından önemlidir. Buna göre, Adalet, Milli Savunma, Milli Eğitim, Maliye, Çalışma ve İçişleri Bakanlıkları dışındaki bakanlıkların taşra örgütlenmesini yasaklamayı öngörmüştü. Buradaki sorun temel olarak, il genel yönetiminin yapısını bu modelin değiştirmesiydi. Şöyle ki, il genel yönetimi içinde Adalet ve Milli Savunma yer almadığından tasarıda yer alan bakanlıkların taşradaki işlevleri sınırlandırılmış olacaktı. Bu yapı il ve ilçelerdeki, tarım, bayındırlık, eğitim ve sağlık müdürlüklerinden oluşan idare kurullarının fiili

³⁵⁷ Adalet Bayramoğlu Alada, “Tarihsel Gelişim Süreci İçinde İl İdaresi Düzenlemeleri ve Demokratikleşme Üzerine”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No.10, 1995.

³⁵⁸ Birgül A. Güler, “İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, *Mülkiye*, C. XXIX, S. 246, s. 92-97.

olarak ortadan kaldırılması anlamına gelmekteydi.³⁵⁹ Bunun yanında tasarının ilk hallerinde ortaya çıkan ve günümüzde de tartışılmaya devam eden Milli eğitim bakanlığının da taşra teşkilatının kaldırılması reformun kapsamını göstermekteydi. Toplumsal muhalefet Milli Eğitim bakanlığına getirilmek istenen taşrada örgütlenme yasağını geri püskürtmüştü.

Kamu yönetimi temel kanun tasarısının getirdiği yapıda, taşrada örgütlenme yasağı getirilen bakanlıkların taşra örgütleri ve personeli il özel yönetimlerine ya da belediyelere devredilecekti. Bu kapsamdaki bakanlıklar düşünülecek olursa öngörülen devrin boyutları daha iyi anlaşılabilir.³⁶⁰ Bu yapıyla düşünülen, yetki genişliği esası yerine yerelleşme esasıdır. Valilikler, örgütsüz ve yetkisiz bırakılarak fiili olarak değiştirmeye çalışmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu daha önce belirtildiği gibi yasalaşmamıştır. Ancak, bölgeselleşme ve yerelleşme mantığı İl özel yönetimi yasası ve diğer yasalarla devam etmiştir.

b. Bölgeselleşmenin Aracı Olarak Birlikler

“Kamu Hastane Birlikleri” tartışmasıyla gündeme gelen yapılarda il ve ilçe sağlık müdürlüklerinin işlevleri ortadan kaldırılması öngörülmekteydi.

Birlik düzeyi, daha sonraki bölümde ayrıntılı olarak görüleceği üzere, bölgeselleşmenin önemli araçlarından biridir. Buradaki en önemli nokta, valiliklerin bu sürecin içine dahil edilmesi olmuştur. Valilikler birlikleşmenin önünü açan bir konumda yer almaktadırlar.

Bir sonraki bölümde ayrıntılı değinilecek olan AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yönetimi konusunda mülki idare ile birlikte çalışan Hizmet (Kalkınma) Birlikleri temel yönetim birimleri olarak tanımlanmışlardır. Özellikle, Birlikler içindeki Proje Uygulama Birimleri (PUB) kalkınma ajansları ile büyük bir benzerlik taşıdığı iddia edilebilir. Bir diğer önemli nokta, kalkınma birliği adı altında hizmet gören birliklerin, fiilen varlığı PUB ofisleri aracılığıyla gerçekleşmektedir.

³⁵⁹ Birgül A. Güler, *İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Kanunu*, Yol İş Yayınları, Ankara, 2005, s.27.

³⁶⁰ Sağlık, Tarım ve Orman, Ulaştırma, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıkları.

c. Kalkınma Programlarına Eşgüdüm Birimleri

Valilikler içinde bir diğer eğilim de, ilde bulunan kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, üniversiteler içindeki AB birimleriyle eşgüdüm ve uyumu sağlamak ve AB'nin katılım öncesi ekonomik yardımlarından ilin yararlanmasını sağlamak amacıyla Valilik içindeki İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü bünyesinde *Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Koordinasyon Merkezleri* kurulmaktadır. Özellikle bölgesel kalkınma politikasında AB eşgüdüm merkezleri bir sonraki bölümde ayrıntılı ele alınacak olan bölgesel kalkınma programlarının yönetilmesi mekanizmasının birer parçasıdır.

2. İl Özel Yönetimi

Merkezin taşra örgütü olan il ile yerel yönetim olan il birbirinden ayrıdır. Yerel yönetim olan il ayrı bir tüzelkişiliğe sahiptir. Her ne kadar il, merkezin taşra örgütü olan ilin kurulmasıyla birlikte kurulsada ve onunla aynı coğrafyayı paylaşırsa da, Anayasa'nın 127. maddesine göre il sınırları içinde yaşayanların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuştur. Merkezin taşra örgütü olan ilin görevi ise merkezin ülkenin tümünde yürüttüğü hizmetlerin il sınırları içinde yürütmektir.

Türkiye'de yerinden yönetim sisteminin parçası olan yerel yönetimler, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, "...il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzelkişilikleri..." olarak tanımlanmaktadırlar.

İl Yönetimi, bir yerel yönetim birimi olarak 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye Vilayat Kanunu Muvakkatı ile oluşturulmuştur. Bu haliyle il genel ve özel yönetimini birlikte düzenleyen bu kanunu muvakkatin il genel yönetimini düzenleyen 1-74. maddeleri, 18 Nisan 1929 tarihli 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunu muvakkatin il özel yönetimini ilgilendiren 75. maddesinden sonra düzenlenmiştir.

Daha sonra, il özel yönetimleri, 16 Mayıs 1987 tarihinde çıkarılan 3360 sayılı yasa düzenlenmiştir. İl özel idaresini kapsamlı şekilde değiştiren yasa, kamu yönetimi reformu çalışmaları kapsamında çıkarılmıştır. Son olarak da 22 Şubat 2005

tarihli 5302 sayılı İl Özel Yönetimi yasası³⁶¹ önceki yasayı yürürlükten kaldırarak sistemde köklü bir değişiklik getirmiştir.

Bilindiği gibi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi içinde Türkiye'nin il özel yönetimler bölgesel yönetim statüsünde olduğu için bölgesel meclisin içinde temsil edilmektedir. Kongre'nin yerel meclisteki temsilcileri belediye başkanları ve meclis üyeleri iken, bölgesel meclisteki temsilciler il genel meclisi üyeleridir. Valiler atanmış oldukları için burada temsil edilememektedirler.³⁶²

a. Değişimi Anlamak

5302 sayılı yasayla getirilen değişiklikleri net bir biçimde anlamak ve tekrara düşmemek için 5302 sayılı yasayla yapılan değişiklikleri 3360 sayılı yasa ile karşılaştırmayı uygun bulduk.

3360 sayılı yasaya göre, il özel yönetimleri, merkezin yürüttüğü hizmetlerin bir kısmının o il sınırları içinde yaşayanların yerel ortak gereksinmelerini karşılamak üzere o il sınırları içinde yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi ile görevliydi. Bu yasa tarım, ormancılık sosyal yardım vb. gibi konuların mahalli müşterek ihtiyaçlarla bağlantısını kurmuştur.

5302 sayılı yasanın 6. maddesine göre, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapacaktır. Ayrıca, imar, yol, su kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevlidir. Bu görevlerden il çevre düzeni planı, valiliğin eşgüdümünde Büyükşehirlerde Büyükşehir belediyeleri, diğer illerde ise il belediyesi ve il özel idaresi tarafından birlikte yapılacaktır. İl çevre düzeni planı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanacaktır.

³⁶¹ RG: 4.3.2005, 25745.

³⁶² Birgül A. Güler, *İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Kanunu*, s.32.

5302 sayılı yasa ile il özel yönetimine verilen görevlerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla bunlar tarafından yerine getirilecek olması belirtilmesine karşın, bu görevlerden bir kısmının, örneğin çevre ile ilgili hizmetlerin merkezden alınarak topyekün bir yerel yönetim olan il özel yönetimine verilmiştir. Bunun Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrası çeliştiği iddia edilebilir.

Ayrıca, il özel yönetimi görevleri içinde sağlık, tarım, sanayi ve ticaret ile ilgili hizmetlerin mahalli müşterek ihtiyaçlarla bağlantısı net bir biçimde kurulmamıştır. Bunun yanında, organize sanayi bölgelerinin yetki ve sorumlulukları il özel yönetimlerinin yetki ve sorumluluğu dışında bırakılmıştır.³⁶³

Yetkiler Açısından

5302 sayılı yasa 3360 sayılı yasaya kıyasla, kolluk, yaptırım gücünü de kapsayacak biçimde geniş yetki, ayrıcalık ve muafiyetler tanımaktadır. 5302 sayılı yasanın 7. maddesinde il özel idaresinin yetki ve ayrıcalıkları sıralanmıştır. Buna göre, kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek; kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelikler çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarla belirtilen cezaları vermek, hizmetlerin yürütülmesi amacıyla taşınır ve taşınmaz mallar almak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek; borç almak ve bağış kabul etmek; vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yetmişbeşmilyar TL'ye kadar dava konusu uyuşmazlıkların antlaşmayla tasfiyesine karar vermek; özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek; il özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirlerinin, vergi, resim ve harçlarının şartlı bağışlarının ve kamu hizmetinde fiilen kullanılan mallarının haczedilemeyeceği öngörüldüğü gibi, il özel idaresinin kamu hizmetini ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşa ve kullanımlarının her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaf olduğu da hükme bağlanmıştır.

³⁶³ 5302 sayılı yasa, m.6-son.

Organlar Açısından

İl özel idaresinin il genel meclisi, il daimi encümeni ve vali olmak üzere üç organı vardır. 5302 sayılı yasada il genel meclisinin il özel idaresinin karar organı, valinin ise il özel idaresinin başı ve tüzelkişiliğinin temsilcisi olduğu belirtilmiştir. Bunun yanında, il encümeninin niteliği belirtilmemiştir. Görev ve yetki açısından encümenin durumuna bakıldığında onun da bir karar organı olduğu görülür.

3360 sayılı yasaya göre, il genel meclisinin seçilmiş bir başkanı yoktu. Meclis başkanlığı görevinin vali tarafından yürütüleceği öngörülmüştü. Yeni yasaya göre, valinin il özel idaresindeki bu konumu sona ermiştir. Yasanın 11. maddesinde il genel meclisi seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanacak, bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık edecek, meclis bu toplantısında üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını meclis birinci ve ikinci başka vekilini ikisi yedek olmak üzere dört katip üyeyi iki yıl için görev yapmak üzere seçecek ve böylece meclis başkanlık divanını oluşturacaktır. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk yerel seçimlere kadar görev yapacaktır.

3360 sayılı yasada il genel meclisinin Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere yılda sadece iki kez olağan olarak toplanması, olağan toplantının gündeminin vali tarafından belirlenmesi, olağan toplantı süresinin 30 gün olduğu ancak meclisin gündemindeki işleri görüşüp sonuçlandıramaması halinde bu süreyi 10 günü geçmemek üzere ve sebeplerini de İçişleri Bakanına bildireceği öngörülmüştü. Ayrıca il genel meclisi, valinin veya hükümetin gerekli gördüğü hallerde toplantıya çağırılabilmekteydi. 5302 sayılı yasa il genel meclisini sürekli çalışan bir organ haline getirmiştir. Ayrıca meclisin toplantılarının gündemini meclis başkanının belirlemesi bunun yanında valinin önerdiği konularında gündeme alınması hükme bağlanmıştır. Yasada meclis üyelerinin de çeşitli konuların gündeme alınmasını önerebileceği düzenlenmiştir.

İl genel meclisin 5302 sayılı yasaya göre görev ve yetkileri oldukça genişlemiştir. Buna göre, stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını; il özel idaresi faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsa kodlama yapılan

birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak; il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karar bağlamak; borçlanmaya karar vermek; bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek; Taşınmaz mal alımına, satımına trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmibeş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek; şartlı bağışları kabul etmek; vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı yirmibeş milyar TL kadar uyumsuzluk konusu olan özel alacakların antlaşma ve tasfiyesine karar vermek; il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek; encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek; il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek; norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek; yurt içindeki ve dışındaki yerel yönetimler ile mahalli idare birlikleriyle işbirliği yapılmasına karar vermek; diğer mahalli idareler ile birlik kurulmasına kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek; il özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemektir.

3360 sayılı yasada il genel meclisinin tüm kararlarını kural olarak idari vesayet makamı olan valinin onayına bırakmıştı. Vali il genel meclisi kararlarını hem hukukilik hem de yerindelik yönünden inceleyerek onaylıyordu. Yerinde görmediği veya hukuka aykırı bulunduğu kararları itiraz yolu ile Danıştay'a götürmek zorundaydı. Danıştay'ın 1. Dairesi kararın geliş tarihinden itibaren 2 ay içinde itirazı karara bağlar, ya valinin itirazını yerinde bulur ya da dosyayı iade eder. Danıştay'ın bu konudaki kararı kesin olup, hem il genel meclisini hem de valiyi bağlar.

3360 sayılı yasada il genel meclisinin bazı kararları merkezi yönetimin içindeki başka makamların onayına tabi tutulmuştu. İl genel meclisi tarafından kabul edilen il bütçesi İçişleri Bakanı'nın onayına tabiydi. Ayrıca il genel meclisi bayındırlık, sağlık ve öğretim işlerine harcamak üzere istikraz akdine karar verdiği takdirde ve bu belli

bir miktarı aştığında Bakanlar Kurulu'nun ve Cumhurbaşkanının onayı gerekiyordu. İl genel meclisinin yapacağı bazı işlere ilişkin plan ve programların onayı da ilgili işlere göre merkezdeki bazı makamlara aitti.

5302 sayılı yasa ise, il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesini valinin onayı koşuluna bağlamamıştır. Yasanın 15. maddesi il genel meclisi tarafından alınacak kararların tam metnini en geç 5 gün içinde valiye gönderileceğini, valinin hukuka aykırılık gördüğü meclis kararlarını, kendisine gelmesinden sonra yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilecektir. Vali yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşeceği ve yürürlüğe gireceği belirlenmiştir. Vali, kesinleşmiş ve yürürlüğe girmiş olan meclis kararlarının uygulanmasını durduramaz, söz konusu kararın iptalini isteyebilir.

5302 sayılı yasada valinin meclis kararlarını bir kere daha görüşmeyi isteyebilir. Eğer meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ısrarcı olursa, vali kararlara ve uygulanmasına karşı bir şey yapamaz. Vali, meclis kararlarını yerindelik açısından da inceleyip bir kez daha görüşülmek üzere meclise iade edemeyecektir. Sadece hukukilik denetimi yaparak kararın bir kez daha görüşülmesini isteyebilir.

5302 sayılı yasanın 25. maddesine göre, il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.

3360 sayılı yasada encümenin kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girebilmesi için valinin onayına tabi tutulmuştu. 5302 sayılı yasayla vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu durumda, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

İl genel meclisi tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğuyla alınan ve bunda ısrar edilen kararların uygulaması yetkisi tanınmadan sadece idari yargıya başvurma

yetkisi tanınmışken, il encümeni kararlarına karşı idari yargıya başvurmadan önce onların uygulanmasını durdurma yetkisi de tanınmıştır.

Ayrıca İl Özel İdaresinde değişiklik yapan 5391 sayılı yasaya göre genel kamu hizmetlerinin il özel idaresi ile kaynaştırılması öngörülmüştür.³⁶⁴ Bir başka deyişle, il genel yönetiminin il yerel yönetimine yakınsamasıdır.

b. Vesayet Denetiminden Kamu İşletmeciliği İlkelerine

Türkiye’de idarenin bütünlüğü ilkesi, merkezin yerel üzerindeki denetim ve gözetimi ile somutlaşan yönetsel vesayet mekanizması ile gerçekleşir. Bir başka deyişle, devlet yerinden yönetim kuruluşlarının her türlü eylem ve işlemlerini denetleyebilme yetkisidir.

Yönetsel vesayet konusunda farklı ülkelerin farklı mekanizmaları içinden Türkiye’ye yakın olan ülkenin Fransa olduğu genel kabul görür.³⁶⁵ Ancak Fransa, Avrupa ülkeleri içinde vesayet en güçlü olduğu ülke değildir. Avrupa’daki genel eğilim vesayet azaltılması yönünde olmasına karşın bunun yanında kamu işletmeciliği ilkelerinin geçerli olduğu yeni yönetsel mekanizmaların kurulmaya başlandığı bilinmektedir.

Bu genelde örgütsel performansın hem genel hem de personel düzeyinde iyileştirilmesi yönündeki politikalar şeklinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Belçika’da geleneksel vesayet sisteminin yanında, 8 Mart 1999 tarihinde Flaman Hükümeti ile Flaman Kentleri ve Komünleri Birliği (Association des villes et communes flamandes) arasında bir sözleşme imzalanmıştır. Buna göre Flaman Bakanlıkları³⁶⁶ 63 ayrı alanda komünlerin performanslarını değerlendirme ve bunların değerlendirilmesi türünden bir kontrol mekanizması getirmiştir.

Birleşik Krallık’ta yerel yönetimleri mali değerlendirme (audit) komisyonu yönetim ilkelerinden etkinlik, ekonomiklik ve rantabilite ölçütlerini Best Value yasasına göre uygulamaktadır. Bu doğrultuda Komisyon yerel yönetimlere

³⁶⁴ RG: 13.7.2005, 25874.

³⁶⁵ G. Marcou, *Les Régions Entre Les Collectivités Locales Etude Comparative de Cinq Etats Européens à Autonomies Régionales ou Constitution Fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni)*, Ministre de L’Intérieur Centre d’Études et de Prévision, Janvier, 2003, s.63.

³⁶⁶ Flanders, <http://www.flanders.be>, (9.7.2009).

tavsiyelerde bulunmaktadır. Yerel Yönetimler Küresel Değerlendirme Programı ise 2001 yılında Komisyon tarafından başlatılmış bir başka programdır. Buna göre, ulusal düzeyde belirlenmiş belli ölçütler etrafında yerel yönetimlerin performansları ölçülmektedir. Bu değerlendirme sonunda performansları yeterli bulunmayanlar ilgili birimlerle “performans işbirliği” kapsamında iyileştirmeler yapmak zorunda bırakılmışlardır.³⁶⁷

Öte yandan, 5540 sayılı yasa ile getirilen Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği statüsü tanımlanmıştır. Yasanın genel gerekçesinde mülki idare amirlerinin performans ve rekabet ilkelerine göre hareket etmeleri gerektiği belirtilmiştir. Buna göre mülki idare amirleri Keskin’e göre profesyonel üst düzey yöneticilik olarak yeniden yapılanmıştır.³⁶⁸ Mülki idare amirlerinin merkezin temsilcisi olma sıfatları büyük ölçüde yara almıştır.

İl özel yönetimin iş ve işlemleri üzerindeki merkezin onay yetkileri iki istisna dışında kaldırılmıştır. İl özel yönetimleri, ilgili yönetmeliğin değişmesiyle, personel alımı ve istihdamı konusunda da merkezin izni olmadan gerçekleştirebilmektedir.³⁶⁹

İl özel yönetimlerinin denetimi, vesayet sistemiyle gerçekleşir. 5302 sayılı yasa il özel yönetimlerinin denetimi için temel olarak bir mali denetim getirmiştir. Buna göre, il genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel yönetiminin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon raporunu meclis başkanlığına sunar. Burada, konusu suç teşkil eden durumlarda ilgili mercilere suç duyurusunda bulunur.³⁷⁰

Bunun yanında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ndaki iç-dış denetim mekanizması il özel yönetimlerini de kapsar. 5302 sayılı yasanın 32. maddesinde denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans

³⁶⁷ G. Marcou, *Les Régions Entre Les Collectivités Locales Etude Comparative de Cinq Etats Européens à Autonomies Régionales ou Constitution Fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni)*, s.63.

³⁶⁸ Nuray Ertürk Keskin, *a.g.e.*, s.502-503.

³⁶⁹ RG: 17.01.2007, 26046.

³⁷⁰ 5302 sayılı yasa 17. madde

denetimini kapsadığı belirlenmiştir. İç denetçiler ve Sayıştay tarafından il özel yönetimleri denetlenir. Ayrıca, il özel yönetiminin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetleneceği hükme bağlanmıştır.

c. İl Özel Yönetimi ile Kalkınma Ajansları İlişkisi

Kapsamlı bir kamu yönetimi reformu içinde, özellikle son dönemde Milli Eğitim Bakanlığı'nın taşra teşkilatı üzerine yeniden alevlenen tartışmalar bağlamında, Bakanlık sistemi üzerindeki değişim baskısı, devletin yatırım ve harcama ile ilgili tüm projeksiyonlarının uzun vadede il özel yönetimlerine kayması anlamına gelebilir. Özellikle il özel yönetimlerin borçlanma yetkisi ile mali yapılarını temel olarak değiştireceğini iddia edilebilir.

İl özel yönetimlerinin bütçesi konusunda 5302 sayılı yasa 3360 sayılı yasadaki keskin bir biçimde ayrılmaktadır. Yerleşmenin mali boyutu burada net bir biçimde görülebilir. 3360 sayılı yasadaki İl özel idaresi bütçesi, genel bütçe mali yılına paralel ve İçişleri Bakanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığınca birlikte düzenlenmiş formüle uygun olarak hazırlanacağı belirlenmiştir. Ayrıca İl genel meclisi tarafından görüşülüp kabul edilen bütçenin o yıla ait program da eklenerek, vali tarafından en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği hükme bağlanmıştır. Bütçe İçişleri Bakanlığınca 30 gün içinde onaylanır. Burada İçişleri Bakanlığı aşağıdaki 6 maddede yetkilendirilmiştir.

- “1. Bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye,
2. İl özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve noksan konulanları kanuni hadde çıkarmaya,
3. İl özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleştirilmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, kanuni yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini kanuni hadde indirmeye,
4. Yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya,
5. Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni hadde indirmeye,
6. Kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, antlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya yetkilidir.”

Ancak bilindiği gibi, uygulamada İçişleri Bakanlığı bu yetkisini pek kullanmamıştır.³⁷¹ 5302 sayılı yasada ise, İçişleri Bakanlığı'nın yasada var olan bu işlevi ortadan kaldırılmıştır.

İl özel yönetimlerinin önemli mali araçlarından biri 5302 sayılı yasada borçlanma olarak tanımlanmıştır. İç ve dış borçlanmanın yanı sıra, İller Bankası aracılığıyla yatırım kredisi kullanabilmekte, tahvil ihraç ederek borçlanabilmektedir.

Burada vurgulanması gereken en önemli nokta, mali yerelleşmenin henüz tamamlanmadığıdır. Bu noktadan hareketle, kalkınma ajansları ile il özel yönetimleri arasındaki mali güç dengesinde, kalkınma ajanslarının yerinin tartışılması gerekir.³⁷² Daha da ileri gidilerek, kalkınma ajanslarının, il özel yönetimlerinin ve büyükşehir belediyelerinin mali güçleri bağlamında tüm yapının ve bunlar arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanacağı iddia edilebilir.

III. Metropoliten Bölgeselleşme³⁷³

Türkiye'de büyük kentlerin yönetimi belli bir tarihsel birikim üzerinden anlaşılabilir bir konudur. Bu birikim, bölge planlaması çalışmaları ve mülki idareden ayrı bir bağlamda düşünülemez. Ayrıca, konunun önemi genelde belli bir dönemde, büyüyen kentleri yönetebilmek ile ilişkilendirilmiştir. Söz konusu ilişkilendirme neoliberal dönemde farklılık göstermektedir. Buna göre, temel paradigma kentsel rekabet edebilirliktir.

³⁷¹ Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s.111.

³⁷² Kalkınma Ajanslarının giderleri 5449 sayılı yasanın 19. maddesinde belirtilmiştir. "a) Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay. b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar. c) Faaliyet gelirleri. d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay. e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay. f) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar. g) Bir önceki yıldan devreden gelirler. Bakanlar Kurulu, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise; yarısına kadar indirmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir."

³⁷³ Bu bölümde, özgün yorumlar ve atıflar dışında, büyük ölçüde şu kaynaktan yararlanılmıştır. Tayfun Çınar, Can Umut Çiner ve Ozan Zengin, *Bütünleştirme Sorunları: Büyükşehir Yönetimi, TODAİE, Ankara, 2009 (Basım Aşamasında)*.

Anakent veya büyük kent kavramı yabancı dilden Türkçeleştirilen metropol kavramının eşanlamlısıdır. Buna göre, metropol, metro ve polis sözcüklerinden oluşmuş olup, bunlar ana ve kent sözcüklerinin bileşiminden oluşmaktadır.³⁷⁴

Metropoliten ise anakent ile ilgili, anakente ait olan anlamına gelir³⁷⁵ ve genelde belli büyüklüğe sahip yerleşim yerleri metropoliten alan olarak nitelendirilir. Keleş anakenti, “bir ülke ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen bulunan ve genellikle ülkenin diğer ülkelerle olan sosyo-ekonomik ilişkilerinin sağlandığı en büyük kenti ya da bu anlamda ve ülke ölçeğinde ülkedeki kentlerden herhangi biri” olarak tanımlamaktadır.³⁷⁶

Anakentlerin belli bir nüfus büyüklüğüne sahip olduğu, etrafındaki diğer alanlara kıyasla ticaretin, sanayinin ve hizmet sektörünün daha önemli olduğu yerlerdir.³⁷⁷ Anakenti bu bağlamda ele aldığımızda, Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesine sahip kentler içinden anakent özelliği gösteren üç kent vardır. Bunlar büyüklüklerine göre sırasıyla İstanbul, Ankara ve İzmir’dir. İstanbul, diğer iki anakente kıyasla, şu andaki mevcut yapısıyla metropol tanımını en çok hak eden bölgedir.

Mübeccel Kıray, metropoliten kent olgusunu sosyolojik bir perspektiften tanımlarken *metropoliten bölgeselleşme* kavramını kullanır. Kıray’a göre metropoliten bölgeselleşme, kentleşme olgusunun ileri bir halidir. Bu içine aldığı büyüklüklerdeki ve uzaklıklardaki yerleşmelere belli işlevler, özellikle sanayi, tarım vb., merkezdeki metropoliten kentte de başka işlevler yüklemektedir.³⁷⁸

Bu tezde, Kıray’ın bu tanımlamasını yönetsel anlamda kullanmayı uygun bulduk.³⁷⁹ Bunun nedeni, Türkiye’de belediye ölçeğinde alan yönetimine doğru bir

³⁷⁴ Ali Erkan Eke, *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, AÜSBF Yayınları No: 505, Ankara, 1982, s.6.

³⁷⁵ Şerif Tüten, “Metropoliten İdarenin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Metropoliten Belediye İdareleri Ön Araştırması Hakkında Açıklama”, *Türkiye’de Metropoliten İdareler: Tebliğler ve Tartışmalar*, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları No. 22, 19-21 Nisan 1969, Ankara, 1969, s.26.

³⁷⁶ Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, TDK Yayını, Ankara, 1980, s.19.

³⁷⁷ Ferruh Tuzcuoğlu, *Metropoliten Yönetim*, Sakarya Kitabevi, Sakarya, 2003, s.57.

³⁷⁸ Mübeccel B. Kıray, *Örgütlemeyen Kent: İzmir*, Bağlam Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1998, s.107.

³⁷⁹ Metropoliten bölgeselleşme kavramına Hüseyin Özgür de dikkat çekmektedir. Hüseyin Özgür, “Belediyelerde Komün Esasından Alan Yönetimine Tedrici Geçiş: 2003 Sonrası Yerel Yönetimler Yasalarında Artan İzleri”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya, 2008, s.37.

kayış eğilimi gözlenmektedir. Özellikle, anakentlerde son dönem reformların sonuçları düşünülecek olursa, büyük bir alan içinde genişleme ve merkezileşme eğilimi söz konusudur.

Metropoliten bölgeler ya da kent bölgeleri olarak tanımlanan yerleşme biçimleri 1980'li yıllarla birlikte ülkelerin nüfuslarının önemli bir kısmının yaşadığı yerler haline dönüşmüşlerdir. Metropoliten bölgelerin gelişmişlikleri ise dünya çapında farklılık göstermektedir. Özellikle 1950'de nüfusu 10 milyondan fazla bir kent varken, 1975'de bu sayı 5'e, 2000'de ise 16'ya çıkmıştır. Metropoliten alanlarda, artan nüfus artışı ve sanayileşmenin sonuçları, kentsel ile kırsal alanın belli ölçüde farklılaşması sonucunu getirmiştir. Bu durum, metropoliten alanların yönetimi için farklı modellerin ortaya atılması sonucunu doğurmuştur.³⁸⁰

Türkiye'de 2003 yılından sonra belediye ölçeğinde yapılan reformlar, özellikle büyükşehir belediye reformu üzerinden düşünüldüğünde belli bir anlama sahiptir. Tezin bu kısmında Türkiye'de büyükşehirlerdeki reform sürecinin yerelleşme ve bölgeselleşme açısından anlamı sorgulanacaktır.

A. Türkiye'de Metropoliten Alan Yönetiminin Kısa Tarihçesi

Türkiye'de planlı dönemden bugüne metropoliten alan yönetimi tartışılan konulardan biridir. Türkiye'de metropoliten alanların tanımlanması bile yazında başlı başına önemli bir sorun olmuştur.

1961 Anayasası'nda doğrudan anakent yönetimine ilişkin herhangi bir hüküm yoktur. Ancak, Anayasa'da yerel yönetimlerin kendi aralarında birlikler kurabilmelerini sağlayan hukuki bir zemin bulunmaktadır.³⁸¹

Planlı dönemde, metropoliten alan yönetimi sorunu kentleşme süreci içinde bir tür imar planlaması sorunu olarak ele alınmıştır.³⁸² Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967) büyükşehir bölgeleri altında büyükşehirlerin yeni çekim

³⁸⁰ Jefferey Sellers, Vincent Hoffmann-Martinot, "Metropolitan Governance", *Decentralisation and Local Democracy in the World*, UCLG, 2008, s.255.

³⁸¹ Ferruh Tuzcuoğlu, *a.g.e.*, s.264.

³⁸² İmar planları kapsamında değerlendirilen anakent yönetimi, 20 Temmuz 1965 tarih ve 6/4970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İstanbul ve İzmir'in nazım planlarını hazırlamak üzere Nazım Plan Büroları kurulmuştur. 29 Ocak 1966 tarihli 710 sayılı yasa ile de, İmar ve İskân Bakanlığı, belediye ile bağımsız imar müdürlüklerinin yönetici ve teknik personelini atamakla; yerel yönetimlerin her türlü fen ve imar işlerini tetkik, teftiş, tahkik ve denetlemekle yetkilendirilmiştir. Birgül Ayman Güler, "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", *Türk İdare Dergisi*, Mart 1987, Sayı: 374, s. 119.

merkezleri etrafında oluşturulması gerektiği vurgulanmış; İkinci Beş Yıllık Plan'da (1968-1972) bölgelerarası dengeli gelişme politikası ile birlikte büyükşehirlerin gelişmesinin desteklenmesi öngörülmüştür.³⁸³ 1968 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde İstanbul ve İzmir'in merkez belediyeleri ve bunlara çok yakın köyleri ve dünyadaki metropoliten yönetimleri örnekleri üzerine bir araştırmaya başlanmıştır. Araştırma beş ay sonra bitirilmiştir.³⁸⁴

Bu dönemde, Zonguldak Bölge Planlama Projesi kapsamında, Türkiye'de ilk metropoliten yönetim örneği görülmüştür. 1971 yılında Zonguldak, Çatalağzı, Kilimli ve Kozlu belediyeleri 1580 sayılı yasaya göre belediyeler birliği oluşturmuşlardır. Bu birlik, Zonguldak Metropoliten Alanı'nın tümü için planlama, altyapı ve önemli bazı tesislerde ulaşım sistemlerinin kurulmasını sağlamıştır.³⁸⁵

Birinci, İkinci ve Üçüncü Beş Yıllık Planlarında (1973-1977) büyük kentlere ilişkin herhangi bir yönetsel düzenleme öngörülmemiştir.³⁸⁶ Dördüncü Beş Yıllık Plan'da (1979-1983) ise metropoliten alanlara ilişkin bir yönetim modeli ihtiyacı olduğu saptanmıştır.³⁸⁷

Türkiye'de 1970'li yıllardan itibaren hizmet birlikleri ve özel amaca sahip birimler kurulması yöntemleri şeklinde iki tür anakent yönetimi oluşturma girişimi bulunmaktadır. Hizmet birliklerine ilişkin dört³⁸⁸, özel amaca sahip birimler kurulmasına ilişkin 2 adet yasa tasarısı³⁸⁹ bulunmaktadır.³⁹⁰

1968 yılında İçişleri Bakanlığı'nın Tetkik Kurulu İstanbul ve İzmir belediyeleri ve onlara yakın köylere ilişkin bir metropoliten alan yönetimi araştırması yaptırdığı

³⁸³ DPT, *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*, Ocak 1963, s.474.

³⁸⁴ Şerif Tüten, *a.g.m.*, s.33; Osman Meriç, "Büyük Şehirler Yönetiminin Yeni Hukuki Müesseseleri", *İller ve Belediyeler Dergisi*, Haziran, 1984, s.1537.

³⁸⁵ Ruşen Keleş, *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*, AÜSBF, Yayınları No.332, Ankara, 1972, s.195.

³⁸⁶ DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*, s.263-270; DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977*, s.856.

³⁸⁷ DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*, s.81

³⁸⁸ Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı (1972), İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Tasarısı (1975), Metropoliten Alanlar Hizmet Birliği Kanun Önerisi (1976), Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı (1980). Birgül Ayman Güler, "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", s.124-128.

³⁸⁹ İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı (1975); Büyük İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı (1976). Eyüp G. İsbir, *Kentleşme, Metropoliten Alan ve Yönetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No.185, Ankara, 1982, s.156-168.

³⁹⁰ Tasarıların ayrıntısı ile ilgili bilgi için bkz: Eyüp G. İsbir, *a.g.e.*, s.156-168; Birgül Ayman Güler, "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", s.124-128;

bilinmektedir.³⁹¹ Bu araştırmalar kapsamında, Fransa örneği incelenmiştir. Bu kapsamda, Fransa’da 1966 yılında yürürlüğe giren *şehirsel Topluluklar Yasası* ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir.³⁹²

Planlı dönemden 1980’li yıllara kadar geçen zamanda, metropoliten yönetim arayışları önemli bir yer tutmuştur. Bunların başında ilgili yasa tasarılarında 1961 Anayasası’na ters düşmemek için “metropoliten hizmet birliği” terminolojisi kullanıldığı bilinmektedir.³⁹³

1980 askeri darbesinin hemen ardından, büyükşehirlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmıştır. Milli Güvenlik Konseyi’nin 34 numaralı kararıyla³⁹⁴ büyük kentlerde ana belediyenin çevresinde oluşmuş olan küçük belediyeler, sıkıyönetim komutanlıkları tarafından ana belediyeye bağlanmıştır. Kararın gerekçesine göre, hızlı nüfus artışı, kırdan kente göç nedeniyle küçük belediyelerin, aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma hizmetlerinde sorunlar olduğu iddia edilmiştir.³⁹⁵ Sıkıyönetim Komutanlıkları, 34 sayılı karar gereğince, 11 Aralık 1980 ile 8 Aralık 1981 tarihleri arasında, 27 ilde, 147 belediye ve 176 köyün tüzel kişilikleri kaldırmış, bunlar kalan il ve ilçe belediyelerine, belediye şubesi ya da mahalle olarak bağlanmışlardır.³⁹⁶

34 numaralı kararın her yerde aynı düzeyde uygulanmaması nedeniyle 2561 sayılı *Büyük şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun* çıkarılmıştır.³⁹⁷ Buradaki birleştirme yöntemine göre nüfusu 300.000’i geçen belediyelerin çevresindeki belediye ve köyler yakınındaki ana belediyeye bağlanmıştır.³⁹⁸ Nüfus ölçütü dışında bağlanacak birimin kente

³⁹¹ şerif Tüten, “Metropoliten İdarenin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Metropoliten Belediye İdareleri Araştırması Hakkında Açıklama”, s.33.

³⁹² T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, *Fransa’da şehirsel Topluluklar*, Strasbourg 22-25 Nisan 1968 Toplantısı Notları, Çev. Ragıp Gerçeker, Mehmet Tarcan, Ālim şerif Onaran, Gürsoy Basımevi, Ankara, 1970, s.7-8.

³⁹³ Ali Erkan Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, s.52

³⁹⁴ RG: 11.12.1980, 17187.

³⁹⁵ Ruşen Keleş, *Türkiye’de Kent Yönetimi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1988, s. 21.

³⁹⁶ Söz konusu iller: Adana, Adıyaman, Antalya, Bolu, Bursa, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İçel, İstanbul, İzmir, Kars, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Muğla, Nevşehir, Niğe, Sakarya, Samsun ve Trabzon.

³⁹⁷ RG: 8.12.1981.

³⁹⁸ Hüseyin Özgür, “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler”, Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – II*, Ankara, Nobel Yayınevi, 2007, s.114.

uzaklığı ve fiziksel olarak birleştirilebilme durumu da dikkate alınmıştır. Birleştirmeden sonra tüzel kişiliği kaldırılacak belediyeler, belediye şubesi veya mahalle olmuştur.³⁹⁹ 2561 sayılı yasa 31 Aralık 1982 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır.

34 numaralı karar ve 2561 sayılı yasa ile belediye sayılarının azaltılması, belediyelerin kapatılarak köye veya ana belediyeye bağlanarak mahalleye dönüştürülmesi süreci, 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı yasaya benzetilebilir.

Bu dönemde çıkarılan 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında yasayla İstanbul'un su ve kanalizasyon hizmetlerini görmek amacıyla İstanbul Belediyesi'nden bağımsız, özerk bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip İSKİ Genel Müdürlüğü kurulmuştur. İSKİ kuruluşunda, özel amaca sahip bir yönetim birimi olarak kurgulanmıştır. İSKİ, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne 1 Haziran 1984'te çıkarılan 3009 sayılı yasayla bağlanmıştır. 5 Haziran 1986'da çıkarılan 3305 sayılı yasa ile İSKİ kuruluş yasasının diğer büyükşehir belediyelerine de uygulanacağı hükmü eklenmiş ve İSKİ uygulaması genelleştirilmiştir.⁴⁰⁰

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüyle anakent yönetimi oluşturmanın önündeki anayasal engeller kaldırılmıştır. Türkiye'de anakent yönetiminin resmen kurulması ise, 23 Mart 1984 tarihinde çıkarılan 195 sayılı KHK'yla gerçekleşmiştir. Buna göre, üç büyük kentte, İstanbul, Ankara ve İzmir'de, iki kademeli anakent yönetim modeli oluşturulmuştur. Buna göre, ilçe belediyeleri esasına göre kurulan büyükşehir yönetimi, büyükşehir belediyesini büyükşehir ölçeğinde eşgüdümçü ve planlayıcı bir yapıda öngören iki düzeyli bir yapı öngörmüştü.⁴⁰¹ 195 sayılı KHK, daha sonra 27 Haziran 1984 tarihinde kabul edilen 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile değiştirilmiştir.

³⁹⁹ Ruşen Keleş, *Türkiye'de Kent Yönetimi*, s. 22.

⁴⁰⁰ Hikmet Kavruk, *Anakente Bakış: Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Hizmet İş Sendikası Yayını, Ankara, 2002, s.223-224; Birgül Ayman Güler, “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”, s.137.

⁴⁰¹ Sema Erder, Nihal İncioğlu, *Türkiye'de Yerel Politikanın Yükselişi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları*, İstanbul, 2008, s.97.

3030 sayılı yasanın 195 sayılı KHK ile oluşturulan yapıdan en önemli farkı, büyükşehir belediye başkanına meclis kararları üzerinde veto ve onay yetkisi vererek vesayet denetimli, güçlü başkanlı ve “hiyerarşik iki kademeli” bir sisteme dönüştürüldüğü şeklinde yorumlanmıştır.⁴⁰² 3030 sayılı bu yasa ile üç büyük kentte, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere *iki düzeyli (kademeli)*⁴⁰³ bir belediye yönetimi yapısı oluşturulmuştur. 3030 sayılı yasaya göre, bir yerde büyükşehir belediye yönetiminin kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikle merkezi yönetim tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. Yasa, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan kentleri büyükşehir, büyükşehirdeki ilçelerde kurulan belediyeleri de ilçe belediyeleri olarak tanımlamıştır. 3030 sayılı yasayla yönetimlerarası ilişkilerde büyükşehir belediye meclisine ve büyükşehir belediye başkanına eşgüdüm amacıyla vesayet yetkileri verdiği bilinmektedir.

Zaman içerisinde, Türkiye’deki büyükşehir belediye sayıları artırılmıştır. 1986’da Adana, 1987’de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988’de ise Kayseri Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. Metropol özelliği taşımayan bu kentlerde büyükşehir belediyesi olmak için yeni ilçeler oluşturulmuştur.

1993’de 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur. Buna göre, ilçe belediyelerinin yanında alt kademe belediyeleri oluşturmak suretiyle bu kentler büyükşehir haline getirilmişlerdir.

Son olarak Sakarya kentinde Adapazarı Büyükşehir Belediyesi’nin kurulmasını öngören 593 sayılı KHK ile daha önce izlenen iki yöntem birleştirilmiş büyükşehir belediyesi içinde hem ilçe hem de alt kademe belediyesinin olmasını zorunlu tutmuştur.

B. Büyükşehir Belediyesi Yönetim Sisteminin Değişimi

Türkiye’de 1984 tarihli 3030 sayılı yasayla kurulan anakent yönetimi, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı yasa Büyükşehir Belediye Yasası ile kapsamlı bir

⁴⁰² a.k., s.97.

⁴⁰³ İki düzey yerine *federatif yapı* tanımlaması da kullanılabilir.

şekilde yeniden düzenlenmiştir. 5216 sayılı yasa ile gelen temel değişim, büyükşehirlerin sınırlarının genişletilmesi olmuştur.

5216 sayılı yasanın temel amacı da anakentsel alanları genişletmektir. Nitekim bu doğrultuda, kamu yönetimi reformu tartışmaları bağlamında ilk olarak 5019 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin yasayla⁴⁰⁴ gündeme gelmiştir.

Buna göre, illerin büyüklüğü temel alınarak, illerde nüfusa göre valilik binası merkez kabul edilip belli yarıçaplarda sınır genişletilmesi öngörülmüştür. Nüfusu 2.000.000-5.000.000 arası büyükşehirlerde 50 km; nüfusu 1.000.000–2.000.000 arası büyükşehirlerde 30 km; nüfusu 1.000.000'dan aşağı büyükşehirlerde ise 25 km sınır genişletilmesi öngörülmüştür. Yasaya göre, büyükşehir sınırlarına giren köylerin tüzel kişilikleri kaldırılıp, ilgili ilçe ve ilk kademe belediyelerine bağlanarak mahalleye dönüştürüleceklerdir. Ayrıca mahalleye dönüşen köylerin mal varlıkları, hak, alacak ve borçları da katılacakları belediyeye devredileceği öngörülmüştür.

Yasa teklifi gerekçesinde yapılmak istenen düzenlemelerin nedeni net bir biçimde anlaşılmaktadır Buna göre, anakentlerin büyüme ve gelişme alanlarının planlamasının merkezileştirilmesi istenmektedir. Buradaki merkez, büyükşehir belediyesidir. Buna göre, bu merkez, kentsel altyapı, hizmet ve imar konusunda bütünlüğü sağlayacak, özellikle kentin gelişmemiş mekânlarına hizmet götürececek, çarpık yapılaşmanın önüne geçecek ve uluslararası projeleri yürütebilecektir.⁴⁰⁵

TBMM İçişleri Komisyonu'nda yasa teklifi üzerine yapılan tartışmalarda, teklifi destekleyenlerin temel savı büyükşehirler de plan bütünlüğünün sağlanması olmuştur. Plan bütünlüğü aracılığıyla, imar sorunlarının, kentsel alanların yönetim sorunlarının ortadan kaldırılacağı ve kentin bir tür cazibe merkezi olarak biçimlendirileceği ortaya konmuştur. Teklife karşı çıkanlar ise kapsamlı bir yerel yönetim reformu yapılmaksızın bu türden bir girişimin sakıncalı olduğuna ayrıca

⁴⁰⁴ RG: 11.12.2003.

⁴⁰⁵ TBMM, *Genel Kurul Tutanağı*, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, 27. Birleşim, 11.12.2003.

kentsel alana katılacak yerlerin kentle kaynaşmasının sorun oluşturacağına vurgu yapmaktadırlar.⁴⁰⁶

5019 sayılı yasa Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmesi için TBMM'ne iade edilmiştir.⁴⁰⁷ Geri gönderme gerekçesine göre bu yasayla büyükşehir sınırlarındaki köklü değişimin Mart 2004 seçimlerinde uygulanmasının amaçlandığını belirtmiştir. İlgili yasanın Anayasa'nın 67. maddesinin son fıkrasına göre seçim yasalarında yapılan değişikliklerin yürürlüğe girdiği günden başlayarak bir yıl içerisinde yapılacak seçimlerde uygulanamayacağı hükmüne aykırı olduğu belirlenmiştir.

Son olarak, geri gönderme gerekçesindeki belki de en önemli vurgu büyükşehir belediyesi sınırlarının valilik binası merkez kabul edilerek çizilen daireler esasının uygulamada belirsizliğe ve sakıncalara neden olabileceği şeklindedir.

5019 sayılı yasa ile ilgili en önemli nokta, sınır genişlemesini öngören 5216 sayılı yasanın ön hazırlığını oluşturmasıdır. Bu yasa kamuoyunda da çeşitli tartışmalara neden olmuş ve yürürlüğe girmemiştir.

Bu dönemde, belediye ölçeğinde alan yönetimi esasına geçilmesinin başka girişimleri de yapılmıştır. Metropoliten alan dışında orta ölçekli kentsel alanların yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmalar yapılmıştır. Bunlardan 5025 sayılı Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Yasayla⁴⁰⁸ nüfusu 2.000'nin altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi öngörülmüştür. Hemen ardından çıkarılan 5026 sayılı Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Yasayla da⁴⁰⁹ 22 belediye ve 25 köyün tüzel kişiliklerini kaybederek mahalleye dönüştürülerek Denizli Belediyesi'ne bağlanması öngörülmüştür.

⁴⁰⁶ İstanbul Milletvekili Mustafa Baş'ın; 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Geçici Maddelerin İlavesine Ait Kanun Teklifi ve İçişleri Komisyonu Raporu (2/210) (S. Sayısı: 303) (Dağıtma tarihi: 9.12.2003) TBMM İçişleri Komisyonu Raporu E. 2/210, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, S. Sayısı: 300.

⁴⁰⁷ T.C. Cumhurbaşkanlığı, Sayı: B.01.0.KKB.01-18/A-12-2003-1461 25 / 12 / 2003, 26.12.2003; http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/26.12.2003-2533.html, (4.8.2009).

⁴⁰⁸ RG: 21.12.2003.

⁴⁰⁹ a.k.

Cumhurbaşkanı, 5025 ve 5026 sayılı yasaları geri gönderdiği gerekçesinde, 5019 sayılı yasadaki gibi, yaklaşan yerel seçimleri ve Anayasa'nın 67. maddesine aykırılık nedenlerini göstermiş ve yasaların tekrar görüşülmesini talep etmiştir.

5025 sayılı yasada öngörülenler değiştirilerek daha sonra uygulanmaya çalışılmıştır. Buna göre öncelikle 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Yasası ile de 5025 sayılı yasada öngörülen nüfus ölçütü 2.000 yerine 5.000'e çıkarılmıştır. Ayrıca 6 Mart 2008 tarihli 5747 sayılı yasada öngörülmüştür. Bu yasaya göre yasada sayılan 862 belediyenin kapatılarak köye dönüştürülmesi söz konusu olmuş, ancak süreç yargı kararlarıyla kesilmiştir.

Hem 5019 hem de 5216 sayılı yasanın hazırlanma sürecinde ve sonrasında Meclis'te ve kamuoyunda tartışmalar olmuştur. Yasa yürürlüğe girdikten sonra uygulama sürecinde de bazı sıkıntılar yaşanmıştır. Özellikle sınır genişlemesini/katmaları/bütünleştirmeyi konu alan geçici 2. maddenin uygulamasında sorunlarla karşılaşmıştır.

1. Çember Çizerek Alanı Genişletmek

10 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı büyükşehir belediyesi yasası ile Türkiye'de büyükşehir düzleminde alan yönetimi ilkesine geçildiği söylenebilir.⁴¹⁰ Yasanın genel gerekçesine bakıldığında, reformun nedenlerine ilişkin önemli ipuçları yakalanabilir.

Kentsel gelişme, doğurduğu sorunların yanında, kentsel toplumun iktisadi, sosyal ve kültürel hayatında; alışkanlıkları ve davranış biçimleri ve düşünceleri üzerinde de çok önemli etkiler yaratmaktadır. Kentleşme, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında insan hayatını değiştiren ve toplumsal yapılar üzerinde önemli etkiler yapan başlıca sosyolojik değişimlerden biridir. Kent, sadece konut, işyeri ve insanların yaşadığı bir alan değil, aynı zamanda politik, ekonomik ve kültürel yaşamın merkezi olan ve bu faaliyetleri kontrol eden bir yerdir. Kent bir yenilik merkezidir.⁴¹¹

⁴¹⁰ RG: 23.07.2004

⁴¹¹ Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile TBMM İçişleri, Avrupa Birliği Uyum, Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, 1/768, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, S. Sayısı: 619, 3.3.2004, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm>, (12.6.2009).

5216 sayılı yasanın genel gerekçesinde, anakentlerin iş ve faaliyetlerin geliştiği alanlar olarak yabancı yatırım, uluslararası ticaret, taşıma ve iletişimin ülkeye giren kısmının önemli bir bölümüne sahip olduğu belirtilmektedir.

“Küresel ve bölgesel bağlantı ağında yer alan kentler yüksek oranda ulaşım ve iletişim ağına sahip durumdadırlar. Kent altyapısındaki ulaşım, modern binalar, finansal bölgeler, haberleşme ve benzeri alanlardaki ilerlemeler küreselleşme gerekleri ile beraber gitmektedir. Kentler, iletişim hizmetlerinin en iyi sunulduğu yerlerdir. Kısaca kentler yeni küresel ekonomide bir büyük pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motorudurlar.”⁴¹²

Gerekçede, anakentlerde ortaya çıkan sorunların çözümünün temelinde yönetim yetersizliği olduğu belirlenmiştir. Buna göre nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojide meydana gelen gelişmeler, kamu hizmetlerini kapsamını ve ölçek boyutlarını büyüttüğü belirlenmiştir. Anakentlerdeki bu sorunların planlama ve eşgüdümle çözülemeyeceği, etkinlik ve verimlilik esasına göre yeniden düzenlenmesi gerekliliği ortaya atılmıştır.⁴¹³

Gerekçede dikkat çekici noktalardan biri de görevlerin bölüşümündeki ilkenin subsidiarite ilkesi olarak belirlenmesidir.

“Görev bölüşümünde konusunda, ilçe veya ilk kademe belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan mahallî müşterek görev ve hizmetler ilçe ve ilk kademe belediyelerince yerine getirilme esası benimsenmiştir. Büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren veya malî bakımdan büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetler ise büyükşehir belediyesince yapılacaktır. Bu ayrıca ilçe veya ilk kademe belediyelerince de yapılabilecek ancak uygulamada uzlaşmazlıklara yol açacak olan hizmetler de büyükşehir belediyesi tarafında yerine getirilecektir. Böyle bir bölüşüm, uygulamada nesnelliği sağlamanın yanında yönetim düzeyleri arasında hizmetlerde *yerindenlik* ilkesinin gerçekleşmesine de imkân verecektir.”

5216 sayılı yasanın amacı “büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak olarak” tanımlanmıştır. (m.1) Büyükşehir belediyesi de en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır (m.3).

Yasanın 7-11. maddeleri arasında büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri sayıp sıralanmıştır. Büyükşehir belediyeleri, bunun dışında görev ve hizmet

⁴¹² a.k.

⁴¹³ a.k.

üstlenemeyeceğini belirtmiştir. Gerekçede belirtildiği üzere ilçe ve ilk kademe belediyeleri ise bu görev ve hizmetler dışında kalan ve yasalarla başka bir kuruluşa verilmeyen mahalli müşterek bütün görev ve hizmetleri yapabilecektir.⁴¹⁴

Yasayla, büyükşehir belediyelerinin, hizmetlerin yürütülmesi konusunda anakent çapında planlama ve koordinasyon yetkisine sahip olması istenmektedir. 5216 sayılı yasaya göre büyükşehir belediyeleri, ilçe ve ilk kademe belediyelerini kapsamak üzere yönlendirici karar alabilecektir. Hizmetlerin anakent ölçeğinde belirlenen plan ve politikalara uygunluğunu sağlamak için anakent kapsamındaki bütün belediyelerin meclislerince alınan kararlar büyükşehir belediye başkanına gönderilecek, başkan bunlardan uygun görmediklerinin yeniden görüşülmesini isteyebilecektir.⁴¹⁵

5216 sayılı yasa, 3030 sayılı yasada olduğu gibi iki düzeyli büyükşehir yönetimi sistemini sürdürmüştür. Birinci düzey büyükşehir, ikinci düzey zaman içinde farklı tanımlamalar getirilen belediyedir.

3030 sayılı yasayla tanımlanan alt kademe belediyeleri, 5216 sayılı yasayla birlikte ilk kademe belediyelerine dönüştürülmüştür. Ayrıca, büyükşehirlerdeki alan genişlemesi sonucunda büyükşehir sınırlarına giren belediyeler ilk kademe belediyesi, ilçe belediyeleri ise büyükşehir ilçe belediyesi olarak tanımlanmıştır. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyesi şeklindeki örgütlenme, 2008 tarihli 5747 sayılı yasayla büyükşehir ve ilçe belediyesi olarak değiştirilmiştir.

5216 sayılı yasa çıktıktan hemen sonra, kamu yönetimi reformu tartışmalarının canlılığı ve toplumsal muhalefetin o dönemdeki hareketliliği, muhalefet partisi CHP'yi 12 Ağustos 2004 tarihinde yasanın bazı hükümlerinin iptali talebiyle Anayasa Mahkemesi'ne gitmeye zorlamıştır.

Mahkeme 25 Ocak 2007 tarihinde yasaya ilişkin kararını vermiş, buna göre iptali istenen 6. maddenin üçüncü fıkrasına ilişkin daha sonra 5335 sayılı yasa çıkarıldığı için bu iki fıkra hakkında karar verilmesine yer olmadığına hükmetmiştir.

Ayrıca, Mahkeme, yasanın 18. maddesinin (l) fıkrası ve 24. maddesinin (n) fıkrasının anayasaya aykırı olduğunu saptayarak, ilgili hükümleri iptal etmişlerdir.

⁴¹⁴ Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile TBMM İçişleri, Avrupa Birliği Uyum, Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, 1/768, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, S. Sayısı: 619, 3.3.2004.

⁴¹⁵ a.k.

Bu iki hüküm haricinde iptali istenen diğer hükümlerin, anayasaya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

Mahkemenin iptal ettiği 18. maddenin (l) fıkrasının yorumu tezimiz açısından önemlidir.⁴¹⁶ Mahkemenin buradaki yorumu önemlidir. “Buna göre, yetki devrinin hukuken geçerliliği, daha önce kanunda açıkça öngörülmüş bulunmasına bağlıdır. Kamu hukukunda yetkiler ait olduğu organ, makam görevlilerce bizzat kullanılmak üzere verildiğinden, yetki devri istisnai durumlarda söz konusudur. Nitekim öğretilerde ve Danıştay içtihatlarında da yasayla bir makama verilmiş yetkilerin bu makamca başka bir makama devri ya da başka bir makamlarca kullanılmasına izin verilmesinin mümkün ve geçerli olmadığı kabul edilmektedir.” Mahkemeye göre, büyükşehir belediye başkanının ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde hiyerarşik bir yetkiye sahip olması ve bu yetkiye dayalı olarak yetki devretmesi, Anayasa’ya aykırıdır. Yetki devri ancak, aynı kamu tüzel kişiliği içinde yer alan bir makamdan diğer bir makama doğru yapılan bir şeydir. Mahkeme sonuç olarak, iki ayrı tüzel kişi arasında yetki devrinin olmayacağını net bir biçimde tanımlamıştır. Buna göre, ilgili maddenin, Anayasanın 127.maddesine aykırı olduğu saptanmıştır

Mahkeme 24. maddenin (n) fıkrasında⁴¹⁷ mahalli müşterek ihtiyaç ölçütü dikkate alınmadan, Anayasa veya yasalar tarafından tanımlanmamış kamu yararı ölçütü temel alınarak gider kaleminin belirlenmesinin anayasaya aykırı olduğunu saptamıştır. Mahkeme, “yurtiçi ve yurtdışı özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle kamu yararı gördüğü konularda birlikte hizmet ve proje yapmak yetkisinin büyükşehir belediyesine verilmesi, yetkinin “kamu yararı” kavramının yorumuna bağlı olarak keyfileştirilmesine yol açabileceğini” belirtmiştir.

Büyükşehir belediye yasası ile gelen yapının en önemli unsuru, büyükşehirlerin sınırlarının, bir başka deyişle hakim oldukları alanın genişlemesidir. Yasanın 6. maddesine göre büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köyler, katılma konusundaki belediye yasası hükümleri

⁴¹⁶ İptal edilen yasa hükmü şu şekildedir: “Gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek.”

⁴¹⁷ İptal edilen yasa hükmü şu şekildedir: “Kamu yararı görülen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri”

uygulanarak büyükşehir belediyesine katılabilecektir. Katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin istemi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınacağı hükme bağlanmıştır.

Yasanın geçici ikinci maddesi metropoliten alandaki düzenlemenin içeriğini ve boyutlarını bize göstermektedir. Geçici ikinci madde, kamuoyunda “pergel” (yayçizer) hükmü olarak da bilinmektedir. Buna göre 5216 sayılı yasayla büyükşehir belediyesi sınırlarının İstanbul ve Kocaeli’de il mülkî sınırı olduğu belirlenmiştir. Bu durumda, bu iki kentte, kentsel ve kırsal alan ayırımı ortadan kaldırılmıştır.

İstanbul ve Kocaeli dışındaki, diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturacağı belirlenmiştir.

Yasa söz konusu sınırlar içerisinde kalan ilçeleri büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeleri ise büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline getirmiştir. Yine, sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşeceği hükme bağlanmıştır.

5216 sayılı yasa, 3030 sayılı yasadaki farklı olarak, büyükşehir belediyesi olmak için 750.000 nüfus şartı getirmiştir. Bu şart, 16 büyükşehir belediyesinden sonra büyükşehir olabilmeyi zorlaştıran bir hüküm olarak değerlendirilebilir.

5216 sayılı yasaya göre, büyükşehir belediye meclisi ilçe ve ilk kademe belediyelerinin meclis üye sayılarının beşte biri oranında temsilci göndermesiyle oluşmaktadır. 5216 sayılı yasa ile 3030 sayılı yasa arasında bu usul açısından fark olmamasına karşılık büyükşehir sınırlarının genişlemesiyle temsilci üyeler sosyolojik açıdan değişmiştir. 5216 sayılı yasanın ilk halinde ise durum daha farklıydı. Buna göre, büyükşehir sınırlarına giren ilçe belediyelerinin beşte bir, ilk kademe belediyelerinin ise onda bir oranında meclis üyesi ile temsili öngörülmekteydi.⁴¹⁸ 5216 sayılı yasanın ardından kabul edilen 5335 sayılı yasanın 28. maddesi ilçe ve ilk

⁴¹⁸ T.C. İçişleri Bakanlığı MİGM, B050MAH0650002/ 81137 (50-51)-04 Sayılı, 2004/119 Numaralı Genelge, 3.8.2004.

kademe belediyesi olarak büyükşehir belediye sınırları içine katılan belediyelerin, temsil edildiği oranda büyükşehir belediyesinde temsili söz konusu olmuştur.

2004 yerel seçimlerinden sonra büyükşehirlerde temsil oranlarının değiştirilmesini düzenleyen 5335 sayılı yasanın Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla CHP Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuş, Mahkeme bu talebi reddetmiştir.⁴¹⁹

5216 sayılı yasayla ilgili bir başka önemli noktanın, bu yasayla büyükşehirlerin görev ve sorumlulukların arttığıdır. Özellikle, ulaşım, imar ve planlama konularında sorumluluk alanı genişlemiştir.

Geçici ikinci madde konusunda, açıklanmaya muhtaç olan bir başka nokta da şudur. 25 Şubat 2004 tarihli "Büyükşehir Belediyeleri Kanun Tasarısı"nın TBMM'deki İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları incelendiğinde alan genişlemesinin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Buna göre, 7 Mayıs 2004 tarihli İçişleri Komisyonu Raporu ve Komisyon'un kabul ettiği metin ile 5 Mayıs 2004 Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu ve Komisyon'un kabul ettiği metinde yasada öngörülen alan genişlemesi, bir başka deyişle geçici ikinci maddeye yer verilmemiştir. Ancak, 28 Haziran 2004 tarihli Plan ve Bütçe Komisyonu içindeki Alt Komisyon'un ve Plan ve Bütçe Komisyonu'nun kabul ettiği metinde sınır genişletme hükmünün konulduğu görülmektedir. Bu hüküm, birkaç ufak değişiklikle 5216 sayılı yasada kabul edilmiştir.⁴²⁰

2. Genişleyen Alanın Yeniden Düzenlenmesi

Sınırları genişleyen büyükşehirlerde, mekânın yeniden düzenlenmesi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bu türden bir değerlendirme yapmamızın nedeni 5216 sayılı yasa, tüzelkişiliği kaldırılan köylerin malvarlıklarının, hak, alacak ve borçlarının mahalle olarak katıldıkları belediyeye devredileceği hükmü dışında, büyükşehre katılan belediyelerin ve köylerin bu katılım sonucunda gerek hizmet gerekse hizmetlere ilişkin diğer ilişkilerin durumuna ilişkin herhangi bir düzenleme içermemekteydi.

⁴¹⁹ AMK, E. 2005/52, K. 2007/35, 3.4.2007.

⁴²⁰ Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile TBMM İçişleri, Avrupa Birliği Uyum, Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, 1/768, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, S. Sayısı: 619, 3.3.2004.

Hizmetlerin büyükşehre devrine ilişkin İçişleri Bakanlığı konuya ilişkin yayınladığı genelgeyle, büyükşehir sınırlarına giren belediyeler ile büyükşehir belediyeleri arasında hizmet protokollerinin yapılması gerekliliğini ortaya koymuştur.⁴²¹ Bu protokollerin hizmetler ve bu hizmetlere ilişkin araç, gereç, borç, alacak, tesis ve personelin devrini düzenleyeceği belirlenmiştir.

Bu konuyla ilgili 6 Mart 2007 tarihinde, büyükşehir belediyelerinin sınırlarına giren belediyelerden hangi hizmetleri devralacağını belirleyen 5594 sayılı yasa çıkarılmıştır. Devir işlemlerinin 6 ay içerisinde tamamlanacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre, su, kanalizasyon, katı atık, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetleri, büyükşehir belediyelerinin sorumluluğunda olduğundan, bu hizmetlere ilişkin belediyelerin, bina, tesis, araç, gereç, taşınır-taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları büyükşehir belediyesine veya onun ilgili bağlı kuruluşlarına devredilmesi öngörülmüştür.

Sancılı devir sürecinin ardından, 6 Mart 2008 tarihinde çıkarılan Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır. Buna göre, yasa büyükşehir belediyesi içinde ilk kademe belediyesi yapılanmasını kaldırmakta, kaldırılan ilk kademe belediyelerini mahalleye veya köye dönüştürmeyi öngörmektedir. 5747 sayılı yasaya göre büyükşehir belediyelerini ilçe belediyeleri üzerine oturtarak, bazı yerlerde yeni ilçeler kurmakta ve nüfusu 2000'den aşağı olan belediyeleri köye dönüştürmüştür. Buna göre, 862 belde belediyesinin, köye dönüştürülmesi öngörülmüş, 283 ilk kademe belediyesinin 240'ı mahalleye dönüştürülmüş, 34'ü ilçe yapılmış, 8'i tüzel kişiliğini koruyarak büyükşehir belediyesi dışına çıkarılmış, 1'i ise köye dönüştürülmüş; 43 tane de yeni ilçe kurulmuştur.

5216 sayılı yasa üzerine metropoliten bölgeselleşme dinamiğini tamamlamak için büyükşehir sınırları genişletilmiştir. Metropoliten bütünlüğünün sağlanması için küçük belediyelerinde yeniden düzenlenmesi bölgeselleşmenin tamamlayıcısıdır.

⁴²¹ T.C. İçişleri Bakanlığı MİGM, B050MAH0650002/ 81137 (50-51)-04 Sayılı, 2004/119 Numaralı Genelge, 3.8.2004.

Bu tamamlayıcılık unsurunu, 5747 sayılı yasanın genel gerekçesinde de görmek mümkündür. Buna göre, küçük belediyelerin, idari ve mali açıdan hizmet kapasitelerinin azaldığı; sürekli borçlandıkları gerekçe gösterilmiştir. 2007 yılında başlatılan Belediye Altyapısını Destekleme Projesi'nin de bu soruna çözüm olamadığı yasanın genel gerekçesinde belirtilmiştir.⁴²² Ayrıca, 5747 sayılı yasanın 5216 sayılı yasanın tamamlayıcısı olduğu ve parçalı yerel yönetim yapısının bu şekilde son verileceği belirtilmiştir. Bu durumun kentleşmede optimal nüfus ve alan büyüklüğü konusunda uluslar arası eğilimlere uyduğu ve subsidiarite ilkesiyle de uyumlu olduğu belirtilmiştir.

Yasanın Komisyonlarda görüşülmesi sırasında olumsuz düşünenlerin savları incelendiğinde, şu saptamalar yapılabilir. Buradaki temel sorunun belediye statüsünün kazanılmış hak olarak yerel halkın onayı almadan kapatılmasının hukuka aykırılığı ve referandum yapılması gerekliliği belirtilmiştir. Bunun yanında, belediyelerin kapatılmasında tek ölçütün nüfus olamayacağını altı çizilmiştir. Tüm bu değerlendirmelerin AYYÖŞ'e açıkça aykırılık içerdiği de belirlenmiştir.⁴²³ Bunun yanında turizm bölgesi olan bazı beldelerin köye dönüştürülmesinin de ülke turizmini olumsuz etkileyeceğine ilişkin görüşler belirtilmiştir.⁴²⁴

5747 sayılı yasa ile 43 yeni ilçe kurulmuştur. Yasa, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerini kaldırarak mahalleleri ve mahalle kısımlarıyla birlikte ilçe belediyelerine katmıştır. 5747 sayılı yasayla, büyükşehir belediyesi içinde ilçe belediyesi dışında belediyelerin varlığı imkânsız hale gelmiştir.

Ayrıca, 5747 sayılı yasayla Türk yönetim yapısındaki, bucak ve bucak örgütlenmesi kaldırılmış, kaldırılan bucak merkezleri ve bağlı köyleri il ve ilçelere bağlanmıştır.

⁴²² Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve TBMM İçişleri Komisyonu Raporu, 1/529, 23. Dönem, 2. Yasama Yılı, S. Sayısı: 117, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-1536/863, 26.2.2008.

⁴²³ a.k.

⁴²⁴ Hüseyin Bilgin, Mustafa Dinç, "5747 Sayılı Yasa ve Tüzel Kişiliği Kalkan Belediyeler Üzerine Bir İnceleme", *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.4, S.4, 2008, s.3-16.

CHP, 5747 sayılı yasanın iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Mahkemenin kararı, metropoliten bölgeselleşmenin önemli bir aktörü olarak Mahkemeyi tanımlamamız gerektiğini bize gösterir.

Anayasa Mahkemesi, verdiği kararda⁴²⁵ yerel seçimlere müdahale iddiasını değerlendirmiştir. Buna göre, 5747 sayılı yasa hükümlerinin yürürlük tarihini konu alan maddesinin anayasaya aykırılık iddiasına konu olmaması nedeniyle incelenmeye alınamayacağı belirlenmiştir.

Mahkeme, anayasanın büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri kurulabileceğine ilişkin hükmüne dayanarak değişen sosyal, ekonomik, teknik nedenlerle bir yöredeki yönetsel birimlerin tüzel kişiliklerinde değişiklik yapılabileceğini ortaya koymuştur. Mahkemeye göre, ölçek sorunu bağlamında, hizmetlerin etkinliği ve verimliliği amacıyla büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisindeki yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinde değişiklik yapılabileceği veya kaldırılabilmesi öngörülmüştür.

Mahkeme verdiği kararda, üç istisna haricinde, 5747 sayılı yasada sayılan belediyelerin kapatılmasının anayasa aykırı olmadığına karar vermiştir.⁴²⁶ Bu karar üzerine Giresun'un Bulancak İlçesi sınırları içindeki Kovanlık Belediyesi 5747 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin İçişleri Bakanlığı'nın çıkardığı 1 Mayıs 2008 tarih ve 2008/34 sayılı genelgesine dava açmıştır.⁴²⁷

Mahkemenin kararına göre, nüfus sayımı sonuçlarına itiraz ederek tüzel kişiliklerini korumak isteyen belediyeler için dava açma süresinin, 5747 sayılı yasanın yürürlük tarihinden sonraki 60 gündür. Mahkeme, belediyelerin dava açma sürelerinin de bu tarih itibarıyla başladığına hükmetmişti. Danıştay ise konuya ilişkin kararında, dava açma süresi açısından, Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararının

⁴²⁵ AMK, E. 2008/34, K. 2008/153, 31.10.2008.

⁴²⁶ TÜİK tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına, yasal süresi içinde iptal davası açanlar; yasanın yürürlüğe girdiği 22 Mart 2008 tarihinden önce 5393 sayılı yasanın 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2000'in üzerine çıkanlar; "Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alanlar yönünden yasanın anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir.

⁴²⁷ T.C. İçişleri Bakanlığı MİGM, B.05.0.MAH.0.65.001/80000-12218 Sayılı, 2008/34 Numaralı Genelge, 01.05.2008.

RG'de yayınlandığı tarihten itibaren idari dava süresinin hesaplanması gerektiğine karar vermiştir.⁴²⁸

Yüksek Seçim Kurulu (YSK), Anayasa Mahkemesi ve Danıştay arasında siyasal bir tartışmanın da ortasındaki konuya ilişkin 23 Aralık 2008 tarihli 329 sayılı kararında⁴²⁹, dava açma süresini Danıştay'ın kararına uyarınca 6 Aralık 2008 olarak belirlemiştir. YSK, belediyelerin dava açması halinde de yerel seçimlere belde olarak katılacaklarını belirlemiştir. YSK, Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararını açıkladığı günü izleyen 60 günde, sürece yönelik dava açan belediyelerin yerel seçimlere tüzel kişiliklerini kaybetmeden girebileceklerini belirlemiştir. Buna göre, dava açan belediyeler yerel seçimler öncesinde YSK tarafından belirlenmiştir.

29 Mart 2009 tarihinde, 5747 sayılı yasada sayılan belediyelerin durumlarının ne olacağı netleştirilmiştir. YSK'nın 153 sayılı kararı gereğince, 5747 sayılı yasada sayılıp da yasal süreler içerisinde dava açmayan belediyelerin köy olarak; 5393 sayılı belediye yasasında belirtilen usule bağlı olmaksızın, belediye meclisinin kararı ile bağlı olduğu il veya ilçe belediyesine mahalle olarak katılma talebinde bulunan ve katılma işlemi gerçekleşen belediyelerin ise mahalle olarak yerel seçimlere katılacakları belirlenmiştir. Bu köyler dışındaki 836 belediyenin seçimlere gireceği belirlenmiştir.

Bu karmaşık süreci toparlayacak olursak, 5747 sayılı yasa ile nüfusu 2000'in altındaki belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak köye dönüştürülmesi öngörülmüştü. 29 Mart 2009 yerel seçimlerinde bu belediyelerin seçime köy olarak katılmaları hükme bağlanmıştı. Anayasa Mahkemesi'nin, Danıştay'ın ve Yüksek Seçim Kurulu'nun ilgili kararları sonrasında bu belediyelerin tüzel kişiliği korundu ve seçime belediye olarak katıldılar. Bu belediyelerin tüzel kişilikleri halen devam etmektedir. Burada açıklanması gereken nokta, Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'ın kararlarındaki çelişkidir. Bilgin ve Dinç'e göre de Hükümet, kendi yarattığı, bu çelişkiyi oy kaygısı nedeniyle kendi lehine kullanmıştır.⁴³⁰ Bu bağlamda siyasal iktidar ile yargı arasındaki ilişkiyi bu örnek üzerinden daha ayrıntılı incelemenin gerekliliği ortadadır.

⁴²⁸ D. 8. D., E. 2008/4826, K. 2008/8384, 19.12.2008.

⁴²⁹ *RG*: 24.12.2008, 27090.

⁴³⁰ Hüseyin Bilgin, Mustafa Dinç, "Yargı Kararlarından Sonra 5747 Sayılı Yasanın Son Durumu", *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.14, S.7, 2009, s.17-25.

Bilindiği gibi, büyükşehir belediyeleri, büyük yerleşim yerlerinde merkezdeki ana belediye ile çevredeki yerleşim birimleri arasındaki kamu hizmeti uyumsuzluklarını, altyapı ve planlama sorunlarını çözmek üzere kurulmuştur. Dünyanın pek çok yerinde büyük yerleşim merkezlerinde büyükşehir yönetimleri oluşturulduğu bilinmektedir.⁴³¹

Türkiye’de 5216 sayılı yasa ile birlikte özellikle üç büyük kentte, pergel düzenlemesi ile alanın genişletilmesi ve bu alanın yeniden düzenlenmesi metropoliten bölgeselleşme olarak tanımlanabilir. Bu süreç temelde hizmetlerin bölüşümü ilkesi temelinde, büyükşehir hizmetlerinin ulusal araçlarla uluslararası sermayeye açılması kolaylaştırılmıştır. Yeniden düzenlenen alanın içindeki bu hizmetler, uluslararası alanla eklemeyi kolaylaştırmaktadır.

5216 sayılı yasadan sonra, özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin sınırlarının mülki sınırlar haline getirilmesi, fiilen İstanbul İl Özel İdaresi’nin işlevlerini sınırlamıştır. Büyükşehir belediyesi bütçesiyle ve hizmet alanı ile il özel idaresinin büyük ölçüde yerini almıştır. Bunun yanında, henüz kurulmuş, İstanbul Kalkınma Ajansı ile birlikte tüm bu yapı düşünüldüğünde aynı sınırlarda üç farklı yönetim olduğu belirlenebilir. Bunlar içinden İstanbul özelinde, en baskın olanın büyükşehir belediyesi olacağı da iddia edilebilir.

Şu anda, 5747 sayılı yasa sonrasında, Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu kararına göre kapatılması öngörülen belediyelerden pek çoğu tüzel kişiliklerini korumaktadır. Bundan sonraki sürecin hem siyasal hem de hukuki olarak nasıl gelişeceği ise şu anda belli değildir.

⁴³¹ Ruşen Keleş, “Büyükşehir Belediyesi”, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, (ed.) Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen, TODAİE, Ankara, 1998, s.49.

Değerlendirme

Türkiye’de bölge konusunun tarihçesi umumi müfettişliklerden başlatıldığında, bölge konusundaki birikimin zengin olduğu görülür. Buna göre, bölgesel açıdan umumi müfettişlikler aracılığıyla, 1950’lere kadar, ulus devletin siyasal ve ekonomik bütünlüğü sağlanma düşüncesi ön plana çıkmıştır. 1950-1980 dönemi yerini merkezi yönetim aracılığıyla belirlenen bölge politikalarına bırakmıştır. Bu dönemde, devlet eliyle bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi politikası bölge planlama aracılığıyla uygulanmaya çalışılmıştır. Bu dönemin özelliği, dış kaynaklı, sınırlı bütçeli ve bütünlük planlama anlayışıyla bağlantısı kurulamamış planların uygulanması olmuştur. 1980 sonrası dönemde, devletin rolünün yeniden tanımlanmasıyla birlikte bölgenin anlamı değişmiş, bölgelerarası dengesizliği giderme politikası yerini bölgelerarası rekabete bırakmıştır.

Türkiye’de 2003 yılından günümüze kadar il sisteminde ve metropoliten alan yönetiminde gerçekleştirilen reformlar incelendiğinde, iki farklı bölgeselleşme eğilimi saptanabilir. Buna göre, il sisteminde farklı kaynaklardan gelen bölgeselleşme etkileri değerlendirilmiştir. Ayrıca, büyükşehirlerin hizmet alanlarının genişlemesi ve genişleyen alanın yeniden düzenlenmesi, büyükşehirler aracılığıyla da bir bölgeselleşme eğilimi olarak değerlendirilmiştir. Kısaca, bu iki etki birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye’de, yönetsel bir bölge kademesi oluşturulmadan bölgeselleşme politikasının uygulandığı ileri sürülmüştür.

Üçüncü Bölüm

SOSYO-EKONOMİK BÖLGESELLEŞME

Türkiye’de bölgeselleşme politikasının ekonomik bir temele oturduğu doğrudur. AB, bu ekonomik gereksinimlerin karşılanmasını siyasal-yönetimsel bir süreç olan bölgeselleşme aracılığıyla gerçekleştirilebileceğini savunmaktadır. Ancak gereksinimlerin tanımını AB yapmaktadır. Bunun sonucunda Türkiye’de kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve yerelleştirilmesi gerçekte, AB’nin görüşüne uygun bir sosyo-ekonomik dönüşümün aracı olmaktadır.

Türkiye’de bölgeselleşme politikası temel olarak kamu politikalarının Avrupalılaşması anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle, kamu politikalarının belirlenmesinde temel etkinin AB’nin norm ve kurallarının Türkiye tarafından benimsenmeye çalışılması sonucunda oluştuğu açıktır. Bu etkinin belirginliği üzerinde yazında tartışma yoktur. Bazı yazarlar bunu politika transferi çerçevesine oturtup eleştirel yaklaşırken, kimi yazarlar da AB’ye üyelik sürecinin doğal sonucu olduğunu kabul etmektedirler.

Bu çalışmanın iddiası, Türkiye’nin sosyo-ekonomik bölgeselleşme politikası sürecinin AB ile birlikte yürütüldüğü, ancak bunun içerdeki yerel aktörler tarafından da yoğun olarak desteklendiği yönündedir. Bu bağlamda politika transferi kavramsallaştırması yerindedir, ancak yeterli değildir. Buradaki süreç, hem gönüllü hem zorunlu bir transferi içinde barındıran Avrupalılaşma sürecidir. Farklı idari, siyasal gelenekte olan bir ülkeye ODA ülkelerine benzer bir tarife sunulması ve yerelleşme ve bölgeselleşme sürecinin de salt ekonomik ilişkilermiş gibi sürdürülmesinin Türkiye’nin uzun vadeli sorun alanlarından biri olacağı rahatlıkla düşünülebilir.

Neoliberalizm ile birlikte, bölge ölçeğinin ekonomik kalkınma açısından önemli bir araç olabileceği iddia edilmiştir. Buna göre, bölgeler post-fordist üretim biçiminin en uygun birimleri olarak düşünülmüştür. Öte yandan devlet merkezlerinden uzaklaşan her türlü karar mekanizmasının emek, mal ve sermaye piyasalarında esnekliği getireceği düşünülmektedir. Sermaye, mesleki eğitim ve istihdam üçgeni bağlamında da küresel ile yerel piyasaları birbirine bağlayıcı işlevler yüklenmiştir.

Neoliberal küreselleşme döneminde çokuluslu şirketlerin stratejilerine bölgeler aracılık yapmaktadır. Bu bağlamda bölgeselleşmenin en temel anlamı ortaya çıkmaktadır. Buna göre, küçük ölçekli işletmeler çokuluslu şirketlerin taşeronu olarak bu yapıda yer almakta, yapının tüm kurgusu buna göre şekillenmektedir. Bölgeler de bunun yönetsel açıdan bir aracısı konumunda olduklarından yereldeki tüm ekonomik, sosyal ilişkileri ve yapıyı dönüştürücü nitelikte oldukları söylenebilir.

Bölgeselleşme ve yerelleşmenin neoliberal küreselleşme döneminde temel dürtüsü rekabettir. Rekabet, küresel düzlemde, her düzeydeki yapının piyasaya açılması ve bunların birbirleriyle yarışmasıdır. Bölgenin, küresel ekonominin ilkelerine en uygun birim olduğu savı da tartışmalıdır. Burada, bölgeler diğer bölgelerle rekabet üzerinden tanımlanır. Rekabetin unsurları da yatırım, işgücü ve teknolojidir. Bunların her birinin minimum maliyetle iyileştirilmesi gerekir. Yatırımların iyileştirilmesi açısından her türlü yabancı ve yerli kamu-özel sermayenin çekilmesi; işgücünün iyileştirilmesi açısından emeğe nitelik kazandırıcı politikalara destek olunması; teknolojinin iyileştirilmesi açısından, piyasada farklılık yaratma amacının güdülmesi gerekir. Dolayısıyla AB'nin tanımladığı bölgeler, şirketler gibi, neoliberal dönemde rekabeti temel unsur yapmıştır.⁴³² İşte, rekabetin temel olduğu, yerelin devlet dışı ekonomik araçlarla hareketlendirildiği ve bunun yeni temsil mekanizmaları ortaya çıkardığı süreç, sosyo-ekonomik bölgeselleşmedir.

Türkiye'de bölgeler ve onların ekonomik potansiyeli üzerine yapılan çalışmalar genelde, Denizli, Gaziantep, Konya⁴³³ ve az da olsa Anadolu Kaplanları üzerine yoğunlaşmıştır. Bu bölümde inceleneceği üzere, sosyo-ekonomik bölgeselleşme pek çok açıdan inceleme konusu yapılabileceği için, bölgeyi temel alan çalışmaların çoğalacağı iddia edilebilir. Bunun yanında tüm bu ekonomik gelişme sürecinde, bölgeler içinde yeni bir sınıf yaratılmaktadır. Perron'un Çek ve Doğu Alman örnekleri üzerinden açıkladığı üzere bu sınıf, küresel ile yerel arasında yeni

⁴³² Murat Kara, *Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları*, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara 2008, s.1-4.

⁴³³ Şerife Gökalp, *The Dynamics of Industrial Development: Konya as a New Industrial District*, METU Master Thesis, 1998; Çiğdem Varol, *Entrepreneurial Networks in Local Industrial Development A Comparative Analysis of Denizli and Gaziantep Cases*, METU PhD Thesis, 2002; Ahmet Alpay Dikmen, "Küresel Üretim, Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisi", *Toplum ve Bilim*, No. 86, 2000, s.281-302; Ahmet Alpay Dikmen, *Global Commodity Production and Ideologies of Work: Cases of Textiles Production in Turkey*, METU PhD. Thesis, 2000.

demokratik elitler olarak ortaya çıkmaktadır.⁴³⁴ Bu çalışmanın sınırları nedeniyle, yerelde kendini göstermeye başlayan bu yeni “sınıf” incelenemeyecektir.

Bu bölüm, neoliberal küreselleşmenin Türkiye üzerinde yarattığı ekonomik ve sosyal çerçeveyi yönetsel mekanizmalar aracılığıyla incelemektedir. AB'nin bölgeselleşme ve yerelleşme politikasının Türkiye üzerindeki etkisine topluca bakıldığında, sınırötesi işbirliği politikasının önemli adımlardan biri olduğu görülür. Sınırötesi işbirliği programları, sınırların eritilmesi süreciyle bölgeselleşmenin önemli bir unsurudur. Sınırötesi işbirliği programlarının yanında bölgesel kalkınma programları da son dönemde AB kaynaklarıyla yürütülmektedir.

Bölgesel kalkınma programları gibi, mikro ölçekli kırsal kalkınma programları da, bölgeselleşmenin bir başka göstergesidir. Kırsal kalkınma projeleri eliyle, yerel aktörlerin harekete geçirilmesi ve bunların merkezi bir ajans Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKKDK) ve onun taşra teşkilatı eliyle sürdürülmektedir. Kırsal kalkınmanın ayırt edici özelliği, buraya ayrılan fonların yönetiminin Türkiye'ye doğrudan üye ülke statüsünde geldiğidir. Bu da yapının önemini ortaya koyması bakımından anlamlıdır.

Kalkınma ajansları, diğer parçaların içinde sosyo-ekonomik bölgeselleşme tanımının en görünür olduğu yapılardır. Tüm bunların, yanında IPA sistemi ile birlikte gelen operasyonel programlar vardır. Bunlar, bakanlıklar düzeyinde bölgesel kalkınma işbirliklerini geliştirmek amacıyla henüz çalışmaya başlamış programlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye, AB destekli farklı programları uygulamak için benzer yönetsel yapılar kurmuştur. Bu yapı, eşortaklık ilkesi çerçevesinde oluşturulan Proje Uygulama Birimleri'dir (PUB). PUB'lar Her programın içinde yer aldığından, bunu kapsayıcı olan yapıların örgütlenmesi de birbirine benzeşmektedir. Bir başka deyişle, sınırötesi işbirliğinin (Örneğin Yunanistan ile yapılan işbirliği'nde EGEV), bölgesel kalkınma programlarının (hizmet/kalkınma birlikleri), kalkınma ajanslarının ve kırsal kalkınma programlarının (merkezi ajans) ortak özelliği, AB destekli sosyo-ekonomik

⁴³⁴ Catherine Peron, *Les pionniers de la démocratie. Elites politiques locales tchèques et est-allemandes, 1989-1998*, Presses universitaires de France, Paris, 2004.

bölgeselleşme sürecinin farklı gibi görünen, ancak aynı yönetsel mantığı doğuran yapılar olmasıdır.

I. Sınırötesi İşbirliği

Sınır ((*hudut (ar.)*, *frontier (ing.)*, *frontière (fr.)*) iki ülke arasındaki siyasal bölünmeyi anlatmak için kullanılan kavramdır. Sınırın bir çizgi mi yoksa bir alan/bölge (zone) mi olduğu ise açıklanması gereken önemli bir sorudur. Buna göre, alan anlamına öncelik verilirse sınır, *boundary*'den daha geniş bir kavramdır.⁴³⁵ Türkçe'de, ne yazık ki, bu iki kavramın anlamını belirtecek ayrı terimler yoktur. Buna göre, komşu il, ilçe, köy veya kişilerin topraklarını birbirinden ayıran çizgi (*boundary*) ile sınır (*frontier*) birbirinden ayrılır. Yerel yönetimlerde sınır değişimleri yabancı yazında *boundary* kavramı etrafında anlatılır.⁴³⁶ Buradaki terminolojik zorluk, sınır kavramının aynı zamanda bir bölge olmasıdır.⁴³⁷ Sınırötesi bölge, sınırı paylaşan iki ülkenin bölgelerinin toplamıdır.

Sınırötesi bölge, iki devletin egemenliği altında bulunan, sınırları, tarihsel, coğrafi, ekonomik vb. birçok ortak yönü ortak olan bölgeye verilen addır.⁴³⁸ AK aynı sınırı paylaşan ulus devlet içindeki yerel ve bölgesel yönetimlerin işbirliğine genel olarak sınırötesi işbirliği adını vermektedir.⁴³⁹

Türkiye sınırötesi işbirliği konusunda, DPT yönetiminde, 2004-2006 yılları arasında INTERREG IIIA Yunanistan-Türkiye ve Türkiye-Bulgaristan Sınırötesi İşbirliği programları ile ikili işbirliği programlarını uygulamıştır. 2007-2013 döneminde de Türkiye AB ile sınırötesi işbirliği programlarına devam edeceğini AB'ye bildirmiştir. Bu çerçevede Bulgaristan ile sınırötesi işbirliği programı devam etmektedir. Ayrıca yine, Türkiye'nin komşuluk politikası ve ortaklık aracı kapsamında Akdeniz ve Karadeniz havzasındaki ülkelerle birlikte deniz havzası işbirliği programlarına da katılmasının olası olduğu bilinmektedir.⁴⁴⁰ Bunun yanında

⁴³⁵ W. Gordon East, J.R.V. Prescott, *a.g.e.*, s.69-70.

⁴³⁶ John Meligrana (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics*, UBC Press, Canada, 2004.

⁴³⁷ Benzer durumu, metropol kavramında da görmüştük.

⁴³⁸ Yusuf Erbay, Zerrin Yener, Kadir Koçdemir, Yusuf Ziya Çelikkaya, *Türk Yerel Yönetimlerinde Sınır Ötesi İşbirliği Araştırması*, Türk Belediyecilik Derneği, Aralık 1997, s.7.

⁴³⁹ Yusuf Erbay, Zerrin Yener, "Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.7, S.2, Nisan 1998, s.20; Mehmet Özel, "Bölgelerarası (Sınırötesi) İşbirliği ve Avrupa'da Gelişimi", *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, Haziran 2009, C.2, S.1, s.75, <http://iibf.nigde.edu.tr/dergi/index.htm>, (2.7.2009).

⁴⁴⁰ Erol Ohtamış, *Avrupa Birliği Sınır Ötesi İşbirliği Programları Yönetim Yapıları ve Türkiye Uygulamaları*, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2008, s.1-2.

Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı (TİKA) tarafından yönetilen “2007-2013 Karadeniz Havzası Sınır Ötesi İşbirliği” programı ise henüz başlatılmıştır.

Sınırötesi işbirliği, 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Mali Yardım (IPA) Konsey Tüzüğü’nde tanımlanan 5 bileşenden biridir. Her ne kadar IPA içinde farklı bir bileşenmiş gibi görünse de sınırötesi işbirliği programları kırsal ve bölgesel kalkınma programları ve onların mantığından ayrılamaz. Bunlar AB mantığı içinde farklı düzeyde belirlenmiş olsalar da, işin aslına bakılırsa, yapı ve süreç açısından farklılıkları son derece azdır. Gerçekte sınırötesi işbirliği programları, farklı nitelikte bir bileşenmiş gibi sunulmasına karşılık kırsal ve bölgesel kalkınma programları ile aynı öze sahiptir. Kaldı ki, sınırötesi işbirliği programları IPA’nın yürürlüğe girmesinden önce başlatılmıştır. Burada, kısaca, IPA kapsamındaki, çeşitli farklılıklar saklı kalmak kaydıyla, sınırötesi işbirliği programlarına ve programların öngördüğü yönetim yapılarına değinilecektir.

Buradaki temel iddia, sınırötesi işbirliğini yönetecek yapıların, belli bir modeli temsil ettiğidir. Bu model, daha sonra incelenecek olan, kalkınma ajansları, hizmet veya kalkınma birlikleri ve kırsal kalkınma için öngörülen yapılarla karşılaştırıldığında, benzerlikleri açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Bu bölümde, sınırötesi işbirliğinin AB açısından mantığına değinilecek, daha sonra Türkiye’nin uyguladığı sınırötesi işbirlikleri tanıtılacaktır. Burada, işbirlikleri konusunda iki önemli noktanın altı çizilecektir. DIS sistemi (*Decentralized Implementation System-Yerelleşmiş Uygulama Sistemi*) AB’nin işleyişinin temellerinden biridir. DIS sistemi, IPA’nın beş bileşeninden kırsal kalkınma dışındaki dördünü kapsamaktadır. DIS’in, Yunanistan ile sınırötesi işbirliği bağlamında açıklanmasının nedeni, sistemin kavranmasının kolaylaştırılmasıdır.

A. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği’nin Sınırötesi İşbirliği Politikası

Sınır ve bölgelerarası işbirliği politikası önce Avrupa Konseyi tarafından ortaya atılmış ve bu doğrultuda çalışmalar yapılmış, daha sonra da Avrupa Birliği’nin bütünleşme politikasının önemli bir aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Avrupa’nın bütünleşmesi politikasının en önemli bileşenlerinden biri, üye ve aday ülkelerin sınırlarının eritilmesi sürecidir. Bu eritilme sürecinde, ekonomik olarak merkez bölgelerden daha geri kalmış olan sınır bölgelerinin merkezle

işbirlikleri aracılığıyla piyasa ekonomisine dahil olmaları hedeflenmektedir. Söylemsel temelde, üye ülkeler arasında ortak bir kalkınma düzeyi yakalamak ve üye ülkelerin sınırları dışındaki bölgelerle işbirliğini geliştirmek yoluyla sınırları ortadan kaldırmak amaçlanmaktadır.

Sınırötesi işbirlikleri, işbirliği yapan ülkelerin farklı yönetsel ve hukuki yapısının diğer ülkeyle etkileşime girmesi sonucunu getirmektedir. Böylelikle, Avrupa'nın bütünleşmesi mantığı çerçevesinde normların, AB hukuku kuralları etrafında belirlendiği, sınırötesi işbirliği yapan ülkelerin, işbirliği konularında yönetsel ve hukuki yapılarını orta ve uzun vadede yakınlaştırdıkları bir yapı ortaya çıkmaktadır.

Burada birkaç noktaya dikkat çekmek gerekir. İlk olarak sınırötesi işbirliği yapan iki ülkenin yönetsel ve hukuki yapıları, işbirliğini ve uyumlaştırmayı etkileyen en önemli etmenlerden biridir. İkinci olarak, sınırötesi işbirliği, her devletin kendi egemenlik alanlarını belli bir biçimde paylaşması ve sınırlandırması anlamına gelir. Bu da bir anlamda üye devletler arasındaki sınırötesi işbirliğinde sınırların işlevsizleştirilmesi, üye devlet ile aday ülke arasındaki işbirliğinde ise sınırların ekonomik işlevlerinin sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Sınırötesi işbirliğinde, diğer işbirliklerinde olduğu gibi ekonomik olanın öncelikli siyasal olan ardından talep edilmektedir. Üçüncü olarak, sınırlarda ortak sorunları paylaşan iki ulus devletin alt birimleri olan yerel yönetimleri, bazı ortak sorunları çözmenin zeminini aramaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlere yetkilerin devredilmesi de, bir başka deyişle yerelleşme politikaları da bu işbirliklerini destekleyici niteliktedir.⁴⁴¹

Sınırötesi işbirliği, tarafları ortak hareket etmeye ve aralarında yönetsel – hukuki açılardan uyum kurmaya itmektedir. Bu da Avrupa'da, AB'nin dayattığı bir yakınlaşma süreci olmuştur.⁴⁴² Örneğin, aşağıda kısaca değinileceği gibi,

⁴⁴¹ Charles Ricq, "Prolégomènes à Toute Analyse et Expérience Transfrontalière", *COEUR*, Genève, 21 Septembre 2008. Burada, incelememiz Türkiye odaklı olduğu için, genel olarak "yerel yönetim" kavramı kullanılmıştır. Ancak, Avrupa Birliği kapsamında yapılacak bir sınırötesi işbirliği incelemesinde yerel yönetim tanımlaması yeterli olamaz. Örneğin, Alman Land'ı ile İtalyan bölgesinin ya da Fransız bölgesi ile İspanya'nın bir özerk topluluğu'nun işbirlikleri söz konusu olduğunda, bu terminolojik zorluğu aşmak için Nicolas Levrat'nın "devlet altı kamu yönetimi birimleri" (*collectivités publiques infra-étatiques*) tanımlaması, bize göre, genelleştirmelere imkân verebilir niteliktedir. Nicolas Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, PUF, Genève, 1994, s. 9.

⁴⁴² Christian Bataillou, *L'Emergence du Fait Régional au Sein de l'Union Européenne la Coopération Trans-Frontière Comme Stratégie de Développement*, Presses Universitaires de Perpignan, 2002, s.6.

INTERREG IIIA programı, tarafları ortak projeler oluşturmaya, ortak finansal yapılar kurmaya ve AB normlarını iki tarafta uygulamaya itmiştir.

İki tarafın yakınlaşması, bir yandan yapının uluslararası piyasa ile eklemlenmesi sonucunu doğururken, diğer yandan özel sektörün ve sivil toplumun farklı düzeylerde yönetimine katılmasına, hatta bazı durumlarda yönetimi doğrudan ele almasına neden olmaktadır.⁴⁴³

Sınırötesi işbirliği olarak tanımlanan olgunun birden çok terminolojik karşılığı olduğu bilinmektedir. Sınır komşularını belli bir aidiyet, kültür, dil, din, ekonomik ilişkiler üzerinden tanımlamak mümkün olabilir. Ancak işbirliğinin yönetsel ve hukuki adını bunlara göre açıkça koymak her zaman mümkün değildir. AB'nin stratejisi de, dolaylı olarak tanımlama şeklindedir. Terminolojik farklılığa, rastladığımız şu örnekleri vermek mümkündür: Sınır bölgeleri⁴⁴⁴, sınırötesi işbirlikleri⁴⁴⁵, bölgelerarası işbirliği⁴⁴⁶, teritoryal işbirliği⁴⁴⁷, bölgeler ötesi işbirliği⁴⁴⁸, eurobölgesel işbirliği⁴⁴⁹, yerel yönetimlerin dış ilişkileri⁴⁵⁰, yerelleşmiş işbirliği⁴⁵¹ gibi farklı düzeylerde tanımlanan pek çok kavram vardır.

1. Avrupa Birliği'nde Sınırötesi İşbirliği'nin Kısa Tarihçesi

Avrupa'nın bütünleşme stratejisi çerçevesinde sınırların eritilmesi süreci, ulus devletler içindeki yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi süreciyle desteklenir. Bu doğrultuda güçlendirilen yerel ve bölgesel yönetimler Avrupa düzeyinde ulus devletlerin aşılarak birleştirilmesine olanak veren bir yapı

⁴⁴³ Christian Bataillon, *a.g.e.*, s.16-17.

⁴⁴⁴ Déclaration de Strasbourg, 1972.

⁴⁴⁵ Convention-cadre du Conseil de l'Europe "sur la coopération trans-frontalière" des collectivités ou autorités locales, Madrid 21 mai 1980 et Protocole additionnel à la Convention-cadre, Strasbourg 9 Novembre 1995.

⁴⁴⁶ Résolutions de la CPLRE no 226 relative aux "solidarités régionales" et 227 relatives aux "relations extérieures des collectivités territoriales", 1991.

⁴⁴⁷ Protocole No.2 du Conseil de L'Europe à la Convention-cadre européenne sur la coopération trans-frontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération "interterritoriale".

⁴⁴⁸ Ruşen Ergeç, "De Quelques Avatars de Compétences Internationales de Communautés et Régions Belges", *Revue belge de Droit International*, 1984-1985, s.529-555.

⁴⁴⁹ Convention de Cooperation Transfrontalière Relative à Une Conférence Euro-Régionale, <http://www.lurraldea.net/bibliodocs/ConvConfEuroreg0307.pdf>. (1.8.2009).

⁴⁵⁰ Robert Lafore, "L'action à l'étranger des collectivités territoriales", *Revue de Droit Public*, N.3, 1988, s.763-811.

⁴⁵¹ Fransızların sıkça kullandıkları bir terimdir. Titre IV de la loi française No.92-102 du 6 février 1992.

sunmaktadır. Bölgeler Avrupası kavramsallaştırması ve tartışması, Avrupa düzeyinde sınırların eritilmesi ve bölgelerarası işbirliği politikasını kapsamaktadır.

Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşmasında, birlik düzeyinde bütünleşme amacıyla, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması politikası kapsamında, özellikle sınır bölgelerine yönelik politikalar geliştirilmiştir. Bu çerçevede sınırların ortak sorunlarına karşılıklı çözümler bulmak ve sınır bölgesinin iki tarafında dengeli bir bölgesel kalkınma gerçekleştirmek gereği üzerinde durulmuştur. Avrupa Komisyonu, 1990 yılında INTERREG programını başlatmıştır. INTERREG kendi içinde 4 dönemden geçmiştir. Buna göre, birinci dönem INTERREG I (1990-1993), ikinci dönem INTERREG II (1994-1999), üçüncü dönem INTERREG III (2000-2006), dördüncü dönem INTERREG IV (2007-2013)'dür. Dördüncü dönem, 11 Temmuz 2006 tarih ve 1083/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'ne göre düzenlenmektedir.⁴⁵²

Aynı Tüzüğün üçüncü maddesinde ERDF, ESF ve Uyum fonlarının amaçları belirlenmiştir. Belirlenen üç amaçtan biri "Avrupa Teritoryal İşbirliği" başlığını taşımaktadır. Buna göre, sınırötesi işbirlikleri, ulusötesi işbirlikleri, yerel ve bölgesel girişimlerin öncülüğünde, Topluluk ilkelerine göre şekillenecektir.⁴⁵³

AB'nin genişlemesi özellikle mekânın yeniden düzenlenmesi politikalarını yakından etkilemektedir. Bu bağlamda, sınırötesi işbirlikleri, ekonomik ve siyasi planda önemli politikalar olarak ortaya çıkmaktadır. IPA kapsamında olan Hırvatistan, Makedonya ve Türkiye için Ocak 2007'den itibaren sınırötesi işbirliğine ayrılan fonların artırılması AB'nin sınır bölgelerine verdiği önceliği ve önemi göstermektedir.

⁴⁵² Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, OJ: 31.7.2006, L 210/25.

⁴⁵³ m.3/c: "The European territorial cooperation objective, which shall be aimed at strengthening cross-border cooperation through joint local and regional initiatives, strengthening transnational cooperation by means of actions conducive to integrated territorial development linked to the Community priorities, and strengthening interregional cooperation and exchange of experience at the appropriate territorial level".

2. Avrupa Konseyi Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi

Bölgesel işbirliği, ulusal ve uluslararası nitelikte, uluslararası antlaşmalarla, AK nezdinde konvansiyonlarla ve AB'nin normlarıyla düzenlenen bir alandır. Bu işbirliğinin yönetsel ve hukuki yönleri vardır.

1970'lerin sonunda, yerel düzeyin demokratik ve ekonomik kalkınmada en etken birim olduğu varsayımı üzerinden işbirlikleri gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Buna göre, 1977 yılında İsveç, Norveç, Finlandiya ve Danimarka'nın yerel yönetimleri arasında sınırötesi işbirlikleri yapılmıştır.⁴⁵⁴

AK tarafından 21 Mayıs 1980 tarihinde Madrid'de imzalanan ve Madrid Sözleşmesi olarak da bilinen *Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi*⁴⁵⁵, Konsey'in yerel yönetimlere ilişkin temel sözleşmelerinden biridir. Sözleşmenin konusu, aynı sınırı paylaşan yerel yönetimlerin ilişkileri, işbirlikleri ve ortak sorumluluklarının düzenlenmesidir. Sınır komşuları olan yerel yönetimlerin arasında özellikle bölgesel, kentsel ve kırsal gelişme, çevrenin korunması, kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ve acil durumlarda yardımlaşma gibi konularda işbirliğinin geliştirilmesi öne çıkarılmıştır.⁴⁵⁶ Sınırdış tarafların, ekonomik ve sosyal açıdan kendi ülkeleri içindeki yetkileri çerçevesinde, Avrupa'nın bütünleşmesi hedefi doğrultusunda işbirliğini geliştirmeleri sözleşmede öngörülmüştür.

Çerçeve Sözleşme iki protokolle tamamlanmıştır. Bunlardan birincisi 1995 yılındaki Ek protokol, diğeri ise 1998 yılındaki Interteritoryal İşbirliği protokolüdür.⁴⁵⁷ AK'nın rolü, sınırötesi ve bölgesel işbirliklerine belirli bir çerçeve kazandırmaktır. Bunun yanında işbirliklerini geliştirici sözleşme örneklerini düzenlemesi de beklenmektedir.⁴⁵⁸

⁴⁵⁴ AER, *Le Cadre Juridique et Institutionnel des Partenariats Régionaux*, Rapport, Dijon, 22 Septembre 2003, s.6.

⁴⁵⁵ La Convention Cadre Européenne sur la Coopération Transfrontalière des Collectivités ou Autorités Territoriales, AER, *a.g.e.*

⁴⁵⁶ Yusuf Erbay, Zerrin Yener, "Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.7, S.2, Nisan 1998, s.21-22.

⁴⁵⁷ Le protocole Additionnel de 1995; Le protocole n.2 de 1998 relatif à la coopération interterritoriale. AER, *a.g.e.*

⁴⁵⁸ AER, *a.g.e.*, s.7.

Madrid Sözleşmesi üzerine Konsey içindeki Uzmanlar Komitesi düzenli raporlar yayınlamakta, böylelikle sınırötesi işbirliklerinin durumu da bu şekilde güncellenmektedir.⁴⁵⁹

AB ise, sınırötesi işbirliğini, bölgesel ekonomik farklılıkların azaltılması, bazı bölgelerde gelişmişliğin artırılması, sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanması perspektifinden değerlendirir. Bunun yanında INTERREG gibi uluslararası projeleri de destekler.

AB ve AK'nın koyduğu çerçeve dışında ülkeler de kendi aralarında bölgesel işbirliği antlaşmaları yapabilirler. Bunun yanında ülkelerin yerel yönetimleri antlaşmalar yapabilir, ancak yerel ve bölgesel yönetimler uluslararası hukukta devletten bağımsız aktörler olarak tanımlanmadıkları için bu konudaki işbirliklerinin uluslar arası hukuki zemini sorunludur.⁴⁶⁰

Sınırötesi işbirliği konusunda Türkiye'nin çalışmaları 1997 yılında AK içinde Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi'nde yapılan toplantılarla gündeme gelmiştir. Bu süreçte önce Trabzon, daha sonra Edirne ve Bulgaristan'ın Svilengrad kentlerinde sınırötesi işbirliği üzerine toplantılar düzenlenmiştir. Ayrıca, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yerel yönetimlerin sınırötesi işbirliğine bakışımı ölçen bir araştırma yapmıştır. Ankete katılan 319 belediye ve 32 il özel idaresinden işbirliğine kapalı olan belediyelerin oranının % 3 olduğu belirlenmiştir.⁴⁶¹

AK ile yapılan müzakereler sonucunda, Türkiye, Avrupa Sınırötesi İşbirliği Sözleşmesi'ni 4.2.1998'de imzalamış, 1.2.2000 tarihli 4571 sayılı yasa ile onaylanmıştır.⁴⁶²

B. Türkiye'de AB Çerçevesinde Uygulanan Sınırötesi İşbirlikleri

Buraya kadar olan kısımda AK çerçevesinde sınırötesi işbirliği anlayışı kısaca değerlendirilmiştir. AK içinde sınırötesi işbirliği girişimleri sonuçsuz kalmış, özellikle AB etkisiyle gerçekleştirilmiştir. Aşağıda AB çerçevesinde yürütülen iki

⁴⁵⁹ *a.k.*, s.8.

⁴⁶⁰ *a.k.*, s.9.

⁴⁶¹ Yusuf Erbay, Zerrin Yener, "Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.7, S.2, Nisan 1998, s.22-23.

⁴⁶² *RG*: 10.5.2000, 24045 sayılı (mükerrer)

program ve bunların yönetim yapısı değerlendirilecektir. Son olarak, kısaca da olsa doğrudan AB çerçevesinde yer almayan sınırötesi işbirliği programlarına değinilecektir.

1. INTERREG IIIA Yunanistan –Türkiye Programı

INTERREG IIIA kapsamında, 2000-2006 döneminde, Yunanistan ile Türkiye sınırötesi işbirlikleri geliştirilmesi, konusunda kıta sahanlığı, karasuların genişliği, bazı adaların durumu gibi tarihsel olarak sorunlu alanların varlığına rağmen Yunan ve Türk Dışişleri Bakanlıkları ve Avrupa Komisyonu'nun girişimleriyle 2003 yılından itibaren sınırötesi işbirliği konusunda karşılıklı adımlar atılmıştır.⁴⁶³

22 Aralık 2003'te Avrupa Komisyonu'nun 2003 tarihli 5325 sayılı kararı ile INTERREG IIIA Yunanistan-Türkiye Programı'nın *Ortak Programlama Dokümanı* (OPD) imzalanmıştır.⁴⁶⁴ Program, Yunanistan için 2003-2006, Türkiye için 2004-2006 tarihleri arasında uygulanmıştır. Programın toplam bütçesi 66.018.843 avro olup Yunanistan'ın bütçesi, 34.998.000 avrosu ERDF'den olmak üzere toplam 44.664.004 Avro'dur. Türkiye'nin ise, 15.000.000 Avrosu Katılım Öncesi Mali Yardım'dan olmak üzere, 19.354.839 Avro'dur.⁴⁶⁵

OPD'de programın uygulandığı mekân, Yunanistan ile Türkiye arasında komşu kara ve deniz alanları olarak tanımlanmıştır. Buna göre, sınırötesi işbirliği, Yunanistan'ın Türkiye sınırındaki iller ile Edirne, Çanakkale, Balıkesir, İzmir, Aydın ve Muğla arasındadır.⁴⁶⁶ İşbirliği bölgesi 81.125 km2 alanı ve 8.100.753 kişilik bir nüfusu kapsamaktadır.⁴⁶⁷

⁴⁶³ E. Ohtamış, *a.g.e.*, s.114-115; INTERREG III, <http://www.interreg.gr/default.aspx?lang=en-GB&loc=1&page=310>, (25.7.2009).

⁴⁶⁴ Yunanistan ile Türkiye 2003 yılının Eylül ayından itibaren programın oluşturulması için ilk ikisi Brüksel'de, üçüncüsü Atina ve sonuncusu Ankara'da olmak üzere dört toplantı yaparak OPD'nin kapsamını tartışmışlardır. İlk toplantıda, Türkiye kara sınırlarında programın başlamasını talep ederken, Yunanistan deniz sınırlarının da programda olmasını savunmuştur. Sonuçta, sınır tanımlanmadan bazı ortak projelerin desteklenmesi kararı alınmıştır. İkinci toplantıda OPD'nin öncelik alanlarında ve son iki toplantıda OPD'nin son hali üzerinde uzlaşmıştır. Erol Ohtamış, *a.g.e.*, s.115.

⁴⁶⁵ E. Ohtamış, *a.g.e.*, s.116.

⁴⁶⁶ EU,

http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/document/TR%200405.05%20CBC%20with%20Greece.pdf, (25.7.2009)

⁴⁶⁷ INTERREG IIIA, Greece-Turkey, *Joint Programming Document*, Introduction, s.6, <http://www.interreg.gr/default.aspx?lang=en-GB&loc=1&page=311>, (25.7.2009).

OPD'nin girişinde işbirliği'nin amacı sınır bölgelerinin karşılıklı ekonomik potansiyellerinin artırılması olarak tanımlanmıştır.⁴⁶⁸ İşbirliği çerçevesinde belirlenen dört öncelik alanı şunlardır: Sınırötesi altyapılar, ekonomik büyüme ve istihdam, yaşam kalitesi, çevre ve kültür ve teknik yardım.⁴⁶⁹

a. DIS Sistemi

Yerleşmiş Uygulama Sistemi (DIS) Sistemi, AB programlarının yönetiminin ilke ve yöntemlerinden biridir. Avrupa Komisyonu, bildiği gibi, yetkilerini aday ülkelerde delegasyonları aracılığıyla kullanır. Türkiye'de 2001 yılı öncesinde yararlanılan MEDA (*Mediterranean Economic Development Area - Avrupa Akdeniz Ortaklığı*) fonlarının yönetiminde Merkezileştirilmiş Uygulama Sistemi (CIS - Centralised Implementation System) sistemi uygulanmaktaydı. Burada, projelerin seçilmesinde, ihalelerinde ve ödemelerinde uygulayıcı kurum Avrupa Komisyonu'nun yetki devriyle Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (AKTD) idi.

2001 yılında Türkiye, DIS Sistemini kabul etmiştir. Buna göre, CIS'e göre Delegasyonda olan bazı yetkiler Türkiye'ye geçmiştir. Böylece projelerin seçilmesi, ihaleleri, ödenmesi yetkileri Türkiye'deki ilgili kurumlara geçmiştir. Projelerin seçiminde ABGS ve DPT, ihale ve ödeme sürecinde ise MFİB yer almaktadır. Genelde bölgesel kalkınma ile ilgili projelerin seçimi DPT, diğer projelerin seçimi ise ABGS tarafından yapılmaktadır. Bu sistemde karar alıcı AB, uygulayıcı ise Türkiye'dir. Aradaki ilişki de bir tür öndenetimdir. (ex-ante control)

2007 yılı ile birlikte, daha önce de belirtildiği gibi, IPA sistemine geçilmiştir. IPA'nın beş bileşeni içinde kırsal kalkınma dışındaki bileşenler DIS sistemine bağlıdır. Kırsal kalkınma ise, EDIS sistemi (*Decentralised System Without Exante Control*) ile yönetilir. Dıraor'a göre Türkiye'nin üye ülke statüsünde EDIS kapsamına alınması, Türkiye'ye özgü bir ayrıcalıktan çok kırsal kalkınma projelerinin mantığı ile ilgilidir. Bu projeler, çok aktörlü ve karmaşık yapıları nedeniyle pragmatik olarak kurulacak bir "orta düzey birim", bir başka deyişle

⁴⁶⁸ INTERREG IIIA, Greece-Turkey, *Joint Programming Document*, Introduction, s.1, <http://www.interreg.gr/default.aspx?lang=en-GB&loc=1&page=311>, (25.7.2009).

⁴⁶⁹ a.k.

kurulacak bir ajans, aracılığıyla yönetilecektir.⁴⁷⁰ Daha sonra da belirtileceği üzere EDIS sisteminin Türkiye'deki uygulaması halen DIS sistemi gibi hukuki olarak netleştirilmemiş, farklı düzeydeki hukuki ve yönetsel mekanizmalar aracılığıyla dolaylı olarak tanımlanmıştır.⁴⁷¹

Tezimiz açısından değerlendirmemiz gereken en önemli nokta programın yönetim yapısıdır. Programın yönetimi, Yunanistan ile Türkiye'de sorumlu birimlerle, Ortak Yönetim Yapısını kapsayan üçlü bir yapıdadır. Türkiye'nin programları yönetim yapısı, ODA ülkelerinde daha önceden denenmiş ve uygulanan bir modeldir. Bu yönetim modeline yakından bakmak gerekir.

Türkiye'de bu yapı DIS Sistemi adı verilen yapı Türkçeye *Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi* olarak çevrilmiş (*Decentralized Implementation System*), 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurulmuştur.⁴⁷² Yapı, Türkiye açısından yerelleşme ve bölgeselleşme politikasının önemli metinlerinden olan 2003 yılı Ulusal Programı ve Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda da yer almıştır.⁴⁷³ Sınırötesi işbirliği de bu kapsamda tanımlanmıştır. Buna göre, Türkiye'nin alacağı hibeler ve Avrupa Yatırım Bankası'ndan kullanacağı krediler için Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program'da yer alan önceliklere uygun projeler gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır. DIS Sistemine göre, proje gereksinimleri doğrultusunda Türkiye'nin AB ile mali işbirliğini yürütmek üzere AB ile Mali İşbirliğinin koordinasyonunu sağlayacak Ulusal Mali Yardım Koordinatörü⁴⁷⁴, Mali İşbirliği Komitesi⁴⁷⁵, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi⁴⁷⁶, Ortak İzleme Komitesi⁴⁷⁷, Merkezi Finans ve İhale Birimi⁴⁷⁸ oluşturulmuştur.

⁴⁷⁰ DPT Uzmanı Burcu Miraç Dıraor ile yapılan görüşme, 18 Ağustos 2009.

⁴⁷¹ *a.k.*

⁴⁷² Genelgeye şu adresten ulaşılabilir: 18.7.2001 tarih ve B.02.0.PPG.0.12-320-11540 (2001/41) Sayılı Merkezi Olmayan Yapılanmanın Oluşturulmasına İlişkin Genelge” <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=231&l=1>, (25.7.2009).

⁴⁷³ CFCU, <http://www.cfcu.gov.tr/about.php?lng=tr&action=shortintro>, (25.7.2009).

⁴⁷⁴ Bu görev, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı tarafından yürütülecektir. Ayrıca Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğü'nün Sekretarya hizmetleri, ABGS tarafından yürütülür.

⁴⁷⁵ Mali İşbirliği Komitesi; Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine Müsteşarlığı ve ABGS temsilcilerinden oluşur. Komiteye, Ulusal Yardım Koordinatörü veya görevlendireceği temsilcisi başkanlık eder. Komitenin Sekretarya hizmetleri ABGS tarafından yürütülür.

⁴⁷⁶ Avrupa Birliği'nden sağlanacak mali yardımlar Hazine Müsteşarlığı tarafından açılacak ve yönetilecek bir Ulusal Fon'da toplanacaktır. Fon'u yönetmek üzere Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak görevlendirilmiştir.

Bu yapı, Avrupa Komisyonu'na hibe programları dışındaki projeler için 8 Ekim 2003'de hibe programları için ise Haziran 2004'te onaylanmıştır.⁴⁷⁹

Buna göre, 31.3.2006 tarihinde imzalanan "Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 Nolu Ek"⁴⁸⁰ in 17.5.2006 tarihinde 5500 sayılı yasa ile onaylanması uygun bulunmuştur.⁴⁸¹ Bu yasa, DIS sisteminde bazı değişiklikler yapmıştır. Böylelikle ABGS Genel Sekreteri Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Hazine Müsteşarı Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak belirlenmiş; MFİB'nin Hazine Müsteşarlığı'na bağlanması kararlaştırılmıştır.

AKTD hazırlanan program ve projelere ilişkin farklı süreçlerde ön onay yetkisi taşımaktadır.⁴⁸²

2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurulan DIS sisteminde 2002/50 sayılı Genelge⁴⁸³ ile Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin bu genelgedeki tanımı değiştirilmiştir. Daha sonra 2007/30 sayılı Genelge ile AB'den Sağlanan Fonların Yönetimi tekrar düzenlenmiştir.⁴⁸⁴ Buna göre Yetkili Akreditasyon Görevlisi ve Denetim Otoritesi'nin görevleri ve işlevleri yeniden tanımlanmıştır. Son olarak 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi⁴⁸⁵ kapsamlı bir biçimde yeniden düzenlenmiştir. 2007-2013 AB mali dönemi için Türkiye'ye gelecek hibe şeklindeki fonların 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Yardım Aracı Tüzüğü ve onun uygulamasını oluşturan 718/2007 sayılı Avrupa Komisyonu Tüzüğü uyarınca düzenlenmiştir.

⁴⁷⁷ Ortak İzleme Komitesi, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi ve Avrupa Birliği Komisyonu temsilcilerinden oluşur.

⁴⁷⁸ Mali işbirliği kapsamında projelerin Avrupa Birliği Komisyonu tarafından belirlenen yöntemle uygun olarak ihalelerini, ödemelerini ve raporlama işlemlerini Başbakanlık Proje Uygulama Birimi tarafından yerine getirilecektir. Ayrıca, 13.11.2002 Tarihli 2002/50 Sayılı Genelge İle MFİH'de değişiklik yapılmıştır

⁴⁷⁹ Erol Ohtamış, *a.g.e.*, s.121.

⁴⁸⁰ RG: 5.7.2006, 26219.

⁴⁸¹ Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 No'lu Ekin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, RG, 17.05.2006, 26171.

⁴⁸² Erol Ohtamış, *a.g.e.*, s.122.

⁴⁸³ T.C. Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Sayı: B.02.0.PPG.0.12-320-19193, 13.11.2002.

⁴⁸⁴ RG: 21.11.2007, 26707.

⁴⁸⁵ RG: 4.12.2009, 27422.

AB ile Türkiye arasındaki mali işbirliğinin yukarıda belirtilen AB Tüzüklerine uygun olarak yürütülmesi amacıyla, Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu arasında 11 Temmuz 2008 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Antlaşma (Çerçeve Antlaşma) imzalanmıştır. Bu antlaşmanın onaylanması 5824 sayılı Kanunla uygun bulunmuştur.⁴⁸⁶

Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) kapsamında Türkiye'ye sağlanan fonlar beş bileşen altında yer almaktadır. Bunlar;

1. Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma
2. Sınırötesi İşbirliği
3. Bölgesel Kalkınma
4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
5. Kırsal Kalkınma

olarak belirlenmiştir.

Bu bileşenler altında AB'den sağlanacak fonlar, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programda yer alan önceliklerin yanı sıra, 3. ve 4. Bileşenler için hazırlanan Stratejik Çerçeve Belgesi (SÇF) ve operasyonel programlar (OP) ile 5. Bileşen için hazırlanan Kırsal Kalkınma Programı'nın strateji ve öncelikleri çerçevesinde kullanılacaktır.

2007-2013 döneminde AB'den sağlanacak fonların Çerçeve Antlaşma ile belirlenen esaslar doğrultusunda kullanılabilmesi için 2001/41 sayılı Genelge ile oluşturulan yapı yeni dönemle uyumlaştırılmıştır.⁴⁸⁷

b. Programın Yönetimi

Yunanistan-Türkiye sınırötesi işbirliği programının Türkiye'deki yönetim ve uygulamasından DPT sorumlu tutulmuştur. DPT içinde Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'ne (BGYUGM) bağlı Avrupa Birliği Bölgesel Programları Dairesi Başkanlığı bu programı yönetmiştir.

⁴⁸⁶ 2008/14450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. RG: 24.12.2008, 27090 (mükerrer).

⁴⁸⁷ 2009/18 sayılı Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi Başbakanlık Genelgesi. RG: 4.12.2008.

Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV)⁴⁸⁸, Bölgesel Teknik Sekretarya (BTS) olarak yerel düzeyde programa ilişkin faaliyetlerde destek sağlamıştır. Ayrıca Program içindeki Valiliklerde Yerel Teknik Sekretarya'lar (YTS) kurulmuştur. YTS, yerel programların izlenmesi ve eşgüdümü sağlamakla görevlendirilmiştir.

Ohtamış'a göre, Yunanistan ile yapılmış sınırötesi işbirliği programında, iki ülkede farklı dönemlendirme yapılması ve bütçeler arasındaki mali dengesizlik genel olarak aksaklık yaratan unsurlardır. Bunun yanında iki ülkenin farklı mali yardım araçlarına tabi olması da bir başka sorundur. Yunanistan ERDF'den mali kaynağını sağlamakta ve yapısal fon kurallarına göre işbirliğini sürdürmek zorundayken, Türkiye, "Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma Yönelik Çerçeve Tüzüğü" ne tabiidir.

"Türkiye PHARE programlarından yararlanmamakla birlikte; uygulama kuralları açısından PHARE programlama rehberine tabi kılınmaktadır. Bu nedenle, AB üyesi ülkeler ile PHARE kapsamındaki AB aday MDA ülkeleri arasında gerçekleştirilen SOİ programlarında karşılaşılan farklılıklar, INTERREG IIIA Yunanistan-Türkiye Programında da ortaya çıkmaktadır."⁴⁸⁹

Ayrıca, programların yönetim ve uygulamasındaki personel sorunları da oldukça önemlidir. Program için DPT'de 3 personel görevlendirilmiştir. EGEV ve YTS'lerde nitelikli personel eksikliği, personelin özlük hakları gibi sorunlar nedeniyle süreklilik sağlanamamıştır.

Bunun yanında oldukça önemli bir konu da BTS işlevine sahip EGEV'in konumudur. Bölgesel nitelikteki işbirliğinde, EGEV'in YTS'leri eşgüdümleyerek çalışması gerekirken, EGEV'in vakıf statüsü ve YTS'lerin Valiliklerin bir birimi

⁴⁸⁸ "EGEV, 1992'de İzmir ve çevresinin ekonomik gelişmesini hızlandırmak için yurtiçi ve yurtdışı kurum ve kuruluşların ilgisini arttıracak tanıtım ve teşvik çalışmaları yapmak, bu konuda diğer kurum ve kuruluşlarca yürütülen çalışmalara yardımcı olmak, Ege'yi gelişmiş bir bölge haline getirmek, bölgeye dış ilişkilerin ve sermaye hareketlerinin yoğunlaştığı bir ortamda ekonomik canlılık kazandırmak amacıyla kurulmuştur...EGEV'in kurulmasının hemen ardından, 1993'te, AB'nin Akdeniz ülkeleri ile ekonomik işbirliğini geliştirmeye yönelik MEDINVEST programı çerçevesinde aldığı mali destekle Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı kurma çalışmalarına başlanmıştır. EBKA EGEV'in geleceği için bir okul oluşturmuştur. İrlanda, Almanya, Fransa ve İtalya 'nın önde gelen kalkınma ajanslarından eğitim alınmış, Fransa'nın çeşitli kentlerinde bölgenin potansiyeli anlatılmıştır. İzmir ili için bir veritabanı hazırlanmıştır. Proje 1995 de tamamlanmıştır. EBKA 1997 yılından beri EGEV'in bünyesinde anonim şirket olarak varlığını sürdürmektedir." EGEV, <http://www.egev.org/?mode=other&Id=130&endId=1> (21.8.2009).

⁴⁸⁹ Erol Ohtamış, *a.g.e.*, s.127.

olması nedeniyle EGEV'in eşgüdüm rolünün yetersiz kaldığı bilinmektedir. BTS rolünün İzmir Valiliği'ne verilmesi gündeme gelmişse de bu gerçekleşmemiştir.⁴⁹⁰

Programın öngördüğü model, çok düzeyli yönetim modelidir. Merkez, bölge ve yerel düzeyde çok aktörlü ve katmanlı yapısı, programın önemli özelliğidir.

2. Bulgaristan - Türkiye Sınırötesi İşbirliği Programı⁴⁹¹

1989 yılında Polonya ve Macaristan için oluşturulan PHARE programı, zamanla, 2004 ve 2007 yıllarında üye olan ODA ülkelerine genişletilmiştir.⁴⁹² 1998 yılında AB'ye aday ülkeler olan ODA ülkeleri, programları uygulamak için PHARE işbirliği çerçevesine alınmıştır. 16 Ekim 2003 tarih ve 1822/2003 sayılı Komisyon Tüzüğü'ne göre⁴⁹³, yeni komşuluk araçlarının geliştirilmesi süreci kapsamında, PHARE sınırötesi işbirliği genişletilmiş ve bunun içine genişleyecek Avrupa'nın aday ülkelerinden Bulgaristan ve Romanya sınırları dahil edilmiştir. Bu bağlamda Bulgaristan-Türkiye sınırı da bu kapsama alınmıştır.⁴⁹⁴ Bu kapsamdaki yapıların yönetimi, Avrupa Komisyonu'nun 18 Aralık 1998 tarih ve 2760/98 sayılı PHARE sınırötesi işbirliği tüzüğünde belirtilen biçimdedir.⁴⁹⁵

Programın oluşturulması çerçevesinde, 25 Şubat 2003 tarihinde, Edirne'de ve 7 Nisan 2003 tarihinde, Sofya'da düzenlenen toplantıların sonucunda, sınırötesi işbirliği programının uygulamaya konulmasına yönelik pilot bir çalışma, 2003 yılı içinde Ortak Küçük Projeler Fonu Hibe Programı için 500 bin Avro kaynakla başlatılmıştır. Daha sonra, Komisyon uzmanlarının teknik yardımıyla, Türkiye tarafında Dışişleri Bakanlığı ve DPT, Bulgaristan tarafında Bölgesel Kalkınma ve

⁴⁹⁰ Erol Ohtamış, *a.g.e.*, s.134.

⁴⁹¹ DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/Programlar/CBC_bilgi.html, (7.9.2008).

⁴⁹² 2000 yılına kadar Arnavutluk, Bosna-Hersek ve Makedonya'da PHARE'dan yararlanmıştır. Bu tarihten sonra bu ülkeler için Balkanların Stabilizasyonu, Kalkınması ve Yeniden İnşası için Topluluk Yardımı (CARDS - Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans) programı uygulanmaktadır.

⁴⁹³ Commission Regulation (EC) No 1822/2003 of 16 October 2003 amending regulation (EC) No 2760/98 concerning the implementation of a programme for cross-border cooperation in the framework of the PHARE programme, OJ. L 267, 17.10.2003.

“Le règlement (CE) no 2760/98 de la Commission modifié par le règlement (CE) no 1596/2002 (5), envisage d'étendre le programme PHARE de coopération transfrontalière aux frontières avec d'autres pays limitrophes bénéficiant d'autres programmes d'assistance de la Communauté. Il convient d'intégrer aussi dans le programme PHARE de coopération”

⁴⁹⁴ Erol Ohtamış, *a.g.e.*, s.135.

⁴⁹⁵ Commission Regulation (EC) No 2760/98 of 18 December 1998 Concerning the Implementation of a Programme for Cross-Border Cooperation in the Framework of the PHARE Programme, OJ. L 345, 19.12.1998.

Bayındırlık Bakanlığı'nın işbirliği ile OPD hazırlanmış, bu doküman ile programın genel amaçları ve stratejileri belirlenmiştir.

PHARE sınırötesi işbirliği içinde ODA ülkeleri uygulamasında olduğu gibi, OPD programının karar organı olan Ortak İşbirliği Komitesi tarafından onaylanmaktadır. Farklı bir uygulama olarak program tedbirlerinin ayrıntılandırıldığı *Program Tamamlayıcı Belgesi* hazırlanmıştır.⁴⁹⁶

31 Mart 2004'te, 2004 - 2006 yılları için, AB'nin Katılım Öncesi Mali Yardımları ile desteklenen Türkiye - Bulgaristan Sınırötesi İşbirliği Programı fiilen başlamıştır. Program kapsamında, Türkiye tarafında Edirne ve Kırklareli illeri, Bulgaristan'da ise Hasköy, Yambol ve Burgaz illeri yer almaktadır.⁴⁹⁷

Programın bütçesi, Bulgaristan tarafı için 15.000.000 Avro'su ERDF'den olmak üzere 19.750.004 Avro, Türkiye için 15.000.000 Avro'su Katılım Öncesi Mali Yardım olmak üzere 19.500.000 Avro'dur.

Programın iki genel amacı tanımlanmıştır. Birincisi, Türkiye ve Bulgaristan arasındaki sınır bölgesinin, yerel ve bölgesel kalkınma alanında sürdürülebilirlik ilkeleri çerçevesinde desteklenmesidir. Diğer amaç ise, sınırın her iki tarafında işbirliği ağlarının oluşturulması ve geliştirilmesi, bu ağlar ile AB ağları arasında bağlantı kurulmasının teşvik edilmesidir.⁴⁹⁸

Programın yönetimi konusunda ise, Yunanistan-Türkiye işbirliğinden farklı olarak, Bulgaristan ve Türkiye'nin program başladığında AB'ye aday ülke statüsünde olması nedeniyle kurulan yapılar benzerdir. Buna göre her iki ülkede DIS sistemi ve PHARE Tüzüğü'ne uygun Ortak İşbirliği Komitesi ve Ortak Yönlendirme Komitesi oluşturulmuştur.

Programın Yönetimi

Türkiye'de programın yönetim ve uygulamasının eşgüdümünden DPT'nin Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün Avrupa Birliği Bölgesel Programlama Dairesi sorumludur. MFİB, sözleşme makamı olarak, program kapsamındaki projelere ilişkin ihale, sözleşme ve ödemelerden sorumludur. Ayrıca

⁴⁹⁶ Erol Ohtamış, *a.g.e.*, s.136.

⁴⁹⁷ DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/Programlar/CBC_bilgi.html (7.9.2008).

⁴⁹⁸ *a.k.*

Edirne ve Kırklareli Valilikleri bünyesinde oluşturulan YTS'ler, yerel kurum ve kuruluşlarla eşgüdümü, projelere ilişkin izleme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesini, teknik yardım ekiplerin çalışmalarının izlenmesini, yerel düzeyde faaliyetlerin raporlanmasını düzenlemektedir.

Yunanistan-Türkiye programından farklı olarak, yerel düzeyin Türkiye'de iki ille sınırlandırılmış olması nedeniyle, bölgesel düzeyde eşgüdümü sağlayacak bir BTS oluşturulmasına gerek duyulmamıştır.⁴⁹⁹

2007-2013 dönemi Avrupa sınırötesi işbirliği programlarında önemli değişiklikler getirmektedir.⁵⁰⁰ Yapılan en temel değişikliklerden biri, programın uygulanması için tüm program bölgesinde tek bir yönetim yapısının öngörülmesidir.⁵⁰¹ Bir başka deyişle, tek bir yönetim otoritesi, tasdik otoritesi ve denetim otoritesi belirlenmesi zorunludur. Denetim otoritesi de yeni bir yapıdır.⁵⁰²

2007-2013 programlama döneminde Bulgaristan ile Türkiye arasındaki sınırötesi işbirliği devam etmektedir.⁵⁰³ 20 Aralık 2007'de, Avrupa Komisyonu, Bulgaristan ile Türkiye arasında 2007-2013 dönemi için Sınırötesi İşbirliği Programını onaylamıştır. Bu program, IPA sınırötesi işbirliği bölümü çerçevesinde kabul edilmiş ve finansmanı ortak sağlanmıştır. Program, Burgas, Yambol, Haskovo ile Edirne ve Kırklareli'ni kapsamaktadır.⁵⁰⁴ Programa, Bulgaristan ve Türkiye 1,8 milyon Avro,

⁴⁹⁹ Erol Ohtamış, *a.g.e.*, s.140-141.

⁵⁰⁰ *a.k.*, s.155.

⁵⁰¹ Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999, OJ L 210, 31.07.2006.

⁵⁰² Erol Ohtamış, *a.g.e.*, s.174-178.

⁵⁰³ MEMO/09/39, 28.01.2009, Bulgaria-Turkey IPA Cross-border Co-operation Programme 2007-2013,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/39&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (1.2.2009)

http://www.cbcrmaniabulgaria.eu/index.php?page=INTRODUCTION_CBC_RO_BG_BG&language=2 (1.2.2009). Ayrıca IPA kapsamında, 2001-2013 programlama dönemi için öngörülen diğer

sınırötesi işbirlikleri şunlardır: Adriatic IPA Cross-border Co-operation Programme; Bulgaria-Serbia IPA Cross-border Co-operation Programme; Bulgaria – the former Yugoslav Republic of Macedonia IPA Cross-border Co-operation Programme; Greece-Former Yugoslav Republic of Macedonia IPA Cross-border Co-operation Programme; Greece-Albania IPA Cross-border Co-operation Programme; Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme; Hungary-Serbia IPA Cross-border Co-operation Programme; Romania-Serbia IPA Cross-border Co-operation Programme; Slovenia-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme,

http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/crossborder_en.htm (1.2.2009).

⁵⁰⁴ EU,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/39&format=HTML&aged=0&language=TR&guiLanguage=en> (1.2.2009)

Topluluk ise 10 milyon Avro fon ayırmıştır. Programın toplam değeri 11,8 milyon Avro'dur.⁵⁰⁵

Bu program, 2004-2006'daki programın koyduğu stratejiye dayanacak ve bu stratejiyi geliştirecektir. Bu çerçevede programın stratejik hedefi, geliştirilmiş Avrupa işbirliğine katkıda bulunmak ve iki taraf için de dengeli sürdürülebilir gelişimi sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu kapsamlı hedef, katılımcı ülkeler tarafından üç özgül hedefe ayrılmıştır. Bunlar, sürdürülebilir ekonomik gelişimi artırmak ve karşılaştırmalı üstünlüklere dayanmak; kişiler ve toplumlar arasındaki sosyal gelişmeyi arttırmak ve sosyal bütünlüğü desteklemek; ortak doğal kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak ve doğal, kültürel ve tarihi miras alanlarını koruyarak yaşam kalitesini arttırmaktır.⁵⁰⁶

İşbirliği Programı'nın üç önceliği vardır. Bunların ilki, fonun yaklaşık %40'ını oluşturan, sürdürülebilir sosyal ve ekonomik gelişmedir. Buna göre, sınırötesi ekonominin toplam rekabet gücünün artırılması, aynı zamanda da sosyal bütünlük içinde kalkınmanın oluşturulması hedeflenmiştir. Sosyal gelişme ve sosyal bütünlük dışında kapsama dahil edilen alanlar, ekonomik rekabet gücünün artırılması (iş geliştirme ve girişimcilik) ve küçük ölçekli altyapıların geliştirilmesidir. İkinci öncelik, yaşam kalitesinin artırılması, fonun yaklaşık %50'sini oluşturmaktadır. Burada, doğa, özel çevre alanları, bölgenin tarihi ve kültürel mirasının korunması ve acil durumlarda yardım sağlanması konusunda işbirliği hedeflenmiştir. Üçüncü öncelik ise, teknik yardımdır. Buna göre, programın yönetimi, denetlenmesi, değerlendirilmesi ve kontrolünü sağlayan finansal destek sağlanacaktır.⁵⁰⁷

Değindiği gibi, 2004-2006 döneminde sınırötesi işbirliği programını DPT uygulamıştır. 2007-2013 programlama döneminde ise, IPA kapsamında olan sınırötesi işbirliğinin Ulusal Otoritesi TİKA olarak belirlenmiştir. Böylelikle, kurumsal olarak bu iki programın bağlantısı koparılmıştır. Ayrıca, sınırötesi işbirliğinin

⁵⁰⁵ a.k.

⁵⁰⁶ a.k.

⁵⁰⁷ a.k.

programının değişen yönetim yapısı için, yönetici otorite de, Bölgesel Gelişim ve Bayındırlık İşleri Bakanlığı⁵⁰⁸ olarak belirlenmiştir.

Tablo 3: Önceliklere Göre Finansmanın Dağılımı (Avro) ⁵⁰⁹

Öncelikler	AB Katkısı	Ulusal Kamu Katkısı	Toplam Kamu Katkısı
1. Sürdürülebilir sosyal ve ekonomik gelişme	4 016 938	708 872	4 725 811
2. Yaşam kalitesinin artırılması	5 021 173	886 089	5 907 262
3. Teknik Yardım	1 004 235	177 218	1 181 452
Toplam	10 042 346	1 772 179	11 814 525

C. Diğer Sınırötesi İşbirlikleri

AB destekli olmayan ancak, Türkiye'nin dış ve iktisadi ilişkilerinin geliştirilmesi ve AB'nin komşuluk politikası bağlamında düşünülmesi gereken işbirliği programları da uygulanmaktadır. Bunlardan en önemlisi, Suriye ile yapılan işbirliği programıdır. İleride bu türden işbirliklerin devam edeceğini, gerek sınırların eritilmesi sürecinin her boyutuyla devam etmesinden, gerekse siyasi iktidarın söylemlerinden tahmin etmek güç değildir.

1. Türkiye Suriye Bölgesel İşbirliği Programı

Suriye Başbakanı Naji Al Otri'nin 13-15 Temmuz 2004 tarihinde Türkiye'yi ziyareti kapsamında, DPT ile Suriye Devlet Planlama Komisyonu arasında bölgesel işbirliği programının uygulanmasına karar verilmiş, 15 Aralık 2004 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti Devlet Planlama Teşkilatı İle Suriye Arap Cumhuriyeti Devlet Planlama Komisyonu Arasında Anlaşım Birliği Andıcı imzalanmıştır.⁵¹⁰

DPT heyeti, 13-15 Ocak 2005 tarihinde, Gaziantep ve Kilis illerini ziyaret ederek Karkamış ve Öncüpınar Sınır Kapılarını incelemiş ve bunlarla ilgili incelemeler başlatmışlardır. Daha sonra, Bölgesel İşbirliği Programı'nın, Ortak İzleme ve Yönlendirme Komitesi'nin birinci toplantısı, 7 Nisan 2005 tarihinde, DPT Müsteşarı

⁵⁰⁸ Bulgaristan Ministry of Regional Development and Public Works, <http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=en> (1.2.2009)

⁵⁰⁹ EU, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/39&format=HTML&aged=0&language=TR&guiLanguage=en> (1.2.2009)

⁵¹⁰ H. İbrahim Akça, "Suriye İle İlişkilerde Yeni Bir Dönem Başlamıştır.", *Türkiye-Suriye Bölgesel İşbirliği Programı Haber Bülteni*, Yıl.1, S.1.

ile Suriye Arap Cumhuriyeti DPT Komisyonu Başkanı'nın eş başkanlığında, Gaziantep'te yapılmıştır. Bu toplantıda Ortak Program Dokümanı (OPD) taraflarca kabul edilmiştir. Teknik düzeyde yapılan çalışmalar sonucunda altyapı, teknik işbirliği ve kapasite geliştirme, girişimciliğin desteklenmesi ve kültür-turizm bileşenlerindeki projelerin uygulanması konusunda bir anlaşmaya varılmıştır.

15 Aralık 2004 tarihinde imzalanan Anlayış Birliği Andıcı'nın, 26 Ocak 2006 tarihli 5451 sayılı yasa ile onaylanması uygun bulunmuştur.⁵¹¹ Bunun yanında programla ilgili hukuki süreç, Türkiye ile Suriye Arasında Yürütülen Bölgelerarası İşbirliği Programı Çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Bütçesinde Yer Alan Ödeneğin Kullanılması Hakkında Yönetmelik'in,⁵¹² 18.10.2006'da yürürlüğe girmesiyle sürdürülmüştür.⁵¹³

Program kapsamında oluşturulacak projelerin hazırlanmasından tamamlanmasına kadar olan sürecin koordinasyonundan sorumlu olan Proje Koordinasyon Birimi Gaziantep'te, 3 Aralık 2006' da çalışmaya başlamıştır. 19 Aralık 2008 tarihinde ise, programın üç yıllık bütçesinin artırılmasına karar verilmiştir.

Programın Yönetimi

Ulusal İzleme ve Yönlendirme Komitesi'nin üyeleri, DPT temsilcileri (2 Kişi), program içindeki illerin Valileri (2 Kişi), Belediye Başkanları (2 Kişi), Sanayi ve Ticaret Odaları Başkanları'ndan (Gaziantep ve Kilis'ten odaları temsilen 3 Kişi) oluşmaktadır. Benzer bir yapı Suriye tarafında da belirlenmiştir.⁵¹⁴ Bu Komite'nin görevleri, Türkiye ve Suriye'de yer alan Program Yönetim Merkezleri tarafından seçilmiş projelerin onaylanması, uygulama programı, iş planı, bütçe planı ve program stratejisi konularının görüşülerek onaylanması, program öncelik ve politikaları ile olabilecek değişiklik önerilerinin görüşülerek karara bağlanması, Ortak İzleme ve Yönlendirme Komitesi kararlarını, her iki ülkede uygulamak üzere Program Yönetim Merkezleri'ne (PYM) iletilmesi olarak tanımlanmıştır.

⁵¹¹ RG: 1.2.2006, 26067.

⁵¹² RG: 18.10.2006, 26323.

⁵¹³ Suriye-Türkiye işbirliğine ilişkin hukuki düzenlemelerin listesi için bkz: Türkiye-Suriye Bölgelerarası İşbirliği Programı, http://www.projekoordinasyon.org/tr/index.asp?gorev=m_scroll&id=334&d=1&kat=1&x=1&y=323, (1.2.2009).

⁵¹⁴ Buna göre, Ulusal İzleme ve Yönlendirme Komitesi'nin Suriye Arap Cumhuriyeti tarafında Halep Valisi ve Yardımcısı (2 Kişi), Devlet Planlama Komisyonu Temsilcileri (2 Kişi), Azaz ve Jarablus Belediye Başkanları (2 Kişi) Halep Sanayi ve Ticaret Odaları (2 Kişi).

Program Yönetim Merkezi, DPT'nin Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün bir parçası olan Bölgelerarası İşbirliği Koordinatörlüğü bünyesindedir.⁵¹⁵ Burada önemli nokta, Halep Valiliği'nin programın Suriye'deki yönetiminden sorumlu olmasıdır.

Programın yürütülmesi konusunda Valiliklerin rolü çok önemlidir.⁵¹⁶ Valilikler özellikle Gaziantep Ticaret Odası bünyesinde oluşturulacak olan Proje Koordinasyon Birimi'nin kurulması ve görevlerini yerine getirmesini eşgüdümlemekle görevlendirilmiştir. Ayrıca programların uygulanması ve izlenmesi görevlerini yerine getirmektedir. Programın yerel düzeydeki uygulamalarını yönetmekle, Valiliklerin altında çalışan Proje Koordinasyon Birimleri (PKB) bulunmaktadır. PKB, Gaziantep Valiliği'nin eşgüdümünde Gaziantep Ticaret Odası ile işbirliği halinde oluşturulmuştur.⁵¹⁷

⁵¹⁵ Suriye tarafında ise Program Yönetim Merkezi'ni Suriye Arap Cumhuriyeti Devlet Planlama Komisyonu Başkanı adına Halep Valisi yönetmektedir. Halep Valiliği, programın Suriye'deki yönetiminden sorumludur. Program Yönetim Merkezi'nin görevleri şu şekilde belirlenmiştir: PSK tarafından seçilen projelerin bütçeleme ve uygulama açısından onaylanması; PKB'den gelen proje değerlendirme raporunun değerlendirilmesi; PKB'den gelen uygulama programının değerlendirilmesi; PKB tarafından hazırlanan bütçe planının, değerlendirilmesi; değerlendirilen projelerin, uygulama programının ve bütçe planının Ulusal İzleme ve Yönlendirme Komitesine sunulması; ortak İzleme ve Yönlendirme Komitesinin (OİYK) toplantıya çağırılması; PKB'den gelen dönemsel izleme raporlarının değerlendirilmesi ve olası sorun ve darboğazların giderilmesi istikametinde kararlar alınması için Ulusal İzleme ve Yönlendirme Komitesine sunulması; ÜİYK ve OİYK kararlarının uygulanması için gerekli tedbirlerin alınması; Proje Seçim Komitesinin onaylanması; Program uygulamaları ile ilgili genel değerlendirmenin yapılması.

⁵¹⁶ Gaziantep ve Kilis Valilikleri'nin görevleri şu şekilde tanımlanmıştır. "Proje Seçim Komitesinin oluşturularak, onay için Türkiye ve Suriye'deki PYM'ye gönderilmesi; ilgili valiliklerin uygun görecekları usullerle hazırlanmış Uygunluk Belgesine dayalı olarak, seçilen projelerin yararlanıcılarına ödemelerin yapılması. Hakediş raporu Türkiye ve Suriye'de PKB tarafından DPT Program Yönetim Merkezi'ne (PYM) gönderilecektir; programın ilgili kurum ve kuruluşlarca etkin bir şekilde uygulanmasının ve izlenmesinin sağlanması; Türkiye'de, Gaziantep Ticaret Odası bünyesinde oluşturulacak olan Proje Koordinasyon Biriminin kurulması ve görevlerini yerine getirmesi bağlamında koordine edilmesi; Türkiye ve Suriye'de etkin bir Yönetim Bilişim Sistemi oluşturmak için ilgili kurum ve kuruluşlar ile etkin bir işbirliği yapılması." <http://www.projekoordinasyon.org/tr/index.asp?gorev=icerik&id=215&d=1&kat=1&x=1&y=210>

⁵¹⁷ Suriye'de Proje Koordinasyon Birimi Halep Valiliği tarafından oluşturulacaktır.

Tablo 4: Türkiye-Suriye İşbirliği Programının Yönetimi⁵¹⁸

DPT	Suriye Arap Cumhuriyeti Devlet Planlama Komisyonu
Ortak İzleme ve Yönlendirme Komitesi (ÖİYK)	
Ulusal İzleme ve Yönlendirme Komitesi (UİYK)	
DPT Program Yönetim Merkezi (PYM)	Halep Valiliği Başkanlığında Ulusal İzleme ve Yönlendirme Komitesi (UİYK)
Gaziantep ve Kilis Valiliği	Program Yönetim Merkezi (PYM)
Proje Koordinasyon Birimi (PKB)	Proje Koordinasyon Birimi (PKB)
Proje Seçim Komitesi	Proje Seçim Komitesi
Faydalanıcılar	Faydalanıcılar

2. 2007-2013 Karadeniz Havzası Sınırötesi İşbirliği

Bu program, Avrupa Birliği'nin Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Programı (European Neighbourhood and Partnership Instrument) kapsamında yer alan bir projedir. Bu projenin resmi amacı "Karadeniz Havzası'ndaki bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasını güçlendirmek ve bu kalkınmayı sürdürülebilir kılmak" olarak tanımlanmıştır.⁵¹⁹

Programa, Karadeniz'e kıyısı ve/veya yakınlığı olan toplam 10 ülke katılmaktadır. Bu ülkelerden Bulgaristan, Romanya ve Yunanistan AB üyesi, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Rusya ve Ukrayna ise AB'nin komşuluk politikası kapsamında tanımlanan ülkeler olarak programda yer almaktadır. Programın Ortak Yönetim Otoritesi, Romanya Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı'dır.⁵²⁰ Katılımcı ülkelerin programın eşgüdümünden sorumlu bir ulusal otoriteleri bulunmaktadır. Türkiye'nin ulusal otoritesi, IPA sınırötesi işbirliği ulusal otoritesi olan TİKA'dır. Bu programın katılım bütçesi ve katılım kuralları IPA Uygulama Tüzüğü çerçevesindedir.⁵²¹ Diğer ülkeler, Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Programı kurallarına tabidir.⁵²²

⁵¹⁸ Türkiye-Suriye Bölgelerarası İşbirliği Programı, <http://www.projekoordinasyon.org/tr/index.asp?gorev=icerik&id=210&d=1&kat=1&x=1>, (5.8.2009).

⁵¹⁹ Programın resmi adı: *Black Sea Basin Cross-Border Cooperation Programme*, <http://soi.tika.gov.tr> (1.10.2009)

⁵²⁰ MDLPL, <http://www.mdlpl.ro> (1.9.2009).

⁵²¹ COMMISSION REGULATION (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance)

⁵²² TİKA, <http://soi.tika.gov.tr> (1.9.2009).

Proje henüz başladığından, proje ile ilgili bilgilendirme toplantıları devam etmektedir.⁵²³

II. Bölgesel Kalkınma

Türkiye'nin Avrupalılaşıma politikası açısından bölge politikaları, devleti dönüştürücü niteliktedir. Üyelik öncesi mali yardımların büyük bölümü bölge politikalarına ayrılmış olmasıdır. Bu politikaların amaçları, yerel yönetimi güçlendirmek, KOBİ'leri desteklemek, kentsel altyapı yatırımlarını düzenlemek ve kırsal alanın piyasaya açılmasını sağlamak olarak tanımlanmıştır. Ancak bu bölümün başında da belirtildiği gibi, Türkiye'nin AB'nin sosyo-ekonomik öncelikleri açısından yapılmaktadır. Böylece bölge politikaları devletin niteliğini dönüştürücü niteliktedir.

A. Bölgesel Kalkınma Planları

Bu başlık altında incelenecek olan bölgesel kalkınma planları, 1996-2000 yılları arasında uygulanan planlardır. Türkiye'de bölgesel kalkınma program ve projeleri 1960'lı yıllardan itibaren uygulanmıştır. Özellikle 90'lı yılların ikinci yarısından itibaren ulusal düzeyde bu konu ön plana çıkmaya başlamıştır. Bölgesel eşitsizlik sorununun siyasal düzleme konu olması ve Türkiye'deki hızlı liberalizasyon sürecinin etkileri bu planların ortaya çıkmasındaki temel etmendir.

Türkiye'de bölgesel kalkınma planları, kalkınma planlarının hedef ve stratejileri çerçevesinde, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması; geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi; metropollere büyük yük getiren göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması; plansız kentleşme nedeniyle oluşan sorunların çözülmesi gibi temel konulara odaklanan ve kalkınma planlarının sektörel öncelikleri ile mekânsal boyutlarının bütünleştirilmesine yönelik hazırlanan planlar olarak tanımlanır.⁵²⁴ Bu bölümde kısaca, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP)⁵²⁵, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) Yeşilirmak Havza

⁵²³ Ağustos 2009 tarihinde İstanbul, Trabzon, Kastamonu ve Amasya'da bilgilendirme toplantıları yapılmıştır. TİKA,

<http://soi.tika.gov.tr/frmIcerikGoster.aspx?GENEL=17&ALT=17&ALTKONU=56> (1.10.2009).

⁵²⁴ DPT, *Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları*, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Haziran 2007, s.7.

⁵²⁵ Doğu Anadolu Projesi Ana Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dap/anaplan.pdf>. (2.3.2008).

Gelişim Projesi'nin (YHGP), Zonguldak Bartın Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK), Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) uygulamalarına değinilecektir.

Burada GAP, tarihsel gelişimi, kapsamı ve siyasal anlamı bakımından diğerlerinden ayrılır. ZBK'da içerdiği illerin kalkınma planlarına alınmaması ile DAP ve DOKAP'tan ayrılır. Bu nedenle, bu bölümde öncelikle GAP Projesi ve onun bölge kalkınma idaresi incelencektir. Daha sonra, DAP, DOKAP, YHGP, ZBK kısaca tanıtılacaktır.

Son olarak, bölge program ve projelerini yönetecek birim girişimlerine de değinilecektir. Bu doğrultuda, DAP, Kuzey Anadolu Projesi (KAP), Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi (KOP) adlı bölgesel programlar için GAP Bölge Kalkınma İdaresi benzeri bir yapı kurulması düşünülmüşse de bunla gerçekleşmemiştir.

Burada ilk olarak, Türkiye'nin en geri kalmış bölgesine yönelik hazırlanan **Doğu Anadolu Projesi Ana Planı'na (DAP)** değinilecektir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda çerçevesi çizilen DAP Planı'nın DPT BGYUGM eşgüdümünde, 1998 yılında çalışmalarına başlanmış ve bu çalışmalar 2000 yılında tamamlanmıştır. Plan, Atatürk, İnönü, Fırat, Kafkas, Yüzüncü Yıl Üniversiteleri'nin ortak girişimiyle hazırlanmış, Gazi Üniversitesi tarafından tamamlanmıştır.⁵²⁶ Proje, Doğu Anadolu Bölgesi'nden Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van illeri ile Gümüşhane ve Bayburt'u kapsamaktadır.⁵²⁷ DAP'ın ekonomik, sosyal ve çevresel olmak üzere üç temel hedefi vardır.⁵²⁸

DAP Planı'nın ana hedefi, bölgenin potansiyellerini harekete geçirecek ortamın sağlanması olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda, ilk olarak, kaynakların öncelikle bölgenin kaynak ve mekânsal yapı olarak gelişmiş yerlerine aktarılması ve zamanla buradaki gelişmenin etrafa yayılması düşünülmüştür. İkinci olarak, bölgedeki mevcut üretim ve hizmet kapasitelerinin etken kullanımına öncelik verilmiştir. DAP'ın stratejilerinden bir diğeri, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının bölge için

⁵²⁶ Çiğdem Varol ve Tanyel Özelçi Ecerel, "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Çalışmalarının Uygulanma/Uygulanamama Süreçleri", 3. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 27-28 Kasım 2008*, Mersin, s.5, http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2008/bildiriler/varol_ecerel.pdf. (21.10.2009).

⁵²⁷ Deniz Akkahve, "Bölgesel Gelişme Planlarının Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi", s.5. <http://www.sabanciuniv.edu/ipm/tr/ArastirmaAlanlari/documents/DenizAkkahve.pdf>, (4.8.2009).

⁵²⁸ Doğu Anadolu Projesi Ana Planı Ana Plan, s.1, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dap/anaplan.pdf>

ekonomik, teknik, sosyal katkı sağlmasına yarayacak modellerin geliştirilmesinin önünü açmaktır.

DAP, bölgede farklı katılım modellerinin güçlendirilmesini de öncelikleri arasında almıştır. Örneğin, “tarım sektöründe sulama tesislerinin sulama birliklerine devri; kırsal alanda tali yolların köy birlikleri tarafından yapımı ve işletilmesinin teşviki; ağaçlandırma, mera ıslahı, erozyon kontrolü ve toprak ıslah çalışmalarına köylünün katılımı; baltalık ormanlardan yararlanma hakkının köylüye verilmesi; kentlerde gelişmeyi yönlendirmek üzere hazırlanan planların değerlendirilmesi ve onaylanması sürecinde, belediye meclislerine teknik destek sağlamak üzere oluşturulacak İmar ve Planlama Denetim Komisyonlarında meslek odaları ve üniversite temsilcilerine yer verilmesi; çevre yönetiminden sorumlu olacak Havza Yönetim Kurulları’nda toplumun farklı kesimlerinin temsil edilmesi; eğitim ve sağlık sektöründe sosyal, kültürel ve beceri kazandırma kurslarının düzenlenmesinde gönüllü kuruluşların desteklenmesi; üretici ve meslek kuruluşlarının üyelerinin bilgi ve becerilerini artırmaya yönelik faaliyetlerinin desteklenmesi; sosyal yardım ve koruma alanında yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının daha etkin rol almasının teşvik edilmesi” gibi hedefler belirlenmiştir.

DAP’ın önemle üzerinde durduğu konu, ekonomik ve sosyal alanda ulusal düzeyde örgütlenmiş sivil toplum kuruluşlarının bölgedeki faaliyetlerinin desteklenmesi ve farklı bölgelerde edinilmiş deneyimlerin bölgeye aktarılmasıdır. Bunun araçları olarak da, yerel sivil toplum kuruluşlarının proje geliştirme ve uygulama kapasitelerinin artırılması ve bu kuruluşların bölgeye yönelik çalışmalarının desteklenmesi öngörülmüştür.

DAP’ın belki de en çarpıcı yanı, ana planın en önemli araçlarından biri olarak sunulan, bölgesel kalkınma ideolojisine uygun bir biçimde planlanmış olan, daha sonra inceleyeceğimiz, kalkınma ajansı önerisidir.

“...bölgenin ekonomik ve ticari yaşamının yönlendirilmesinden sorumlu olacak Ekonomik Kalkınma Ajansı (EKA)nın kurulması önerisidir. EKA hem örgüt yapısı (Ticaret ve Sanayi Odalarının ağırlıkla temsil edildiği kamu yetkisine sahip bir kuruluş), hem de gördüğü fonksiyonlar itibarıyla (Bölgede girişimcilik kültürünün geliştirilmesi ve özel sektörün bölgesel kalkınma sürecine katkısının artırılması) katılımcı bir bölgesel gelişme aracıdır. Plan, ayrıca, Bölgenin kalkınmasına yönelik çeşitli projelerin uygulanmasında, Bölge üniversitelerinin aktif katılımına da önem

vermektedir. DPT'nin bölgede birim kurarak, plan uygulamalarında etkinlik sağlaması da büyük önem taşımaktadır.⁵²⁹

DAP'ın genel stratejileri çerçevesinde, DAP Ana Planı'nda 7 öncelikli müdahale alanı belirlenmiştir. Bunlar: İnsan kaynaklarının geliştirilmesi, örgütlenmenin yaygınlaştırılması, altyapı temini, mera ıslahı ve yönetimi, çevre kalitesinin iyileştirilmesi, yoksullukla mücadele ve finansmandır.

Bölgesel Gelişme planlarını yönetim açısından değerlendiren Deniz Akkahve, DAP ve DOKAP'da bölgesel gelişme ajansı/ekonomik kalkınma ajansı/kalkınma kurumu gibi farklı isimlerdeki öneri modellerinin ekonomik kalkınmayla ilgili olarak tanımlandığını ve temel faaliyetinin bölgesel kalkınma planının ortaya koyduğu hedeflerin yaşama geçirilmesi olduğunu belirtmektedir.⁵³⁰

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), 1998 yılında, Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) ile birlikte Doğu Karadeniz Bölgesi'nin bölgesel gelişmesi için hazırlanmıştır. Plan kapsamında, Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illeri yer almaktadır. Nisan 1999-Ağustos 2000 arasında uygulanan bu projede DPT'nin eşgüdümünde yabancı uzmanlar görev almış, danışmanlık yapmışlardır. DOKAP bölgesel eşitsizlikleri azaltma amacıyla ana planı 20 yıllık bir projeksiyon yapılmış, bu kapsamda 10 program ve 52 proje yapılmıştır. Planda bölgesel kalkınma hedefleri bu bağlamda, gelir dağılımı adaletsizliklerini düzeltmek, bölge içi entegrasyon, sürdürülebilir kalkınma gibi klasik hedeflere bağlanmıştır. Bunun yanında, DOKAP'ın ana bileşenleri olan ulaşım altyapısının geliştirilmesi, su kaynaklarının geliştirilmesi, toprak mülkiyeti ve kullanımının iyileştirilmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir.⁵³¹

Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi (YHGP), Yeşilirmak havzasındaki illerin ekonomik ve sosyal kalkınması için oluşturulmuş bir projedir. Proje kapsamında Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat illeri bulunmaktadır. Havza gelişim projesi 1997 yılı yatırım programında yer almıştır. Irmağın akış rejimi, erozyonun önlenmesi, kirlilik, suyun ekonomik kullanımı vb. konularda proje geliştirilmiştir. Projenin en önemli özelliği yönetimi için oluşturulan yapıdır. Yönetim için

⁵²⁹ DPT, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/DAP.pdf>, (2.2.2009).

⁵³⁰ Deniz Akkahve, *a.g.e.*

⁵³¹ Nippon Koei Co. Ltd. Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) Nihai Rapor, Cilt 1, Yönetici Özeti.

23.9.1997'de *Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliği* kurulmuştur. 2004'de *Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Birliği*'nin adı *Kalkınma Birliği* olarak değiştirilmiştir.⁵³²

Zonguldak, Bartın, Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK)'nin kapsadığı illerin kalkınma planında olmaması nedeniyle, DAP, DOKAP ve YHGP'den ayrılmaktadır. Bu proje, DPT BGYUGM tarafından, Eylül 1995-Mart 1997 tarihleri arasında Brli-Gersar/Tümaş Konsorsiyumu'nun danışmanlığında, Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun küçültülmesi ve Ereğli ve Karabük Demir Çelik fabrikalarının 1995 yılında özelleştirilmesiyle ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunların incelenmesi amacıyla uygulanmıştır.⁵³³ 2000 yılında, yatırımların il özel idaresi öncülüğünde Zonguldak Gelişim A.Ş. adıyla bir şirket kurulmuşsa da, bu uygulama uzun soluklu olamamıştır.⁵³⁴

Yukarıdaki bölgesel kalkınma planlarından sadece DOKAP devam etmektedir. Bu projelerin, bölge kalkınma planlarını yönetecek birimlere ilişkin yapıları ve önerileri, Türkiye'de bölge politikasının tarihçesi açısından önemlidir. DAP, DOKAP, YHGP kapsamında kalkınma ajanslarının kurulması ve yerel yönetim birliklerinin güçlendirilmesinin önerildiği bilinmektedir.

1. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

GAP projesi, diğer bölgesel kalkınma projelerinden net bir biçimde ayrılır. GAP'ın tarihçesi, kapsamı ve evrimi diğer projelerden farklıdır.

GAP, 1970'li yılların sonunda sulama ve enerji projesi olarak başlatılmıştır. 1986 yılında, GAP'ın faaliyetlerinin eşgüdümü ve yönlendirilmesi görevi DPT'nin olmuştur. Daha sonra, 1989 yılında GAP Master Planı hazırlanmıştır. Buna göre bölgenin tarıma dayalı bir sanayi merkezi olması öngörülmüştür. Bu kapsamda, su ve arazi kaynaklarının geliştirilmesi, yönetilmesi; tarımsal işletme tekniklerinin

⁵³² Hülya Kendir Özdiñ, *a.g.e.*, 222; H. Poroy, "Bölgesel Gelişme Stratejileri Çerçevesinde Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi", *2004 Türkiye İktisat Kongresi*, 5-9 Mayıs 2004, İzmir Tebliğ Sunuşları, Bölgesel Gelişme Stratejileri, DPT, Ankara, 2004, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt7.pdf> (2.3.2009).

⁵³³ DPT, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/ZBK.pdf> (2.3.2009).

⁵³⁴ Ş. Tüylüoğlu ve D. N. Karakaş, "Zonguldak'ta Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulaması", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.15, S.4, 2006. s.17-50.

geliştirilmesi; imalat sanayilerin teşviklendirilmesi; tüm bu alanlarda sosyal politikalara ağırlık verilmesi düşünülmüştür.⁵³⁵

Master Plan'da öngörülen en temel değişiklik, projeyi uygulamak üzere bir GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın kurulmasıdır.⁵³⁶ GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, Başbakanlığa bağlı tüzel kişiliği haiz olan ve yirmi üç yıl süreli olmak üzere, GAP Projesi kapsamına giren yörelerin hızla kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbiri almak veya aldırarak, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla kurulmuştur.⁵³⁷

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, GAP Yüksek Kurulu ile GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'ndan oluşur. GAP Yüksek Kurulu, Teşkilat'ın en yüksek karar organıdır. Yüksek Kurul, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanacak her türlü plan, proje ve programları inceleyerek karara bağlar. Yüksek Kurulun çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar Başbakan onayı ile yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir.⁵³⁸ GAP Yüksek Kurulu, Başbakan veya görevlendireceği bir Devlet Bakanı başkanlığında, GAP ile görevli Devlet Bakanı, DPT'nin bağlı olduğu Devlet Bakanı ile Bayındırlık ve İskân Bakanı'ndan oluşur.⁵³⁹

GAP Böge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, bir Başkan 2 başkan yardımcısı ile yeteri kadar personelden oluşur. Başkan ve başkan yardımcıları hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59. maddesi hükümleri uygulanır ve bunlar Başbakan tarafından atanır.⁵⁴⁰

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP Yüksek Kurulu'nun sekreteryaya hizmetlerini yürütmekle de görevlendirilmiştir. Başbakan ve/veya görevlendirilecek Devlet Bakanlığı aracılığıyla Başbakanlık'a bağlı olarak görev yapan GAP İdaresi Başkanlığı merkez ve bölge olmak üzere teşkilatlanmıştır.

⁵³⁵ GAP, <http://www.gap.gov.tr>, (2.3.2008).

⁵³⁶ Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında "27 Ekim 1989 Tarih ve 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname", *RG*: 6.11.1989, 20334.

⁵³⁷ 388 Sayılı KHK, m.1.

⁵³⁸ 388 Sayılı KHK, m.4.

⁵³⁹ GAP Yüksek Kurulu'nun Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, *RG*: 06.11.2005, 25985.

⁵⁴⁰ 388 Sayılı KHK, m.5.

388 sayılı kararname ile GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'na, bölge düzeyinde belediyelere ait bazı yetkiler verilmiştir. Kendisine imar, altyapı ve planlama yetkileri devredilen bölge kalkınma idaresinin bu durumuna ilişkin olarak Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Mahkeme, yerel yönetimlerin yetkilerine son vermediği görüşünü belirterek, yeterli mali olanakları ve personeli bulunmayan yerel yönetimlere herhangi bir yük getirmeden bu görevlerin yerine getirilmesini uygun bulmuştur.

GAP İdaresi'nin gelirleri, başbakanlık bütçesine konulacak ödenekler, her türlü yardım, kredi, hibe, faiz, hizmet, kira gelirleri ile sair gelirlerden oluşmaktadır.

Daha sonra incelenecek olan, 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun gereğince de, 388 sayılı KHK'nın 2. maddesinin (f) bendi değiştirilmiş, maddeye (i) bendi eklenmiş ve 3üncü maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Buna göre, 5449 sayılı yasanın 30. maddesi uyarınca GAP Bölge Kalkınma İdaresi Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsayan bölgelerde kurulacak kalkınma ajansları üzerindeki koordinasyon görevini, DPT'nin belirleyeceği usul ve esaslara göre yürütmekle görevlidir. Ayrıca yine aynı maddeye göre, nazım ve uygulama imar planları yapmak veya yaptırmakla görevlidir.

GAP Master Planı çerçevesinde, tarıma dayalı bir merkez haline getirilmek istenen GAP bünyesinde pek çok yabancı ortaklı proje de uygulanmıştır⁵⁴¹

2. Kalkınma İdaresi Girişimleri

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı benzeri yapıların, yukarıda değindiğimiz bölgesel projeler için de kurulması düşünülmüştür. Buna göre, DAP Bölge Kalkınma İdaresi, Kuzey Anadolu Projesi (KAP) Bölge Kalkınma İdaresi ve Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi kurulması önerilmiştir. Yaşama geçirilemeyen bu teklifleri bir bütün olarak değerlendirmek gerekir.

⁵⁴¹ Y. Ege vd., "Bölge Planlamasına Yeni Bir Yaklaşım: Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kalkınma Planı (2002-2010), *DPT Planlama Dergisi*, S.42, 2002, s.349-359. <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/egey.pdf> (9.8.2009).

1999 yılında hazırlanan, DAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi'ne göre Başbakanlığa bağlı tüzel kişiliği olan, katma bütçeli ve 16 ili (Sivas, Erzincan, Erzurum, Bayburt, Gümüşhane, Kars, Iğdır, Ardahan, Van, Bitlis, Hakkâri, Bingöl, Muş, Tunceli, Malatya) kapsayan bir idare kurulması teklif edilmiştir. İdarenin amacı, DAP projesi içindeki bölgelerin kalkındırılması, altyapı, enerji, ulaşım vb. hizmetlerin yerine getirilmesi için gereken politikaların eşgüdümle uygulanmasıdır. Tasarıda, DAP idaresinin, Doğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ve DAP Bölge kalkınma İdaresinden oluşacağı belirlenmiştir. DAP Yüksek Kurulu ise, Başbakan, DAP ile görevli devlet bakanı, DPT'nin bağlı olduğu devlet bakanı, Bayındırlık ve İskân Bakanı ve Tarım ve Köyişleri Bakanı'ndan oluşacağı belirlenmiştir.⁵⁴²

Aynı şekilde Kuzey Anadolu Projesi (KAP) Bölge Kalkınma İdaresi'nin Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri hakkında kanun teklifine göre KAP Yüksek Kurulu ve KAP idaresi Başkanlığı'ndan oluşan bir yapıyla KAP Bölge Kalkınma İdaresi kurulması öngörülmüştür. KAP bölgesi kapsamındaki iller Artvin, Rize Trabzon, Giresun, Ordu, Samsun, Kastamonu, Sinop, Zonguldak, Bartın, Bolu, Amasya, Tokat illerini kapsamaktadır.⁵⁴³ Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi (KOP) Bölge kalkınma idaresi yasa teklifi kapsamında Konya, Niğde, Aksaray, Karaman, Nevşehir, Kayseri, Yozgat, Çorum, Afyon, Ankara'nın bazı güney ilçeleri ve Eskişehir'in doğu ve güney ilçelerini kapsar. Teklifin amacı, bölgelerde yatırımların gerçekleştirilmesi, altyapı, tarım, sanayi, ulaştırma vb. gibi temel konularda kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanması olarak tanımlanmıştır.⁵⁴⁴

B. AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları

Türkiye'de 2003-2005 döneminde AB-Türkiye Mali İşbirliği kapsamında Ekonomik ve Sosyal Uyum başlığı altında bölgesel kalkınma programları uygulanmıştır. Bu programlardaki kalkınma stratejisinin temel kaynak metni olarak Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP) hazırlanmıştır. Ön Ulusal Kalkınma Planı, ODA

⁵⁴² DAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi, TBMM, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0173.pdf>, (9.8.2009).

⁵⁴³ Kuzey Anadolu Projesi (KAP) Bölge Kalkınma İdaresi'nin Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri hakkında kanun teklifi, TBMM, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0119.pdf>, (9.8.2009).

⁵⁴⁴ TBMM, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0179.pdf>, (9.8.2009). Cevat Geray, "Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme", *AÜSBFD*, s.307.

ülkelerinde görüldüğü gibi AB açısından temel stratejik çerçeveyi oluşturmaktadır. Bu metinde, öncelikli alanlar 12 Düzey II bölgesi için tanımlanmış ve yerel düzeyde proje temelli yaklaşımlar öngörülmüştür. ÖUKP’de katılım öncesi mali yardımların AB açısından etkili bir şekilde kullanılması ve üyelik sonrası yapısal fonların kullanımına ilişkin altyapının oluşturulmaya başlanması hedeflenmiştir. Bu hedef doğrultusunda, Türkiye’de bölgesel gelişme politikalarının daha etken uygulanması, incelenmesi ve AB’ye uyumun sağlanması amacıyla yönelik olarak “bölgearası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik” proje temelli bir yaklaşım oluşturulmuştur.

545

ÖUKP temelinde, 5 adet bölgesel kalkınma programı tanımlanmış ve bunlara ilişkin hibe programları belirlenmiştir. ÖUKP, desteklenmesi gereken konu ve sektörleri belirler, bunlar hibe programları çerçevesinde yönetilir. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı tarafından yönetilen GAP programı da bunlar arasında tanımlanmıştır.⁵⁴⁶

Bu programlardan genel olarak beklenen katkılara bakıldığında, AB ve AB fonları hakkında genel bir bilgi düzeyinin oluşturulması; proje uygulamalarının öğrenilmesi ve uygulanması; bölgelerde yönetim mekanizmalarının oluşturulması; KOBİ’lerin etkenliğini ve verimliliğini artırıcı mekanizmaların oluşturulması; yerel düzeyde insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kadın istihdamının artırılması gibi sonuçlar beklenmektedir.

Burada tartışılması gereken, tüm bu bileşenlerin bir bölgenin kalkınmasının gerçek araçları olup olamayacağıdır? Bunlar bir bölgenin kalkınmasından çok, o bölgede belirli ve sınırlı düzeyde üretim ve imalat yapan küçük işletmelerin desteklenmesi sonucunu doğuracaktır. Bunun uluslararası sermaye açısından anlamı, belli bir zaman sonrasında bu işletmelerin büyük ölçekli çokuluslu şirketler için üretim yapan taşeron şirketler haline gelmeleridir.

Bölgesel kalkınma programlarından halen devam eden tek program DOKAP’tır. Ahmet Yaman vd.’ne göre, “programlardan elde edilen en önemli kazanım öncelik

⁵⁴⁵ DPT, *Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları*, Bölgesel ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Şubat 2005, s.6.

⁵⁴⁶ Ahmet Yaman, Demirhan Derviş, Ahmet Kındap, “Yerel ve Bölgesel Kalkınmanın Kurumsal Altyapısını Oluşturmada Kalkınma Ajanslarının Rolü”, *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi*, IPC, Friedrich Naumann Vakfı, İstanbul, Haziran 2009, s.75.

ne olursa olsun, yerelde işbirliği ve eşortaklık anlayışının geliştirilmesi, kurumsal kapasitelerin özellikle proje tasarlama ve yönetme bakımından güçlendirilmesi ile kendine güven duygusunun üst düzeylere çıkarılarak motivasyon ve heyecanın arttırılması olmuştur.”⁵⁴⁷

Yaman’ın değerlendirmesi doğrultusunda, yerel aktörlerin hareketlendirilmesi kalkınma anlayışının temelidir. Oysa bu aktörlerin mikro ölçekli projelerinin bütünsel bir kalkınmayı sağlayamayacağı açıktır.

Yerel ve bölgesel kalkınma konusunda “yeni” bir yaklaşım geliştirilmesini amaçlayan bu programlar, yerel kalkınma girişimlerinin başlatılması, güçlendirilmesi anlamında, merkez ile yerel arasında hem ulus hem de AB düzeyleri çerçevesinde yeni ilişki ve eşortaklık türleri tanımlamaktadır. Bunun aracı da, AB projeleri olmuştur. Projeler, özgün girişimlerin gerçekleştirilmesinden çok, AB’nin tanımladığı alanlarda belli rolleri oynayacak aktörlerin belirlenmesine yaramaktadır.

Burada öncelikli olarak AB çerçevesinde uygulanan programlar tanıtılacak, daha sonra sistemin yönetimi ve bu yönetimin aracı olarak çalışan kalkınma birliklerine değinilecektir.

Tablo 5: AB Eş Finansmanlı Programlar

Programın Adı	Finansman Kaynağı	Tarihler
GAP	MEDA	
Samsun, Kastamonu and Erzurum NUTS II Bölgeleri– SKE	AB-Türkiye Mali İşbirliği	2003
Ağrı, Kayseri, Konya and Malatya NUTS II Bölgeleri– AKKM	AB-Türkiye Mali İşbirliği	2004
TR 90 NUTS II Bölgesi – DOKAP	AB-Türkiye Mali İşbirliği	2005

Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP), AB desteğiyle DPT eşgüdümünde yönetilen ilk bölgesel kalkınma programıdır. MEDA fonundan beslenen bu programın bütçesi 45 milyon Avro olup Türkiye’nin bütçeye katkısı bulunmamaktadır. Program, TRB2 İstatistikî Bölge Birimi Düzey II Bölgesini oluşturan, Bitlis, Hakkâri, Muş ve Van illerini kapsamaktadır.⁵⁴⁸ Programın finansman anlaşması, 5 Ağustos 2003 tarihinde, Avrupa Komisyonu ile Türkiye Cumhuriyeti arasında imzalanmıştır. DAKP, bölgesel gelişme projelerinin

⁵⁴⁷ Ahmet Yaman, Demirhan Derviş, Ahmet Kındap, *a.g.m.*, s.76-77.

⁵⁴⁸ 5 Ağustos 2003, Avrupa Komisyonu ve Türkiye Arasında Finansman Antlaşması imzalanmıştır.

uygulanması için bölgede kapasite oluşturmayı ve “sürdürülebilir sosyo-ekonomik kalkınmayı desteklemeyi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmayı amaçlamaktadır.”⁵⁴⁹ Ayrıca, programın politika önceliklerinde tarım ve kırsal kalkınma, KOBİ, turizm ve çevre konuları da bulunmaktadır.⁵⁵⁰

DAKP kapsamındaki illerin özel idarelerinin katılımı ile oluşturulan hizmet birliği Doğu Anadolu Kalkınma Birliği adıyla kurulmuştur. Bu çerçevede Van’da, programlardan sorumlu DAKP Koordinasyon Merkezi oluşturulmuştur. Bu yapının personeli Birlik tarafından, gereken destekler de DPT tarafından sağlanmıştır.⁵⁵¹

Programın uygulanması için, hizmet alımı yoluyla bir teknik yardım ekibi oluşturulmuş ve buna 5 milyon Avro kaynak aktarılmıştır. Ayrıca, DAKP, program bütçesinin 33, 5 milyon Avro’sunun hibelerle karşılanması öngörülmüştür.

Tablo 6: DAKP Hibe Programları⁵⁵²

Teklif Çağrısı İlanı	19 Nisan 2005
Bilgilendirme Toplantılarına Katılım	1943
Eğitim Faaliyetlerine Katılım	2055
Proje Başvuru Sayısı	716
Tarım ve Kırsal Kalkınma	347
KOBİ	121
Turizm ve Çevre	138
Sosyal Kalkınma	110
Sözleşme İmzalanan Proje Sayısı	309
Tarım ve Kırsal Kalkınma	148
KOBİ	68
Turizm ve Çevre	49
Sosyal Kalkınma	44

⁵⁴⁹ DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/Programlar/DAKP_bilgi.html, (17.10.2008); DPT, *Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları*, Bölgesel ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Şubat 2005, s.13.

⁵⁵⁰ DAKP’nin hedefleri: AB’nin standartlarına uygun bölgesel gelişme programı hazırlama; uygulama kapasitesinin oluşturulması; gelecekte uygulanacak diğer entegre bölgesel gelişme programları için deneyim kazanılması; gelişme için gerekli sinerjiyi elde etmek amacıyla disiplinlerarası yaklaşımın teşvik edilmesi; bölgede ekonomik ve sosyal gelişmeye katkı sağlayabilecek acil faaliyetlerin desteklenmesi; yerel aktörlerin yatırım ve kaynak katılımı için teşvik edilmesi; kırsal kesim için gelir getirici faaliyetlerin desteklenmesi; bölgedeki KOBİ’lerin desteklenmesi ile yeni iş alanları yaratılması; doğal ve kültürel varlıkların korunması; turizmde gelir getirici faaliyetlerin desteklenmesi ve özellikle kadınlara yönelik sosyal hizmetlerin kalitesinin artırılması olarak belirlenmiştir.

DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/Programlar/DAKP_bilgi.html, (17.10.2008); DPT, *Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları*, Bölgesel ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Şubat 2005, s.13.

⁵⁵¹ Ali Şen, *a.g.e.*, s.78-79.

⁵⁵² *a.k.*, s.79. Bu programın bütçesi 14 Aralık 2006 tarihinde Teknik ve İdari Hükümler Metninde yapılan düzeltme ile değiştirilmiştir.

Tarım ve Kırsal Kalkınma bileşeni içinde, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nda çiftçiyi eğitmek ve yayınlarda bulunacak personelin kapasitesinin artırılması; çiftçilerin, çiftçi gruplarının, kırsal toplulukların ve çiftçi örgütlerinin gelirlerinin artırılması amaçlanmakta; KOBİ'lerin desteklenmesi bileşeni içinde, yeni kurulan işletme sayısının artırılması, mevcut işletmelerde devamlılığın sağlanması, istihdam alanında büyüme ve iş hayatına ilişkin bilgi, beceri ve prensiplerin daha iyi anlaşılması ve özümsemesi amaçlanmakta; Turizm ve Çevre bileşeni içinde, çevre kalitesinin yükseltilmesi, tarihi, doğal ve kültürel mirasın geliştirilmesi; turizm gelirlerinin arttırılması amaçlanmakta; sosyal gelişme bileşeni içinde mağdur (dezavantajlı) gruplara ve özellikle kadınlara yönelik sosyal hizmetlerin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.⁵⁵³ DAKP'nin öncelik alanları içinde yer alan bileşenler için öngörülen AB katkısı aşağıdaki tabloda belirlenmiştir.

Tablo 7: DAKP Öncelik Alanları ve AB Desteği

Programın Öncelik Alanları	AB Desteği - Toplam Bütçe (Milyon Avro)
Teknik Yardım	5,00
Tarım ve Kırsal Kalkınma Hibe Programı	12,40
KOBİ Hibe Programı	4,60
Küçük İşletmeler Kredi Programı ⁵⁵⁴	10,00
Turizm ve Çevre Hibe Programı	9,40
Sosyal Gelişme Hibe Programı Gezici Sağlık Üniteleri	3,60
TOPLAM	45,00

DAKP'nin yanında bir başka program da, **Samsun, Kastamonu, Erzurum (SKE) Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı'dır.**⁵⁵⁵

SKE Programı'nın bütçesi 52, 33 milyon Avro'dur. Bunun 40 milyon Avro'su AB tarafından karşılanmaktadır. SKE, Amasya, Bayburt, Çankırı, Çorum, Erzincan, Erzurum, Kastamonu, Samsun, Sinop ve Tokat illerini kapsamaktadır. 2003 yılı Mali İşbirliği kapsamında olan bu program, uygulandığı yerlerde, yerel kalkınma girişimlerinin, KOBİ'lerin, küçük ölçekli altyapı yatırımlarının yararlandıkları hibe programları ile destek alınmaktadır. Bu programın finansman anlaşması, 1 Mart 2004

⁵⁵³ DPT, *Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları*, Bölgesel ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Şubat 2005, s.14-20

⁵⁵⁴ Bu programın Yararlanıcısı ve teknik koordinatörü Hazine Müsteşarlığı olup, 2007-2013 döneminde TRB2 (DAKP) Bölgesinde uygulanacaktır.

⁵⁵⁵ TR82 (Çankırı, Kastamonu, Sinop) , TR83 (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat) ve TR A1 (Bayburt, Erzincan, Erzurum) Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı.

tarihinde Avrupa Komisyonu ve Türkiye tarafından imzalanmıştır. Program, PHARE kuralları çerçevesinde desteklenen bir programdır.⁵⁵⁶ Program kapsamında, yerel kalkınma girişimleri, KOBİ'ler, küçük ölçekli altyapı için hibe programları ve proje uygulamasını destekleyecek teknik yardım hizmeti uygulamaya konulacağı bildirilmiştir.

SKE bünyesinde üç hizmet birliği kurulmuştur: Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği, (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat)⁵⁵⁷; Orta Karadeniz Kalkınma Birliği (Çankırı, Kastamonu, Sinop)⁵⁵⁸, Erzurum Erzincan Bayburt İlleri Kalkınma Birliği (Bayburt, Erzincan, Erzurum)⁵⁵⁹

Amasya, Kastamonu ve Erzurum illerinde, programların bölgedeki eşgüdümü, yönetimi, izlenmesi ve değerlendirmesinden sorumlu Program Uygulama Birimleri (PUB) oluşturulmuştur.⁵⁶⁰ Programın 49.330.000 Avro'luk kısmı hibe programlarından beslenmiştir.

Tablo 8: SKE Hibe Programları⁵⁶¹

Teklif Çağrısı İlanı	4 Mayıs 2005
Bilgilendirme Toplantılarına Katılım	3223
Eğitim Faaliyetlerine Katılım	1446
Proje Başvuru Sayısı	1050
Yerel Kalkınma Girişimleri	411
KOBİ	376
Küçük Ölçekli Altyapı	263
Sözleşme İmzalanan Proje Sayısı	396
Yerel Kalkınma Girişimleri	147
KOBİ	204
Küçük Ölçekli Altyapı	45

Samsun ve Kastamonu bölgesi, 2002 yılında, AB eş finansmanlı bölge planlama çalışması için seçilmiş, daha sonra Erzurum'da Doğu Anadolu Ana Planı'nda yer

⁵⁵⁶ DPT, Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları, Bölgesel ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Şubat 2005, s.24; DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/Programlar/SKE_bilgi.html, (7.7.2008).

⁵⁵⁷ Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği, <http://www.yesilirmak.org.tr>, (7.7.2008).

⁵⁵⁸ Orta Karadeniz Kalkınma Birliği, <http://www.okab.gov.tr>, (7.7.2008).

⁵⁵⁹ Erzurum, Erzincan, Bayburt Kalkınma Birliği, <http://www.eeb-kalkinmabirligi.gov.tr>, (7.7.2008).

⁵⁶⁰ Ali Şen, a.g.e., s.80.

⁵⁶¹ a.k., s.81.

alması ve Türkiye'nin en yoksul yerlerinden biri olması nedeniyle SKE programına alınmıştır.⁵⁶²

AKKM TRA2, TR72, TR52, TRB1 Düzey II Bölgeleri Kalkınma Programı, 13 ili kapsamaktadır (Ağrı, Ardahan, Bingöl, Elazığ, Iğdır, Karaman, Kars, Kayseri, Konya, Malatya, Sivas, Tunceli, Yozgat). Bu program, 2004 yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında finanse edilmiştir. 12 Ocak 2005 tarihinde Avrupa Komisyonu ile Türkiye arasında finansman antlaşması imzalanmıştır. Programın bütçesi 90, 67 milyon Avro olup tarım ve hayvancılık bileşeni dışındaki bileşenler hibe uygulaması kapsamındadır. Program, PHARE kuralları çerçevesinde desteklenecektir. Bütçesi, 70 milyon Avro'su AB desteği 20,67 milyon Avro'su Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti katkısıdır. Toplam bütçenin 8 milyon Avro'su programın uygulama faaliyetlerinde ve Program Uygulama Birimlerine destek verecek Türk ve yabancı uzmanlardan oluşan Teknik Yardım Ekibi'ne ayrılmıştır. Ayrıca, program bütçesinin 1 milyon Avro'luk kısmı Yönetim Yapılarına Destek bileşeni kapsamında PUB ofisleri için kullanılmıştır.⁵⁶³

Programın bölgesel düzeyde uygulanması için dört Düzey II bölgesinde hizmet birlikleri kurulmuştur. Bunlar, Serhat İlleri Kalkınma Birliği (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars), Orta Anadolu Kalkınma Birliği, (Kayseri, Sivas, Yozgat), Konya ve Karaman İlleri Kalkınma Birliği (Karaman, Konya), Doğu İlleri Kalkınma Birliği'dir. (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli) Birliklerin içinde PUB'lar oluşturulmuştur.⁵⁶⁴

⁵⁶² Hülya Kendir Özdiç, *a.g.e.*, s.260-261.

⁵⁶³ DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abpp/Programlar/AKKM_bilgi.html

⁵⁶⁴ Ali Şen, *a.g.e.*, s.81; http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abpp/Programlar/AKKM_bilgi.html, (7.7.2008).

Tablo 9: AKKM Hibe Programları⁵⁶⁵

Teklif Çağrısı İlanı	18 Nisan 2006
<u>Hibe Başvuruları İçin Son Tarihler</u>	
Yerel Kalkınma Girişimleri	17 Temmuz 2006
KOBİ	12 Temmuz 2006
Küçük Ölçekli Altyapı	19 Temmuz 2006
Bilgilendirme Toplantılarına Katılım	11917
Eğitim Faaliyetlerine Katılım	3552
<u>Proje Başvuru Sayısı</u>	1680
Yerel Kalkınma Girişimleri	576
KOBİ	729
Küçük Ölçekli Altyapı	375
<u>Sözleşme İmzalanan Proje Sayısı</u>	510
Yerel Kalkınma Girişimleri	167
KOBİ	277
Küçük Ölçekli Altyapı	66

TR90 Düzey 2 Bölgesi Kalkınma Programı (DOKAP), Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illerini kapsamaktadır. Katılım Öncesi Mali Yardım 2005 yılına ilişkin finansman antlaşması Avrupa Komisyonu ile 11 Temmuz 2006'da imzalanmıştır. Yerel kalkınma girişimleri, KOBİ'ler, turizm ve çevre altyapısı bileşenlerinden oluşan DOKAP programının bütçesi 24 milyon Avro'dur.

⁵⁶⁶

Daha önce incelenen GAP Projesi'ne, AB kapsamında yeni hedefler konulmuştur. Buna göre, **GAP Bölgesel Kalkınma Programı**⁵⁶⁷, 7 Aralık 2001'de Hazine Müsteşarlığı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi ve AB arasında imzalanan beş yıllık bir anlaşmayla düzenlenmiştir. Programın bütçesi 47 milyon Avro'dur.⁵⁶⁸ GAP bölgedeki gelişmişlik farklarını azaltmayı amaçlarken, kültürel mirasın geliştirilmesi, kırsal kalkınma ve küçük ve orta ölçekli girişimcileri destekleme bileşenleri yer almaktadır. DIS sistemi kapsamında olmayan buradaki hibelerin sorumluluğu AKTD'nin teknik yardım ekibi aracılığıyla uygulanmıştır.

⁵⁶⁵ Ali Şen, *a.g.e.*, s.82.

⁵⁶⁶ Ali Şen, *a.g.e.*, s.83; DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/Programlar/TR90_bilgi.html, (8.7.2008).

⁵⁶⁷ TR C1: Adıyaman, Gaziantep, Kilis, TR C2: Diyarbakır, Şanlıurfa, TR C3: Batman, Mardin, Siirt, Şırnak.

⁵⁶⁸ Ali Şen, *a.g.e.*, s.97-98.

Tablo 10: AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları⁵⁶⁹

Program	Bütçe (Milyon Avro)			Uygulandığı Düzey 2 Bölgesi Sayısı	Kapsadığı İl Sayısı	Ön Bilgilendirme ve Bilgilendirme Toplantılarına Katılan Kişi Sayısı	Eğitim Faaliyetlerine Katılan Kişi Sayısı	Proje Başvuruları	İmzalanan Sözleşme Sayısı
	AB Katkısı	Türkiye Katkısı	Toplam						
DAKP¹	45.00	-	45.00	1	4	700	2.000	716	309
SKE²	40.00	12.33	52.33	3	10	4.250	1.500	1.050	396
AKKM³	70.00	20.67	90.67	4	13	8.400	3.500	1.680	510
DOKAP⁴	18.00	6.00	24.00	1	6	1.500	2.300	1.618	213
TOPLAM	173.00	39.00	212.00	9	33	14.850	9.300	5.064	1.428

¹ Doğu Anadolu Kalkınma Programı (Bitlis, Hakkâri, Muş, Van)

² TR82 (Çankırı, Kastamonu, Sinop), TR83 (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve TRA1 (Bayburt, Erzincan, Erzurum) Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı

³ TRA2 (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars), TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat), TR52 (Karaman, Konya) ve TRB1 (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli) Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı

⁴ TR90 (DOKAP) Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı (Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon)

Programların Yönetimi

DPT, AB bölge politikasına uyum konusunda müktesebatın 22. faslı olan *Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu*'nun ulusal koordinatörüdür. AB bölge politikası kapsamında yürütülen her programda, DPT temel aktördür.

Türkiye'de AB Bölgesel Kalkınma Programları 2006 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında yer alan düzenleme ile kalkınma programlarının uygulanmasının esasları ortaya konmuştur. Buna göre bazı Düzey II bölgelerindeki kalkınma programlarının, uygulama, izleme ve değerlendirilmesi DPT Müsteşarlığının koordinasyonunda gerçekleştirileceği ayrıca, “programın etkin yürütülmesi için ilgili kamu kuruluşları ve mahalli idareler; bölgelerde Program/Proje Uygulama ve Koordinasyon Birimleri ve Kalkınma Birlikleri merkezde de DPT Müsteşarlığı ile yakın işbirliği içinde çalışacakları ve bunun için gerekli her türlü tedbiri alacakları” belirlenmiştir.⁵⁷⁰

Bakanlar Kurulu kararının AB Bölgesel Kalkınma Programlarının Koordinasyonu ve İzlenmesi başlıklı 27. maddesine göre ise, sınırötesi işbirliği

⁵⁶⁹ DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü verilerinden aktaran, Ahmet Yaman, Demirhan Derviş, Ahmet Kındap, “Yerel ve Bölgesel Kalkınmanın Kurumsal Altyapısını Oluşturmada Kalkınma Ajanslarının Rolü”, *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi*, Friedrich Naumann Vakfı, Haziran 2009, s.78.

⁵⁷⁰ B.K. 2005/9486, RG: 19.10.2005, 25971.

programları ile bölgesel kalkınma programları kapsamında uygulanan programların ve projelerin izlenmesi için hibe faydalanıcıları tarafından ayda bir düzenlenecek izleme/faaliyet raporları, konusuna göre ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idare yetkilileri tarafından sahada ve kâğıt üstünde yapılan kontroller ve onayı izleyen Program/Proje Uygulama ve Koordinasyon Birimleri aracılığıyla DPT Müsteşarlığına gönderileceği belirlenmiştir. Ayrıca, AB Bölgesel Kalkınma Programları kapsamında uygulanan programların ve projelerin hibe ödemeleri DPT Müsteşarlığı'nın teknik değerlendirmesi ile MFİB tarafından yapılacak mali inceleme sonrasında onaylama sürecinin tamamlanmasına istinaden yapılacağı belirtilmiştir. Ödemelerde yerelde ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idare yetkililerince ifa edilen inceleme ve onaylara istinaden Program/Proje Uygulama ve Koordinasyon Birimlerinden (Teknik Bürolar) gelen değerlendirmelerin esas alınacağı, gerektiğinde yerinde inceleme yapılacağı vurgulanmıştır.

Daha sonra, 25.7.2006 tarih 2006/21 sayılı AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Uygulanması ve İzlenmesine dair Başbakanlık Genelgesi ile Bölgesel Kalkınma Programlarının uygulanması ve izlenmesi konusunda ilgili kurum ve kuruluşların hareket alanını belirlenmiştir.

“Projelerin izlenmesinde görev alacak personel, valilikler tarafından kamu personelinin görevlendirilmesi, bölgedeki mahalli idare birlikleri içinde geçici olarak sözleşmeli personel istihdamı veya hizmet alımı yöntemlerinden biri veya birkaçının kullanılması suretiyle temin edilecek, bu hususta ilgili kamu kurum ve kuruluşları gerekli desteği vermekle yükümlü olacak, valilikler veya mahalli idare birlikleri ihtiyaç duyulan personelin istihdamından sorumlu olacaktır. Bu amaç doğrultusunda ihtiyaç duyulacak; personel ücretleri, araç ve donanım masrafları gibi bütün giderler, ilgili valiliklerce veya mahalli idare birliklerince karşılanacaktır. Bunlar için gerekli olan kaynak, bu konudaki talep üzerine, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bütçesinden valilik veya mahalli idare birliği bütçesine aktarılacak, aktarma işlemine ilişkin usul ve esaslar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından belirlenerek idarelere duyurulacaktır.”

Görüldüğü gibi, mülki idare, kalkınma programlarının personel boyutunda önemli bir aktör olarak tanımlanmıştır.

Söz konusu personel görevini Program/Proje Uygulama ve Koordinasyon Birimleri'nin yönlendirme ve koordinasyonunda ve DPT Müsteşarlığı'na hazırlanan proje izleme kurallarına uygun olarak yerine getirecektir.

Görevlendirilen personel ve bunlardan sorumlu idareciler, program ve projelerin izlenmesi ve değerlendirilmesi kapsamındaki her türlü mesleki eğitim faaliyetine katılmakla yükümlü tutulmuştur. DPT, programlar kapsamındaki projelerin uygulama, izleme ve değerlendirmeye ilişkin detaylarını ilgili kuruluşlar ile işbirliği içinde tespit etmeye, oluşan tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye yetkilidir.⁵⁷¹

Genel olarak DPT ile ilgili hizmet birlikleri arasında yapılan protokollerle bölgesel kalkınma programlarının yönetimi, eşgüdümü ve izlenmesine ilişkin esaslar belirlenir. Bu protokollerin hukuki dayanakları 30.1.2003 tarih ve 4802 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan “Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı” ile 10.5.2006 tarihli ve 5500 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan “Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ile Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptının 1 Nolu Eki”; 2007 yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine dair Bakanlar Kurulu Kararının 10. ve 28. Maddeleri; 25.7.2006 tarih 2006/21 sayılı AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Uygulanması ve İzlenmesine dair Başbakanlık Genelgesi ve ilgili kalkınma birliğinin tüzüğüdür. Kalkınma Birliği’nin kuruluş tarihine ve yapısına göre, bu mevzuat çeşitlenebilmektedir.

Bölgesel Kalkınma programı **DIS** sistemi çerçevesinde yürütülmektedir. Burada olup, ilgili aktörlerin görevleri şu şekildedir. **DPT**, AB destekli bölgesel kalkınma programlarının faydalanıcısı olarak, programların teknik uygulamasını ve projelerin izlenmesini Kıdemli Program Görevlisi aracılığıyla yürütür. DPT, programın genel eşgüdümünden ve AB kurallarına ve mevzuatına uygun şekilde yürütülmesinden sorumludur. **MFİB ise**, AB fonlarıyla desteklenen proje ve programların Sözleşme Makamı olarak, programın mali uygulaması ve izlemesinden sorumludur. İhaleye çıkılması, projelerin değerlendirilmesi, sözleşmelerin düzenlenmesi ve ödemelerin yapılması ile ilgili faaliyetlerin AB kurallarına ve mevzuatına uygun biçimde gerçekleştirilmesinden sorumludur. **AKTD**, Avrupa Komisyonu’nun, Türkiye-AB

⁵⁷¹ RG: 25.07.2006, 2006/21. AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Uygulanması ve İzlenmesine dair Başbakanlık Genelgesi.

Katılım Öncesi Mali İşbirliği programlaması çerçevesinde, projelerin; programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerinde ön-onay yetkisi veren birimdir.

Ara Değerlendirme Ekibi ise, Avrupa Komisyonu ile yaptığı sözleşme çerçevesinde hareket eden, bağımsız değerlendiricilerden oluşan ve Türkiye-AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği kapsamında yer alan program ve projelerin değerlendirilmesinden sorumlu olan müşavir firma veya ekiptir. Bu ekip, sektör bazında ara değerlendirme raporu hazırlar ve bu raporları doğrudan Avrupa Komisyonu'na iletir. Hizmet ve/veya Kalkınma Birliği ise, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 4üncü maddesine göre ve her kalkınma programı için ayrı bir Bakanlar Kurulu kararınca kurulur. Bu program kapsamında Program Uygulama Biriminin her türlü personel ve lojistik ihtiyaçlarını karşılamakla sorumludur. Ayrıca, Birlikler, bölgelerinde programla ilgili dokümanları uygun bir arşiv sistemiyle 7 yıl süreyle saklamak zorundadırlar

Bu kapsamda, aşağıda kısaca bu sistemdeki aktörler kısaca tanımlanmıştır. Buna göre, bu sistemde, Kıdemli Program Görevlisi (KPG), bölgesel kalkınma programının teknik uygulamasında sorumlu olan DPT Müsteşarlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürü'dür. Kıdemli Program Delegatesi, Kıdemli Program Görevlisini temsil etme yetkisine sahip olan AB Bölgesel Programları Dairesi Başkanı ve/veya İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanıdır. Program Koordinatörü, Kıdemli Program Görevlisi ve Delegatesi adına programın zamanında ve kurallara uygun şekilde yürütülmesinden sorumlu olan uzman kişidir.

PUB, Birlik içinde oluşturulan programın bölgede teknik uygulaması, izlenmesi ve koordinasyonunda DPT Müsteşarlığı'na karşı sorumlu olan birime verilen addır. Teknik Yardım Ekibi (TYE), programın uygulanmasında PUB'a ve yararlanıcılara destek vermek üzere ihale ile seçilen danışman firma ve uzmanlarından oluşmaktadır.

PUB, KPG'nin sorumluluğu altında yürüyen kalkınma programındaki proje hedefleri kapsamında, AB kuralları ve Türkiye mevzuatı çerçevesinde olan bütün hizmetleri yerine getirmekle görevli olan birime verilen addır. PUB'un genel olarak görevleri ise şu şekilde tanımlanmıştır. Program uygulaması için gerekli önlemlerin alınması ve aktörler arasındaki eşgüdümün sağlanması;

TYE ile birlikte yapılacak olan çalışmaların yürütülmesi ve TYE'nin şartnameye uygun olarak çalışmasının sağlanması; Proje Teklif Çağrısı hazırlıkları kapsamında toplantı ve eğitimlerin organizasyonunun gerçekleştirilmesi; çeşitli bilgilendirme ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi,

Ayrıca, değerlendirme sonucunda başarılı bulunan projeler için bölgede izleme ve destek faaliyetlerini; Valilikler ve ilgili kamu kuruluşları ile eşgüdüm içinde, DPT tarafından hazırlanan Ortak İzleme Rehberi doğrultusunda yürütülmesi ve elde edilen verilerin İzleme Bilgi Sistemine aktarılması öngörülmüştür.

Birlik Müdürü, PUB'u temsil eder ve PUB'un teşkilatlanmasını ve işlerliğini sağlar. PUB'u ilgili kanun, yönetmelik ve yönergelerle yönetir, Program Uygulama Biriminin alt birimleri arasında yatay ve dikey ilişkileri sağlar. PUB'da istihdam edilecek personel ihtiyaçlarını ve niteliklerine ilişkin teklifleri değerlendirerek DPT'ye sunar, DPT'nin de uygun bulduğu görevlendirme tekliflerini meclis encümeninin onayına sunar. Programın yürütülmesinde gerekli planlama ve eşgüdümü DPT ile işbirliği içerisinde sağlar. PUB'un ve TYE'nin çalışmalarını izler ve denetler, tespit ettiği aksaklıkları ivedilikle DPT'ye bildirir.

Bölümün başında da belirtildiği gibi, bölge kalkınma programlarının en önemli birimleri içinde kurulan ve onu yöneten birim olan yapılardır. Bu programların yönetimi için öngörülen mekanizma, bölgesel düzeyde eşgüdümü sağlayacak, programın kapsadığı illerin valilikleri ile DPT'nin işbirliğinde, il özel idarelerini içeren kalkınma birlikleridir. Kalkınma birliği, bir tür mahalli idare birliği olup bunların içinde program eşgüdüm ve uygulama birimleri oluşturulmuştur. Ayrıca, programlar kapsamında hibelerden yararlananların izlenmesi süreçlerini içeren ve bu işlerde DPT ile eşgüdümü sağlayan personel valilikler içinde istihdam edilmektedir. Yaman'a göre, "program yönetim sistemi içindeki kurum ve kuruluşların tamamının, kurumsal kapasitenin oluşturulması ve geliştirilmesi yönüyle çok önemli pratik faydalar elde etmiştir."⁵⁷²

Yapısı ve programların uygulanması konusundaki faaliyetleri, bölgesel kalkınma programlarının en önemli noktasıdır. Her ne kadar ilgili yazında kalkınma

⁵⁷² Ahmet Yaman, Demirhan Derviş, Ahmet Kındap, "Yerel ve Bölgesel Kalkınmanın Kurumsal Altyapısını Oluşturmada Kalkınma Ajanslarının Rolü", *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi*, IPC, Friedrich Naumann Vakfı, İstanbul, Haziran 2009, s.81.

birliklerinin belli bir zaman zarfında daha sonra kurulmuş olan kalkınma ajanslarına altyapı oluşturacağı bilinse de⁵⁷³, kalkınma birliklerine ilişkin incelemeler yok denecek kadar azdır. Kalkınma programları bünyesinde oluşturulan kalkınma birlikleri yukarıda işaret edildiği gibi Türkiye'nin önemli gerçeklerinden biridir. Bu birlikler, yönetim mantığı çerçevesinde yerelin de katılımıyla bir modelden oluşmaktadır.⁵⁷⁴

Tablo 11: AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Kapsadığı İller ve Birlikler⁵⁷⁵

	TRB2 Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP)	TR82, TR83, TRA1, Kalkınma Programı	TRA2, TR72, TR52, TRB1 Düzey II Bölgeleri Kalkınma Programı	TR90 Düzey II Kalkınma Programı
Kapsadığı İller	TRB2: Bitlis, Hakkâri, Muş, Van	TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum	TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars TR72: Sivas, Kayseri, Yozgat TR52: Karaman, Konya TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli	TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon
Kalkınma Birliği	Doğu Anadolu Kalkınma Birliği	Orta Karadeniz Kalkınma Birliği, Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği, Erzurum, Erzincan, Bayburt İlleri Kalkınma Birliği	Serhat İlleri Kalkınma Birliği, Orta Anadolu İlleri Kalkınma Birliği, Konya ve Karaman İlleri Kalkınma Birliği, Doğu İlleri Kalkınma Birliği	Doğu Karadeniz İlleri Hizmet ve Kalkınma Birliği

⁵⁷³ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun Geçici 3. maddesi bu konuyu düzenlemiştir. “Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği kapsamında yürütülen bölgesel programların; bölgelerde yürütülmesi ve koordinasyonu amacıyla oluşturulan proje birimlerinin yürütmekte olduğu iş ve işlemler, bunlara ilişkin hak ve yükümlülükler ile her türlü taşınır mallar, kuruluş kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde ilgili ajansa devredilir. Söz konusu proje birimlerinde çalışan personelden; görevli olduğu bölgede kurulan ajansın kuruluş kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içerisinde ilgili ajansa başvuranlardan, 18 inci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen öğrenim dalı dışındaki niteliklere sahip olanlar uzman personel, diğerleri ise destek personeli olarak bu Kanunun ilgili hükümlerine göre öncelikle istihdam edilir.” RG: 8.2.2006,26074.

Serkan Yılmaz, Taylan Dericioğlu, Ian A. Elliott, Sinan Özden, “Kalkınma Birlikleri’nden Kalkınma Ajansları’na Yönelirken”, *Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar*, 12. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, İTÜ Mimarlık Fakültesi, Bildiriler Kitabı, İstanbul, 2007, s.157-163.

⁵⁷⁴ Recai Akyel, “Kelkit Havzası Kalkınma Birliği”, *Yerel Kalkınmada İyi Örnekler*, Sabancı – Naumann Vakıfları, Ocak 2009, s.247-263.

⁵⁷⁵ Çiğdem Varol, Tanyel Özelçi Ecerel, *a.g.e.*, s.10-11.

Kalkınma birlikleri deneyiminin daha sonra kurulacak olan kalkınma ajanslarına aktarılacağından hareketle şu değerlendirme de yapılabilir. DPT'nin mevcut yapısı bile kalkınma programlarının eşgüdümünde zorlanırken, iş kalkınma ajanslarına gelince bunun nasıl olacağı önemli bir soru olarak önümüze çıkmaktadır. Burada ODA ülkelerinde görüldüğü gibi Bölgesel Kalkınma Bakanlıkları'nın kurulması gündeme gelebilir.

Ahmet Yaman vd. tarafından oluşturulan aşağıdaki tablodan da⁵⁷⁶ anlaşılacağı gibi, bölgesel kalkınma programlarının yönetiminde görevler üç düzeyde tanımlanmıştır. Bu üç düzey arasındaki işbölümü, görev ayrımı ve eşgüdüm tanımlanmıştır. Buna göre, merkez olarak tanımlanan DPT'nin ilgili birimi düzenleyici bir işlev görmekte, bölgeler izleme ve denetleme ve en alt düzey ise hibelerden faydalanıcılara hizmet vermektedir. Bu yapının yerli ve yabancı uzmanlar aracılığıyla yapıldığı bilinmektedir.

Tablo 12: Programların Yönetim Yapısı

Düzye	Merkez	Bölgeler	Yerel
Yapı	Dpt BGYUGM	Kalkınma Birliği (9)	İl Valilikleri (33)
Görevleri	Planlama, Programlama, Teknik eşgüdüm, izleme ve değerlendire	İzleme ve değerlendirme faaliyetlerinin bölgesel eşgüdümü	Yerel izleme ve hibe yararlanıcılarına dönük faaliyetler
Programlar ve Uzmanları	Bölgesel Programlar (12U), İzleme ve Değerlendirme (13U)	DAKP (16U), SKE (16), AKKM (24), DOKAP (10)	DAKP(9E), SKE (44), AKKM (54), DOKAP (23)
Toplam Uzman (U), Eleman (E) Sayısı	25	66	130

⁵⁷⁶ DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü verilerinden aktaran, Ahmet Yaman, Demirhan Derviş, Ahmet Kındap, “Yerel ve Bölgesel Kalkınmanın Kurumsal Altyapısını Oluşturmada Kalkınma Ajanslarının Rolü”, *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi*, Friedrich Naumann Vakfı, Haziran 2009, s.82.

III. Kalkınma Ajansları

Türkiye’de, AB destekli bölgesel kalkınma programlarının ve politikasının yansımalarından biri olarak kurulma aşamasında olan kalkınma ajansları sisteminin, sosyo-ekonomik bölgeselleşme sürecinin bundan sonraki temel aktörü olacağı iddia edilmektedir. Çok düzeyli yönetim mantığı etrafında AB’nin bölge politikasının önemli araçlarından biri olarak tanımlanan kalkınma ajanslarının Türkiye açısından çok önemlidir.⁵⁷⁷ Buraya kadar olan kısımda incelediğimiz gibi, Türkiye’de kalkınma ajanslarının kurulması fikri yeni değildir.

Ajans üzerine özellikle Türkçe yazında sıkça yapılan bir yanılaşa dikkat çekmek gerekir. Bu da, Amerika’da 1930’lu yıllarda; Avrupa’da ise, 1950’li ve 60’lı yıllarda bölge planlaması kurumu olarak ortaya çıkan yapılar ile günümüzdeki ajansların aynı biçimde değerlendirilmesidir. Hem ideolojik, hem de konjonktürel olmak üzere içinde derin farklılıklar taşıyan bu iki dönem birbirinden net bir biçimde ayrılmalıdır. İki uygulama arasında temel bir mantık farkı vardır. Birinci uygulamanın mantığı bütünüyle kalkındırılarak bir bölgenin diğer bölgelere göre gelişmişlik farkının kapatılmasıdır. Oysa ajans girişiminin mantığı küresel sermaye ile bütünleşecek yerel girişimlerin desteklenmesidir.

ODA ülkelerinde en çok karşılaşılan yönetsel yapı bölge kalkınma ajanslarıdır. Ajanslar merkezi ya da bölgesel düzeyde, çeşitli kamu yatırımları için gelen yabancı yatırımı yönlendirmek ve özel sektörün kalkınması amacıyla kurulmuşlardır. 1980’ler ve 90’larda bu ülkelerde ortaya çıkan bu yapılar özel sektör ile bölgesel kalkınma otoriteleri arasındaki orta düzey bir birimlerdir.

Bu ajanslar, merkezi düzeyde bölge kalkınması ile ilgili AB’nin PHARE fonlarını yöneten ajanslarla karıştırılmamalıdır. Örneğin *Polish Agency for Regional Development*⁵⁷⁸, *Estonian Regional and Local Development Agency*⁵⁷⁹. ODA ülkelerinde kalkınma ajansları, genelde, kamu kurumuna benzer nitelikte, karar almada özerk ve genelde kamunun girişimleriyle kurulan yapılardır. Bu yapıların amacı bölgesel kalkınma projelerini uygulamak, bölgede yabancı yatırımları

⁵⁷⁷ Kalkınma ajansları konusu Türkiye’de araştırma yapan yabancıların da ilgi odağı olmuştur. Trevor Young-Hyman, “The Potential for Effective Regional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis”, *Regional&Federal Studies*, Vol.18, No.4, August 2008, s. 378.

⁵⁷⁸ PARR, <http://www.parr.pl>, (2.4.2009).

⁵⁷⁹ ERKAS, <http://www.erkas.ee>, (2.4.2009)

yönlendirmek ve yabancı özel girişimciliği desteklemektir. BKA'ların statüleri, fon yönetimi mekanizmaları ve faaliyet alanları ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır.⁵⁸⁰

İlk olarak AB uluslararası düzeyde programlama ve kurumsal kapasitelerini bölge düzeyinde gerçekleştirmek için kurulan bu ajansların asıl amacı yerel düzeyde iş çevrelerinin hareketlendirilmesidir.

A. Ajansların Kuruluş Sürecinde AB Etkisi⁵⁸¹

Neoliberal küreselleşme döneminde Türkiye'de devletin dönüşümündeki temel aktör, Avrupa Birliği'dir. Türkiye'nin Dünya Bankası ve IMF'ye bağımlılığı AB üyeliği hedefi altında birleşmektedir. AB'ne aday ülkelerin ekonomik, siyasal ve yönetsel olarak izlenmesi amacıyla İlerleme Raporları temel araçlardan biridir. Bu raporların ilkinden beri, bölge politikası çok önemli bir yer tutmaktadır.

İlk İlerleme Raporu olan 1998 İlerleme Raporu'ndan beri Türkiye'nin istatistik sistemiyle Avrupa'nın sistemi arasındaki uyumsuzluk ve Türkiye'de bölgesel düzeyde istatistiki verilerin toplanmaması eleştirilen bir konu olmuştur. 1999 İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin Avrupa istatistiki veri toplama sistemini benimsemeye istekli olduğu vurgulanmıştır.⁵⁸² Nisan 2001'de DPT, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve Avrupa Birliği İstatistik Ofisi'nin (EUROSTAT) görüşleri doğrultusunda hazırlanan *Çalışma Raporu* ile istatistiki bölge birimleri (NUTS) belirlenmiştir. Çalışma Raporu kapsamında, görüşleri alınan Başbakanlık, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı, DPT, Harita Genel Komutanlığı, TÜİK, ABGS, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu, istatistik elde etme amacıyla oluşturulan bölgelemeyi uygun bulmuşlardır.

Bu doğrultuda, 2002 Eylül ayında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararıyla⁵⁸³, Türkiye istatistiki bölgelere bölünmüştür. Karara göre, ülke genelinde NUTS'un

⁵⁸⁰ G. Marcou, "Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective", s.19.

⁵⁸¹ Can Umut Çiner, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci", *Çalışma Ortamı*, S.105, Temmuz-Ağustos 2009, s.16-19.

⁵⁸² Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu, s.38; Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu, s.41; Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu, s.37.

⁵⁸³ Bölgesel İstatistiklerin Toplanması, Geliştirilmesi, Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Analizlerinin Yapılması, Bölgesel Politikaların Çerçevesinin Belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine Uygun Karşılaştırılabilir İstatistikî Veri Tabanı Oluşturulması Amacıyla Ülke Çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasının Tanımlanmasına İlişkin Karar, *RG*. 22.09.2002, 24884, Bk: 2002/4720.

amacı, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulmasıdır.⁵⁸⁴ İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS) sistemine Türkiye’de göre üç düzeyde tanımlanmıştır. Buna göre, “Düzen 3” iller düzeyidir. Başka bir deyişle Türkiye’de Düzen III istatistiki bölge birimi sayısı 81’dir. "Düzen 2" komşu illerin gruplandırılması sonucu elde edilen 26 adet birimdir. "Düzen I", Düzen II’de tanımlanan 26 adet birin içinde yapılan gruplaştırmalarla oluşturulan toplam 12 birimden oluşmaktadır. Ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller, bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri dikkate alınarak "Düzen I" ve "Düzen II" olarak gruplandırılmışlardır.⁵⁸⁵

Türkiye’de üst bürokrasi de AB’nin en önemli politikası olan bölge politikasına uyum sağlamak için NUTS Düzen II düzeyindeki 26 bölgede, bölge kalkınma ajanslarının oluşturulması fikri tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmalar kamuda toplu bir reformun parçası olarak gündeme gelmiştir. Bu görüş, 58. Hükümetin 3 Ocak 2003 tarihli Acil Eylem Planı’nda “Bölgesel Kalkınma Ajansları Kurulacak” başlığı altında yer almıştır. Buna göre:

“Kaynakların merkezden dağılımı bugüne kadar bir yandan gereksiz ve verimsiz yatırımların yapılması yoluyla kaynak kullanımında israfa neden olurken, aynı zamanda bölgeler arasında ve iller arasında da gelişmişlik farklarının artmasına da yol açmıştır. Kaynakların yerinde ve daha etkin kullanılması, iller arası gelişmişlik farklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamak amacıyla AB İstatistikî Bölge Düzeyleri (NUTS) dikkate alınarak alt bölge düzeyinde yeni hizmet bölgeleri ve birimleri oluşturulacaktır. Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı politikalar merkezi yönetim tarafından, iller arası gelişmişlik farklarının giderilmesine yönelik çalışmalar ise hizmet bölgeleri tarafından yürütülecektir. Bu sistemde merkezden doğrudan yerel düzeyde küçük ölçekli projelere ödenek tahsis edilemeyecek, yerel ihtiyaçlara göre Bölgesel Kalkınma Ajansları yatırımları organize edecektir.”

Kalkınma ajansları, 25 Nisan 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarı Taslağı’nın “bölge kalkınma ajansları kurulması”na ilişkin 25.maddesinde yer almıştır.

“Ulusal kalkınma planı ile uyumlu olarak İBB-2 düzeyinde araştırma yapmak, katılımcı yöntemlerle gelişim stratejileri oluşturmak, iller arası koordinasyonu

⁵⁸⁴ m. 1.

⁵⁸⁵ m. 2.

sağlamak, kamu özel kesim sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini artırmak, bölgesel gelişimi hızlandırmak ve özel girişimciliği desteklemek amacıyla bölge kalkınma ajansları kurulur. Bölge kalkınma ajanslarının kuruluşu, görev ve faaliyetleri, merkezi yönetim ile ilişkileri kanun ile düzenlenir.”

Bu tasarı taslağındaki madde kamu yönetimi reformuna karşı toplumsal muhalefetin de etkisiyle daha sonra gündeme getirilememiştir.⁵⁸⁶ Bu tarihten sonra Ajansların ulusal düzeyde eşgüdümünden DPT sorumlu tutulmuştur. Bu ilk bakışta çelişkili gibi görünse de, ODA ülkelerinin deneyimiyle paralellik göstermektedir. TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’nda konu tartışılmış, ABGS ve DPT bürokratları AB fonlarını ve bu fonların gerektirdiği idari yapıları yönetecek birimlerin kurulması gerekliliğini bildirmişlerdir.

Türkiye’de AB ilişkileri çerçevesinde bölgeselleşme politikası ilk defa 1998 tarihli İlerleme Raporu’nda⁵⁸⁷ gündeme gelmiştir. Bu raporun temel sorunsalı, Türkiye’nin doğusu ile batısı arasındaki demografik, sosyo-ekonomik ve altyapı farklılıkları ile özellikle geri kalmış olan Doğu ve Güneydoğu bölgesinin sorunlarıdır. Geniş bölgesel farklılıkların kapatılması AB’ye uyum sürecinin önemli önceliklerden biri olarak tanımlanmıştır.⁵⁸⁸ Geri kalmışlığın önlenmesi için, Türkiye’nin 1960’lı yıllardan beri DPT aracılığıyla bölgede yapmış olduğu çalışmalar; özellikle de 1985-1990 yılları arasında bölgede yoğun bir biçimde gerçekleştirilen projeler yeterli görülmemektedir. Bunun yanında GAP’ın önemi teslim edilirken, Fırat ve Dicle’deki su yönetiminin Suriye ve Irak ile gerginlik ögesi olduğunun altı çizilmektedir.

1999 İlerleme Raporu’nda⁵⁸⁹ mevcut adaylar arasında bölgesel dengesizlik ve eşitsizlik sorununun en ciddi boyutlarda olduğu ülkenin Türkiye olduğu belirtilmektedir. ODA ülkelerine kıyasla, Türkiye’nin uzun yıllardan beri merkezi düzeyde bölgesel planlama çalışmaları yapmasının önemi belirtilirken; bölgesel dengesizliklerin giderilememiş olmasına dikkat çekilmektedir. Türkiye’nin üyelik perspektifi gereğince geri kalmış bölgelere yönelik politikalarını geliştirmesi önceliği

⁵⁸⁶ Birgül A. Güler, “Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?”, *Memleket Mevzuat*, Sayı: 8, Şubat 2006, s.25.

⁵⁸⁷ Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 1998 Düzenli Raporu, s.39.

⁵⁸⁸ *a.k.*, s.41.

⁵⁸⁹ Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu, s.41-42.

olduğu hatırlatılmakta; bu çerçevede merkezi yönetimin, mali kaynak, personel ve yönetsel usulleri iyileştirerek bölgelerde işlevsel yapılar kurulması gerektiği ortaya konmuştur.

1999 İlerleme Raporu'nun önemi, bölgeselleşme politikasının işlevsel yapılar aracılığıyla gerçekleşeceğini belirtmesinden kaynaklanmaktadır. Burada sözü edilen işlevsel yapıların DPT bünyesinde olacağı da, aslında 1998 İlerleme Raporu'ndaki DPT'nin tarihsel rolünün hatırlatıldığı kısım ile birlikte düşünüldüğünde açıktır. Bu da AB mantığı açısından çelişkili değildir. Çünkü AB'nin bölgeselleşme politikası Brüksel'den başlayıp merkezden yerel uzanan bir doğrultu izlemektedir.

2000 yılında Türkiye için AB katılım öncesi yardımı kaynaklarının eşgüdümüne yönelik mali bir fon programı kabul edilmiştir. 2000 İlerleme Raporu'nda⁵⁹⁰, Türkiye'de bölgeselleşme politikasının uygulanması için yapısal hazırlıkların tamamlanmadığı, NUTS sistemine geçilmediği ve yapısal fonlar için temel birim kabul edilen NUTS II düzeyinde bölgesel örgütlenmelere gerçekleştirilmediği belirtilmiştir.⁵⁹¹ Bunun yanında DPT'nin bölgesel kalkınmadaki rolüne değinilmiş, henüz bölge büroları ve yerel kalkınma birimlerinin mevcut olmadığına altı çizilmiştir. Altı çizilen bu noktalar Türkiye için yön gösterici politika metinleridir.

2001 İlerleme Raporu'nda⁵⁹² yapısal politikaların uygulanması için gereken yapıların kurulması gerekliliğinin altı çizilmiştir. Raporda idari açıdan Türkiye'nin, "hem merkezi düzeyde (DPT veya bölgesel politika konusunda özel sorumluluk verilecek bir birim aracılığıyla), hem bölgesel düzeyde (bölgesel kalkınma idarelerinin kurulması), bölgesel kalkınmanın idaresine yönelik yapılarını güçlendirmesi" gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca Avrupa Sosyal Fonuna yönelik işlevsel düzenlemelerin ve gerekli yapıların geliştirilmesine henüz başlanmadığının altı çizilmiştir.⁵⁹³

2002 İlerleme Raporu'nda⁵⁹⁴, istatistiki bölgelerin oluşturulmasına yönelik çalışmaların yapılmış olması önemsenmekte, bunun dışında yeni bir adım atılmamış

⁵⁹⁰ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu.

⁵⁹¹ *a.k.*, s.44-45.

⁵⁹² Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu, s.76.

⁵⁹³ Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu, s.76.

⁵⁹⁴ Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, Ankara, Ekim 2002, s. 96-97.

olması eleştirilmektedir. NUTS'un, bölgesel gelişme amaçlarına yönelik olarak ve özellikle NUTS II düzeyinde, bölgesel istatistikler, iller arası koordinasyon, bütünleşmiş bölgesel kalkınma planlarına hazırlık, kamu yatırımlarının bölgesel dağılımı ve bölgesel yardımların öncelikli alanlarının AB rekabet kuralları ile uyumlu şekilde tanımlanması amacıyla kullanılması gerektiği belirtilmiştir. Raporla, ayrıca, etkili ve modern bir bölgesel politikanın oluşturulmasına öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu kapsamda, 2003-2005 dönemine ilişkin olarak bütünleşmiş bölgesel kalkınma planlarını içeren ve kalkınmada öncelikli yörelere yönelik bir ulusal kalkınma planının NUTS II düzeyinde hazırlanması; Beş Yıllık Kalkınma Planının (2006-2010) müktesebatın gerektirdiği şekilde, Topluluk standartlarına uygun ve bölgesel içerikli olarak hazırlanmasına yönelik gerekli çalışmaların yapılması; bakanlıklar arası koordinasyonun ve planlamanın her aşamasında katılımcılığın sağlanması, bölgesel kalkınmayı, merkezi ve bölgesel düzeyde (NUTS II düzeyinde bölgesel kalkınma birimlerinin kurulması yoluyla) yürütecek olan idari yapıların güçlendirmesi; Güneydoğu Anadolu'daki bölgesel eşitsizliklerin ortadan kaldırılması; katılım öncesi yapısal fonların uygulanmasına hazırlanmak için idari kapasitesinin geliştirilmesi Rapor'un üzerinde durduğu konulardır.⁵⁹⁵

2003 İlerleme Raporu'nda⁵⁹⁶ ise, istatistiki bölge birimlerinin 2002 yıllarının Eylül ayında oluşturulmuş olmasından duyulan memnuniyet vurgulanmış, artık bölgesel kalkınmayı sağlayacak birimlerin oluşturulması gerekliliğinin altı çizilmiştir.

2003 İlerleme Raporu'nda, ayrıca, 2004-2006 dönemini kapsayacak olan Ulusal Kalkınma Planı'nın, 2003 yılı sonu itibarıyla DPT tarafından hazırlandığı bildirilmektedir.

“Kurumsal yapılanmalarla ilgili olarak ise, 2002 yılı sonlarında DPT içinde, diğer konuların yanı sıra, özellikle katılım öncesi bölgesel kalkınma programları konusunda çalışacak yeni bir daire kurulmuştur. Tam işlevsel Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasının belirsizliği nedeniyle, DPT tarafından bazı NUTS II bölgelerinde hizmet birlikleri oluşturulmuştur. Yerel girişimlerin sonucu olarak daha önceden kurulanlara ilaveten 2003 yılında 4 hizmet birliği daha oluşturulmuştur. Hizmet birliklerinin görevleri ve bu birliklere sağlanacak mali kaynak henüz belirlenmemiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği

⁵⁹⁵ a.k.

⁵⁹⁶ Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu, Ankara, Aralık 2003, s.100-101.

Genel Sekreterliği koordinasyonunda, DPT ve ilgili bakanlıkların katılımıyla oluşturulmuş bulunan çalışma grubu tarafından, bölgesel politika alanındaki AB müktesebatı dikkate alınarak, ilgili Türk mevzuatı sistematik olarak gözden geçirilmektedir. Bölgesel politikanın uygulanması amacıyla, merkezi ve bölgesel düzeyde yeterli kapasitenin oluşturulması gerekmektedir. Bölgesel düzeyde, hizmet birliklerinin Yapısal Fonları uygulayacak yapıları oluşturmaları mümkün görülmemektedir. İzleme, değerlendirme ve mali yönetim ve kontrol konularında kurumsal yapıların oluşturulması gerekmektedir.”

Görüldüğü üzere, raporda DPT'nin bölgeselleşme politikası için gerekli olan dönüşümü gerçekleştirdiği bunun yanında var olan hizmet birliklerinin yereli canlandırmak için bir araç olduğu, ancak fonları yönetecek kapasitede olmadığı belirtilmektedir. Hizmet birlikleri konusunda Rapor'un değerlendirmesi oldukça önemlidir. İleride de inceleneceği üzere, birlikler, yereli canlandırmak amacıyla kurulmuş olsalar da, bu yapı AB mantığı açısından işlevsel bir bölgeselleşme için yeterli görülmemektedir. Rapor'un önemseydiği nokta bölgeselleşme için gerekli olan ekonomik ve sektörel hareketliliğin iller ve Bakanlıklar düzeyinde eşgüdümlü bir şekilde sürdürülmesidir.

Rapor'un bu yaklaşımı, AB'nin bölgeselleşme stratejisinin çok aktörlü ve katmanlı bir yapıyı öngördüğü noktasıyla örtüşmektedir.

2004 İlerleme Raporu'nda⁵⁹⁷, bölgesel gelişme alanında yönetsel düzeyde reform talepleri ön plana çıkmaktadır. Bölgesel düzeyde örgütlenme açısından ilerleme kaydedilmemiş olması eleştirilmekte, buna karşılık dört hizmet birliğinin kurulması, Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın (2004-2006) hazırlanması çabaları övülmektedir. Bölge kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin yasa taslağının varlığına rağmen; Türkiye'nin müktesebata uyum yolunda attığı adımlar yeterli görülmemekte, bölgeselleşme politikasını uygulayacak kapasitenin merkez ve yerelde oluşturulması gerekliliğinin altı çizilmektedir.

2005 İlerleme Raporu'nda⁵⁹⁸ Türk kamu yönetiminde bölgeselleşme ve yerelleşme politikasının uygulanmasına yönelik hukuki altyapının düzenlendiği belirtilmektedir. Bu çerçevede, Türkiye'de bölgeselleşmenin, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Büyükşehir Belediye Yasası, Belediye Yasası, İl Özel İdaresi Yasası ile ilgili olduğu vurgusu yapılmakta; bu yasalarla birlikte yetki devrinin gerçekleşeceği

⁵⁹⁷ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu, s.113-114.

⁵⁹⁸ Türkiye 2005 İlerleme Raporu.

ve yerel demokrasinin canlanacağı iddia edilmektedir. Rapordan da anlaşıldığı üzere, AB'nin devlet reformunun parçaları içinde bölgeselleşmeye ilişkin bütünleşik bir yaklaşımı bulunmaktadır.

AB fonlarıyla yönetilen bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasından sorumlu temel kurum olan MFİB bölgesel programlarla ilgili tüm tedarik ve ihale konularından sorumlu tutulmakta; ancak Kurumun kapasitesinin yetersizliğinin altı çizilmektedir. Bunun yanında DPT'nin planlama ve eşgüdüm işlevine odaklanan bir yapıya dönüşmesinin; sektörel stratejileri belirleyerek, uygulama ve denetleme işlerini bölgesel yapılara veya bakanlıklara devretmesi gerektiği de belirtilmektedir.

“Devlet Planlama Teşkilatı'nın salt planlamayla bağlantılı görev yönergesi ve koordinasyon işlevine odaklanmasını teminen, Türkiye, sektörel strateji, uygulama ve denetleme bağlamındaki sorumlulukları, sektörel Bakanlıklara ve bölgesel yapılanmalara devretmeyi değerlendirebilir. Daimi yapılanmalar ve bu bağlamda Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması ile bunlara kurumsal nitelik kazandırmaya yönelik desteğin sağlanması, bölgesel düzeydeki idari kapasite eksikliğinin giderilmesinde önemli mesafe kat edilmesini sağlayabilir.”

2005 Raporu'nda DPT'nin yapısına yönelik değişim önerisi, ODA ülkelerinde bölgesel gelişme için kurulan yapılarla büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Bu ülkelerde, politika belirleyici olan merkezi birim, ya bir bakanlık şeklinde ya da bir idari otorite şeklinde örgütlenmektedir. Bu yapılara bağlı, ajans veya bölge yönetimi şeklinde örgütlenmiş yerel yapılar, uygulama ve denetleme işlevlerini yürütmektedir. Ancak ODA ülkelerinden farklı olarak, AB'nin DPT'nin yapısı ile ilgili sorunu kurumun tarihsel birikiminin güçlülüğüdür. Bu da var olan yapının değiştirilmesinin zorluğunu ortaya koymaktadır.

Son olarak 2005 İlerleme Raporu'nda yine bölge kalkınma ajanslarını kurulması gerekliliğinin altını çizmektedir.

Türkiye'de kalkınma ajanslarının kurulmasının dönüm noktası olarak **2004 tarihli Finansman Zaptı** gösterilebilir. Zapt, 2004'te Ankara'da Türkiye ile AB arasında imzalanmış ve 31 Ekim 2005'te Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmıştır.⁵⁹⁹

⁵⁹⁹ RG: 17.11.2005, 25996.

Zaptın eki dikkatle incelendiğinde kalkınma ajanslarının kuruluşunun nedeni net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Bu ekte, Katılım Öncesi Mali Yardım kapsamında, 2004 yılı Türkiye Ulusal Programı'nın Ekonomik ve Sosyal Uyum başlığı altında, TR 0405.01 no'lu ÖUKP Uygulanmasının Desteklenmesi projesinin hazırlandığı hatırlatılmakta ve bu projenin uygulanabilmesi için merkezi, bölgesel ve yerel yönetimlerde kapasite oluşturulacağı belirtilmektedir. Bu başlık altında ayrı bir paragrafta yazılan şu cümle Türkiye'de kalkınma ajanslarının kurulması yönünde zorlama olduğunu açıkça göstermektedir.

“Bölgesel Kalkınma Ajanslarına ilişkin kanunun kabulünden önce hiçbir sözleşme imzalanmayacaktır.”⁶⁰⁰

Kalkınma ajanslarının AB'ye uyum için kurulduğu böylelikle net bir biçimde belirlenmiştir. Bu tarihten kısa bir süre sonra da, 2006 yılının başında kalkınma ajansları kurulmuştur.

2006 İlerleme Raporu'nda⁶⁰¹ kalkınma ajansları yasasının yürürlüğe girdiği belirtilmekte, ancak istatistiki bölge birimlerinin kullanım ve farkındalık düzeyinin halen istenilen düzeyde olmadığı eleştirilmektedir.

Bölgeselleşme politikasının, kalkınma ajansları ile birlikte daha net ve cesur bir biçimde ifade edildiği anlaşılmaktadır. 2006 Raporu bu anlamda diğer raporlardan ayrılmaktadır.

“Amaç 26 NUTS II bölgesinde kalkınma ajansı kurmaktır, ancak bunların kanun hükmünde kararnameyle kurulmaları birkaç yıla yayılabilecektir. Bu ajansların temel amacı bölgesel kalkınmayı hızlandırmak, özel ve kamu kesimleri arasında işbirliğini geliştirmek ve bölgeler arası kalkınmışlık dengesizliklerinin azaltılmasını sağlamaktır. Kalkınma ajansları kısmen ulusal bütçeden ayrılacak payla, kısmen de İl Özel İdareleri (yerel makamlar) ve belediyeler tarafından finanse edilecektir. Kalkınma ajanslarının ayrıca, daha fakir olan bölgelerde gerçekçi olmamakla birlikte, işletme gelirleri elde etmeleri de beklenmektedir. Kalkınma ajanslarının rolü ve işlevleri bir miktar kaygı uyandırmaktadır.”⁶⁰²

Geri kalmış bölgelerde ajansların işletme geliri beklentilerini gerçekçi bulmayan Rapor, kalkınma ajanslarının işleyişlerinin önemli ipuçlarını ortaya koymaktadır. Buradan kalkınma ajanslarının kurulmasının gelişmiş bölgelerden başlayacağı anlaşılmaktadır. Gerçekten de bu türden bir yapının bölgeselleşmeye yol açabilmesi ancak yapının gelişmiş bölgelerden başlamasıyla gerçekleşebilir.

⁶⁰⁰ RG: 17.11.2005, 25996, Finansman Zaptı Eki, s.16.

⁶⁰¹ Türkiye 2006 İlerleme Raporu, s. 55-56.

⁶⁰² Türkiye 2006 İlerleme Raporu, s. 55-56.

2006 Raporu, bölgeselleşmenin yönetsel kapasitesi konusunda ise, MFİB'nin yapısının yetersiz olduğunu, DPT'nin karar vermedeki yetkilerinin sınırlı kaldığını, bakanlıkların bölgesel politikalarla ilgili sınırlı sorumluluklarının da sınırlı olduğunu belirtmiştir. Ayrıca hizmet birliklerinin geleceğinin de nasıl olacağı Rapor'da belirlenmektedir. Burada, AB destekli bölgesel kalkınma programları ile başlatılan, tüm bölgelerde kurulan hizmet birliklerinden faaliyetlerinin kalkınma ajansları tarafından devralınacağı belirtilmektedir.⁶⁰³

2007 yılı İlerleme Raporu'nda⁶⁰⁴, kalkınma ajanlarına karşı olan toplumsal muhalefet ile yasanın, "toprak bütünlüğünün" bozulacağı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne götürülmesi eleştirilmektedir. Ayrıca, İzmir ve Adana'da kurulan iki ajansın faaliyetlerinin bu yüzden askıya alındığına dikkat çekilmektedir.

Raporda, IPA geçiş döneminde, satın alma ve ihale açma, sözleşme yapma, yapısal bileşenlerin uygulamasına ilişkin mali yönetim gibi görevler üstlenecek olan MFİB statüsüne dair mevzuatı kabul ettiği memnuniyetle belirtilmiştir. Ayrıca, Maliye Bakanlığı 2007 bütçesinde, farklı AB projeleri arasında finans transferine ilişkin esneklik getirildiği bilgisi Rapor'da yer almaktadır.

IPA mali aracının yapısal bileşenlerinden olan bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi için Türkiye'de bazı yapıların belirlendiği ortaya konulmuştur.

"Stratejik Uyum Belgesinin (SCF) hazırlanmasından sorumlu olan programlar ve stratejiler arasında eşgüdümü sağlayan DPT'nin stratejik koordinatör olarak görevlendirilmesini de kapsamaktadır. Bu, ayrıca, planlanan IPA Ulaştırma, Çevre, Bölgesel Rekabet ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme operasyonel programları için uygulayıcı yapıların (prensipite, gelecekte Yapısal Fonlar ve Uyum Fonları altındaki yönetim makamları) belirlenmesini de kapsamaktadır."⁶⁰⁵

Rapor'da dikkat çeken bir başka nokta DPT'nin Bakanlıklararası çalışma gruplarını kurmuş ve koordine etmiş olmakla birlikte, bölgesel kalkınma için Bakanlıklararası Komite gibi bir resmi mekanizma kurulmamış olması eleştirisidir.⁶⁰⁶

⁶⁰³ a.k., s. 55.

⁶⁰⁴ Türkiye 2007 İlerleme Raporu, s.57-58.

⁶⁰⁵ Türkiye 2007 İlerleme Raporu, s.57.

⁶⁰⁶ a.k., s.57.

2008 Yılı İlerleme Raporu⁶⁰⁷ Anayasa Mahkemesi'nin kararını olumlu karşılanmaktadır.⁶⁰⁸ Mahkeme verdiği kararla kalkınma ajanslarının önünün açılmasını sağlamıştır. Rapor'da IPA konusunda Yetkili Akreditasyon Görevlisi ve Denetleme Makamı'nın 2007 Kasım ayında atandığı ve IPA Çerçeve Antlaşması 2008 Temmuz ayında imzalandığı belirtilmektedir.⁶⁰⁹

Rapor, bölgeselleşmenin hukuki düzeyde gerçekleştiğinin ve IPA III ve IV'üncü bileşenlerin uygulanmasına yönelik uygulama yapılarının oluşturulması ve 4 operasyonel programın kabul edilmesinde ilerleme olduğunu belirtmektedir. Belirlenmiş Bakanlıkların uygulama birimlerinin görevlerini etkin biçimde üstlenebilmelerini sağlayarak, merkezi idare düzeyinde idari kapasitenin iyileştirilmesine; bölgesel düzeyde ise gerekli yapıların ve idari kapasitenin inşa edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Hem merkezi hem bölgesel düzeyde Bakanlıklar arasındaki sorumluluk dağılımının incelenmesi ve yerel/bölgesel idareler ile paydaşların daha güçlü katılımı da dahil olmak üzere, sahiplenme ve mali sorumluluk konularında iyileşme gerekmektedir.

Raporun bölgesel gelişme kısmı; "Genel itibarıyla, Türkiye'nin bu fasıldaki müktesebatla uyumu çok gelişmiş değildir." gibi muğlak bir ifadeyle son bulmaktadır. Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere, AB, Türkiye'deki yerelleşme ve bölgeselleşme perspektifini yeterli görmemektedir.

⁶⁰⁷ Türkiye 2008 İlerleme Raporu, s.65-67.

⁶⁰⁸ *a.k.*, s.66.

⁶⁰⁹ "Kurumsal çerçeve konusunda, bazı sınırlı ilerlemeler kaydedilmiştir. DPT Yapısal ve Uyum Fonlarının öncüsü olan yeni Katılım-öncesi Araç (IPA) bağlamında bölgesel politikalarda eşgüdüm rolü oynamaya başlamıştır. III'üncü bileşendeki –Bölgesel Kalkınma – üç operasyonel program ve IV'üncü bileşen altındaki İnsan Kaynaklarını Geliştirme operasyonel programı için Uygulama Birimleri (gelecekteki idare makamları) belirlenmiştir. 2010'a kadar sürecektir. Geçiş döneminde, Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB), III ve IV'üncü bileşenler bağlamında ihale açma, sözleşme yapma, ödeme yapma, muhasebe ve finansal rapor verme konusundaki yürütme makamı olarak kullanılacaktır. 2007 yılında, Uygulama Birimleri ile MFİB arasındaki görev paylaşımını tespit etmek üzere, bir İşbirliği Antlaşması hazırlanmıştır. Bugüne kadar, eşgüdüm görevi için, bir Bakanlıklar arası bölgesel kalkınma komitesi gibi, herhangi bir resmi mekanizma tesis edilmemiştir. IPA fonlarının bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi bileşenleri altında, merkezi olmayan yönetimine yönelik hazırlıklar kayda değer biçimde gecikmiştir. Anılan programların Türk makamlarınca kabul edilmesinden bu yana bir yıl geçmiş, ancak uygulama başlamamıştır. Türkiye, gelecekte Yapısal ve Uyum fonlarına yönelik, uygulama sistemlerinin hazırlıklarına henüz başlamamıştır. Bu alandaki hazırlıklar yavaş ilerlemektedir." *a.k.*

2009 İlerleme Raporu ise⁶¹⁰ IPA sistemi içinde programların başlatılmasını, yerel aktörlerin sürece katılımını, kalkınma ajanslarının çalışmalarına devam etmesini memnuniyetle karşılamaktadır. Buna karşılık, bölgesel kalkınma anlamında yönetsel kapasitenin zayıflığının Müktesebat'ın bu faslı için halen yeterli görülmediğini vurgulamaktadır.

B. Ajanslar ve DPT: Kurumsal Kapasite İnşası

DPT, BKA'lar ile ilgili her türlü süreçte başrolü oynamaktadır. Bu anlamda, DPT çıkarılan ikincil mevzuat ve hazırlanan rehberler⁶¹¹, bilgilendirme toplantıları, eğitim seminerleri aracılığıyla BKA'ların öğrenme sürecini yönetmektedir. Bir başka deyişle, BKA'ların kurumsal kapasiteleri DPT, merkezi yönetim eliyle, arttırılmaktadır. Bu süreçte eşleştirme mekanizmalarının (twinning) rolü temeldir.

DPT ile İtalyan Ekonomik Kalkınma Bakanlığı arasında 2005-2008 yılları arasında İtalyan deneyimi ışığında AB bölge politikası ilkelerine uygun bir bölge politikası geliştirmek amacıyla iki eşleştirme projesi gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki Mayıs 2005-Ocak 2007⁶¹², ikincisi ise Şubat 2007-Haziran 2008 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.⁶¹³ 1998 yılında kurulmuş olan İtalya Ekonomi Bakanlığı'nın Kalkınma ve Uyum Politikaları Bölümü, İtalyan Anayasasının 119. maddesine dayanarak bölgesel ekonomik kalkınma konusunda tedbirler almak ve bölgelerarası dengesizliği giderici programlar uygulamakla görevlendirilmiştir. Bu birim ayrıca, İtalyan bölgesel politikasının da uygulayıcısı ve AB yapısal fonlarının eşgüdümleyicisi konumundadır.

İtalya Ekonomi Bakanlığı Kalkınma ve Uyum Politikaları Bölümü ile yapılan ilk proje, DPT BGYUGM'nin kurumsal ve yönetsel kapasitesini arttırmaya yönelik olarak gerçekleşmiştir. İkinci projenin amacı AB bölge politikası açısından bölge kalkınması yaklaşımını bölgelere yaymak ve kalkınma ajanslarının yönetim yapılarının işlevselleştirilmesini sağlamak olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda ilk

⁶¹⁰ 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, s.67-68.

⁶¹¹ Örneğin bu anlamda en son çıkarılan rehber b.kz: DPT, *Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Klavuzu*, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2009.

⁶¹² Proje No. TR03SPP01, *Support to the State Planning Organisation General Directorate for Regional Development and Structural Adjustment for strengthening institutional and administrative capacity*.

⁶¹³ DPT, Ministero dello Sviluppo Economico, *Italy-Turkey Bilateral Cooperation Project on Regional Policies*, "Introduction", s.1.

kalkınma ajansları olan Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları'nın çalışma ilkeleri, işlevleri ve DPT ile ilişkileri üzerine odaklanılmıştır. Proje kapsamında İtalyan Emilia-Romagna⁶¹⁴ ve Puglia Bölgeleri⁶¹⁵ ve bu bölgelerin kalkınma ajansları olan ERVET⁶¹⁶ ve Sviluppo Italia⁶¹⁷ Puglia'dan uzmanlarla birlikte çalışılmıştır.

İtalya ile yapılan *işbirliği (cooperation)* özellikle, Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları'nın kurumsal kapasitelerinin artırılması; DPT personeline kurumsal ve eğitim desteklerinin sağlanması ve bölge kalkınması konusunda kamu yatırımlarını çekmek için yaklaşımların geliştirilmesi olmak üzere üç nokta üzerinde yoğunlaşmıştır.

Bu kapsamda, Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları'nın personeli çeşitli eğitimlerden geçirilmiş, konuyla ilgili el kitapları, kitaplar ve rehberler kullanılmıştır. Personelin eğitiminde, ajansın işlevleri, insan kaynakları biriminin örgütlenmesi ve iletişim stratejileri üzerinde durulduğu belirtilmiştir. Ayrıca, personele yerel düzeyde projelerin seçimi konusunda “etkili” yöntemler aktarılmıştır. Ajans personelinin yanında DPT BGYUGM'nin uzmanları da konularıyla ilgili eğitimlerden geçirilmiştir. Ajans personeline ve DPT uzmanlarına yönelik bu eğitimler sonucunda bir el kitabı ortaya çıkmıştır.⁶¹⁸ El kitabı incelendiğinde DPT ve ajansların çalışma prensiplerine yönelik eğitim malzemeleri, insan kaynaklarının geliştirilmesi konusundaki öneriler, performans yönetimi, iletişim stratejileri, tek durak ofislerinin çalışma ilkeleri vb. konularda farklı İtalyan uzmanların DPT uzmanları ile birlikte bu el kitabını kaleme aldıkları görülmektedir.⁶¹⁹ İlgili eğitimler ve çalışma ziyaretleri İtalya'da gerçekleştirilmiştir.

Türkiye tarafından bölgesel kalkınma konusunda gerçekleştirilen AB eşleştirme projesi için ortak ülke İtalya seçilmiştir. Bu seçimin nedenlerine ilişkin, daha öncede belirtildiği gibi, DPT uzmanlarının açıklaması insani ilişkiler bağlamında olmuştur.

⁶¹⁴ Emilia Romagna, <http://www.regione.emilia-romagna.it> (9.9.2009).

⁶¹⁵ Puglia, <http://www.regione.puglia.it> (9.9.2009).

⁶¹⁶ ERVET, <http://www.ervet.it> (9.9.2009). Ayrıca genel olarak BKA'lar, ülke örnekleri ve bu örnekler arasında ERVET ile ilgili bilgi için bkz: Serap Kayasü, Melih Pınarcıoğlu, Suna Senem Yaşar, Sencer Dere, *Yerel ve Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2003-08, İstanbul, 2003, s.64-68.

⁶¹⁷ SI, <http://www.sviluppoitalia.it> (9.9.2009).

⁶¹⁸ Italy-Turkey Bilateral Cooperation Project, Toolbox.

⁶¹⁹ Bu uzmanlardan bazıları şunlardır: Ruggero Tabossi, Giorgio Casoni, Paolo Caputo, Carlo Amati, Donato Pailacchini.

Her ne şekilde değerlendirilirse değerlendirilsin, İtalya seçimi Türkiye açısından kritiktir. Bu seçimin önemi İtalyan bölgeselleşmesinin Avrupa içindeki özel konumudur. 1861’de birliğini sağlayan İtalya, dönemin model ihraç eden ülkesi olan Fransa’dan etkilenmiştir.⁶²⁰ İtalya’da, 1947 yılında monarşinin kaldırılması ve hemen izleyen yıl kabul edilen Anayasa ile Cumhuriyet rejimine geçilmiştir. 1948 Anayasası’nın en önemli yeniliği özerk bölgelerin oluşturulması olmuştur. Ancak İtalyan yönetiminin temel değişimi 1970’li yılların ortalarından itibaren gerçekleşmiştir. Buna göre önce bazı bölgeler özerkliğe kavuşturulmuş daha sonra da bu özerklik diğer bölgelere genişletilmiştir.⁶²¹

1948 Anayasası, İtalya’yı bölgelere, illere ve bucaklara ayırmaktadır. Bölgeler Anayasa ile belirlenmiş esaslara göre özel yetki ve görevlere sahip olup, özerk kuruluşlar halinde teşkilatlandırılmıştır. Sicilya, Sardunya, Trentino-Alto Adice, Friuli, Venedik, Culia ve Valla Dosta bölgelerine Anayasa kanunları ile kabul edilen özel statülere göre özel özerklik ve şartları tanınmıştır. İtalya’da 1948 Anayasası ile bölgeler, ulusal yarar ve diğer bölgelerinki ile çatışmamak kaydıyla devletin ana ilkeleri çerçevesinde belli başlı konular için yasa yapma yetkisine sahiptir. Bölgeler, bölge meclisi, yönetim kurulu ve yönetim kurulu başkanı’ndan oluşmaktadır. Buna göre, Bölge Meclisi, bölgeye tanınmış olan yasama ve düzenleme yetkilerini kullanır. Bölgelerin yürütme organı, yönetim kurulu, yönetim kurulunun başkanı ise kanunları bölgede uygulayan, merkezi yönetimin talimatlarına uyarak bölgeye devlet tarafından yönetim görevlerine bakandır.

İtalya, tarihsel olarak bölgesel eşitsizliklerin derin olduğu Avrupa ülkelerinden birisidir. 1970’li yıllara kadar dış göç veren, bu tarihten sonra da ülke içinde güneyden kuzeye doğru göç yaşayan bir ülkedir. Bu bağlamda Türkiye ile benzerlik gösteren pek çok yönü vardır. Ancak İtalya içinde dilsel herhangi bir farklılık da yoktur.

2001 İtalyan Anayasası’nda yapılan değişiklikler, bölgelere ilişkin var olan mirası daha da ileri götürmüştür. Tabossi İtalya için “bölgeler birliği” tanımını

⁶²⁰ Michel Fromont, *Droit administratif des États européens*, s.27.

⁶²¹ 1970’li yıllarda İtalyan kamu yönetimindeki ikinci önemli değişim kamu personelinin istihdam biçiminin sözleşmeli statüye geçirilmesidir (1968-1970). 1993’de de sözleşmeli personelin özel hukuk hükümlerine göre çalışmasına ilişkin değişik yapılmıştır. Michel Fromont, *Droit administratif des États européens*, s.28-29.

yapmaktadır. Bölgeler birliği ile Türkiye'nin eşleştirilmesi üzerinde daha ayrıntılı çalışılması gereken bir konudur.

C. Tek Adımda Yatırım Büroları

Tek durak ofisleri (one stop shop), olarak bilinen ancak Türk mevzuatına Tek Adımda Yatırım Büroları olarak giren yapı kalkınma ajanslarının tamamlayıcısıdır.

Yabancı yatırımcıyı çekme amacıyla kurulan tek durak ofislerin (TDO) tarihçesine kısaca bakıldığında nüvelerinin 1960'larda Singapur'da, 1970'lerde ABD'de olduğu bilinmektedir. 1980'lerde devlet öncülüğünde Amerikan Ulusal Kalkınma Ajansı'nın (USAID) desteğiyle kurulduğu bilinmektedir. Örneğin, 2005 yılında Moldova'da USAID'in teknik yardımıyla beş adet tek durak ofis açıldığı görülmektedir.⁶²²

Tek durak ofisler, tek erişim merkez, Tek pencere, hizmet merkezi, bilgi kulübesi vb isimlerle ortaya çıkan yapı, EURADA'nın tanımıyla KOBİ'lere destek sağlayan mekanizmalardan biridir. "Tek Durak ofisler; yeni işe başlamlar için gerekli bütün idari gereklilikleri gerçekleştiren, tavsiyelerde bulunan, finansal araçlar bulan veya işletmelere bulmalarında yardımcı olan yardım merkezleridir."⁶²³

TDO'lar yatırımcıların devlet ile olan ilişkilerini düzenlemek amacıyla; yatırımcıların bilgi alma ve işlem maliyetlerini azaltmaya dönük çalışan yatırımcının önündeki yönetsel engelleri hızlı biçimde kaldıran bir araç görünümündedir.

TDO'lar yatırımcılara bazı temel bilgilere ya kolay ulaşabilmelerini sağlayacak mekanizmaları göstermekte, ya da onlara genel düzeyde hazırladıkları rehberlerle yardımcı olmaktadır. EURADA'nın değerlendirmesine göre, TDO'ların başarılı olabilmesinin temel ölçütü, bunların tüm faaliyetlerinin tek bir merkezden sağlanması olarak gösterilmektedir.⁶²⁴ Ofislerin çalışma prensibi genelde yukarıdan aşağıyadır.

Ülke deneyimleri üzerinden TDO'lara bakıldığında ise, İtalya'da 1999'da Ekonomi Bakanlığı bünyesinde kurulan *Svillupo Italia* (SI) adlı ekonomik kalkınma

⁶²² USAID, http://www.usaid.gov/stories/moldova/ss_mo_service.pdf (8.8.2009).

⁶²³ EURADA, *Regional Development Tools*, 2007'den aktaran Muhammet Hartavi, Rahim Küçüktaş, *Tek Durak Ofisler*, DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, Temmuz 2007, s.15.

⁶²⁴ *a.k.*, s.17.

ve destek ajansının kurulduğu görülmektedir. SI, yeni kurulan işletmelere, teknik destek, mali yönlendirme ve uzman temini için eğitim desteği sağlamaktadır.⁶²⁵ İtalya'da 2001 yılında Anayasa Değişiklikleriyle yerel yönetimler güçlendirilmiş, yatırım ve harcama alanlarında özerklikler verilmiştir. Yönetmelikler de bölgesel hükümetlere bağlı, merkezi bakanlıklar gibi bölgesel bakanlıklar (assessorato) bulunmaktadır. Bölgesel yönetimler tarafından hukuki düzenlemeleri yapılan TDO'lar illerde bulunan belediyelerin içinde bir birim olarak karşımıza çıkmaktadır. Her belediye kendi içinde bir TDO kurma zorunluluğundadır. Ofislerin eşgüdümünden iller, hukuki düzenleme ve standartlaşmasından da bölgeler sorumludur.⁶²⁶

İngiltere'de ise Great Western Enterprise gibi kalkınma ajansları içlerinde TDO'lar oluşturmuştur. 2000 yılında Small Business Service adı altında merkeze bağlı tek bir yapı kurulmuştur.⁶²⁷

Türkiye'de TDO'ların kuruluş adımları ise 2000'li yılların başında gerçekleşmiştir. Dünya Bankası'nın Yabancı Yatırım Danışma Hizmeti (Foreign Investment Advisory Service - FIAS) Haziran 2001'de *Yatırımda İdari Engeller* başlıklı raporunun üzerine Kasım 2001'de Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı yayınlanmıştır. Programın uygulama esaslarına uygun olarak 2002 yılının Mart ayında Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) çalışmalarına başlamıştır.⁶²⁸ FIAS, Türkiye'de iş yaşamının merkeziyetçi, katı bürokratik, karmaşık, uzun onay ve tarama sistemi gibi nedenlerle sorunlar yaşadığını iddia etmektedir.

YOİKK sektörel lisanslar, çevre koruma, maden şirket kuruluşu, arazi edinimi, arsa geliştirme, yabancı uzman ve personel istihdamı gibi konularda ruhsat ve izinler üzerine çalışmalarına başlamıştır. Bu kapsamda pek çok birimi ilgilendiren ve pek çok politikayı kesen bir alan ortaya çıkmıştır. Yatırımcının önündeki engelleri kaldırmak amacıyla, 2003 yılının sonundan itibaren Türk Ticaret Kanunu'nda, Vergi Usul Kanunu'nda, İş Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştır. İş kaydı konusunda

⁶²⁵ Muhammet Hartavi, Rahim Küçüktaş, *Tek Durak Ofisler*, DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, Temmuz 2007, s.22.

⁶²⁶ Muhammet Hartavi, Rahim Küçüktaş, *a.g.e.*, s.22-23.

⁶²⁷ *a.k.*, s.26.

⁶²⁸ *a.k.*, s.28.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın yetkisi Ticaret Odalarındaki ticaret sicil ofislerine devredilmiştir.⁶²⁹

Yerel yönetimler reformu kapsamında ise, yeni yasalara paralel olarak Yeni İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesi ve Tesis ve İşletme Ruhsatları gibi ikincil düzenlemeler gibi özel sektörün karşı karşıya kaldığı yönetsel usulleri azaltma amacıyla pek çok usulde değişiklik yapmıştır.

Bu gelişmelerle, 5449 sayılı yasanın 15. maddesine göre TDO'lar, "bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan" bir yapı ile oluşturulmuştur. TDO'ların Yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumlu olduğu ve yatırımcılara sunduğu hizmetlerin tamamen ücretsiz olduğu da ilgili maddede belirtilmiştir.

Kısaca NUTS II düzeyindeki kalkınma ajanslarına, NUTS III düzeyindeki 81 ildeki TDO'lar eşlik edeceği belirlenmiştir. Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri ise şu şekilde tanımlanmıştır:

- a) Bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde, ilgili mevzuatta bir süre belirtilmemişse öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek.
- b) İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek.
- c) Başvurular hakkında ön inceleme yapmak.
- d) 4 üncü madde uyarınca çıkarılacak olan düzenlemelerde belirtilen işlemleri yapmak.
- e) İş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermek."⁶³⁰

Hartavi ve Küçüktaş'a göre, Türkiye'deki tek durak ofisleri sisteminin temel problemi başvuruları alma ve işleme koyma sorumluluğunu diğer bazı otoritelerden almasıdır. TDO'lar benzeri bir yapının Organize Sanayi Bölgeleri'nde olduğu, işletme ruhsatı verme yetkisinin olduğu bilinmektedir. TDO'lar ile OSB'ler arasında yetki çakışması olmaması için TDO'ların ilk planda sınırlı ancak zamanla genişleyen bir işleve sahip olacağı belirtilmiştir.⁶³¹

⁶²⁹ *a.k.*, s.29.

⁶³⁰ 5449 sayılı yasa (m.16).

⁶³¹ Muhammet Hartavi, Rahim Küçüktaş, *a.g.e.*, s.30-31.

TDO'ların, Kalkınma Ajansları, Başbakanlık Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, KOBİ'lere yönelik KOSGEB gibi ajanslarla ilişkisi henüz net bir biçimde tanımlı değildir. Buradaki önemli nokta Başbakanlık Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'nın yerelde TDO'lar ile birlikte çalışacağıdır.

TDO'lar konusunda belirsizlikler sürerken, bazı illerde TDO'lar çalışmalarına başlamıştır. Samsun, Van, Gaziantep, Aksaray, Yozgat'ta ilgili Valilikler içinde farklı isimlerde TDO'lar açılmıştır. Aksaray, Gaziantep ve Yozgat'taki ofislerde Valilik personeli görevlendirilmiştir. Samsun ve Van TDO'ları ise Valilik yönergesiyle kurulmuştur. Bunlara Valilik tarafından yer gösterilmiş ve ayrı personel istihdam etmişlerdir. Bunlardaki uygulamalar henüz yasal bir zemine kavuşturulmamış olduğundan buralara yapılan başvurular ve alınan izinler Valilik emirleri ile kullanılarak hazırlanmaktadır.⁶³²

27 Ocak 2007 tarihinde kurulan Samsun Valiliği Yatırım Koordinasyon Merkezi, yerli ve yabancı yatırımcıyı çekmek ve girişimciliği geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Samsun Valiliği Yatırım Koordinasyon Merkezinin Kuruluş ve Çalışması Hakkında Yönergesinde "yatırımcıların işlemlerini tek elden yürütmeleri amacıyla kurulan ve örneklerine birçok ülkede rastlanan" bu yapıların 5449 ve 5523 sayılı yasaların ilgili maddelerine dayanarak kurulduğu belirtilmiştir.⁶³³

3 Haziran 2008 tarih ve 26895 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2008/10 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile tüm illerde *Tek Adımda Yatırım Büroları'nın* kurulması öngörülmüştür. Bu doğrultuda Yatırım Koordinasyon Merkezinin adı 21 Temmuz.2008 tarihli Valilik Oluru ile 'Samsun Tek Adımda Yatırım Bürosu' olarak değiştirilmiştir.⁶³⁴

Benzer biçimde Van Valiliği bünyesinde oluşturulan Tek Adımda Yatırım Bürosu (VANTAY) Yönergesine göre, VANTAY, Van ilinde; eğitim, sağlık, kültür ve turizm, spor, imalat, enerji, madencilik, tarımsal sanayi, ulaştırma, hayvancılık ve

⁶³² Muhammet Hartavi, Rahim Küçüktaş, *Tek Durak Ofisler*, DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, Temmuz 2007, s.32.

⁶³³ T.C. Samsun Valiliği Yatırım Koordinasyon Merkezinin Kuruluş ve Çalışması Hakkında Yönerge, M.5.

⁶³⁴ Samsun Valiliği Kalkınma Ofisi, <http://www.samsunkalkinma.gov.tr/kalkinmaofisi.asp>, (8.8.2009).

hizmet sektörlerinde yatırım yapmak isteyen girişimcilere kolaylıklar sağlamaktadır.⁶³⁵

Ç. Ajansların Kurulmasının Hukuki Süreci ve Anayasa Mahkemesi'nin Rolü

2008 İlerleme Raporu'nda Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararı'nın kalkınma ajanslarının önünün açılması anlamında doğurduğu memnuniyet belirtilmiştir. Burada kısaca, Mahkeme'nin kararı ve devlet reformunda Mahkeme'nin oynadığı rol değerlendirilecektir.

Anamuhalefet partisi tarafından Mart 2006 tarihinde Anayasa Mahkemesi'ne açılan davada 5449 sayılı yasanın bazı hükümlerinin iptali istenmiştir.⁶³⁶

Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB), Temmuz 2006'da, Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu kararı⁶³⁷ ve Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in bazı maddelerinin iptali istemiyle Danıştay'a yürütmeyi durdurma davası açmıştır. Danıştay, 30 Ocak 2007'deki kararına göre TMMOB'un talebini haklı bulunmuştur.⁶³⁸ Buna göre, Danıştay, 5449 sayılı yasanın 3, 8 ve geçici 2. maddelerinin Anayasanın başlangıç kısmına, 2., 11., 123., 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğuna hükmederek bu maddelerin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Danıştay, bu aykırılık nedeniyle, yasaya göre düzenleme yapan Bakanlar Kurulu Kararı'nın da hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşmıştır.⁶³⁹ Böylelikle, Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu kararının Anayasa Mahkemesi tarafından karar verilinceye kadar ve Anayasa Mahkemesi tarafından 5 ay içinde karar verilmemesi halinde yeniden karar

⁶³⁵ T.C. Van Valiliği Tek Adımda Yatırım Bürosu (VANTAY) Yönergesi, M.2; Büronun amacı internet sitesinde tanımlanmıştır: "İlimize yatırım yapmak isteyen değerli iş adamlarımızın şikâyetçi oldukları bürokratik sorunlara çözüm bulmaktır. Bu amaçla ilimize yatırım yapmak isteyen vatandaşlarımız bize başvurdukları takdirde kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşlarından almaları gereken izin, ruhsat v.s. işlemlerinde yardımcı oluyoruz. Bu sayede sizler hem kurum kurum dolaşmaktan kurtuluyorsunuz hem de yorulmadan sadece büromuzla muhatap olarak işlemlerinizi daha kısa sürede sonuca ulaştırıyorsunuz." VANTAY, <http://www.van.gov.tr/vantay/vantay.php> (8.8.2009).

⁶³⁶ TBMM Üyeleri Ali Topuz, Haluk Koç ile birlikte 131 milletvekili iptal davasını açmıştır. (E. 2006/61)

⁶³⁷ Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, 2006/10550.

⁶³⁸ Danıştay, 10.D. E. 2006/5588.

⁶³⁹ Danıştay, 10.D. E. 2006/6670, 14.3.2007.

verilmek üzere yürütülmesinin durdurulmasına 14 Temmuz 2007 tarihinde oybirliği ile karar verilmiştir.⁶⁴⁰

Danıştay kararına göre, kalkınma ajansları Türkiye'nin idari yapısında olmayan bir idari teşkilatlanmayı öngörmektedir.

“Anayasa’da, tekil devlet modelinin yönetsel örgütlenmedeki temel ilkeleri, “merkezden yönetim”, “yerinden yönetim” ve bunları tamamlayan “idarenin bütünlüğü” olarak belirlenmiş, “bölgesel yönetim” öngörülmemiştir.”,

“Anayasaya göre, birden çok ili içine alacak ve merkezi idare teşkilatı kurulabilecek şekilde merkezi idare teşkilatı kurulabilecek ise de; 5449 sayılı yasa ile oluşturulan yapıda merkezi yönetimin kalkınma ajansları üzerinde hiyerarşik denetimi bulunmamakta, kalkınma ajanslarının teşkilat yapısından bu ajansların, merkezi idarenin taşra birimi olmadıkları da anlaşılmaktadır.”⁶⁴¹

Daha sonraki süreçte, Anayasa Mahkemesi, kanununda genel olarak Anayasa’ya aykırılık saptamamış, vergi muafiyeti ve atamaya ilişkin iki hükmün iptalini istemiştir. Buna göre, 18/3’ün oyçokluğuyla; 1, 2, 3, 4/b, 4/c, 4/h, 5/b, 5/c, 5/d, 5/f, 5/e, 7, 8/3, 9/a, 10/8, 10/9, 10/10, 15/2, 15/3, 17/son, 25/2, 25/3, 30/son, geçici 2.maddesine yönelik iptal istemlerini 30 Kasım 2007 tarihli⁶⁴² sayılı kararlar reddedildiğinden yürürlüğün durdurulması isteminin oybirliğiyle reddine karar verilmiştir. Mahkeme, 18. maddenin üçüncü fıkrasında yer alan “Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır” tümcesinin ve yasanın 26. maddesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, iptal edilen 26. maddenin doğuracağı hukuki boşluğun kamu yararını ihlal edici nitelikte gördüğünden Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı yasanın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince bu maddeye ilişkin iptal hükmünün, kararın RG’de yayınlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesine oybirliğiyle 30 Kasım 2007 tarihinde karar vermiştir.

⁶⁴⁰ a.k.

⁶⁴¹ Zuhâl Dönmez, “Kalkınma Ajanslarımız Ne Yapıyor?”, *Memleket Mevzuat*, C. 4, S.46, Nisan 2009, s.20 (19-23)

⁶⁴² AMK, E. 2006/61, K. 2007/91, 30.11.2007.

Bazı üyelerin karşıoy gerekçesinin özüne kısaca değinilecek olursa, AB ile uyum çerçevesinde bölge düzeyinde yapıların kurulması gerektiği AB İlerleme Raporları'nda belirtilmiştir. AB fonlarının önemli bir kısmının bölge düzeyinde kullanılmakta olduğunun altı çizilerek kalkınma ajanslarının görevleri bununla ilişkilendirilmiştir. Ancak karşıoy verenlere göre, devlet kalkınma konusunda görevleri belirtirken Anayasal sınırları aşamaz, Anayasa'da öngörülen idari yapılanma dışında bir model belirleyemez. Kalkınma ajanslarının DPT, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi, Türkiye Yatırım ve Destek ve Tanıtım Ajansı ile ilişkilendirilmesi ve bunlara yetki ve sorumluluklar verilmesi, ajansların merkezi yönetim içinde yer aldıkları olarak değerlendirilemeyeceği ifade edilmiştir.⁶⁴³

“5449 sayılı yasa ile düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine bağlı olduklarının belirtilmesine karşın, ancak kamu tüzel kişilerinde bulunabilecek bazı özellikleri nedeniyle özel hukuk tüzel kişisi de sayılamayacakları açıktır. Bunların idareyle ilişkileri bakımından kamu tüzel kişiliğine özgü nitelikleri ağır basmakla birlikte organlarının oluşumu, bütçeleri, denetim usulleri, personelle kurulan hukuki ilişkinin niteliği ve benzer özellikleri nedeniyle idarenin bütünlüğü ilkesiyle uyumlu merkezi idare içinde yer alan kamu kurumları oldukları kabul edilemeyeceği gibi, organların oluşumu ve merkezi idare ile aralarında bir vesayet ilişkisinin olmadığı gözetildiğinde yerinden yönetim idareleri kapsamında değerlendirilemeyeceği açıktır.”⁶⁴⁴

Ayrıca, iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara verilmesi, bunların yönetimi, planlar ve programlar, yardım ve transferler, personel istihdamı, faaliyet raporlarını değerlendirme ve denetimi, yatırım destek ofislerinin çalışma usul ve esasları gibi konularda herhangi bir sınır çizilmeksizin ve ölçü getirilmeksizin yönetimin belirsiz bir alanda yetkilendirilmesinin Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olduğu iddia edilmektedir. Ayrıca Kalkınma Kurulu'nun oluşturulmasında yasa ile hiçbir esas ve ölçü getirilmeksizin düzenleme yetkisinin Bakanlar Kurulu'na devredilmesinin yine Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olduğu iddia edilmektedir. Aynı şekilde, yasanın 10. maddesinde kalkınma kurulu tarafından “özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından” seçilecek üç temsilcinin yönetim kurulunda yer alması

⁶⁴³ AMK, E. 2006/61, K. 2007/91, 30.11.2007.

⁶⁴⁴ AMK, E. 2006/61, K. 2007/91, 30.11.2007.

öngörülmüştür. Buna ilişkin de ölçü ve sınır getirilmediğinden Anayasanın 7. maddesine aykırı olduğu düşünülmektedir.⁶⁴⁵

Karşıoy gerekçesi sahiplerinin üyelerinin iki tanesinin Danıştay kökenli olması, diğer üyenin de asker kökenli olması önemli bir nokta olarak değerlendirilmelidir.⁶⁴⁶

Buna göre, kalkınma ajanslarının tüzel kişiliğinin yasayla belirlendiği, tüzel kişiliğin kuruluşunun Bakanlar Kurulu kararına bırakıldığı belirtilmiştir. Anayasa'ya göre kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilir. Ancak, 5449 sayılı yasa bunu açıkça Bakanlar Kurulu'na vermektedir. Bu da Mahkeme tarafından Anayasaya aykırılık unsuru olarak değerlendirilmemiştir.

Kamu kesimi ile birlikte özel kesimin ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun çalışmaları sağlayacak ekonomik ve sosyal politikaları uygulamak Anayasa'ya göre sadece devletin görevi değildir. Anayasa'ya göre bu türden amaçlara ajans tipindeki gibi farklı kesimlerin ortaklığıyla da ulaşılabilir. Yönetişimci bir yapının, yerel ulusal kalkınma plan ve programlarıyla uyumlu bölgesel gelişme politikasını sürdürmesi, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltacağı amaçlanmış, bu amaçlar ve uygulamalar Mahkemeye göre anayasaya aykırılık içermemektedir.

1. Ajansların Kurulma Sürecinin Tamamlanması

Daha sonraki süreçte zaten var olan iki kalkınma ajansı, Çukurova Kalkınma Ajansı 6 Ocak 2007 tarihinde, İzmir Kalkınma Ajansı 13 Ocak 2007 tarihinde resmen açılmıştır. Danıştay'ın Yürütmeyi Durdurma kararı nedeniyle faaliyetleri duran ajanslar, Anayasa Mahkemesi'nin kararın yayınlanmasından sonra 2008 yılının Mart ayında yeniden çalışmalarına başlamıştır.

22 Kasım 2008 tarihinde ise 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu kararı⁶⁴⁷ ile Türkiye'de 8 adet daha (İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van illerinde) kalkınma ajansı kurulmuştur. bu ajanslar kurulmuştur.

⁶⁴⁵ Karşıoy gerekçesi.

⁶⁴⁶ Bu üyeler Fulya Kantarcıoğlu, Zehra Ayla Perktaş ve Nemci Özler'dir.

⁶⁴⁷ RG: 22.11.2008, 27062.

Ajanların NUTS II düzeyinde 26 sayısına ulaşması ise 25 Temmuz 2009 tarihli 15236 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla gerçekleşmiştir. Buna göre Tekirdağ, Balıkesir, Denizli, Kütahya, Bursa, Kocaeli, Ankara, Isparta, Hatay, Nevşehir, Kayseri, Zonguldak, Kastamonu, Trabzon, Kars, Malatya merkez olmak üzere 16 adet kalkınma ajansı kurulmuştur.⁶⁴⁸

Anayasa Mahkemesi'nin kararı üzerine, Danıştay; Bakanlar Kurulu Kararı'na ilişkin açılan davada yeni bir karar almıştır. Anayasa Mahkemesi'ne yanıtla, ajansın idari teşkilatlanmada yeni bir yapı öngördüğünü tekrarlayarak, yönetmeliğin 2. ve 3. maddelerinin TR 62 ve TR 31 düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Kurulu üye sayılarının, İller ve Kuruluşlar itibarıyla toplam dağılımına ilişkin tablo'nun yürütülmesinin durdurulmasına karar vermiştir. Kamu tüzel kişiliklerinin organlarının, yasal düzenleme doğrultusunda duraksamaya yer bırakmayacak şekilde Bakanlar Kurulu tarafından oluşturulacağı; kalkınma kurullarına hangi kamu ve sivil kesim kuruluşlarının katılacağı ve bunların temsilci sayılarının, ölçütleri de ortaya konulmak suretiyle saptanması zorunluluğu; Kurula katılacak kuruluşların ve temsilci sayısının saptanması yetkisi İl Valisine; birden fazla ili kapsayan kalkınma ajanslarında ise, yönetim kuruluna bırakılmıştır.

Bu süreçten sonra kurulan 8 ajansa yönelik Bakanlar Kurulu'nun 2008/14306 sayılı kararına ilişkin Danıştay'a ayrıca bir dava daha açılmıştır. Açılan Davaların tamamı TMMOB 'a aittir.

2. Anayasa Mahkemesi Kararının Değerlendirilmesi

Ajanslara ilişkin verilen kararda, açıkça anayasaya aykırılık olmasına karşın, Mahkeme'nin yorumu neden tam tersi şekilde olmuştur? Kanımızca, sürecin içindeki Avrupa Birliği'nin ajansların kurulması yönündeki baskıları en temel neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanında ajansların DPT ile bağlantısının olması üyeler tarafından yeterli görülmüştür. Mahkeme tarafından, bu durum, DPT'nin görevlerinin bir uzantısı ve bir sonucu olarak değerlendirilmiştir. Bu durum bir yandan ajansların kamu hukuku kurallarına tabi tutulmaması sonucunu getirirken, diğer yandan da ajansların kapatılmaması gerekliliği ortaya çıkmıştır.

⁶⁴⁸ RG: 25.07.2009, 27299.

Mahkemenin red gerekçesi ise Anayasa'ya dayanmamaktadır. Yazılan gerekçede ajanslar ile ilgili konuların dayanakları Anayasa'da olmadığı için, Mahkeme dolaylı yöntemlerle red kararını kaleme almıştır.⁶⁴⁹

Anayasa Mahkemesi'nin *Hazine Müsteşarlığı'na bağlı İhracatçı Birlikleri* hakkında verdiği karar oldukça ilginçtir. Yüksek Mahkeme ajans benzeri olan bir yapıyı tanımlayamamış ve anayasaya aykırı bulmuştur.⁶⁵⁰ Bu önemli kararın ayrıntısına bakıldığında Birliklerin teşkilatlanmaları, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, iştiğal sahaları, denetimleri, organları, üyeliğe ilişkin hak ve yükümlülüklerinin Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenmesi ve kuruluşlarının Müsteşarlığın teklifi ve bakanlık onayı ile gerçekleşmesi, kuruluşa ilişkin tebliğin yayımlanmasıyla birliğin tüzel kişilik kazanması, Yasa'da bağlı kuruluş olarak gösterilmiş olması nedeniyle kamu kuruluşu olarak nitelendirilmesi gerektiği, bu birlik ve üst kuruluşlarının meslek kuruluşu niteliği taşıdığı halde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olarak da oluşturulmadığı, temel ilke ve esasları konulmadan Bakanlar Kurulu'na bağlı kuruluş olarak kamu kuruluşu oluşturma yetkisi verildiği, bu nedenlerle kuralın Anayasa'nın 7., 123. ve 135. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.⁶⁵¹

4059 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa'nın 6. maddesinin (c) fıkrasının birinci tümcesinde, ihracatçı ve ithalatçı birlikleri ve bunların oluşturduğu Dış Ticaret Birlikleri üst kuruluşları Dış Ticaret Müsteşarlığı'na bağlı kuruluşlar olarak gösterilmiştir. İtiraz edilen ikinci tümcede ise, ihracatçı ve ithalatçı birlikler ve bunların üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyişleri, gelirleri, gelirlerinin kullanım esasları, iştiğal sahaları, denetimleri, organları ve üyeliğe ilişkin esasları ile üyelerinin hak ve yükümlülüklerini gösteren statülerinin Bakanlar Kurulu kararıyla belirleneceği öngörülmüştür.

Birliklerin bağlı olduğu Dış Ticaret Müsteşarlığı, dış ticaret politikalarının belirlenmesine yardımcı olmak, tespit olunan bu politikalar çerçevesinde ihracat, ihracatı teşvik, ithalat, yurtdışı müteahhitlik hizmetleri ile ikili ve çok taraflı ticari ve ekonomik ilişkileri düzenlemek, uygulamak, uygulamaları izlemek ve geliştirmek

⁶⁴⁹ 10 Temmuz 2009 tarihinde yasanın raportörü ile yapılan yüzyüze görüşme.

⁶⁵⁰ AMK, E.2006/55, RG: 26.2.2009, 27153.

⁶⁵¹ AMK, E.2006/55, RG: 26.2.2009, 27153.

görevlerini üstlenen, Anayasa'nın 123. maddesi kapsamında Başbakanlığa bağlı olarak yasayla kurulan, 5018 sayılı Yasa'nın (I) sayılı cetveline ekli genel bütçe kapsamında yer alan kamu idaresidir.

Bağlı kuruluş olarak, belirli koşulları taşıyan ihracatçı ve ithalatçıların başvurusu üzerine Müsteşarlığın teklifi ve ilgili Bakanlık onayı ile kurulan, kuruluşuna dair tebliğin yayınlanmasından sonra tüzel kişilik kazanan, genel sekreterin Müsteşarlıkça atanması üzerine faaliyete başlayan birlikler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilen ve Müsteşarlıkça verilen görevleri yürütmektedir. Ayrıca Müsteşarlık tarafından çıkarılan yönetmelik ve tebliğlerle de birliklerin görev, yetki ve çalışma esasları konularında düzenlemeler yapılmıştır. İtiraz konusu kurala dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarında ve Müsteşarlık tarafından düzenlenen yönetmelik ve tebliğlerde belirtilen görev ve yetkiler bu birliklerin kamu gücü kullanarak kamu hizmeti yaptıklarını göstermektedir.

Anayasa'da nitelikleri belirtilen kurum ve kuruluşlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının 123. maddedeki esaslara uygun olarak kurulması gerekmektedir. 123. madde dışındaki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının esasları ise Anayasa'nın 135. maddesinde yer almıştır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, yasayla kurulmaları, belirli bir meslek grubunu kapsamaları, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanlar dışında kalan meslek mensuplarının üye olma zorunluluğu, organlarının kendi mensuplarınca ve kendi üyeleri arasından seçilmesi, seçimlerin yargı gözetiminde yapılması, yetkilendirildikleri ve görevlendirildikleri alanlara koşut olarak kamu gücü kullanmaları, kamu tüzelkişiliğine ve Anayasa'nın 124. maddesinde öngörülen yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olmaları nedeniyle bir tür kamu hizmeti yaptıkları gözönünde tutularak Anayasa'nın "yürütme" bölümü içinde düzenlenmişlerdir. Anayasal güvence altında yasayla kurulma zorunlulukları nedeniyle, her meslek kuruluşuyla ilgili olarak özel yasa çıkarılmıştır.

Yasama yetkisinin Türk Milleti adına TBMM'nin olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği Anayasa'nın 7. maddesinde açık olarak gösterilmiştir.

İhracatın ve ithalatın geliştirilmesi, düzenlenmesi, desteklenmesi, koordinasyonu ve ekonomiye katkı sağlanması amacını taşıyan ve kamu gücü kullanan birliklerin, yasada bağlı kuruluş olduğu belirtilmiş, ancak itiraz konusu kuralda bunların hukuksal statüleri, kuruluşları, görevleri, yetkileri, gelirleri, giderleri ve denetimleriyle ilgili tüm hususlar Bakanlar Kurulu yetkisine bırakılmıştır.

Birlikler, bu yapılarıyla, Anayasa'nın 123. maddesi kapsamında yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulan kamu tüzelkişileri olmadıkları gibi, amaçları, işlevleri ve nitelikleri itibarıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına benzemekle birlikte, kuruluş ve tüzelkişiliklerinin yasayla oluşturulmaması, organların seçiminin yargı gözetiminde yapılmaması ve bağlı kuruluş olarak gösterilmeleri nedeniyle Anayasa'nın 135. maddesinde yer alan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kapsamına da girmemektedir. Bu birlikler, Anayasa'nın ne 123. ne de 135. maddesine göre tüzelkişilik kazanan kuruluş niteliğindedir. Tüm bu gerekçelerle Mahkeme, 4059 sayılı yasanın 6. maddesinin c fıkrasının ikinci tümcesini Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiştir.⁶⁵²

Görüldüğü gibi Ajans benzeri bir yapı olan İhracatçı Birlikleri yapısına onay vermeyen Mahkeme, BKA'ları Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

Mahkemenin yerel yönetimlere ilişkin kararlarında egemenliğin merkezi yönetim tarafından kullanılması gerekliliği ortaya konulmuştur. “Mahalli idarelerin varoluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatar. Bu sebeptendir ki, mahalli idareler öteden beri demokrasinin temel kavramlarından biri olarak kabul edilmişlerdir.”⁶⁵³ Anayasa Mahkemesi aynı kararında “merkezden yönetimin yükünü hafifletecek yerel yönetimler”⁶⁵⁴ oluşturulmasını belirtmektedir. Bir başka kararında “devletin elli bir kesimini oluşturan mahalli idareler”⁶⁵⁵ olarak tanımlamaktadır.

“Yerel planda karşılamak olanak ve önceliklerini takdir yetkisini o yörede yaşayan halkın yasalara dayalı olarak oluşturdukları organlara bırakılması, hem özerklik ilkesine hem de demokratik yaşam biçimine daha uygun bir yoldur.”⁶⁵⁶

⁶⁵² AMK, E.2006/55, RG: 26.2.2009, 27153.

⁶⁵³ AMK, E: 1978/23, K. 1988/23, Karar Günü: 22.6.1988.

⁶⁵⁴ a.k.

⁶⁵⁵ a.k.

⁶⁵⁶ AMK, E: 1987/22, K. 1989/19, Karar Günü: 13.6.1988.

Ajanslar konusunda yerelleşme çelişkileri çok boyutludur. Yerel yönetimlere ne kadar çok yetki verilirse o kadar çok demokratik olacağı varsayımı bilinmektedir. Bu tezde doğrudan yerel demokrasi tartışması yapılmayacaktır.

Ajansların karar organlarının seçimle iş başına gelmemesi oldukça önemli bir konudur. AB yerel yönetimlere bu anlamda güvenmeyerek yerelleşmeyi demokratikleşme adına desteklerken bir yandan da seçimin olmamasını eleştirmemektedir.

Bir başka çelişki, ajanstaki sivil toplum tanımının yasada yapıyor olmasıdır. Yönetişim yazınında, konuya ilişkin eleştiriler hatırlanacak olursa, sivil toplum tanımını bu şekilde yapılması sorunlu bir durumdur. Tüm bunlar çelişkili görünen sürecin önemli noktalarıdır.

IV. Kırsal Kalkınma

Bu tez kapsamında kırsal kalkınmanın ele alınması önemli bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Bunun ilk bakıştaki temel nedeni, kırsal kalkınma politikalarının da belli bir bölgeyi hedef alan ve o bölgenin kalkınmasına yönelik faaliyetleri destekleyen bir yapıda olması olarak görülmektedir. Kırsal kalkınma ile bölgesel kalkınma arasındaki temel fark, bölgesel programların kırsal programlara göre kapsamının daha geniş olmasıdır. Bölgesel programlar genelde, o bölgedeki sanayinin, sanayi altyapısının ve kentsel alanların güçlendirilmesini de içine almaktadır. Kırsal kalkınma ise, genelde temel geçim kaynağı tarım olan bölgelere yönelik uygulanan politikaları içine almaktadır

Türkiye’de bölgesel ile kırsal kalkınma arasında tarım ve tarım dışı ayrımı yapabilmek oldukça zordur. Bu doğrultuda, AB destekli kırsal kalkınma politikaları gerek kapsam gerek uygulama bakımından bölgesel kalkınma programları ile örtüşmektedir.

A. Türkiye’de Kırsal Alan Politikası ve Yönetimi

Cumhuriyet’in ilk yirmi yılında kırsal alana yönelik politikalar öncelik taşımıştır. Özellikle köyün sosyolojik, yönetsel ve üretim ilişkileri içindeki yapısı pek çok incelemeye konu olmuştur. Bu dönemin temel politikalarından biri toprak reformudur. Toprak reformu girişimlerinin engellenmesi nedeniyle 1950’lilerle

birlikte tarım reformu ön plana çıkmaya başlamıştır. Tarımda reform, Marshall yardımıyla desteklenmiş ve ABD desteğiyle sürdürülmüştür. Planlı kalkınma döneminde ise toplum kalkınması anlayışı ön plana çıkmıştır. 60 ve 70'lerin kırsal kalkınma konusunda hareketli zamanları yerini 80 ve 90'larda politikanın değişmesine yol açtı. Bu bağlamda, kırsal alanın toplu olarak yönetimine ilişkin yaklaşımlara kırsal alan yönetişimi yaklaşımı ortaya çıkmıştır.

“Kırsal”ın ve kırsal alanın tanımı da oldukça zor ve siyasal bir konudur. Bunun nedeni, aynı bölge tanımındaki gibi birçok ölçütten yola çıkılarak açıklanabilir. Buna göre, nüfus, sosyo-ekonomik yapı, üretim ilişkileri, yönetim yapısı açısından tanımlanmıştır. Nüfus açısından bakıldığında, 442 sayılı Köy Kanunu'nda nüfusu 2000 ile 20.000 olan yerler kasaba olarak tanımlanmıştır.⁶⁵⁷ 5393 sayılı yasa ise belediye olmanın minimum nüfus ölçütünü 5000'e çıkarmıştır. *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi(2007-2013)*⁶⁵⁸ belgesi ise 442 sayılı yasadaki beri var olan ve diğer bazı politika belgeleriyle de sabit olan⁶⁵⁹ 20.000 ve altındaki alanların kırsal alan olarak değerlendirileceği belirlenmiştir.

Tarım kırsal alanın az gelişmiş ülkeler için temel geçim kaynağıdır. Bu nedenle Türkiye gibi ülkelerde kırsal alan politikalarının tarıma dayalı politikalar olması doğaldır. Ancak, kırsal yerleşimlerde ağırlığını koyan tarım sektörü ve bu sektörde istihdam edilenler halen hane halkının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Kayıkcı'ya göre Türkiye'nin kırsal alan tanımı AB'ye uyum konusuna kadar net değildir.⁶⁶⁰

Türkiye'de kırsal alanın yönetimi ise oldukça karmaşık bir yapı arz eder. Merkezi yönetim düşünülecek olursa, İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı gibi hizmet alanlarına dağılmış bir yapı bulunmaktadır. Bunun yanında tarıma destek veren kurumlar bulunmaktadır.

⁶⁵⁷ RG: 7.4.1924, 68.

⁶⁵⁸ YPK: 2006/1, 25.01.2006; RG: 4.2.2006, 26070.

⁶⁵⁹ DPT, *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, 2004; DPT, *9. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları ÖİK*, s.11.

⁶⁶⁰ Sabrina Kayıkcı, *Türkiye'de Kırsal Alan Yönetimi*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2009, s.42-43.

Kırsal kalkınma politikası kimi yazarlar tarafından iki, kimi yazarlar tarafından üç döneme ayrılmıştır. Buradaki ortak nokta, 1980’li yıllardan sonrasının Dıraor ve Kayıkçı tarafından yapısal uyum dönemi olarak belirlenmiş olmasıdır.⁶⁶¹

B. Kırsal Kalkınma Projelerine Toplu Bakış

Kırsal kalkınma politikasının bir parçası olarak birçok proje ve program uygulanmıştır. Bunların ortak özelliği dış kaynaklı finansmana sahip olmalarıdır. Dünya Bankası tarafından, Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi (1976-1984) ve Anadolu Su Havzaları Rehabilitasyonu Projesi (2004-2012); Dünya Bankası ve Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD) tarafından Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi (1984-1988); IFAD ve UNDP tarafından Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi (1990-1999), Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi (1991-2001), Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi (1997-2006), Sivas-Erzincan Kırsal Kalkınma Projesi (2004-2012), Diyarbakır-Batman-Siirt Kalkınma Projesi (2007-2012) finanse edilmiştir.⁶⁶²

Köy Bazlı Yatırım Programı 2005-2007 yılları arasında Dünya Bankası desteğiyle 2006 yılında 16 pilot ilde uygulanmıştır. Ekonomik yatırım koşullarının yanında altyapı yatırım konuları olan köylerin içme suyu, kanalizasyon yapımı, yollarının yapımı vb. gibi uygulamalar gerçekleştirilmiştir. AB’nin kırsal kalkınma programlarının kullanımına uyum amacıyla Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı Ocak 2006’dan itibaren tüm Türkiye’ye genelleştirilmiştir.⁶⁶³ 2006/10016 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile, Kalkınma plan ve programları ile Ulusal Tarım Stratejisi çerçevesinde tarım üreticilerine, kırsal alanlarda bireysel ve/veya bir arada yapacakları öz sermayeye dayalı projeli yatırımları için 2006-2010 arasında 5 yıl süre ile ödemesi yapılacağı belirlenmiştir.

KÖYDES, Doğu Karadeniz Bölgesi Tarımsal Üretim ve Teknik Destek Projesi (DOKAP), Çevre Amaçlı Tarımsal Arazilerin Korunması Programı, Köy-Kent Projesi (Ordu/Mesudiye/Çavdar ve Yöresi Köyleri Köy-Kent Projesi), Tarımsal Yayın ve Uygulamalı Araştırma Projeleri, Kırsal Alanda Sosyal Destek projeleri uygulanmıştır. Bu projelerde tarım, çevre, sulama vb gibi konularda eğitim ve konu ile ilgili bilgi düzeyinin

⁶⁶¹ *a.k.*

⁶⁶² Sabrina Kayıkçı, *a.g.e.*, s.230.

⁶⁶³ Burcu Miraç Dıraor, *a.g.e.*, s.105-107; RG: 15.02.2006, 26081, Karar Sayısı: 2006/10016.

arttırılması faaliyetleri ele alınmıştır. Bu projelerden Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı IPARD ile belli ölçüde benzerlik taşıdığı iddia edilmiştir.⁶⁶⁴ Ayrıca 2002 yılında hazırlanan Tarım Master Planları tüm illeri kapsayacak biçimde hazırlanmıştır. Bu planlar 2004 yılında güncellenmiştir. Bunlardan yararlanılarak da Bölgesel Tarım Master Planları hazırlanmaktadır. Bölgesel planlar için seçilen iki pilot bölgede, Akdeniz TR6, Ege TR3, planlar hazırlanmıştır.

Dıraor'a göre "halen çalışmaları devam eden Bölgesel Tarım Master Planları, Düzey-2 bazından ziyade il bazında yürütülen IPARD kırsal kalkınma çalışmalarında, ilerleyen dönemlerde bölgesel bazlı politika yaklaşımlarının ağırlık kazanmasında önemli rol oynayabilecektir...başlangıç için il bazında politika yaklaşımı ve kurumsal yapılanma, Türkiye için önümüzdeki dönemde sürecin işleyişinin ve politika yaklaşımlarının bölgesel bir boyut kazanmasına katkı sağlayacaktır."⁶⁶⁵

Genelde amaçları tarımsal üretim ve geliri arttırmak olan bu projeler, uygulandıkları bölgelere göre istihdam, altyapı, tarımsal ürün temelinde verimlilik gibi konulara odaklanmıştır. Türkiye'deki kırsal kalkınma politikası ile AB'nin kırsal kalkınma politikası arasında önemli farklar bulunmaktadır. Türkiye'deki politika temel tarım ürünlerine ve altyapı yatırımlarına yönelikken AB'nin politikası ile belli anlamda farklılıklar içermektedir. Kırsal kalkınma projeleri bölgenin kalkınma projelerine dönüşmüştür. AB'nin terminolojisinin alındığı görülür.⁶⁶⁶

Kırsal kalkınma programları ile bölgesel kalkınma programları arasındaki temel fark etkilediği alana ilişkindir. Buna göre, bu programlar arasındaki mantık ve mali yönetim ilkeleri farklıdır. Buradaki temel eleştiri noktası, iki temel kalkınma aracının bu şekilde ayrılmasının ülkenin ulusal kalkınması hedefine yönelik olmadığına ilişkindir. Bir ülkenin topyekün kalkınmasının araçları olarak tanımlanabilecek kırsal ve bölgesel kalkınma bir bütün olarak ele alınmalı ve yönetsel düzeyde de bu bağlamda değerlendirilmelidir.

⁶⁶⁴ Burcu Miraç Dıraor, *a.g.e.*, s.110.

⁶⁶⁵ Burcu Miraç Dıraor, *a.g.e.*, s.111.

⁶⁶⁶ A.M. Burrell, A. J. Oksam (ed.), *Turkey in the European Union*, Cabi Publishing, *Implications for Agriculture, Food and Structural Policy*, CABI Publishing, Wallingford, 2005, s.145.

C. Türkiye’de Kırsal Yönetişim

Bilindiği gibi, kırsal alan politikasının esaslarından biri olan kırsal yönetim, çokuluslu şirketlerin ve AB’nin talebiyle Türkiye’de inşa edilmeye çalışılmaktadır.

1. Kırsal Yönetişim Politikası

Kırsal kalkınma politikası AB süreciyle birlikte 9. Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi’nde kırsal kalkınmanın “yerel potansiyel ve kaynakların değerlendirilmesini, doğal ve kültürel varlıkların korunmasını esas alarak, kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlarla uyumlu olarak yöresinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınması” olarak tanımlanmıştır.⁶⁶⁷

AB’nin kendi içinde de kırsal kalkınma yaklaşımı önemli bir değişim geçirmektedir. Buna göre Ortak Tarım Politikası kapsamında yapılan Macsharry Reformu kırsal kalkınmanın politika içindeki payını değiştirmiştir.⁶⁶⁸

IPA fonları halen AB’ne aday ülkeler olan Hırvatistan, Makedonya ve Türkiye’ye ve muhtemel aday ülkeler olan⁶⁶⁹ Arnavutluk, Bosna Hersek, Sırbistan, Karadağ ve Kosova’ya ayrılmıştır. IPA’nın beş bileşeninden biri olan kırsal kalkınma aracı olarak IPARD tanımlanmıştır. IPARD’ın temel hedefi, tarım sektörünün hem Ortak Tarım Politikası’na hem de AB müktesebatının kırsal alanların “sürdürülebilir uyumuna “katkıda bulunmaktır. IPARD’ın 9 önemli önceliği vardır. Bunlar, tarımsal işletmelere yatırım; tarım ürünleri ile su ürünlerinin işleme ve pazarlanmalarına olan yatırımların yeniden yapılanmaları ve AB standartlarına yükseltilmeleri, üretici grupların kurulmasına destek, çevre ve kırsal alanların geliştirilmesine yönelik eylemlerin uygulanmasına hazırlık, kırsal altyapının geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi; yerelde devlet ve özel sektör ortaklığı, eğitim faaliyetleri ve tüm bu öncelikler için teknik destektir.

⁶⁶⁷ *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*, 2006, s.10.

⁶⁶⁸ Burcu Miraç Dıraor, *Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma*, DPT Yayını, Ankara 2008, s.2.

⁶⁶⁹ Aday ülkelere IPA’nın tüm bileşenleri, potansiyel aday ülkelere ise IPA’nın ilk iki bileşeni bunlara ayrılmıştır.

Türkiye'nin IPARD öncelikleri ise, tarımsal işletmelere yatırım, işleme ve pazarlamaya yatırım, üretici gruplarına/kurulmalarına destek, kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi olarak belirlenmiştir.⁶⁷⁰

Türkiye'de kırsal yönetim politikasının oluşturulması sürecinde, *Kırsal Kalkınma Planının Etkin Uygulanması İçin Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi*⁶⁷¹ uygulanmıştır. Bu proje kapsamında, Türkiye Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Hollanda Tarım, Doğa ve Gıda Kalitesi Bakanlığı arasındaki Kırsal Kalkınma Projesi iki bileşenli planlanmıştır. Buna göre birinci bileşen, Kırsal Kalkınma Planı'nın etkin bir şekilde uygulanması için kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, diğer bileşen ise Kırsal Kalkınma Planının hazırlanmasına destek olarak tanımlanmıştır.⁶⁷²

Projenin önkoşulu, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin Türkiye tarafından onaylanmasıdır. Bu doğrultuda, söz konusu strateji belgesi, 25 Ocak 2006 tarih ve 2006/1 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile kabul edilmiştir.⁶⁷³ Bu koşulun onaylanmasından sonra eşleştirme projesi 16 Şubat 2006 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır. Projenin süresi 1 yıl, birinci bileşenin bütçesi 550.000 Avro olarak belirlenmiştir. İkinci bileşenin teknik destek bölümü ile ilgili ihale çalışmalarının bütçesi ise 450.000 Avro'dur.

Projenin amacı "AB müktesebatına uyumlu olarak hazırlanacak olan Kırsal Kalkınma Planının uygulanmasına destek için gerekli altyapının belirlenmesini içeren, IPA dahilindeki kırsal kalkınma bileşeninin yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi" olarak tanımlanmıştır. Proje, Türkiye ve Hollanda'dan iki proje lideri tarafından yönetilmiştir. Proje, Hollanda Hükümeti Su ve Arazi Yönetimi Servisi'nden gelen ve proje süresince Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nda görevlendirilmiş olan *Yerleşik Eşleştirme Danışmanı* tarafından eşgüdümlemişti.

⁶⁷⁰ Jac Smeijers, *AB Yönetmelikleri Brüksel Bağlamında Kırsal Kalkınma*, Yerleşik Eşleştirme Danışmanı Seminer Sunumu, 12 Aralık 2006.

⁶⁷¹ AB Eşleştirme Projesi, Kırsal Kalkınma Planının Etkin Uygulanması İçin Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi, (TR/2004/IB/AG/01), <http://www.kirsalkalkinma.tarim.gov.tr/tr/projectpresentation.asp>, (9.8.2009).

⁶⁷² Proje metnindeki resmi kodlar şu şekildedir: Birinci Bileşen: Eşleştirme - Twinning - TR/2004/IB/AG/01; İkinci Bileşen: Teknik Destek-TA.

⁶⁷³ RG: 4.2.2006, 26070.

Yerleşik eşleştirme danışmanına Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nda çalışan *Türk Muadili* eşlik etmiştir.

Projenin ilk bileşeni olan “kurumsal çerçeve ve yol gösterici ilkeler” kapsamında, kırsal kalkınma planının uygulanmasından sorumlu kuruluşların belirlenmesi, bunların yönetsel yapılarının uyumu, ilgili kurumlarda yeniden yapılandırma ihtiyaçları olarak tanımlanmıştır. IPA kırsal kalkınma planı ve bunun uygulanmasına yönelik olarak AB normlarıyla uyumlaştırma yapılmıştır. İkinci bileşende ise tüm bu çerçevede eğitim ve bilgilendirme faaliyetleri düzenlenmiştir.⁶⁷⁴

Bunun yanında, Türkiye'deki yapının belirlenecek üye ve aday ülkelerdeki kurumsal yapılarla karşılaştırılması, SAPARD programını uygulayan ülkelere çalışma ziyaretleri öngörülmüştür. Proje kapsamında çok sayıdaki Hollanda ve Avusturyalı uzmanlar çalıştırılmış, eğitim faaliyetleri ve çalışma ziyaretleri yapılmıştır. Burada gerçekleştirilen çalışma ziyaretleri, daha sonra inceleyeceğimiz, IPARD Ajansının kurulması konusunda da önemlidir. Söz konusu ziyaretler Polonya'ya (25-28 Eylül 2006)⁶⁷⁵, Çek Cumhuriyeti (10-13 Temmuz 2006),⁶⁷⁶ Bulgaristan'a (9-14 Temmuz 2007) ve Macaristan'a (Ekim 2007) gerçekleştirilmiştir.⁶⁷⁷

2007-2013 döneminde AB mali çerçevesinde kırsal kalkınma eskiden olduğu gibi tek bir Ortak Tarım Politikası bileşeni olmaktan çıkarılmıştır. Artık fon ayrımı yapılarak bütçelendirilen bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde kırsal kalkınma başlığı altında rekabetçi bir tarımsal yapının oluşturulması; çevrenin korunması; kırsal alanda yaşam standardının yükseltilmesi ve gelir kaynaklarının

⁶⁷⁴ a.k.

⁶⁷⁵ Tarım Bakanlığı yetkilileri, Polonya Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı'nda incelemelerde bulunmuşlardır. Kırsal Kalkınma Planının Etkin Uygulanması İçin Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Projesi Polonya İnceleme Gezisi Raporu, Tarım Bakanlığı, http://sgb.tarim.gov.tr/haber_ve_uyuru_arsivi/haberdevami.htm, (8.9.2009).

⁶⁷⁶ Eşleştirme projesi kapsamında, Çek Cumhuriyeti'nin SAPARD uygulaması ve SAPARD Ajansı İle Kırsal Kalkınma Planı Hazırlıkları konularında yerinde incelemeler yapılmıştır. Aksoy, Enver vd., *Yurt Dışı Görev Raporu*, 2006.

⁶⁷⁷ Kipu Danışmanlık, <http://www.kipu.com.tr/danismanlik/2008/08/kirsal-kalkinma-ipard>, (25.7.2009).

çeşitlendirilmesi ile daha geniş bir kırsal kalkınma yaklaşımının yaşama geçirilmesi adı altında üç temel bileşen bulunmaktadır.⁶⁷⁸

ODA ülkelerinin AB'ne katılma sürecinde tarım ve kırsal kalkınma alanlarında AB müktesebatına uyum için katılım öncesi finansman araçlarından biri SAPARD'dır. (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development - Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı*). SAPARD, 2000-2006 döneminde AB ve aday ülke kaynaklarının kırsal kalkınma projelerine aktarıldığı en temel fon programıdır.⁶⁷⁹

Türkiye AB'nin aday ülkeler için uyguladığı SAPARD kırsal kalkınma fonlarından yararlanmamış, 2002-2006 arasında katılım öncesi mali yardımlar kapsamında bölgesel ve kırsal kalkınma konularında bazı projeler yapmıştır.⁶⁸⁰ Ancak yapılan çalışma ziyaretleri sırasında, SAPARD uygulaması ve işleyişi incelenmiştir.

IPARD⁶⁸¹ ile SAPARD arasında büyük bir fark olmadığı bilinmektedir.⁶⁸² Bu anlamda ODA ülkelerinin deneyimi Türkiye için yine oldukça anlamlıdır.⁶⁸³

ODA Ülkeleri'nin aday oldukları dönemin ilk dört yılında kırsal kalkınmaya aktarılan fonların miktarı ile Türkiye'ye ayrılan fonları karşılaştıran Dıraor çalışmasında Türkiye'ye fon tahsisatının azlığını net bir biçimde ortaya koymaktadır.⁶⁸⁴ Buna göre Polonya'ya 708, Romanya'ya 632, Bulgaristan'a 219, Macaristan'a 160, Litvanya'ya 125, Çek Cumhuriyeti'ne 93, Letonya'ya 92, Slovenya'ya 77, Slovakya'ya 27, Estonya'ya 51 ve Türkiye'ye 290 milyon Avro ayrılmıştır. Özellikle Dıraor'un ortaya koyduğu şekilde Polonya ile Türkiye'nin kırsal alan miktarları ve buralarda yaşayan nüfuslar karşılaştırıldığında, Türkiye'nin

⁶⁷⁸ Burcu Miraç Dıraor, *Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma*, DPT Yayını, Ankara 2008, s.4.

⁶⁷⁹ EC, 1266/1999; EC, 1268/1999 no'lu Konsey Tüzükleri; EC 2222/2000 sayılı Komisyon Tüzüğü SAPARD konusunda temel düzenlemelerdir.

⁶⁸⁰ Burcu Miraç Dıraor, *a.g.e.*, s.67.

⁶⁸¹ IPARD'a ilişkin temel düzenlemeler şunlardır: EC 1085/2006 Konsey Tüzüğü ve EC 718/2007 IPA Uygulama Tüzüğü

⁶⁸² IPARD ile SAPARD arasındaki farklar için bkz: Burcu Miraç Dıraor, *a.g.e.*, s.78-79.

⁶⁸³ Burcu Miraç Dıraor, *a.g.e.*, 67.

⁶⁸⁴ *a.k.*, s.73.

her iki ölçüt açısından Polonya'nın iki katı büyüklüğe sahip olmasına karşın, ayrılan fon miktarı Polonya'ya ayrılanın yarısından azdır.⁶⁸⁵

IPARD, IPA'nın diğer bileşenlerinden farklı olarak, fonların mali kontrolünü aday ülkeye bırakmaktadır. Bunun aracı Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi ya da Genişletilmiş Yerelleştirilmiş Uygulama Sistemi (EDIS) sistemi olarak adlandırılan ve AB üyesi ülkelerin uyguladığı sisteme Türkiye tabi tutulmuştur.⁶⁸⁶

2. IPARD Ajansının Kuruluşu: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

Türkiye'nin IPARD kapsamındaki fonlardan yararlanabilmesinin önkoşulu olarak, programın yönetim otoritesi olarak tanımlanan Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, konunun yönetimi için ilgili tarafları toplamıştır.⁶⁸⁷ Taraflarca yapılan IPARD programı kapsamında, AB müktesebatına uyum, kırsal ekonominin geliştirilmesi, tarım ve çevre faaliyetlerinin uygulanması için önlemler ve *Leader* faaliyetleri tanımlanmıştır. Bu doğrultuda, kırsal kalkınma öncelikleri, ilgili sektör incelemeleri sonuçlarına dayanan bir çerçevede belirlenmiştir.

Çalışmamız açısından kırsal kalkınmanın önemi, IPARD Ajansı olarak DPT'nin resmi metinlerinde tanımlanan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun yapısı ve görevleridir.⁶⁸⁸ Bu kurum, Türk kamu yönetiminde yeni bir yapı olarak ajans biçiminde tanımlanmıştır. Bu kurumun kurulması da benzer bir şekilde, bir eşleştirme projesi aracılığıyla gerçekleşmiştir. Buna göre *Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kurulması Eşleştirme Projesi*⁶⁸⁹ ile IPARD ajansı kurulmuş ve çalışmaya başlamıştır.

Bu projenin ana hedefi, kırsal kalkınma konusundaki önceki eşleştirme projesi deneyimi üzerine, kırsal kalkınmanın “etkin yönetimini” gerçekleştirecek yapının oluşturulmasını sağlamaktır. Proje metninde, Türk kamu yönetiminin merkezi ve

⁶⁸⁵ a.k., s.74.

⁶⁸⁶ Burcu Miraç Dıraor, a.g.e., s.76.

⁶⁸⁷ DPT, *Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları*, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Haziran 2007.

⁶⁸⁸ SPO, *The New Regional Development Policies and Implementations*, General Directorate of Regional Development and Structural Adjustment, June 2007, s.10. Bu metnin Türkçesi için bkz: DPT, *Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları*, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Haziran 2007, s.12.

⁶⁸⁹ EC, *Establishment of an Instrument for Pre-Accession Assistance Rural Development Agency*, Project Number: TR 05 03.05; Twinning Contract Number: TR/2005/IB/AG/01.

yerel düzeyde yeniden yapılandırıldığı, bu bağlamda da IPARD Ajansı'nın ayrı bir yasa ile bu çerçeve içinde düzenlenmesi gerekliliği ortaya konulmuştur.⁶⁹⁰

12 Mart 2007'de AKTD eşleştirme projesi için onay vermiş, 19 Mart 2007 tarihinde Yerleşik Eşleştirme Danışmanı ve iki uzman personel görevine başlamıştır. Bu sürecin ardından, ilginç bir biçimde, 4 Mayıs 2007'de 5648 sayılı yasayla Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun kurulması TBMM tarafından kabul edilmiş ve yasa 18 Mayıs 2007'de RG'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.⁶⁹¹

Eşleştirme projesi kapsamında, AK'nın 2007 tarihli ve 718 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü⁶⁹² gereğince, ODA ülkelerinde kurulan SAPARD Ajanslarına benzer bir yapının kurulması gerekliliği ortaya konulmuştur.⁶⁹³

Proje kapsamında Macaristan'a, Avusturya'a ve Almanya'ya çalışma ziyaretleri gerçekleştirilmiştir. Gönderilen ekip, kurulacak ajansın yapısal ve işlevsel özellikleri faaliyetleri konularında ilgili çalışma programlarına katılmışlardır. Bunun yanında pek çok Macar uzman da, projenin farklı bileşenlerinde görev almışlardır. Proje genel olarak değerlendirildiğinde, tanımlanan amaçlara ulaşmış, proje sonunda IPARD Ajansı kurulmuş⁶⁹⁴, kırsal kalkınma politikası Avrupalılaştırılmıştır. Projenin değerlendirme raporunda, proje sürecinde bürokrasinin uyumu ve değişimi övgüyle karşılanmıştır.⁶⁹⁵

DIS sistemini düzenleyen 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde, AB'nin Türkiye'den kırsal kalkınmanın yönetimine ilişkin öngördüğü EDIS sistemi ile ilgili

⁶⁹⁰ *Establishment of an IPA Rural Development Agency, Project Information Document*, 2005, s.1-3.

⁶⁹¹ RG:18.05.2007, 26526.

⁶⁹² Commission Regulation, (EC) No.718/2007, 12 June 2007.

⁶⁹³ "...According to this "IPA Implementing Regulation" Turkey has to establish an implementing paying agency whose structure and functions are similar to the SAPARD Agencies that were set up in the SAPARD implementing countries." *Establishment of an IPA Rural Development Agency, Project Final Report*, February 2009, s.9.

⁶⁹⁴ "The whole Project can be regarded as successful. Mandatory results have been achieved, a very important requirement for the implementation of the IPA Rural Development Program, the establishment of a paying agency, has been met. This tangible progress has been acknowledged by the auditors of DG AGRI in their presentation on the final conclusions when being on a fact finding mission in Turkey November 2008." *Establishment of an IPA Rural Development Agency, Project Final Report*, February 2009, s.31. Bu durum 2008 yılı İlerleme Raporu'nda da belirtilmiştir.

⁶⁹⁵ "...The Turkish officials devoted to this activity. They wanted and they were also able to absorb the information and experiences transferred by the MS experts during their missions. The information were transformed immediately into decisions and put into practice. Without these efforts and actions of the partners we could not speak about a positive outcome of the Project." *Establishment of an IPA Rural Development Agency, Project Final Report*, February 2009, s.31.

herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan kurumsal yapı çerçevesinde yürütülen AB ile Türkiye arasındaki mali işbirliği mekanizmasının gözden geçirilerek 2007 tarihli ve 718 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü⁶⁹⁶ ile uyumlu hale getirilmesi çalışmaları kapsamında 2007/30 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Buna göre, IPA Tüzüğü uyarınca aşağıda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere Yetkili Akreditasyon Görevlisi ve Denetim Otoritesi atanmış ve tanımlanmıştır.⁶⁹⁷ Bunlar ulusal akreditasyon sürecinin aktörleri olarak düzenlenmiştir.

TKKDK⁶⁹⁸ bir tür IPARD Ajansı olarak devreye girmiştir. Yazındaki ajans tipi örgütlenmenin üçüncü örneği olan bu tür ODA örneklerine benzerdir. Türkiye'deki kırsal ajans modelinin Dıraor'a göre, ODA ülkeleri içinde kırsal kalkınmayı tek il düzeyinde götüren ülke olan Bulgaristan ile benzerlik gösterdiği iddia edilmektedir.⁶⁹⁹

IPARD Ajansları örneklerini değerlendiren Dıraor'a göre, merkez teşkilatının uzantısı olarak her bölgede ofislerin kurulması öngörülmüştür. Ajansın konularında uzmanlık alanlarına sahip birimler bulunmaktadır.⁷⁰⁰ TKKDK'nın merkez ve taşra olmak üzere örgütlenmiş olan yapısında, taşra teşkilatının il koordinatörlüklerinden oluştuğu gözlenmektedir. Buna göre Kurum, proje ve faaliyetlerle ilgili olarak çalışmaları sürdürmek üzere faaliyet gösterir.⁷⁰¹

⁶⁹⁶ Comission Regulation, (EC) No.718/2007, 12 June 2007

⁶⁹⁷ RG: 21.11.2007, 26707, 2007/30 Sayılı AB'den Sağlanan Fonların Yönetimi Genelgesi.

⁶⁹⁸ RG: 18.05.2007, 26526.

⁶⁹⁹ Burcu Miraç Dıraor, *a.g.e.*, s.103.

⁷⁰⁰ Dıraor üç farklı yapılanma yaklaşımı ayırt etmiştir. Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya gibi büyüklük açısından üç farklı düzey ülkenin temsil ettiği yaklaşımlar belirlenmiştir. Bunlara göre geniş kırsal alana sahip olanlar, orta düzeyde kırsal alana sahip olanlar ve küçük bir alana sahip olanlar olarak ayırmak bize mümkün görünmektedir. Burcu Miraç Dıraor, *a.g.e.*, s.99-100.

⁷⁰¹ (1) Kurumun görev ve yetkileri şunlardır: a) Faydalanıcıların desteklerden azamî ölçüde yararlanabilmeleri amacıyla tanıtım, eğitim, danışmanlık ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek; b) Proje ve faaliyet başvurularını almak, bunların ön incelemeleri ile yerinde kontrollerini yapmak, proje ve faaliyetleri başvuru şartları, değerlendirme ve seçim ölçütlerine göre değerlendirmek; c) Desteklenecek proje ve faaliyetleri belirlemek, uygulama sözleşmelerini hazırlamak ve başvurusu uygun görülen faydalanıcılarla sözleşme imzalamak, uygun bulunmayan başvurularla ilgili işlemleri yapmak; ç) Proje ve faaliyetlere yönelik tahakkuk, ödeme ve muhasebe işlemleri ile bunlarla ilgili her türlü kontrolü gerçekleştirmek; d) Proje ve faaliyetlerin uygulamasını izlemek, yararlanıcıların sözleşme şartlarını ve yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini takip etmek, bu amaçlarla gerekli kontrolleri yapmak; e) İlerleme ve gelişmeleri raporlamak, Avrupa Birliği mevzuatını da dikkate alarak ihtiyaç duyulan bilgi, belge ve raporları hazırlamak, yetkili kurum ve makamlara sunmak; f) Program ve desteklerin etkinleştirilmesi yönündeki görüş ve değişiklik önerilerini ilgili makamlara

Eşleştirme projesinin takım lideri Baintner'e göre, Türkiye'deki model ODA ülkeleri ile paraleldir. Proje kapsamında pek çok Macar uzmandan faydalanıldığı için de yapı Macaristan ile örtüşmektedir.⁷⁰²

Ajansın taşra teşkilatı olarak, kırsal kalkınma program ve projelerinin destekleneceği illerde kurulacak olan il koordinatörlükleridir.⁷⁰³ TKKDK İl Koordinatörlüklerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile⁷⁰⁴ il koordinatörlükleri düzenlenmiştir. Yönetmelik, IPA'nın Türkiye tarafından hazırlanan *Kırsal Kalkınma Programı* çerçevesinde destekleyeceği illerde kurulan il koordinatörlüklerinin çalışma usul ve esaslarını kapsamaktadır.

İl koordinatörlerinin görevleri yönetmelikte şu şekilde belirtilmiştir.

“a) İl düzeyinde Kurumun faaliyetleri ile ilgili tanıtım ve duyuruların yapılmasını, faydalanıcılara yönelik eğitim, bilgilendirme ve yönlendirme faaliyetlerinin yürütülmesini; b) Başvuruların alınmasını, proje ve faaliyetlerin başvuru şartlarına göre ön incelemelerinin yapılmasını ve uygun başvuruların Kuruma intikal ettirilmesini; c) Ön değerlendirme sonucunda uygun bulunmayan başvurulara gerekçeli cevapların hazırlanarak Kuruma iletilmesini; ç) İlde uygulamanın etkinliğini artırmak amacıyla valilikler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile gerekli koordinasyonun sağlanmasını, valiliğe ve ildeki diğer kurum ve kuruluşlara Kurumun ildeki faaliyetleri ile ilgili bilgi verilmesini ve ihtiyaç duyulan hallerde gerekli desteklerin bu birimlerden talep edilmesini; d) Proje ve faaliyetlerin yerinde kontrolü ve izleme faaliyetlerinin yürütülmesini, e) İl koordinatörlüğünün bütün faaliyetlerinin ilerleme durumu ve sonuçları hakkında Kuruma bilgi verilmesini; f) Desteklenecek proje ve faaliyetlerin seçimi ve izleme konusunda ilde görevlendirilebilecek personelin seçimine ilişkin önerilerinin ilgili birimlere bildirilmesini, bunlara ilişkin veri tabanı hazırlanmasını, g) Ulusal ve AB denetim makamlarının ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgelerin hazırlanmasını; ğ) Başkan tarafından faaliyet alanlarıyla ilgili verilecek diğer görevlerin yerine getirilmesini sağlamaktır.”

bildirmek; g) Kurumun görevleri ve faaliyetleriyle ilgili güvenli bir veri tabanı ve bilgi işlem sistemi kurmak; ğ) Kurumun faaliyetleri ile ilgili idarî düzenlemeleri yapmak.

⁷⁰² Ferenc Baintner ile elektronik posta aracılığıyla bir dizi yazışma yapılmıştır.

⁷⁰³ İl koordinatörlüklerinin görevleri şunlardır: a) İl düzeyinde duyuru ve tanıtımları yapmak, faydalanıcılara yönelik eğitim, danışmanlık ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek; b) Desteklenecek proje ve faaliyetlerin seçimi ve izleme konusunda ilde görevlendirilebilecek personelin seçimine ilişkin önerilerini ilgili birimlere bildirmek, bunlara ilişkin veri tabanı hazırlamak; c) Başvuruları almak, proje ve faaliyetlerin başvuru şartlarına göre ön incelemelerini yapmak, uygun başvuruları Kuruma intikal ettirmek; ç) Ön değerlendirme sonucunda uygun bulunmayan başvurulara gerekçeli cevap hazırlayarak Kuruma iletmek; d) İlde uygulamanın etkinliğini artırmak amacıyla valilikler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile gerekli koordinasyonu sağlamak, valiliğe ve ildeki diğer kurum ve kuruluşlara Kurumun ildeki faaliyetleri ile ilgili bilgi vermek ve ihtiyaç duyulan hallerde gerekli destekleri bu birimlerden talep etmek; e) Proje ve faaliyetlerin yerinde kontrolü ve izleme faaliyetlerini yürütmek; f) Görev alanı ile ilgili konularda merkez birimlerine gerekli raporlama çalışmalarını yapmak; g) Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

⁷⁰⁴ RG: 24.09.2009, 27007.

TKKDK'nun il koordinatörlükleri henüz kurulma ve personel alım aşamasındadır.

Değerlendirme

AB destekli sosyo-ekonomik bölgeselleşme süreci, kendi içinde, hem merkezileşmeyi hem de yerelleşmeyi içermektedir. AB projeleri eliyle kurulan bu yapılar, yereldeki aktörleri harekete geçirici projelerin gerçekleştirilmesini merkez eliyle desteklemektedir.

Tümü AB destekli olmasa da sınırötesi işbirliği programlarının mantığı ve yönetim yapıları birbirine benzemektedir. Bu kapsamda, Türkiye’de uygulamaya konulan ilk proje, Yunanistan ile sınırötesi işbirliği programı, iki ülkenin arasındaki siyasal sorunlar nedeniyle yürütülememiştir. Bulgaristan, Suriye, Karadeniz Bölgesel İşbirliği programları ise halen devam etmektedir.

Bölgeselleşme ve yerelleşmenin aracı olarak başlatılan kalkınma programları DOKAP’ın da sonlanmasıyla birlikte tarihe karışacaktır. Bölgesel kalkınma programları içindeki deneyim, bilgi ve personel kalkınma ajanslarının içine geçecektir. Bu anlamda, kalkınma programlarının uygulandığı yerlerde oluşturulan kalkınma birlikleri, bölgeselleşmenin araçları olarak eşgüdümlemişlerdir. Bu bağlamda, birliklerin ve içindeki yapıların kalkınma ajanslarının ön çalışması olduğu bilinmektedir. Kalkınma ajansı ile oluşturulan yapı, bu birikimin üzerine kurulmuştur. Kalkınma ajansları ile birlikler arasındaki temel fark, birliklerin AB hibelerinden beslenmesidir. Bir başka deyişle, bölgesel kalkınma programlarıyla kurulan mekanizma, şu anda süresi ve süreci belli olmayan bir gelecekte, Türkiye’nin kendi ulusal kaynaklarıyla kalkınma ajanslarında uygulanacaktır.

Kırsal kalkınma ile kurulan yapı ise, proje temelli uygulamalarıyla bölgesel kalkınma programlarına benzemektedir. TKKDK gibi merkezi düzeyde bir ajans eliyle bu politikanın yürütüldüğü görülmektedir.

Görüldüğü gibi, IPA’nın bileşenleri olarak da tanımlanan bu etkilerin yönü ve yönetim yapıları birbirine benzerdir. Bunların farklı başlıklar altında toplanmış olması ve birbirinden kopukmuş gibi görünmesi bütünü görmenin önünde bir engel değildir. Kısaca bu bölümde, sınırötesi işbirliğini, bölgesel kalkınma programlarını, kırsal kalkınma politikalarını yönetecek yapılar ile kalkınma ajansları aynı öze ve mantığa sahip olduğu belirlenmiştir.

SONUÇ

Bu tezde temel olarak, Türkiye'deki devlet reformunun önemli parçalarından olan bölgeselleşme ve yerelleşme süreçleri ele alınmıştır. Tezin kavramsal ve kuramsal bağlamı, tanımsal düzeyde belli sınırlılıkları ve sorunları içeren bölge konusundan başlamaktadır.

Bölge nedir? Bu tez kapsamında bölgenin çoğu zaman bir idari kademe ve AB'nin finansman ölçütlerini karşılayan orta düzey bir idari birim olarak karşımıza çıktığı saptanmıştır. Orta düzey bir birim, devlet ile yerel düzey arasında belli bir işlev yüklenen bölge, Avrupa'nın gelişmiş coğrafyalarında farklı işlevlere sahip olabilir. Örneğin, bölge bir yerel yönetim, bir tür mülki yönetim, seçilmiş bir meclise sahip bir birim, özerk bir ajans, kimi zaman da sektörel-işlevsel faaliyet gösteren bir yapı olabilmektedir. Bölgeler, aynı zamanda, bir kimliğin temsilcisi de olabilmektedirler. Katalan Bölgesi, İskoçya, Flaman Bölgesi bunların en tipik örnekleridir.

Bölge kavramı ile ilişkili olarak iki önemli kavram daha vardır. Bunlardan birincisi, bölge olma eğilimi anlamındaki bölgeselleşme, diğeri daha siyasal ve ideolojik anlamlı bölgencilik kavramlarıdır. Bu tezde vurgulandığı gibi, bölgeselleşme eğilimi, Avrupa'nın 27 üye ülkesinde farklı şekillerde ortaya çıkmıştır.

Bu tezde başlıca beş çeşit bölgeselleşme olgusu belirlenmiştir. 1. Yönetmel bölgeselleşme. Örneğin Fransa'da bölgeselleşme yönünde atılan ilk adım budur. 2. Yerel yönetimler aracılığıyla bölgeselleşme. Danimarka ve Finlandiya'daki uygulamalar buna örnek verilebilir. 3. Yönetmel bölgeselleşmenin yerelleşmesi. Fransız bölgeselleşmesinin ikinci aşaması olarak atılan adımlar buna örnektir. 4. Siyasal bölgeselleşme. Burada, İtalya, İspanya ve İskoçya sayılabilir. 5. Federe birimler aracılığıyla bölgeselleşme. Almanya, Avusturya, Belçika gibi federal ülkelerin tümü için geçerli olan türdür.

ODA ülkelerinin önemli bir kısmının da yönetmel bölgeselleşme süreci içinde olduğu söylenebilir.

Bölgeye ilişkin uluslararası “teorik” yaklaşımlar ele alındığında, özellikle, yeni bölgencilik, çok düzeyli yönetim gibi yaklaşımlar, Batı Avrupa’daki bölge düzeyi temelinde yapılan açıklamalar, kimi somut örneklere dayanan genellemelerdir. Bu bakımdan, bu türden yaklaşımların başka bir mekânı açıklama gücüne erişmesi güç görünmektedir. Özellikle yeni bölgeci yaklaşımlar üzerine yazındaki temel nokta, bu yaklaşımın post-sosyalist ülkelere uymayacağı şeklindedir. Çünkü bu tür yaklaşımlar, ancak kapitalist üretim geçmişi olan ülkeler için geçerlidir.

Buna karşılık Türkiye, modernleşme sürecine girdiğinden beri kapitalist üretim ilişkileri içindedir. Bu bakımdan Avrupa’nın gözünde, yeni bölgeci yaklaşım bu bakımdan Türkiye’ye uygun görünmektedir. Bu yaklaşıma göre Türkiye’nin KOBİ’lerin çokuluslu şirketlerle eklenmesi, işgücü piyasasının örgütlenmesi, mesleki eğitim politika ve uygulamaları, Türkiye’nin dünya ekonomik ilişkileri yani neoliberal küreselleşme içindeki yeni rolüne uygun düşmektedir.

Aynı şekilde, çok düzeyli yönetim yaklaşımı da, Avrupa’nın bakış açısıyla, Türkiye’ye uymaktadır. Yeni bölgencilik bölgeselleşmenin ekonomik ve sosyal temelini vurgularken, çok düzeyli yönetim bunun ne türden bir yönetim yapısı içinde gerçekleştirildiğine odaklanmaktadır.

Türkiye’de var olan yönetsel kademelenmedeki bölgeselleşme baskısının il sisteminin yanında bir bölge kademesi ortaya çıkarma eğilimi yönünde olduğu saptanmıştır. Bunun düzeylerinin ve bağlamının ortaya koyduğu yapı, temel olarak Brüksel’de kotarılp Türkiye’de uygulanmaya çalışılan bölgesel ve yerel yönetim yapısıdır.

Türkiye’de ilin hem genel hem de özel yönetimi önemli değişimler içindedir. Bu değişim il özel yönetiminde net bir biçimde görülmekte, il genel yönetiminde ise daha dolaylı şekilde ortaya çıkmaktadır. İl sistemi içinde kabaca ortaya çıkan yapı, bölge olmadan bölgeselleşme eğilimini taşımaktadır. Yerelleşme ile birlikte, ilin, iş dünyasının bölgeselleşme süreci içinde etkisinin arttığı görülmektedir. İl yönetiminde en dikkati çeken yönelim bölgeselleşmenin il özel yönetimi aracılığıyla yaşama geçirilmesi, başka bir deyişle bölgeselleşme ile yerelleşmenin el ele gitmesidir.

İl sisteminin yanında metropoliten alan da köklü bir değişim içindedir. Büyükşehir belediye reformu ile büyükşehirlerin nüfusa göre belirli yarıçapta

sınırlarının genişletilmesi süreci, büyükşehirlerin devasa hizmet alanlarına sahip olmaları sonucunu getirmiştir. Böylece büyükşehirlerin, bölgeler gibi, küreselleşme sürecinin temel aktörleri olarak tanımlandığı ve kurgulandığı görülmektedir.

Avrupa'nın önerdiği yönetim ilkesi, eşortaklık kavramı etrafında somutlaşmaktadır. Eşortaklık, çokuluslu şirketlerin kendilerine yeni pazarlar açması stratejisinin AB düzlemindeki yönetsel yansımasıdır. Çokuluslu şirketler, AB aracılığıyla desteklenen finansal araçlarla, kendilerine yeni pazarlar ve alanlar ortaya çıkarmaktadır. Yönetişim yaklaşımı, eşortaklık projelerinin özündeki mantıktır. Bu projeler, bir bölgenin ulusal anlamda kalkınması amacıyla çok, çokuluslu şirketlerin temsil ettiği yapıya belirli sınırlı hedefleriyle hizmet eden küçük ölçekli işletmeler geliştirmeyi ve onlara yönelik işgücü yetiştirmeyi amaçlayan mekanizmalardır. Projelerin seçimi ve değerlendirilmesi sürecinde, gerek eşleştirme mekanizmaları gerekse lobi faaliyetleri önemli bir yer tutmaktadır. Proje uygulamalarının daha ilk adımlarından itibaren gerek duyulan danışmanlık hizmetleri AB'nin belirlediği danışmanlar veya onların bağlı olduğu şirketlerden karşılanmaktadır.

AB mantığı açısından, her türden yerel birimin piyasa mekanizması içinde belli bir anlamı, belli bir alanı vardır. Bu alan, her türlü küçük finansal araçla mevcut yapının sosyo-ekonomik olarak hareketlendirilmesini hedefler. Bu bağlamda, AB'nin bu hareketlendirme için temel aracı hibelerdir. Hibe mekanizması, yerelliklerin harekete geçirilmesinin aracı olarak, o bölgedeki küçük işletmelerin, sivil toplum örgütlerinin kısacası devlet dışı aktörlerin sosyo-ekonomik ajan olarak öne çıkarılması sonucunu getirir. Bu hareketlendirmenin nihai doğrultusu bu değişik ajanların çokuluslu şirketler ile şu ya da bu biçimde eklemlenmesidir.

Türkiye'de il, metropoliten ve AB destekli yapıların gösterdiği ortak eğilim bölük pörçük bir çerçevede de olsa, ülkenin bir tür bölgeselleşme sürecine sürüklendiğidir. Bu sürecin ana odakları il yönetimi, metropoliten alan yönetimi ile başta kalkınma ajansları olmak üzere AB'nin son yıllarda dayattığı bölgeci yapılardır.

EK: TEZ KAPSAMINDA YAPILAN YÜZYÜZE GÖRÜŞMELER

Ankara

Ahmet Akyalçın, Anayasa Mahkemesi Üyesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanı (10.7.2009)

Anayasa Mahkemesi'nden 2 Raportör⁷⁰⁵ (10.7.2009).

Bülent Özcan, ABGS (7.8.2009)

Burcu Miraç Dıraor, Zeyneb Ersayın, İlgen Şerifeken, Muhammet Hartavi, DPT⁷⁰⁶ (6.2.2009)

Prof. Dr. Ayda Eraydın, ODTÜ (6.3.2009)

Dr. Necat Erder (2.2.2009)

Brüksel

Alain Servantie, Avrupa Komisyonu (5.6.2006)

Anastassios Bougas, Avrupa Komisyonu (13.6.2006)

Vassiliki Kotsoni, Avrupa Komisyonu (21.6.2006)

Stanislav Branicek, Bölgeler Komitesi (1.6.2006)

Christian Saublens, EURADA (13.6.2006)

Elektronik Posta Aracılığıyla Yapılan Yazışmalar

Ruggero Tabossi, Türkiye-İtalya Eşleştirme Projesi Takım Lideri (4.8.2009-2.9.2009)

Ferenc Baintner, Türkiye- Avusturya, Hollanda, Macaristan Eşleştirme Projesi Takım Lideri (9-14.9.2009)

Çukurova Kalkınma Ajansı

Erkut Altıntop (Mersin) (1.7.2008)

⁷⁰⁵ Görüşülenlerden biri Kalkınma Ajansları Yasası'nın, diğeri ise Mahalle İdare Birlikleri Yasası'nın raportörleridir.

⁷⁰⁶ DPT uzmanlarından 2 kişi yapılan yüzyüze görüşmeler sırasında isimlerinin yazılmamasını rica etmişlerdir.

KAYNAKÇA

- Abadan, Yavuz, "Siyasi Teori Açısından Türkiye'de Ademi Merkeziyet Problemi", *AÜSBFD*, C.XX, N.4, 1965, s.29-43.
- AER, *Le Cadre Juridique et Institutionnel des Partenariats Régionaux*, Rapport, Dijon, 22 Septembre 2003.
- Akça, H. İbrahim, "Suriye İle İlişkilerde Yeni Bir Dönem Başlamıştır.", *Türkiye-Suriye Bölgelerarası İşbirliği Programı Haber Bülteni*, Yıl.1, S.1.
- Akdoğan, Argun, *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği*, TODAİE, Ankara, 2008.
- Akyel, Recai, "Kelkit Havzası Kalkınma Birliği", *Yerel Kalkınmada İyi Örnekler*, Sabancı –Naumann Vakıfları, Ocak 2009, s.247-263.
- Alibert, Christiane, "La politique régionale Européenne", *AÜSBF Konferans Notu*, Ankara, 2004.
- Alterman, R., *National-level Planning in Democratic Countries. An International Comparison of City and Regional Policy-making*, Liverpool University Press, Liverpool, 2001.
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2005 İlerleme Raporu*
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2007 İlerleme Raporu*
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2009 İlerleme Raporu*
- Bafoil, François, Burcu Gorak Gicquel, *Les coopérations transfrontalières à l'épreuve de l'UE. Une comparaison Europe centrale-Turquie*, Les Etudes du CERİ, Etude N°156, 2009.
- Baguenard, Jacques, *La Décentralisation*, PUF, Que-sais je?, Paris, 2004.
- Balme, Richard, "Introduction: Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?", R.Balme (ed.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris, 1996.
- Barroche, Julien, "La Subsidiarité Le principe et l'application", *Etudes*, V.408, N.6, 2008, s. 777-788.
- Bataillou, Christian, *L'Emergence Du Fait Régional Au Sein De l'Union Européenne La Coopération Trans-Frontière Comme Stratégie De Développement*, Presses Universitaires de Perpignan, 2002.
- Bayart, Jean François, "Il n'y a pas d'identité française", *Le Monde*, 6.11.2009.
- Baydarol, Can, *Avrupa Birliğini Kuran Anlaşma*, İKV Yayını, İstanbul, 1992.
- Baykal, T., E. Soral, E. Sakman, T. Ersoy ve I. Börtüçene, *Bölge Planlama Üzerine Çalışma Grubu Raporu*, Ankara, 1964.
- Baykal, Teoman, *Bölge Kalkınma Projeleri*, Çalışma Notu, DPT, Tarih Belirtilmemiş.

- Bayramoğlu, Adalet Alada, “Tarihsel Gelişim Süreci İçinde İl İdaresi Düzenlemeleri ve Demokratikleşme Üzerine”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No.10, Ocak 1995.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, Ankara, 2005.
- Bekemans L. (ed.), *Culture: Building Stone for Europe 2002*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1994.
- Bezci, Bünyamin, Bayram oşkun, “Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *ağdaş Yerel Yönetimler*, C.16, S.3, 2007, s. 5-27.
- Bilgin, Hüseyin, Mustafa Din, “5747 Sayılı Yasa ve Tüzel Kişiliği Kalkan Belediyeler Üzerine Bir İnceleme”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.4, S.4, 2008, s.3-16.
- Bilgin, Hüseyin, Mustafa Din, “Yargı Kararlarından Sonra 5747 Sayılı Yasanın Son Durumu”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.14, S.7, 2009, s.17-25.
- Boel, Bent, *The European Productivity Agency and Transatlantic Relations 1953-1961*, Museum Tusculanum Press.
- Borraz, O., P. John, “The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe, *Intenational Journal of Urban and Regional Research*, V.28, N.1, 2004, s.107-120.
- Bozkurt, Ömer, “Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi”, *AİD*, C. 26, N. 1, 1993, s. 7-26.
- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun, Seriyeye Sezen, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayın No.283, Ankara, 1998.
- Burrell A.M., A. J. Oksam (ed.), *Turkey in the European Union*, Cabi Publishing, *Implications for Agriculture, Food and Structural Policy*, CABI Publishing, Wallingford, 2005.
- Can, Ergüder, Dilek Akdenizli Kocagül, *Avrupa Birliği’nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar*, TEPAV, Ankara, Temmuz 2008.
- Canatan, Bilal, *Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001.
- Caporaso, J., M. Green Cowles, T. Risse (ed.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001.
- Carcassonne, Guy, *Etude sur la compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution: rapport au Premier ministre*, La Documentation Française, Septembre 1998.
- Cerquiglini, Bernard, *Les Langues de la France, Rapport au Ministre de l’Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie et à La Ministre de la Culture Et De La Communication*, La Documentation Française, Avril 1999.
- Chantal, François Vergniole de, *Fédéralisme et Antifédéralisme*, PUF, 2005.

- COE, *117th Session of the Committee of Ministers (Strasbourg, 10-11 May 2007), Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*, CM(2007)74, 10 May 2007.
- Cole, Alistair, Rosanne Palmer, “Logiques Territorialité et de Régionalisation en Europe de l’Ouest”, *Révue D’Etudes Comparatives Est-Ouest*, Vol.39, N.3, 2008, s.19-36.
- Comby, Joseph, “Aménagement du Territoire”, *Mémento D’Urbanisme*, Centre de Recherche d’Urbanisme, Paris, 1977, s.31-32.
- Comby, Joseph, “Décentralisation”, *Mémento D’Urbanisme*, Centre de Recherche d’Urbanisme, Paris, 1977, s.159-160.
- Comby, Joseph, “Délégation à L’Aménagement du Territoire et A l’Action Régionale (D.A.T.A.R.)”, *Mémento D’Urbanisme*, Centre de Recherche d’Urbanisme, Paris, 1977, s.167-168.
- Constantinesco, Vlad, “Le principe de subsidiarité: Un passage obligé vers l’Union européenne?”, *L’Europe et le droit Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, Paris, 1991, s. 35-45.
- Cooke, Bill, “A New Continuity with colonial administration: participation in development management”, *Third World Quarterly*, Vol 24, No.1, 2003, s.47-61.
- COR – CLRAE, Cooperation Agreement Between The Committee of The Regions and The Congress of Local And Regional Authorities of The Council of Europe, R/CdR 62/2005 item 12 rev. 1 FR-EN/SW/ms, Brüksel, 2005.
- COR, *The Selection Process for Committe of the Regions Members Procedures in the Member States*, Belgium, 2009.
- Çezik A., Erzurumlu G., “Yerleşme Sorunlarına İlişkin Öneriler”, DPT, 1976; *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 1983, s.24.
- Çınar, Tayfun, Can Umut Çiner ve Ozan Zengin, *Bütünleştirme Sorunları: Büyükşehir Yönetimi*, TODAİE, Ankara, 2009 (Basım Aşamasında).
- Çiner, Can Umut, “1946 Yılı: “Demokrasi”ye Kavuşma”, Birgül A. Güler (Ed.), *1940-1949 Açıklamalı Yönetim Zamandizini*, Ankara, 2009, s.701-848.
- Çiner, Can Umut, “Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi: Polis Biliminden Örgüt Bilimine”, *AİD*, C.42, S.1, 2009, s.1-22.
- Çiner, Can Umut, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Değınmeler”, KAYFOR 6, Yayınlanacak Bildiri Metni, 2009.
- Çiner, Can Umut, “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci”, *Çalışma Ortamı*, S. 105, Temmuz-Ağustos 2009, s.16-19.
- Darkot, Besim, “İlk ve Ortaokul Coğrafya Terimleri Hakkında Rapor”, *Birinci Coğrafya Kongresi*, s.138-149.
- Darkot, Besim, *Türkiye İktisadi Coğrafyası*, İstanbul Matbaası, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No.1307, İstanbul.

- Debbasch, Charles, Yves Daudet, "Centralisation", *Lexique de termes politiques*, Dalloz, 2. Éd., Paris, 1978, s.37-38.
- Debbasch, Charles, Yves Daudet, "Décentralisation", *Lexique de termes politiques*, Dalloz, 2. Éd., Paris, 1978, s.87-88.
- Defarges, Phillippe Moreau, *La Gouvernance*, PUF, Paris, 2003.
- Delsol, Chantal Millon, *La subsidiarité*, PUF, Paris, 1992.
- Demiröz, A. Nazif, "Bölge Valiliği Üzerine", *AİD*, C.23, S.4, 1990, s.55-70.
- Denias, Michel, *Le Gouvernement Local. La Centralisation et la Décentralisation Administratives*, Les Presses Modernes, Paris, 1930.
- Denters, B., Rose, L., *Comparing Local Governance: Trends And Developments*, Palgrave Macmillan, 2005.
- Deyon, Pierre, *Régionalismes et régions dans l'Europe des quinze*, Editions locales de France, 1997.
- Dıraor Burcu Miraç, *Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma*, DPT Yayını, Ankara 2008.
- Dikmen, Ahmet Alpay, "Küresel Üretim, Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisi", *Toplum ve Bilim*, No. 86, 2000, s. 281-302.
- Dikmen, Ahmet Alpay, *Global Commodity Production and Ideologies of Work: Cases of Textiles Production in Turkey*, METU PhD. Thesis, 2000.
- Dinan, Desmond, "The Historiography of the European Integration", D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University Pres, 2006, s. 298-324.
- Dinler, Zeynel, *Bölgesel İktisat, Genel Olarak ve Türkiye'de Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarının Ortaya Çıkışı ve Azaltılmasına Yönelik Politikalar*, Ekin Kitabevi, 5. Basım, Bursa, 1998.
- Dönmez, Zuhale, "Kalkınma Ajanslarımız Ne Yapıyor?", *Memleket Mevzuat*, C. 4, S.46, Nisan 2009, s.19-23.
- DPT, *2010 Yılı Programı*, Ankara, 2009.
- DPT, *9. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları ÖİK Raporu*
- DPT, *AB Sözlüğü*, Ankara, Ekim 2004.
- DPT, *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 1983.
- DPT, *Bölgesel Gelişme ve Yerleşme Özel İhtisas Komisyonu Çalışma Düzeni*, 1965.
- DPT, *Bölgesel Gelişme ve Yerleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, Haziran 1966.
- DPT, *Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Sorunları Ön Raporu*, Sosyal Planlama Dairesi, DPT, Nisan 1971.
- DPT, *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 2006.
- DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*.

- DPT, *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, 2004
- DPT, *Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Klavuzu*, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2009.
- DPT, Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967.
- DPT, *Stratejik Çerçeve Belgesi*, 2007.
- DPT, *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi* (14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin), Ankara, Nisan 2003.
- DPT, *Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları*, Bölgesel ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Şubat 2005.
- DPT, *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*, 2006.
- DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977.
- DPT, *Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları*, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Haziran 2007.
- East, W. Gordon, J.R.V. Prescott, *Our Fragmented World An Introduction to Political Geography*, MacMillan Pres, Hong Kong, 1978.
- EC, *European Governance: White Paper*, Brüksel, 2001, White Paper on European Governance Report by Working Group 3b, Decentralisation Better Involvement of National, Regional and Local Actors, June 2001.
- Eisenmann, Charles, *Centralisation et Décentralisation Esquisse D'une Théorie Générale*, LGDJ, Paris, 1948.
- Eke, Ali Erkan, *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, AÜSBF Yayınları No: 505, Ankara, 1982.
- Eliçin, Yeşeren Arıkan, "Avrupa Bütünleşmesi ve Bölgecilik", Hüseyin Özgür, Bekir Parlak (ed.), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel, 2006, s.107-128.
- Emre, Cahit, "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış", Cahit Emre (ed.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayın No.1, 2002, s. 281-299.
- Eraydın, Ayda, "Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişiklikler", *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, C.1, Pamukkale Üniversitesi ve DPT, Ankara, 2004.
- Erbay, Yusuf, Zerrin Yener, "Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.7, S.2, Nisan 1998, s.11-26.
- Erbay, Yusuf, Zerrin Yener, Kadir Koçdemir, Yusuf Ziya Çelikkaya, *Türk Yerel Yönetimlerinde Sınır Ötesi İşbirliği Araştırması*, Türk Belediyecilik Derneği, Aralık 1997.
- Erder, Necat, *Bölge Planlama Dairesi İle İşbirliği Esaslar*, Çoğaltılmamış Rapor, DPT, 1961.

- Erder, Necat, *Türkiye'nin İlk Planlama Deneyimi*, Şubat 2009, Yayınlanacak Makale.
- Erdoğan, Sırrı, "Bölge Sınırlandırmasının Esasları", *İkinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 5-7 Haziran 1957, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 79/61, İskân ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları No.4, Ajans-Türk Matbaası Ankara, 1958.
- Ergeç, Ruşen, "De quelques avatars de compétences internationales de communautés et régions belges", *Revue belge de Droit International*, 1984-1985, s.529-555.
- Esen, Selin, "İspanya'da Kamu Yönetimi", K. Karasu (yay. haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, İmge Yayınları, 2009, s.595-653.
- Eulalia Rubio Barcelo, *Regional Governments, Territorial Political Restructuring and Vocational Education and Training Policies. A Comparison of Four Cases: Catalonia, Lombardy, Valencia, Veneto*, European University Institute, Department of Political and Social Sciences, PhD Thesis, 2007.
- EUROSTAT, *Statistiques régionales et urbaines européennes, Guide de référence*, Luxembourg, 2005.
- Faure, Alain, "Territoires/Territorialisation", Lauries Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, s.430-437.
- Féral, Pierre-Alexis. "Les collectivités territoriales, la Communauté européenne et le Comité des Régions", *Annuaire des Collectivités Locales*, Vol.18, Litec, 1998, s.53-94.
- Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- Fromont, Michel, *Droit Administratif des Etats européens*, PUF, Paris, 2006.
- Gaudin, Jean Pierre, *Qu'est que la gouvernance?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
- Geray, Cevat, "Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme", *AÜSBFD*, s.299-312.
- Geray, Cevat, "Devlet Planlama Teşkilatı Kurulduktan Sonra Şehir ve Bölge Planlaması", *AÜSBFD*, Cilt: 15, 1960, s.225-231.
- Geray, Cevat, "İmar Kanununun Hazırlık Safhaları", *AÜSBFD*, C. XXI, N.3, Eylül 1957.
- Geray, Cevat, "Ülkenin Yönetimsel Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 13/10, 1989, s.3-19.
- Germen, Aydın Murat, "Türkiye'de Bölge Planlaması Hazırlıkları", *II. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 5-7 Haziran 1957, AÜSBF, Ankara, 1958.
- Gilbert, Mark, "Narrating the Process: Questioning the Progressive Story of European Integration", *Journal of Common Market Studies*, V. 46, N.3, 2008, s.641-662.

- Glassner, Martin Ira, Chuck Fahrer, "The Territory of the State", *Political Geography*, Third Edition, John Willey&Sons Inc., USA, 2004, s.59-71.
- Gökalp, Şerife, *The Dynamics Of Industrial Development: Konya as a New Industrial District*, METU Master Thesis, 1998.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Bursa, 2003.
- Gözübüyük Şeref ve Tan Turgut, *İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku*, Cilt II, Ankara, 2000.
- Gözübüyük, Şeref, *Yönetmelik Yargısı*, Ankara, 2001.
- Grabbe, H., "How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity", *Journal of European Public Policy*, V. 8, N. 6, 2001, s.1013-1031.
- Guilloud, Laetitia, "Le principe de subsidiarité en droit communautaire et en droit constitutionnel", *Les Petites Affiches*, No.79, 2007, s.53.
- Güler Birgül A., "Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?", *Memleket Mevzuat*, Sayı: 8, Şubat 2006, s.25-27.
- Güler Birgül A., *İkinci Dalga Siyasal ve Yönetmelik Liberalizasyon Kamu Yönetimi Kanunu*, Yol iş Yayınları, Ankara, 2005.
- Güler Birgül A., *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Birinci Baskı, Ankara, 1996.
- Güler, Birgül A., "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", *Türk İdare Dergisi*, S. 374, Mart 1987, s. 117-143.
- Güler, Birgül A., "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", *Mülkiye*, C.XXIX, S. 246.
- Güler, Birgül A., "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?", K. Karasu (yay. haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, İmge Yayınları, 2009, s.13-38.
- Güler, Birgül A., "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, Kış-Bahar 2003, s.93-116.
- Güler, Birgül A., *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, İmge Yayınları, Ankara, 2009.
- Güler, Birgül A., *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, İmge, 3. Baskı, Ankara, 2006.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2004.
- Güzeliş, İsmail, *Alan Düzenlemesi*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No.7, Ankara, 1970.
- Hamamcı, Can, "Bölgesel Gelişme ve Yönetmelik Sorunlar", *BİAR GAP Bilim Ekibi Teknik Yazılar*, İmge Matbaacılık, Ankara, 1987, s.109-111.
- Hamamcı, Can, *Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Eylül 1981.

- Harlow, Carol, "Law and Public Administration: convergence and symbiosis", *International Review of Administrative Sciences*, 2005, V. 71, N. 2, s.279-294.
- Hartavi, Muhammet, Küçüktaş Rahim, *Tek Durak Ofisler*, DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, Temmuz 2007.
- Heinelt, H., N. K Hlepas, "Typologies of Local Government Systems", Henry Back, Hubert Heinelt, Annick Magnier (ed.), *The European Mayor*, VS. Verlag Wiesbaden, s.21-40.
- Hesse, J. J., Sharpe, J., "Local Government in International Perspective. Some Comparative Observations", J. J. Hesse (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1991, s.353-386.
- Hirschmann, David, "Development Management versus Third World Bureaucracies: A Brief History of Conflicting Interests, *Development and Change*, Vol. 30, 1999, s. 287-305.
- Hooghe, Liesbet (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- Hooghe, Liesbet, G. Marks (ed.), *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield: Boulder, 2001.
- Hooghe, Liesbet, G. Marks, "Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, V.97, N.2, 2003, s.233-243.
- Hudson R., Dunford M., Kotter R, "Developing Regional Strategies for Economic Success: Lessons from Europe's Economically Successful Regions", *European Urban and Regional Studies*, V. 4, N.4, s. 365-373.
- Hyman, Trevor Young-, "The Potential for Effective Regional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis", *Regional and Federal Studies*, V.18, N.4, 2008, s.375-402.
- Izquierdo, J. M., R. Pasquier, "Les formations ethno-régionalistes en France: une exception européenne?", *Pouvoirs Locaux*, N.63, 2004, s.15-17.
- İçişleri Bakanlığı, *Birinci İdareciler Kongresi*, 20-31 Ocak 1947, Ankara 1947.
- İkinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 5-7 Haziran 1957, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 79/61, İskân ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları No.4, Ajans-Türk Matbaası Ankara, 1958.
- İsbir, Eyüp G., *Kentleşme, Metropoliten Alan ve Yönetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No.185, Ankara, 1982.
- İzbırak, Reşat, *Coğrafya Terimleri Sözlüğü*, İkbâl Matbaacılık Sanayii, 2. Baskı, Ankara, 1976.
- Kara, Murat, *Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları*, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2008.
- Karaarslan, Mehmet, *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetim Reformu*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

- Karahanogullari, Onur, "Fransa'da Kamu Yönetimi", K. Karasu (Yay. haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, İmge Yayınları, 2009, s.39-168.
- Karakılçık, Yusuf, Ayşe Özcan, "Yerellik İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 14, N.4, 2005, s.5-30.
- Karasu, Koray, "İngiltere'de Bölge Kalkınma Ajansları", Menaf Turan (Der.), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir? Ne Değildir?*, Paragraf Yayını, Ankara, 2005, s. 197-238.
- Karasu, Koray, "Yeni Bir Tür Merkezleşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları," *Memleket Mevzuat*, Sayı: 46, Nisan 2009, s.24-33.
- Karlsonn, Ingmar, *Bölgeler Avrupası*, Çev. Turhan Kayaoğlu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Eylül 2007.
- Kavruk, Hikmet, *Anakente Bakış: Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Hizmet İş Sendikası Yayını, Ankara, 2002.
- Kayasü, Serap, Melih Pınarcıoğlu, Suna Senem Yaşar, Sencer Dere, *Yerel ve Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2003-08, İstanbul, 2003.
- Kayıkcı, Sabrina, *Türkiye'de Kırsal Alan Yönetimi*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2009.
- Keating, M., J. Hughes, (ed.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe*, Peter Lang, Bruxelles, 2003.
- Keating, M., *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Londra, 1998.
- Keating, Michael, "Les Régions Constituent-Elles Un Niveau de Gouvernement En Europe?", Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Éditions La Découverte, Paris, 1997, s.19-35.
- Keating, Michael, "Thirty Years of Territorial Politics", *West European Politics*, V.31, N.1, 2008, s.60- 81.
- Keleş, Ruşen "Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlikler (Bölgelerarası Sosyal Adalet Dengesi)", *Türkiye'de Bölge Planlaması Alanındaki Gelişmeler*, VII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, 11-13 Haziran 1963, İskân ve Şehircilik Derneği Yayın No.2, Ankara, 1964, s.1-40.
- Keleş, Ruşen, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.4, N.1, 1995, s.3-14.
- Keleş, Ruşen, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, TDK Yayını, Ankara, 1980.
- Keleş, Ruşen, *Kentleşme Politikası*, İmge, Ankara, 1997.
- Keleş, Ruşen, *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*, AÜSBF Yayınları, No.322, Ankara, 1972.
- Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 6. Baskı, İstanbul, 2009.

- Keskin, Nuray Ertürk, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009.
- Kıray, Mübeccel, *Örgütlemeyen Kent: İzmir*, Bağlam Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1998.
- Kooiman Jan, (ed.), *Modern Governance New Government –Society Interactions*, Sage, London, 1993.
- Köseçik, Muhammet, İsmet Akbaş, *AB Mali Yardımları ve Türkiye’de Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2009.
- Köymen, Nusret, *Memleket Kalkınması, Bölge Plancılığı*, İktisadi Yürüyüş Matbaası ve Neşriyat Yurdu, İstanbul 1948.
- L. De Winter, Huri Türsan, *Regionalist Parties in European Union*, Routledge, Londra, 1998.
- Lacasse, F., P. E.Verrier (ed.), *30 Ans de Réforme de l’État*, Dunod, Paris, 2005.
- Ladurie, Emmanuel Le Roy, *Histoire de France des régions. La périphérie française des origines à nos jours*, Éditions du Seuil, Paris, 2005.
- Lafore, Robert, “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, *Revue de Droit Public*, N.3, 1988, s.763-811.
- Lall, Somik V., S. Yilmaz, “Regional economic convergence: Do Policy Instruments make a difference?”, *The Annals of Regional Science*, S.35, 2001, s.153-166.
- Le Galès, Patrick, Christian Lequesne, “Introduction”, Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Éditions La Découverte, Paris, 1997, s.9-15.
- Levrat, Nicolas, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, PUF, Genève, 1994.
- Lhomel, Edith, “Un chantier décisif Le développement régional dans les pays candidats a l’Union européenne”, *Le Courrier des Pays de l’Est*, No.1024, Avril 2002, s.4-16.
- Lippert, Barbara, Umbach Gaby, *The Pressure of Europeanization*, Nomos, 2005.
- Loughlin, John, “Representing regions in Europe: the Committee of the regions”, *Regional and Federal Studies*, 1996, V.6, N. 2, s.147-165.
- Louis, Herbert, *Türkiye Coğrafyasının Bazı Esasları, Birinci Coğrafya Kongresi*, Ankara, 1941, s.171-228.
- MacLeod C., “Place, Politics and ‘Scale Dependence’: Exploring the Structuration of Euro-Regionalism”, *European Urban and Regional Studies*, 6(3), s. 231-253
- Marcou, G., “La Gouvernance: Innovation Conceptuelle ou Artifice de Présentation?”, G. Marcou, H. Wollmann (ed.), *Annuaire 2006 des Collectivités Locales*, CNRS Editions, Paris, 2006, s.5-18.

- Marcou, G., "Local Democracy in Stability Pact Countries since the Zagreb Conference", *Effective Democratic Governance at Local, and Regional Level, Local Government and Public Service Initiative and Policy Association For An Open Society*, The Council of Europe, 2007.
- Marcou, G., "Principe de subsidiarité, constitution française et décentralisation", Jean Claude Némery, Serge Wachter (ed.), *Entre L'Europe et la Décentralisation*, Éditions de l'Aube, Paris, 1993, s. 85-92.
- Marcou, G., "Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective", G. Marcou (ed.), *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*, Local Government and Public Service Initiative, 2002.
- Marcou, G., *La Régionalisation en Europe*, GRALE, Rap.PE., Paris, 1999.
- Marcou, G., *La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale*, Communes et Régions d'Europe, No.64, 1998.
- Marcou, G., *Les Régions Entre Les Collectivités Locales Etude Comparative de Cinq Etats Européens à Autonomies Régionales ou Constitution Fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni)*, Ministre de l'Intérieur Centre d'Études et de Prévision, Janvier, 2003.
- Marcou, G., *Les Structures Régionales Dans Les Pays Candidats Et Leur Compatibilité, Avec Les Fonds Structurels (Europe Centrale Et Orientale)*, Rapport final, Luxembourg, 2002.
- Marcou, G., Verebelyi, I., *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, IIAS, Brussels, 1993.
- Marinov, Vasil, "Problèmes et débats autour de la régionalisation en Bulgarie", Violette Rey, Lydia Coudroy de Lille, Emanuelle Boulineau (ed.), *L'Élargissement de L'Union européenne: réformes territoriales en Europe Centrale et orientale*, L'Harmattan, 2004, s.169-177.
- Massicard, Elise, "Régionalisme impossible, régionalisation improbable: la gestion territoriale en Turquie a l'heure du rapprochement avec l'Union européenne", *Révue d'études comparatives est-ouest*, Vol. 39, No.3, 2008, s.171-203.
- Meligrana, John (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics*, UBC Press, Canada, 2004.
- Mengi, Ayşegül, "Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı Mı?" *Mülkiye*, S.245, 2007.
- Mengi, Ayşegül, *Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayınları, Ankara, 1998.
- Mengi, Ayşegül, Nesrin Algan, *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.
- Meriç, Osman, "Büyük Şehirler Yönetiminin Yeni Hukuki Müesseseleri", *İller ve Belediyeler Dergisi*, S. 464, 1984, s. 1537-1541.

- Million-Delsol, Chantal (1992) *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris: PUF.
- Million-Delsol, Chantal, *Le Principe de subsidiarité, Que sais-je ?*, PUF, Paris, 1993.
- Monk, Ashby H.B., Courtney S. Monk, "Economic geography: The rising star of social sciences", *Oxonomics*, S.2, 2007, s.16-20.
- Moreno, L., "Identités duales et nations sans Etat", *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol.14, N.4, 2007, s.497-514.
- Nalbant, Atilla, *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Temmuz 1997.
- Nijkamp, Peter, Edwin S. Mills, "Advances in Regional Economics", *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol.1, Peter Nijkamp (ed.), Elsevier Science Publishers, 1986, s.1-17.
- Nippon Koei Co. Ltd. Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) Nihai Rapor, Cilt 1, Yönetici Özeti
- OECD, *Regional Planning in Turkey: The Marmara Pilot Project*, Paris, 1962.
- Ohtamış, Erol, *Avrupa Birliği Sınır Ötesi İşbirliği Programları Yönetim Yapıları ve Türkiye Uygulamaları*, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2008.
- Okçu, Murat, "Avrupa Yönetim Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim", Ahmet Nohutçu, Asım Balcı (ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması -1*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s.258-298.
- Okçu, Murat, "Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması", Harun Arıkan, Muhsin Kar (ed.), *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, Seçkin Ankara, 2005, s.141-159.
- Önder, İzzettin, "Bölgesel Dengesizlik Ortamında Yerel İdarelerin Mali Muhtariyeti Problem", *Prof. Dr. Fadıl Hakkı Sur'un Anısına Armağan*, AÜSBF Yayınları 522, AÜSBF ve Basın Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara, 1983, s.107-118.
- Özdiñç, Hülya Kendir, *Neoliberal Politikalar ve Bölge Yönetimi Sorunu: Türkiye Deneyimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007.
- Özel, Mehmet, "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine", *AÜSBFD*, C.58, S.1, s.97-117.
- Özel, Mehmet, "Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu", *AÜSBFD*, C.59, S.2, 2004, s.99-126.
- Özel, Mehmet, "Bölgelerarası (Sınırötesi) İşbirliği ve Avrupa'da Gelişimi", *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, Haziran 2009, C.2, S.1, s.70-85.
- Özel, Mehmet, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 9, S. 3, 2000, s.25-43.

- Özgür, Hüseyin, “Belediyelerde Komün Esasından Alan Yönetimine Tedrici Geçiş: 2003 Sonrası Yerel Yönetimler Yasalarında Artan İzleri”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya, 2008, s.35-53.
- Özgür, Hüseyin, “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler”, Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – II*, Ankara, Nobel Yayınevi, 2007, s. 100-142.
- Paasi, Ansi, “Territory”, John Agnew, Katharyne Mitchell, Gerard Toal (Ed.), *A Companion to Political Geography*, Blackwell Publishing, 2003, s.109-122.
- Paddison, Ronan, *The Fragmented State The Political Geography of Power*, St. Martin’s Pres, New York, 1983.
- Perron, Catherine, *Les pionniers de la démocratie. Elites politiques locales tchèques et est-allemandes, 1989-1998*, Presses universitaires de France, Paris, 2004.
- Pery, Nicole, *Langues et cultures régionales: rapport d'étape*, La Documentation Française, Février 1998.
- Polatkan, Tanju, *Bölgesel Gelişme ve Politikası*, DPT, DPT Yayın No: 560-İPD:222, Nisan 1968.
- Poroy, H., “Bölgesel Gelişme Stratejileri Çerçevesinde Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi*, 5-9 Mayıs 2004, İzmir Tebliğ Sunuşları, Bölgesel Gelişme Stratejileri, DPT, Ankara, 2004, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt7.pdf> (2.3.2009)
- Programme d’Assistance Technique des Nations Unies, *Manuel D’Administration Publique: Les conceptions et les pratiques contemporaines et les pays en voie de développement*, Nations Unies, New York, 1964, s.123-124.
- Rémond, Bruno, *La Région*, Montchrestien, 3.Édition, Paris, 1999.
- Ricq, Charles, “Prolégomènes a Toute Analyse et Expérience Transfrontalière”, *COEUR*, Genève, 21 Septembre 2008.
- Rodwin, Lloyd, “Bölge Planlaması Eğitimi ve Türkiye’nin Kalkınma Politikası”, *İskân ve Şehircilik Enstitüsü VI. Hafta Konferansları*, 11-13 Haziran 1962, Sevinç Matbaası, Ankara, 1962, s.1-11.
- Rodwin, Lloyd, *Türkiye’de Bölge Planlaması*, Bakanlıklararası Produktivite Komitesi Produktivite Merkezi, Ankara, 1960.
- Rosenau, James, E. Czempiel (ed.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Pres, Cambridge, 1992.
- Sarıgül, Ali Tanju, *Ceza Muhakemesi Hukukunda İstinaf*, Bilge Yayınevi, Ankara, 2009.
- Schrijver, Frans, *Regionalism after Regionalisation Spain, France and United Kingdom*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- Selen, Hamit Sadi, *Türkiye Coğrafyasının Ana Hatları*, Hüsnütabiat Basımevi, Ankara, 1945.
- Selen, Hamit Sadi, *Türkiye'nin Coğrafi Bölgelere Taksimine Dair Bir Muhtıra*, Birinci Coğrafya Kongresi, Ankara, 1941, s. 251-255.

- Sellers, Jefferey, Vincent Hoffmann-Martinot, "Metropolitan Governance", *Decentralisation and Local Democracy in the World*, UCLG, 2008, s.254-303.
- Smouts, Marie-Claude, "La Région Comme Nouvelle Communauté Imaginaire?", Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Éditions La Découverte, Paris, 1997, s.37-45.
- Soral, Erdoğan ve Sakman Erdoğan, *Bölgesel Planlama*, DPT Yayın No: 435-SPD: 101, Mayıs 1966, s.53-54.
- SPO, *The New Regional Development Policies and Implementations*, General Directorate of Regional Development and Structural Adjustment, June 2007.
- Stone, Donald C., "Comparative Study of University Administration", *Tahsin Bekir Balta'ya Armağan*, AÜSBF-TODAİE, *Sevinç Matbaası*, Ankara, 1974, s.495-503.
- Sunay, Reyhan, *Tartışılan Egemenlik*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.
- Şener, H. Engin, "AB Neoliberalizm ve İdari Reform", *Memleket Siyaset Yönetim*, No.7, 2008, s.112-138.
- Şener, H. Engin, *Public Administration Reform in the Context of The European Union Enlargement Process: The Hungarian And Turkish Cases*, ODTU Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2008.
- T.C. Adalet Bakanlığı, *Yargı Reformu Stratejisi*, Ankara, 2009.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, *Fransa'da İllerde ve Bölgesel Faaliyet Çevrelerinde Devlet Hizmetlerinin Teşkilatlanması*, Çev. Âlim Şerif Onaran, Ankara, 1967.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, *Fransa'da Şehirsiz Topluluklar*, 22-25 Nisan 1968 Strasbourg Toplantısı Notları, Çev. Ragıp Gerçekler, Mehmet Tarcan, Âlim Şerif Onaran, Gürsoy Basımevi, Ankara, 1970.
- T.C. Maarif Vekilliği, Birinci Coğrafya Kongresi 6-21 Haziran 1941 Raporlar, Müzakereler, Kararlar, Ankara, 1941.
- Tamer, Mustafa, *Bölge Valiliği*, Tamer Ofset, Ankara, 1994.
- Taştekin, Abdullah, *Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye'de Bölgesel Stratejiler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi, İzmir 2007.
- Tekeli, İlhan, "Osmanlı İmparatorluğunda Mekân Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyetinin Bölgesel Politikasının Kökenleri", *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1972, s. 91-119.
- Tekeli, İlhan, "Türkiye'de Bölge Planlama Çalışmalarının Gelişimi İçinde Bölge Planlama Denemelerinin Sonuçları ve Sorunları", *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1972, s.123-173.
- Tekeli, İlhan, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1972.

- Tekeli, İlhan, Selim İlkin (2003) *Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik*, İstanbul: IULA-EMME Yayını.
- Tekeli, İlhan, *Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008.
- TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, 1991.
- Tulard, Marie-José, *La Région*, LGDJ, Paris, 2008.
- Tunbul, Mete, *Türkiye’de Bölge Planlama Çalışmaları için Geçerli Olabilecek Bir Bölge Ayrımı Önerisi*, DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, Ankara, 1991.
- Turan, Menaf (ed.), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir?, Ne Değildir?*, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- Tuzcuoğlu, Ferruh, *Metropolitan Yönetim*, Sakarya Kitabevi, Sakarya, 2003.
- Türe, İlknur, “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları”, *AİD*, C.31, S.2, 1998, s.63-79.
- Türkiye’de Sanayi Bölgeleri Bursa’da Tatbiki Teklif Edilen Pilot Proje İle İlgili Planlar*, Checci and Company Firması, Washington, Ocak 1962.
- Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 1998 Düzenli Raporu.
- Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2000 Düzenli Raporu.
- Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu.
- Tüten, Şerif, “Metropolitan İdarenin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Metropolitan Belediye idareleri Ön Araştırması Hakkında Açıklama”, *Türkiye’de Metropolitan İdareler: Tebliğler ve Tartışmalar*, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları No: 22, 19-21 Nisan 1969, Ankara, 1969, s. 25-50.
- Tüylüoğlu, Ş., D. N. Karakaş, “Zonguldak’ta Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulaması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.15, S.4, 2006. s.17-50.
- United Nations Development Programme (Special Fund) Food and Agriculture Organization, *Pre-Investment Surveys of The Antalya Region The General Report*, Vol.1, Rome 1966.
- Uysal, Yıldız, Cevad Özdil (Ed.), *Cumhuriyet Dönemi İstanbul Planlama Raporları 1934-1995*, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi, 2007.
- Varol, Çiğdem, *Entrepreneurial Networks in Local Industrial Development A Comparative Analysis of Denizli and Gaziantep Cases*, METU PhD Thesis, 2002.
- Viguiet, J., “Le principe de subsidiarité comme nouvel objet du droit constitutionnel”, Henry Rousillon, X. Boy, S.Mouton, *Le nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l’Université des sciences sociales de Toulouse, 2006, s. 123-133.

- Walter, Henriette, *Aventures et mésaventures des langues de France*, Editions du Temps, 2008.
- Williams-Riquier, Partice, “La Charte Européenne de l’Autonomie Locale: Un Instrument Juridique International Pour La Décentralisation”, *RFAP*, No.121-122, 2007, s.191-202.
- Wollmann, H., “Local Government Systems: from Historic Divergence towards Convergence? Great Britain, France and Germany as Comparative Cases in Point”, *Government & Policy*, V.18, 2000, s.33-53.
- Wollmann, H., *Comparing Local Government Reforms in England, Sweeden, France and Germany*, W. Stiftung, 2008.
- World Bank, *Africa: Crisis in Governance*, Washington DC, 1994.
- Yaman, Ahmet, Demirhan Derviş, Ahmet Kındap, “Yerel ve Bölgesel Kalkınmanın Kurumsal Altyapısını Oluşturmada Kalkınma Ajanslarının Rolü”, *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi*, IPC, Friedrich Naumann Vakfı, İstanbul, Haziran 2009, s.56-98.
- Yavuz, Fehmi, Ruşen Keleş, Cevat Geray, *Şehircilik: Sorunlar-Uygulama ve Politika*, AÜSBF, Ankara, 1978.
- Yavuz, Fehmi, *Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma*, Ankara, Ağustos, 1965.
- Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaiif*, İstanbul, 1982.
- Yayman, Hüseyin, *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.
- Yerasimos Stéphane, “L’Europe vue de la Turquie”, *Héredote*, No.118, 2005, s.68-80.
- Yerasimos, Stéphane, “La Planification de l’Espace en Turquie”, *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, Vol.50, No.1, 1988, s.109-123.
- Yılmaz, Serkan, Dericioğlu, Taylan, Elliott Ian A., Özden Sinan, “Kalkınma Birlikleri’nden Kalkınma Ajansları’na Yönelirken”, *Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar*, 12. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, İTÜ Mimarlık Fakültesi, Bildiriler Kitabı, İstanbul, 2007, s.157-163.
- Yiğit, Ali, “Türkiye’de Daha Kullanışlı Coğrafi Bölgeler Oluşturma Gerekçeleri ve Öneriler”, *9. Ulusal Bölge Bilimi Bildirileri*, Trabzon, 5-6 Ekim 2000, s.514-528.
- Zeyrekli, Sedef, Rengül Ekizceleroğlu, “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.16, S. 3, 2007, s.29-48.

İnternet Kaynakları

- “Eric Besson lance un Grand débat sur l’identité nationale”,
http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=actus&id_rubrique=254&id_article=1894, (15.11.2009).
- AB Eşleştirme Projesi, Kırsal Kalkınma Planının Etkin Uygulanması İçin Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi, (TR/2004/IB/AG/01),
<http://www.kirsalkalkinma.tarim.gov.tr/tr/projectpresentation.asp>,
(8.8.2009).
- AB Eşleştirme Projesi, Kırsal Kalkınma Planının Etkin Uygulanması İçin Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi, (TR/2004/IB/AG/01),
<http://www.kirsalkalkinma.tarim.gov.tr/tr/projectpresentation.asp>,
(9.8.2009).
- AK, http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp, (12.9.2008).
- Akkahve, Deniz, “Bölgesel Gelişme Planlarının Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi”,
<http://www.sabanciuniv.edu/ipm/tr/ArastirmaAlanlari/documents/DenizAkkahve.pdf>(4.8.2009).
- Bilsel, Cânâ, “Cumhuriyet Dönemi İstanbul Planlama Raporları 1934-1995”,
Mimarlık, N.338,
<http://old.mo.org.tr/mimarlikdergisi/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=288&RecID=1662>, (2.3.2008).
- Bölgesel Çevre Merkezi, *Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Programlarının Çevreyle Uyumunda Bir Araç Olarak Ortaklık Deneyimler ve Öneriler Bölgesel Kalkınma Programlarının Yeşillendirilmesi Ağı*, 2007,
http://www.rec.org.tr/dyn_files/20/376-cevreyle-uyum-icin-ortaklik.pdf,
(2.8.2009).
- Börzel, T, T. Risse, “Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization”, *Queen’s Papers on Europeanization*, 2/2003.
<http://ideas.repec.org/p/erp/queens/p0035.html>, (1.7.2008).
- Börzel, T., “Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization”, *Queen’s Papers on Europeanization*, 4/2001,
- Bulgaristan Ministry of Regional Development and Public Works,
<http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=en>, (1.2.2009).
- Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile TBMM İçişleri, Avrupa Birliği Uyum, Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, 1/768, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, S. Sayısı: 619, 3.3.2004,
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm>, (12.6.2009).
- CFCU, <http://www.cfcu.gov.tr/about.php?lng=tr&action=shortintro>, (25.7.2009).
- Cecchi and Company Consulting, <http://www.cecchiconsulting.com>, (12.6.2008).

- Convention de Cooperation Transfrontalière Relative à Une Conférence Euro-Régionale, <http://www.lurraldea.net/bibliodocs/ConvConfEuroreg0307.pdf>, (1.8.2009).
- COR, <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=f97a08e9-5780-479e-a0b7-ea85674c6be8&sm=f97a08e9-5780-479e-a0b7-ea85674c6be8>, (20.10.2009).
- COR, <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?id=1ecf7abe35e4-4c9e-a9ee-5bd5aa83a173>, (20.7.2009).
- DAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0173.pdf>, (9.8.2009).
- Delmartino, Frank, “The Partnership Principle and Regional Policy”, <http://www.cor.europa.eu>, (9.10.2009), s.1-3.
- Doğu Anadolu Projesi Ana Planı Ana Plan, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dap/anaplan.pdf>, (2.3.2008).
- DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/Programlar/SKE_bilgi.html (7.7.2008).
- DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/Programlar/AKKM_bilgi.html, (7.7.2008).
- DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/Programlar/CBC_bilgi.html, (7.9.2008).
- DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/Programlar/DAKP_bilgi.html, (17.10.2008).
- DPT, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/Programlar/TR90_bilgi.html, (8.7.2008).
- DPT, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/DAP.pdf>, (2.2.2009).
- DPT, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/ZBK.pdf>, (2.3.2009).
- Ege, Y., vd., “Bölge Planlamasına Yeni Bir Yaklaşım: Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kalkınma Planı (2002-2010), *DPT Planlama Dergisi*, S.42, 2002, s.349-359. <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/egey.pdf>, (1.7.2008).
- EGEV, <http://www.egev.org/?mode=other&Id=130&endId=1>, (21.8.2009).
- EIB, <http://www.eib.org/about/index.htm>, (30.12.2009).
- Emilia-Romagna, <http://www.regione.emilia-romagna.it>, (9.9.2009).
- ERKAS, <http://www.erkas.ee>, (2.4.2009).
- ERVET, <http://www.ervet.it>, (9.9.2009).
- Erzurum, Erzincan, Bayburt Kalkınma Birliği, <http://www.eeb-kalkinmabirligi.gov.tr>, (7.7.2008).
- EU, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/39&format=HTML&aged=0&language=TR&guiLanguage=en>, (1.2.2009).
- EU, Introduction to the NUTS and the Statistical regions of Europe, http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introduction_regions_en.html#foot1, (8.8.2009)

European Regional And Urban Statistics (2007 Edition),
<http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-RA-07-005-EN.pdf>,
(8.8.2009).

Eurobaromètre, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm, (20.10.2009).

Flanders, <http://www.flanders.be>, (9.7.2009).

GAP, <http://www.gap.gov.tr>, (2.3.2008).

Hooghe, L., http://www.unc.edu/~hooghe/research_overview.php. (2.2.2009).
http://fdv.univ-lyon3.fr/mini_site/cee/Dico/SUBSIDARITE.pdf, (9.9.2008).
http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/26.12.2003-2533.html,
(4.8.2009).

<http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe4-01.pdf>, (1.7.2008).

Hürriyet Gazetesi, 1 Mart 2007, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/6037244.asp>,
(2.2.2009).

INTERREG III, <http://www.interreg.gr/default.aspx?lang=en-GB&loc=1&page=310>, (25.7.2009).

INTERREG IIIA, Greece-Turkey, *Joint Programming Document*,
<http://www.interreg.gr/default.aspx?lang=en-GB&loc=1&page=311>,
(25.7.2009)

IPA Cross-border Co-operation Programme,
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/crossborder_en.htm
(1.2.2009).

Kipu Danışmanlık, <http://www.kipu.com.tr/danismanlik/2008/08/kirsal-kalkinma-ipard>, (25.7.2009).

Madran, Evren, “Belçika Çatırıyor”, 10.12.2007,
<http://www.tumgazeteler.com/?a=2418429>, (8.8.2009).

Marks, G., <http://www.unc.edu/~gwmmarks/>, (2.2.2009).

MDLPL, <http://www.mdlpl.ro>, (1.9.2009).

MEMO/09/39, 28.01.2009, Bulgaria-Turkey IPA Cross-border Co-operation Programme 2007-2013,
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/39&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (1.2.2009).

OECD, SIGMA, European Principles for Public Administration,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>, (16.10.2009).

Orta Karadeniz Kalkınma Birliği, <http://www.okab.gov.tr/>, (7.7.2008).

Özel, Mehmet, “Bölgelerarası (Sınırötesi) İşbirliği ve Avrupa’da Gelişimi”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, Haziran 2009, C.2, S.1, s.70-85
<http://iibf.nigde.edu.tr/dergi/index.htm> (2.7.2009).

PARR, <http://www.parr.pl/>, (2.4.2009).

- Philip, Christian, “*Subsidiarité (Principe de-)*”, Dictionnaire juridique de l’Union européenne, Christian Philip, Ami Barav (dir.), 2001,
- Poroy, H., “Bölgesel Gelişme Stratejileri Çerçevesinde Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi*, 5-9 Mayıs 2004, İzmir Tebliğ Sunuşları, Bölgesel Gelişme Stratejileri, DPT, Ankara, 2004, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt7.pdf>, (2.3.2009).
- Puglia, <http://www.regione.puglia.it>, (9.9.2009).
- Republic of Bulgaria, Ministry of Regional Development and Public Works, <http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=en> (3.8.2009).
- Samsun Valiliği Kalkınma Ofisi, <http://www.samsunkalkinma.gov.tr/kalkinmaofisi.asp>, (8.8.2009).
- Sanayi Bakanlığı, <https://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfano=1250>, (4.4.2009)
- Sénat, *La Charte européenne de l’autonomie locale: une nouvelle chance pour la décentralisation à la française?*, <http://www.senat.fr/ct/ct07-01/ct07-01.pdf>, (6.1.2009).
- SI, <http://www.sviluppoitalia.it>, (9.9.2009).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, Sayı: B.01.0.KKB.01-18/A-12-2003-1461 25 / 12 / 2003, 26.12.2003;
- Tarım Bakanlığı, http://sgb.tarim.gov.tr/haber_ve_uyuru_arsivi/haberdevami.htm, (8.9.2009).
- TBMM, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0119.pdf>, (9.8.2009).
- TBMM, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0179.pdf>, (9.8.2009).
- TİKA, <http://soi.tika.gov.tr>, (1.10.2009).
- TİKA, <http://soi.tika.gov.tr/frmIcerikGoster.aspx?GENEL=17&ALT=17&ALTKO NU=56> (1.10.2009).
- TİKA, <http://soi.tika.gov.tr/frmIcerikGoster.aspx?GENEL=17&ALT=17&ALTKO NU=56>, (1.10.2009).
- Türkiye-Suriye Bölgelerarası İşbirliği Programı, <http://www.projekoordinasyon.org/tr/index.asp?gorev=icerik&id=210&d=1&kat=1&x=1>, (5.8.2009)
- USAID, http://www.usaid.gov/stories/moldova/ss_mo_service.pdf, (8.8.2009).
- VANTAY, <http://www.van.gov.tr/vantay/vantay.php>, (8.8.2009).
- Varol Çiğdem, Tanyel Özelçi Eceral, “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Çalışmalarının Uygulanma/Uygulanamama Süreçleri”, *3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 27-28 Kasım 2008*, Mersin, s.5, http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2008/bildiriler/varol_ecer.pdf, (21.10.2009).

YAYED, http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=911, (29.11.2009).
Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği, <http://www.yesilirmak.org.tr/>, (7.7.2008).

Mahkeme Kararları

AMK, E. 2006/61, K. 2007/91, 30.11.2007.

AMK, E. 1987/22, K. 1989/19, 13.6.1988.

AMK, E. 1978/23, K. 1988/23, 22.6.1988.

AMK, E.2006/55, 26.2.2009, 27153

Danıştay, 10.D. E. 2006/5588.

Danıştay, 10.D. E. 2006/6670, 14.3.2007.

ÖZET

Bu tezin konusu, 1980 sonrasında Türkiye'deki devlet reformu süreci içinde bölgeselleşme ve yerelleşme politikalarının incelenmesidir. Bu kapsamda, özellikle son altı yıllık dönem mercek altına alınmıştır. Siyasal ve ideolojik özlü bu sürecin yönetsel yönlerinin ayrıntılarıyla belirlenmesi amacı ile Türkiye'de devleti dönüştüren reformlar, Avrupa'daki bölgeselleşme ve yerelleşme politikaları ve süreçleriyle karşılaştırmalı bir perspektiften değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Bu temelde tez, mülki idare ve yerel yönetimlerdeki değişimleri değerlendirmektedir. Tez kapsamında bu politikaların niteliği, tarafları ve devlet reformu içindeki anlamı irdelenmeye çalışılmıştır. Buna göre üç ana eksenle Türkiye'de bölgeselleşme eğilimi saptanmıştır. Bunlar il sisteminde, metropoliten alan yönetiminde ve AB destekli bölgesel kalkınma programlarını uygulayacak yönetsel mekanizmaların oluşturduğu yapılar üzerindedir.

Yönetsel bölümlenme ve yerel kuruluş üzerine yapılan bu değişiklikler ile AB kapsamında farklı bileşenler altında konumlanmış proje temelli yeni uygulamalar devlet reformu kapsamında bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Bunların bütünsel olarak ele alınışı, Türkiye'de yönetsel bölümlenişin hem kademe hem de nitelik olarak belli bir yöne doğru değiştirildiğini göstermektedir. Kademelenme ilden bölge düzeyine, kademelerin ölçeğinin niteliği ise mülki yönetim sisteminden yerinden yönetim sistemine doğru dönüştürülmektedir.

ABSTRACT

The subject of this thesis is the examination of regionalisation and decentralisation policies throughout state reform process in Turkey after 1980. In this view, especially the last six-year-period has been scrutinized. With the aim of identifying the administrative perspectives of this political and ideological process in a detailed way, the reforms that have restructured the state in Turkey are evaluated by comparing them with the regionalisation and decentralisation policies in Europe.

The thesis evaluates changes in the provincial administration and the administration of local authorities. Within this frame, the quality of these policies, their different aspects and their meaning in state reform are examined. Three main administrative levels are dealt with. First, the provincial administrative system, secondly, the metropolitan administration and thirdly, administrative mechanisms initiated by the EU supported development programmes.

The present thesis holds that EU programmes presented under various headings should be evaluated as a whole. Such a wholistic approach will indicate that the administrative system in Turkey has been definitely altered. This process is carried out gradually. It involves the converting of the provinces into regions, and thus, replace provincial administration with territorial administration.