

TC
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**BÖLGESEL GELİŞMENİN YEREL/BÖLGESEL YÖNETİŞİM MODELLERİ
KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ**

Harika VAROL

Danışman

Prof. Dr. Sedef AKGÜNGÖR

2010

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Bölgesel Gelişmenin Yerel/Bölgesel Yönetişim Modelleri Kapsamında Değerlendirilmesi” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Adı SOYADI

Harika VAROL

İmza

ÖZET

Tezli Yüksek Lisans
Bölgesel Gelişmenin Yerel/Bölgesel Yönetişim Modelleri Kapsamında
Değerlendirilmesi
Harika VAROL

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Avrupa Birliği Anabilim Dalı

Bölgeler arası dengesizlikler sadece az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin değil; gelişmiş ülkelerin de mücadele ettiği, politika ürettiği alanların başında yer almaktadır. Küreselleşmenin etkisiyle birlikte ulusal ile uluslararası düzey arasında arabulucu rolü üstlenen bölge, küresel bir aktör olma yolunda ilerlemektedir. Dolayısıyla bölgenin gelişmesi için benimsenen politika yöntem ve yaklaşımları da küreselleşme beraberinde değişim geçirmiştir.

Bölgesel gelişme, iç dinamiklerine dayanan, bölge halkının ve özel sektörün de katılımını esas kılan yönetim yaklaşımı ile şekillenmektedir. Bölgesel gelişmenin, geleneksel yaklaşımın benimsediği gibi merkezi yönetimin kaynak aktarımı aracılığı ile değil; kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği sonucu gerçekleşmesi hedeflenmektedir.

Uluslararası bütünleşmeye dair verilebilecek en iyi örnek olan Avrupa Birliği, tam bütünleşme hedefinde yönetim yaklaşımının önemini her fırsatta vurgulamaktadır. Bu çalışmada, bölgesel gelişmenin, yerel/bölgesel yönetim modelleri kapsamında değerlendirilmesi Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği'ne aday ülke Türkiye açısından ele alınmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: 1) Yönetişim 2) Yerel Yönetişim 3) Bölgesel Yönetişim 4) Bölgesel Gelişme Politikaları

ABSTRACT

Master Thesis

**The Assessment of Regional Development Within Local/Regional Governance
Models**

Harika VAROL

Dokuz Eylul University

Institute Of Social Sciences

Graduate Department of European Union Studies

Interregional inequalities are problem which not only underdeveloped and developing countries but also developed countries struggle and policy make. Region, which became peacemaker between ational and supranational sphere, improves to be a global actor. So the policies and approaches have been changed by the influence of globalization.

Regional Development bases on governance which includes citizens of region, public administration and private sector. It is is not adopted to develop by the wealth transfer from the central government. On the contrary, cooperation of public, private sectors and nongovernmental organizations is aimed.

European Union, the best example of supranational integration, emphasizes the important of governance to achieve integration. In this study, the assessment of Development within local/regional governance models, in terms of theoretical, European Union and Turkey will be addressed.

Key Words: 1)Governance 2)Local Governance 3)Regional Governance 4) Regional Development Policies

BÖLGESEL GELİŞMENİN YEREL/BÖLGESEL YÖNETİŞİM MODELLERİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

YEMİN METNİ.....	i
YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI.....	
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR	viii
TABLO LİSTESİ	ix
HARİTA LİSTESİ.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR VE ÇALIŞMANIN ÇERÇEVESİ

1.1 YEREL VE BÖLGE.....	4
1.1.2 Bölge Çeşitleri.....	8
1.1.2.1 Ekonomik Yapı Açısından Bölge Çeşitleri.....	8
1.1.2.2 Ekonomik Gelişme Düzeyine Göre Bölge Çeşitleri.....	11
1.2 YÖNETİŞİM.....	19
1.2.1 Yönetişimin Unsurları.....	25
1.2.2 Yönetişime Eleştirel Yaklaşımlar.....	26
1.3 YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİŞİM.....	28
1.3.1 Yerel Yönetişim.....	28
1.3.2 Bölgesel Yönetişim.....	30

İKİNCİ BÖLÜM
YEREL VE BÖLGESEL GELİŞME İLE YÖNETİŞİM ARASINDAKİ
ETKİLEŞİM

2.1 BÖLGENİN ÖNEMİ VE BÖLGESEL GELİŞME.....	34
2.2 BÖLGESEL FARKLILIKLARIN ORTAYA ÇIKIŞI.....	39
2.3 YEREL VE BÖLGESEL POLİTİKALARDAKİ DÖNÜŞÜM.....	42
2.4 YEREL VE BÖLGESEL GELİŞME SÜRECİNDE YÖNETİŞİM.....	48

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKALARI VE
YÖNETİŞİM

3.1 AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGE VE YÖNETİŞİM.....	55
3.2 AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKASI.....	60
3.2.1 Avrupa Birliği Bölgesel Politika Tarihi Gelişmeleri.....	61
3.2.2 Avrupa Birliği Bölgesel Politika Araçları.....	66
3.2.2.1 Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu.....	67
3.2.2.2 Avrupa Sosyal Fonu.....	68
3.2.2.3 Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu.....	68
3.2.2.4 Balıkçılığın Yönlendirme Mali Aracı.....	69
3.2.2.5 Uyum Fonları.....	69
3.2.2.6 Yeni Topluluk Girişimleri.....	70
3.2.2.7 Avrupa Yatırım Bankası.....	71
3.3 BÖLGELER KOMİTESİ.....	71
3.3.1 Bölgeler Komitesi ve Yönetişim Yaklaşımı.....	75
3.4 YERİNDENLİK (SUBSİDİARİTE) İLKESİ.....	80

3.5 LİZBON ANTLAŞMASI İLE YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİŞİM KAPSAMINDAKİ YENİLİKLER.....	83
4.5.1 Lizbon Antlaşması'nda Avrupa Birliği Kurumlarındaki Yenilikler.....	83
4.5.2 Lizbon Antlaşması'nda Yerel ve Bölgesel Yönetişim Alanındaki Yenilikler.....	85

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NE ADAY ÜLKE OLARAK TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKALARI VE YÖNETİŞİM

4.1 TÜRKİYE'DE BÖLGE.....	92
4.2 TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİKLER.....	93
4.3 TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKALARI VE YÖNETİŞİM.....	98
4.4 TÜRKİYE BÖLGESEL POLİTKALARININ AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKALARINA UYUMU.....	109

BEŞİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİ KAPSAMINDA TÜRKİYE'DE YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİŞİM UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

5.1 BÖLGESEL GELİŞME SÜRECİNDE YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİŞİMİN AVRUPA BİRLİĞİ PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	109
--	-----

5.2 BÖLGESEL GELİŞME SÜRECİNDE YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİŞİMİN TÜRKİYE PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	113
SONUÇ.....	131
KAYNAKLAR.....	134

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABKF	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
AET	Avrupa Ekonomi Topluluğu
ASEAN	Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği
APEC	Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği
BM	Birleşmiş Milletler
EUROSTAT	Avrupa Birliği İstatistik Bürosu
IMF	Uluslararası Para Fonu
İBBS	İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması
MERCOSUR	Orta ve Güney Amerika Ortak Pazarı
NAFTA	Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
TAS	Tek Avrupa Senedi
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Örgütü

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Bölgesel Politikalardaki Temel Değişiklikler	s.46
Tablo 2: NUTS Bölgeleri Sınıflandırması	s.64
Tablo 3: Avrupa Vatandaşlarının Hayatlarında Etkili Olan Kamu Otoriteleri	s.77
Tablo 4: Avrupa Vatandaşlarını Güvendikleri Kamu Otoriteleri	s.78
Tablo 5: Yerel ve Bölgesel Otoritelerin AB Politikalarına Katılımı	s.78
Tablo 6: İllerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Endeksi	s.96
Tablo 7: Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikalarındaki Değişim	s.99
Tablo 8: Katılım Ortaklığı Belgeleri Karşılaştırılması	s.110

HARİTA LİSTESİ

Harita 1: Gelişmişlik Endeksine göre Kademeli İl Grupları

s.95

GİRİŞ

Küreselleşme, ekonomik, toplumsal, kültürel, siyasal, idari birçok alanda değişimi beraberinde getirmiştir. Değişen ve dönüşen dünya geleneksel yaklaşımda var olan düzeni sorgulamaya başlamıştır. Sorgulanan önemli kavramlardan bir tanesi de ulus-devlettir.

Ulus-devletin yönetim anlayışı, tek merkezden, tek aktörlü, tek tip politikalar üreterek gelişmenin devlet eli ile sağlanmasıydı. Ancak küreselleşme anlayışı ile ulus-devletlerin gündeminde yer edinen yerelleşme alışlagelen yönetim anlayışını değiştirmektedir. Yönetim artık tek merkezden, tek bir aktörün kontrolünde değil; çok aktörlü ve işbirliği içinde gerçekleşmektedir. Bu bağlamda artık söz konusu olan yönetim değil yönetişimdir.

Ulus-devletin sorgulanmasının sebeplerinden bir tanesi de merkezde yer alan yönetimin, uygulanan tüm politikalardan etkilenen halka uzak oluşudur. Halka uzak olan merkezi yönetim yerel ve bölgesel düzeyde var olan talepleri yeterince tespit edip cevap verememektedir. Bundan dolayı da gelişmiş ülkelerde bile görülen bölgeler arası dengesizlikler varlığını sürdürmektedir. Ancak küresel dünyada artık bölge sadece merkez tarafından kaynak aktarımı yolu ile gelişmesi beklenen bir alan değil; aksine küresel alanda bir aktör olarak belirmektedir.

Ulusal düzey ile halk, uluslarüstü düzey ile ulusal düzey arasında yer alan bölge, halka yakınlığı dolayısıyla yönetim için önemli bir aktördür. Yerel ve bölge halkının da sürece dâhil olduğu, kamu kesiminin ve özel sektörün de işbirliği içinde bulunduğu yerel ve bölgesel yönetişim aracılığı ile bölgesel gelişmenin, bölge iç dinamikleri ile sağlanması hedeflenmektedir. Böylelikle halkın yönetime dâhil olması ile katılımcı demokrasi, yerel ve bölgesel düzeyde kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği ile gerçekleşen yönetişim dolayısıyla etkili politika uygulanması sağlanarak bölgesel gelişme sağlanmaktadır.

Bu çalışma, bölgesel gelişmenin yerel ve bölgesel yönetişim bağlamında değerlendirilmesini hedeflemektedir. Bu bağlamda birinci bölümde çalışmanın kavramsal çerçevesini oluşturan bölge, yönetişim ve yerel ve bölgesel yönetişim kavramları ifade dilmeye çalışılacaktır.

İkinci bölümde süregelen bölgeler arası dengesizliklerin tarihsel seyri ifade edildikten sonra bölge düzeyinin küreselleşme sürecinde ön plana çıkmasıyla ulus-devletlerde yaşanan değişim, yerel ve bölgesel gelişme ile yönetim arasındaki ilişki ortaya konmaya çalışılacaktır.

Üçüncü bölümde ise bölgesel gelişme ve yönetim Avrupa Birliği(AB) açısından değerlendirilecektir. Farklı gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerin birliğinden meydana gelen AB'de de bölgelerarası dengesizlikler mevcuttur. Özellikle yeni üyelerin Birliğe dâhil olmasıyla bölgesel gelişmeye olan ihtiyaç artmıştır. AB ise küresel aktör olma hedefi kapsamında gerçekleştirmeyi hedeflediği tam bütünleşmeyi Avrupa vatandaşlarının katılımı olmadan mümkün olamayacağını kabul etmektedir. Bu bağlamda yönetim anlayışı AB için kaçınılmazdır. Daha önce de belirtildiği gibi ulusal ile uluslararası yani AB arasında arabulucu olan bölge düzeyi AB yönetim kademelerinde, politikaların uygulanmasında, Avrupa vatandaşlarının katılımı açısından önem arz etmektedir. AB'nin bölgeye ve yönetime verdiği önemi yürürlüğe giren en son AB Antlaşması olan Lizbon Antlaşması'nda da ifade edilmiştir. Üçüncü bölümde Lizbon Antlaşması'nın bölgeler açısından getirdiği yenilikler de açıklanmaya çalışılacaktır.

AB'ye aday ülke olan Türkiye ise halen bölgeler arası dengesizliklere sahip olmakla birlikte etkili bölgesel politikalara ve bölgesel gelişme stratejilerine sahip değildir. Dördüncü bölümde Türkiye'nin bölge, bölgesel gelişme ve yönetim kavramlarına yaklaşımı Beş Yıllık Kalkınma Planları, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve 2009 Yılı İlerleme Raporu kapsamında değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Son bölümde ise AB'ye aday ülke Türkiye ile AB arasında bölgesel gelişme, yerel/ bölgesel yönetim açısından farklılık ve benzerlikler değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın konusu, küresel boyutta ulusal ile uluslararası düzey arasında bir aktör olarak beliren bölge düzeyinde, gelişmenin yönetim yaklaşımı kapsamında değerlendirilmesini hedeflemesi açısından önemlidir. Bu çalışma, öncelikle kavramsal çerçevede bölge ve yönetim tanımlamalarına yer vererek yerel ve bölgesel yönetimi ifade etmeye çalışmaktadır. Bölgesel gelişme, yerel

ve bölgesel yönetim bağlamında öncelikle Avrupa Birliği, sonrasında ise Avrupa Birliği'ne aday ülke Türkiye açısından değerlendirilecektir. Yerel ve bölgesel gelişmenin Avrupa Birliği ve Türkiye açısından ele alınmış olması çalışmanın önemini ortaya koymaktadır.

Çalışmanın hazırlanması aşamasında yerli ve yabancı makalelerden, Avrupa Birliği kurumlarının sunmuş oldukları rapor ve çalışmalardan, istatistiksel araştırmalardan yararlanılmıştır. Sayılan tüm bu materyallerin bir araya getirilmesi ve değerlendirilmesi çalışmanın yöntemini teşkil etmektedir.

Bölgesel gelişme bağlamında yerel ve bölgesel yönetişimin değerlendirilmesini amaçlayan çalışmanın yöntemi betimleyici (descriptive) araştırma özelliklerini taşımaktadır. Betimleyici araştırmalar, durumları ve olayları tanımlamak ve tasvir etmek amacı ile gerçekleştirilmektedir. Çalışmanın betimleyici nitelik taşımasının nedeni, bölge, yönetim tanımlarının ifade edilmesinden sonra Avrupa Birliği ve Türkiye'de mevcut bölgesel gelişme politikaları ile yönetim arasındaki ilişkinin değerlendirileceğidir. Değerlendirme için tanımlamaların yapılması, mevcut durumun ifade edilmesi betimleyici özellik taşıyan araştırma yaklaşımı ile mümkündür.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR VE ÇALIŞMANIN ÇERÇEVESİ

1.1 Yerel ve Bölge

20. yüzyılın ortalarından itibaren, özellikle de Soğuk Savaş döneminin sona ermesi ile birlikte dünyayı şekillendiren etken “küreselleşme” olarak belirlenmektedir. “Birçok araştırmacıya göre temel anlamda küreselleşme, kökenleri 1960'larda ortaya çıkan dönüşüm ve hızlı değişimlere dayalı, politik sonuçları beraberinde getiren ekonomik bir süreçtir. Küreselleşme, ulus aşırı şirketlerin uluslararası yatırım stratejilerinde, özellikle üretimin yerel olmaktan çıkarılıp farklı bölgelerde gerçekleştirilmesini içeren radikal bir yeniden konum belirleme çabası gerektirmektedir.”¹ “Küreselleşme olgusu, üretim faktörleriyle, mal ve hizmetlerin giderek artan hareketliliğinden kaynaklanan sınır ötesi karşılıklı ekonomik bütünleşme olarak tanımlanmaktadır”². “Küreselleşmenin özellikleri yurtiçi ve uluslararası konuları şekillendirme gücü ve devletin rolünü, dünya pazarlarıyla ortaya çıkan çıktı ve kararların uygulayıcısı konumuna dönüştürme sürecidir.”³

Küreselleşmeye dair olan tanımların bazıları ekonomik boyuta vurgu yaparken, diğer bir kısmı küreselleşmenin siyasal sonuçlarının altını çizmektedir. Küreselleşmenin farklı açılardan ele alınması küreselleşmenin farklı algılanmasının sonucudur.

Küreselleşme, “kültürden adalete, çevreden finansmana ve ekonomiye, hayatın tüm alanlarında dünya çapında yaygınlaşan, derinleşen ve hızlanan bir birbirine bağımlılık algısıdır”.⁴ Küreselleşme dönüşümü dört açıdan ele alınabilir:

- Sosyal, politik ve ekonomik aktivitelerin, siyasi sınırlar, bölgeler ve kıtalar arasında yayılması,

¹ “Küreselleşmenin Kökeni, Gelişimi ve Dünyaya Etkileri”, <http://www.turkcebilgi.com/kureselleşme/ansiklopedi>, 04.05.2010,

² Abdullah Özkan, **Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme sürecinde Türkiye**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2004, s.11.

³ Mark Beenson, “Globalization, Governance, And The Political Economy Of Public Policy Reform”, **Governance**, C. 14, S. 4, 2001, s. 483.

⁴ Özkan, s.13.

- Birbirine bağımlılık ile ticaret, finans, yatırım, göç ve kültür akımlarının yoğunlaşması,
- Ulaştırma ve iletişim alanlarında dünya çapındaki gelişmelerle birlikte, fikirlerin, bilginin, sermayenin, malların ve insanların yayılmasının hızlanması,
- Küresel etkileşimler sonucu dünyanın herhangi bir yerinde olan bir olayın, dünyanın başka bir yerinde de etki göstererek küresel bir olgu haline gelmesi ⁵

Küreselleşme kavramı durağan, olmuş bitmiş bir olgu olarak anılmamalıdır. Küreselleşme bir süreçtir. Küreselleşme sürecini etkileyen dinamikleri belirlemek, çıktılarını ve bu çıktılardan ne şekilde etkilenildiğini açıklamak kolay görünmemektedir. Değişen ve dönüşen dünyada küreselleşme de hem değişmekte hem de dönüştürmektedir.

Yaşanan dönüşümün boyutlarını açıklamada dört farklı söylem öne çıkmaktadır: “Birincisi, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, ikincisi fordist üretimden esnek üretime geçiş, üçüncüsü ulus-devletlerin dünyasından küreselleşmiş dünyaya geçiş, dördüncü olarak da modernist düşünceden post-modernist düşünceye geçiş şeklinde ifade edilmektedir.”⁶ Görüldüğü gibi değişim ekonomiden başlamakla birlikte siyasete kadar uzanmaktadır. Küreselleşme özellikle de etkilerini yönetim alanında belli etmektedir. “Sanayileşme döneminde ulus-devlet yaygın devlet şekliydi ve sanayileşmenin gerektirdiği dikey örgütlenmeler, merkeziyetçilik anlayışı devlette egemendi. Bloklaşmanın sona ermesiyle birlikte güçler dünya çapında dağılmaya başlamış ve dünya birçok güç merkezinin ortaya çıktığı çoğulcu bir yapıya doğru gidişini sürdürmektedir. Bu süreçte, ulus-devlette varolan merkezi devletin gücü ve bürokrasi de sorgulanmaktadır.”⁷ Küreselleşmenin etkisini arttırması sonucu devlet ağırlıklı siyasetten çoğulcu demokrasiye, sivil toplum örgütlerinin baskın olduğu katılımcı demokrasiye, halkın taleplerine daha iyi cevap verebilecek olan yerel ve bölgesel yönetimlerin idarede etkin olduğu bir sürece

⁵ Özkan, ss.13-14.

⁶ Gülise Gökçe, “Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, der. M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya,2003, s.205.

⁷ Mustafa Ökmen, “Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, der. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006, s.45.

girilmiştir. Küreselleşmeye paralel olarak artan yerelleşme aracılığıyla ulus-devlet içindeki tek, üniter, tepeden inme yaklaşımın yerine farklılıklar görünür kılındı.

“Endüstride seri üretim olarak bilinen fordizmden ihtiyaç ve zevklere göre mal ve hizmetlerin üretildiği ve farklılaştığı post-fordizme geçilmesiyle yerel yönetimlerin önemi artmıştır.”⁸ Post-fordist üretim ile birlikte seri üretimden esnek üretime geçilmiş, esnek üretim teknikleri, yeni devlet anlayışı ve post-modern kültür anlayışı gündeme gelmiştir. Dolayısıyla endüstriyel ortamın ve koşulların değişmesiyle tüm alanlarda bir dönüşüm yaşanmıştır. Tabii ki devletlerin yönetim sistemleri de bu dönüşümün bir parçası haline gelmektedir. Bu çerçevede post-fordist çözümlemenin merkezinde yer alan esnek uzmanlaşma, üretim yapılanmalarında yeni endüstri bölgelerini ve yerel birimleri gündeme getirmekte, böylece yerel yönetimler endüstriyel bölgelerde işletmelerin etkinliğini kolaylaştıran düzenleyici yerel otoriteler olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹

Yerel kavramının sözlük anlamı, “belirli bir yerle ilgili olan, mahalli, lokal”¹⁰ karşılıklarını ifade etmektedir. Yerel, bulunduğu yere, bölgeye has ve ait olan anlamına gelmektedir. Yerel kavramı kültürel unsurlar söz konusu olduğunda yöresel, yöreye özgü anlamını da içermektedir. Yerele ait özellik kazanmayı ifade eden yerelleşme küreselleşme sürecinde sınırların kalkması ile birlikte farklılıkların görünür kılındığı, çoğulcu bir ortamı meydana getirmiştir.

Küreselleşmenin yerelleşmeyi ön plana çıkarmasıyla ulus-devletin öncelikle ekonomideki ve sonrasında yönetim dâhil birçok alandaki etkinliği azalmaktadır. Böylece, küreselleşme yerelin ekonomik gelişmeyi sağlamadaki önemine vurgu yaparak yerelin güçlendirilmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Yerel ve bölgesel düzeyin güçlendirilmesi gerekliliği sadece ekonomik açıdan değil özellikle de siyasal açıdan gereklilik arz etmektedir. Halka daha yakın olan yerel ve bölgesel yönetimler demokrasinin adeta sembolü, güvencesi konumuna gelmiştir. Halka en yakın yönetim birimlerinde halkın katılımı ile birlikte kararların alınması ve politikaların hayata geçirilmesi yerel ve bölgesel yönetimlerin etkinliği ile yani yerelleşme aracılığı ile mümkündür. Yerelleşme yerele, yerel halka en yakın yönetim

⁸ Gökçe, s.207.

⁹ Gökçe, s.208.

¹⁰ Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları:549, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1988, s.1623.

birimlerine yakınlığı ifade etmektedir. Kararların alınmasının, politikaların uygulanmasının vatandaşlara en yakın yönetim birimleri aracılığı ile gerçekleştirilmesi devletlerin benimsedikleri idari sistemlere göre farklılıklar arz etmektedir. Bazı devletler yerel yönetimlere sahipken, diğer tarafta bazı devletlerse bölge yönetimlerine sahiptir. Bölge kavramı küreselleşme öncesinde çoğunlukla coğrafi anlamda kullanılmasına karşın küreselleşme sürecinde yönetim bağlamında değerlendirilmeye başlanmıştır. Ancak bölge kavramı ile ilgili halen var olan bir fikir birliği söz konusu değildir.

Bölge, Latince “regio” yani “çevre” ya da alan” anlamına gelmektedir. Ölçek açısından ise bölge, bir devletin içindeki ekonomik, siyasal, yönetsel, coğrafi, kentsel, kültürel ve etnik ölçütler kullanılarak tanımlanan alt sistemler olabileceği gibi, uluslar arası düzeyde aralarında ekonomik, siyasal ve askeri çıkar birliği olan devletlerden oluşan topluluk olarak da tanımlanabilir.¹¹

Bölge sözcüğü bir mekan birimini ifade etmekte olup boyutu ve içeriği, sözcüğün kullanıldığı bağlama göre değişebileceği gibi aynı bağlamda farklılık da gösterebilir. En genel tanımı ile bölge, kentten büyük ve ülkenin genelinden küçük bir mekansal birim olarak tanımlanabilir.¹²

Bölge kavramı, yönetsel anlamda, bir yönetim kademesi ve bir yerel yönetim birim olması açısından tanımlanmaktadır. Diğer bir ifade ile bölge, ya fiziksel ya işlevsel ya da siyasal temele dayanan bir birimi anlatır. Örneğin, fiziksel ya da kültürel nitelikleri bakımından bir bütün oluşturan ve bu açıdan kendine bitişik olan yörelerden farklılaşan bir toprak parçası olarak tanımlandığı gibi, iller ile merkezi devlet arasındaki bir mülki yönetim kademesi veya illerden daha geniş coğrafi birimlerde eşgüdümlemesi gerekli görülen bazı hizmetlerin yürütüldüğü, coğrafi yönetsel birim olarak da adlandırılabilir. Siyasal anlamda bölge ise, değişik etmenlerden oluşmaktadır ki, bu etmenlerin başında kimlik duygusu gelmektedir.¹³

Raimo Vayrynen bölge tanımının yapılmasının fiziksel, ekonomik ve siyasal kriterlere göre değiştiğini tespit etmiştir. Örneğin coğrafi yakınlık ve özellikleri bir

¹¹ Ayşegül Mengi, Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s.82.

¹² Füsun Özerdem, “1998-2007 Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları Kapsamında Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumunu”, ulakbim, s. 36.

¹³ Ahmet Ahmet Apan, “Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.13, S.4, 2004, s.40

bölgenin tanımlanmasında kilit özellik olarak değerlendirirken, ekonomistler için bölge tercihli ticaret antlaşmaları veya gümrük birliği ile aynı kapsamdadır.¹⁴

“Mekansal açıdan bölge; ulusal, yerel ve hatta bugün ulus-üstü aktörlerin karıştığı ulus ve yerel arasında var olan bir sahnedir.”¹⁵ Dolayısıyla kalkınmanın coğrafi boyutlardan soyutlanamayacağı ileri sürülürken başka bir görüş sadece mekan boyutunun göz önünde tutulmasının toplumsal unsurların bölge kavramının dışına itilmesi anlamına geleceğini iddia edilmektedir. Dolayısıyla işlevsel açıdan bölge değerlendirildiğinde ise, “birbirine bağımlı farklı tipteki kurumların yer aldığı bir alan”¹⁶ tanımlaması yapılmaktadır.

Raimo Vayrynen da bölge çalışmalarında fiziksel bölge ve işlevsel bölge ayrımı önem taşıdığını belirtmektedir. Buna göre, “Fiziksel bölgeler, karasal, askeri ve ekonomi alanlarıdır. İşlevsel bölgeler ise topraksal olmayan, genellikle devletten bağımsız aktörlerin alanı olan piyasa ve kültür gibi faktörlerle tanımlanır. Örneğin; etnik bir grup, kültürel bir bölge yaratmak isteyebilir ve bağımsız siyasal topluluğu teşvik eder. Küresel sistemde, ekonomik bölgeler uluslar ötesi kapitalist süreç tarafından oluşturulmuştur, çevresel bölgeler insan faaliyetleri ile biyosfer arasındaki etkileşim ile gerçekleşmiştir; kültürel bölgeler ise kimlik toplulukları tarafından oluşturulmuştur.”¹⁷

1.1.2 Bölge Çeşitleri

1.1.2.1 Ekonomik Yapı Açısından Bölge Çeşitleri

“Bölge kavramının ekonomik yapıları açısından çeşitlerini belirtmeye çalışmak, belirli bir mekan ve zaman açısından bölgeye yaklaşırken ekonomik yapıyı belirli bir süreç içerisinde değerlendirmemektir; yani statik bir yaklaşımdır.”¹⁸ Bölgesel bir ayrım yapılabilmesi için nelerin göz önüne alınması gerektiği sorusuna yanıt alınabilmesi için böyle bir sınıflandırma yapılmaktadır. “Bir ülkede, ekonomik

¹⁴ Raimo Vayrynen, “Regionalism: Old and New”, *International Studies Review*, C.5, 2003, s.26.

¹⁵ Berkan Demiral, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri”, *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006, s.132.

¹⁶ Demiral, s.132.

¹⁷ Vayrynen, s.27.

¹⁸ Mustafa Ildıracı, *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri*, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s.10.

gelişmenin o ülkenin bölgeleri arasında dengeli dağılımını sağlayacak politikanın izlenebilmesi için yapılması gerekli planlama bölgeleri ayırımında üç bölge kavramı ile karşı karşıya gelinmektedir”¹⁹:

- Mevcut durumun saptanması yönünden homojen bölge,
- Fonksiyonel ilişkiler yönünden kutuplaşmış(polarize) bölge,
- Bölgesel kalkınma politikalarının yürütülmesi yönünden plan bölgedir.

a) Homojen Bölge

Ekonomik faaliyetlerin biçimi, gelir düzeyi, coğrafi konum, üretilen mal ve hizmetlerin cinsi, nüfusun sosyal ve ekonomik özellikleri gibi nitelikleri birbirine mümkün olduğunca yakın olan birimlerden meydana gelen devamlı bir mekândır. Daha geniş anlamda ise homojen bölge, bir ülkede bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılması politikaları için izlenen bir bölge çeşididir.²⁰ Aynı gelişmişlik düzeyinde olan komşu illerin, gelişmişlik düzeyi açısından homojen bölgeyi oluşturduğu görülmektedir. Homojen bölge ayırımı bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının boyutlarının açıklanmasını sağladığı dikkati çekmektedir. “Homojen bölge, sürekli bir homojen alana karşılık gelen, birbirine yakın karakteristikler gösteren komşu alanlar grubudur.”²¹ Bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının saptanması sonucu ortaya çıkan homojen bölge statik bir değerlendirmedir. Bölgeler arası sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının boyutlarının ifade edilmesine yardımcı olur.²²

b) Kutuplaşmış (Polarize) Bölge

Bölgesel gelişme politikası izlenirken bir bölgenin mevcut durumunun belirtilmesinin yanında, bölgenin diğer bölgelerle ilişkilerine de değinilmesi gerekmektedir. Böylece homojen bölgedeki statik yaklaşımdan farklı olarak

¹⁹ Zeynel Dinler, **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2008, s.75.

²⁰ İldırar, s.10.

²¹ Dinler, s.77.

²² Dinler, s.79.

dinamik bir yaklaşımla kutuplaşmış bölge kavramına ulaşılır. Ekonomik gelişmenin bir ülke coğrafyasında aynı anda meydana gelmediği bilinmektedir. Bundan dolayı ekonomik gelişmenin çeşitli sebeplerle bazı bölgelerde yoğunlaşması, bu bölgeleri daha avantajlı konuma getirmektedir. Böylece “kutuplaşmış bölgenin bir merkez ile onu çevreleyen hinterlandından meydana geldiği söylenebilir.”²³ “Bir yerleşme merkezi, kendisinden daha küçük bir ya da birkaç yerleşme merkezini etki alanına alıyorsa, söz konusu merkez bir cazibe merkezidir; yani kutuplaşmıştır.”²⁴ Kısaca ifade etmek gerekirse, bir ya da birden çok yerleşme merkezini etki alanına dahil eden cazibe merkezi, etki alanına dahil olan alan ile birlikte kutuplaşmış bölgeyi meydana getirir. Kutuplaşmış bölgelerin öğelerinin arasında işlevsel ilişkiler bulunması ve büyük kent, orta büyüklükte kent, kasaba ve köy gibi bir yerleşim kademesine sahip olması ve cazibe merkezi konumundaki bölge merkezinden alt birimlere kadar bir hiyerarşik yapının olması gerekmektedir.

c) Plan Bölge

Plan bölge, bölgesel politikayı uygulamakta görevli yönetimin yetki alanı içinde kalan bölgedir; diğer bir deyişle bölge planının uygulandığı alanlar bütünüdür.²⁵ “Kentten daha geniş, ülkeden daha küçük, yönetsel sınırları aşabilen, yerinden yönetilen, demokratik, katılımcı bir yönetime ve bütçeye sahip bir planlama ve yönetim birimidir. Farklı bir tanımlamaya göre, bu bölgeler daha çok ekonomik kalkınma planlarının uygulanmasını kolaylaştırmak ve bunlarla ilgili ekonomik kararlar arasında birlik, bütünlük, uyum ve eşgüdüm sağlamak amacıyla tanımlanmış bölgelerdir.”²⁶ Plan bölge kavramı, “henüz ulusal kalkınma planı uygulamasına geçilmiş olmasına karşın önemli bölgesel sorunlarla karşılaşan ülkeler, bu sorunların üstesinden gelebilmek amacıyla, bölgesel planlamaya gitmektedir. Diğer tarafta, kalkınma planı uygulamasını başlatmış olan bazı ülkeler, ulusal kalkınma planına mekan boyutunu dahil

²³ İldırar, s.11.

²⁴ Dinler, s.79.

²⁵ Dinler, s.85.

²⁶ İldırar, s.11.

edebilmek için, kalkınma planının bölgeselleşmesine yönelmektedir. Böyle bir çaba, ülkenin plan bölgelere ayrılmasını gerektirmektedir.”²⁷

Homojen ve kutuplaşmış bölgelerde ekonomik yapı, ekonomik faaliyetin şekli, nüfusun sosyal ve ekonomik nitelikleri ve bölge ile çevre arasındaki ekonomik faaliyetin yoğunluğu esas alınarak bir sınırlama yapılmaktadır. Plan bölge ise, kalkınma planlarının hazırlanmasına yardımcı olmak, uygulanmasını kolaylaştırmak ve bölgenin ulusal kalkınmaya katılmasını sağlamak amacıyla saptanan bölgedir.

1.1.2.2 Ekonomik Gelişme Düzeyine Göre Bölge Çeşitleri

Ülkeler gelişme düzeyine göre, gelişmiş, az gelişmiş ve gelişmekte olan şeklinde sınıflandırılmaktadır. Benzer bir değerlendirme bölgeler için de geçerlidir. Bölgeler de ekonomik gelişme düzeylerine göre gelişmiş, az gelişmiş, potansiyel gelişme bölgesi ve potansiyel bakımdan az gelişmiş bölge olmak üzere dört sınıfa ayrılmaktadır:

a) Gelişmiş Bölge

Gelir seviyesi ve gelir artışı hızı itibariyle ülke ortalamasının üstünde olan bölgelerdir.²⁸ Yalnızca gelir düzeyi bakımından değil, aynı zamanda sosyal ve kültürel göstergelere göre de bölge gelişmiş bir özellik taşımaktadır.

b) Az Gelişmiş Bölge

Gelişme potansiyelini kaybetmiş veya gelişme avantajları olmayan bir bölge olarak tanımlanmaktadır.²⁹ Diğer bölgelerle karşılaştırıldığında iktisadi avantajlarının bulunmaması dikkat çekicidir. Az gelişmiş bölge, mekânda görülen ve diğer bölgeler arasında sosyal ve ekonomik dengesizliklerin bulunduğu

²⁷ Dinler, s.86.

²⁸ İldırar, s.12.

²⁹ İldırar, s.12.

bir bölgedir. Az gelişmiş bölgede, şehirleşme oranı ülke şehirleşme oranının altındayken tarımsal nüfus oranı, doğurganlık, çocuk ölüm oranları ile genç nüfus oranı, işsizlik oranı ülke ortalamasından yüksektir.³⁰

c) Potansiyel Gelişme Bölgesi

Gelir seviyesi itibariyle ülke ortalamasının altında olmakla birlikte gelişme hızı ülke ortalamasının üstünde olan bölgelerdir. Bu tür bölgelerin gelişme potansiyelinin de olduğu görülmektedir. Bölgedeki kaynakların yeterince değerlendirilememesinin yanı sıra, bölgeye özel veya kamu yatırımlarının çekilememesi, mevcut işgücü kaynaklarından faydalanılmaması sonucu bölge az gelişmişliğin, sürdürmesine rağmen gelişmesini de sürdürmektedir.³¹

d) Potansiyel Bakımından Az Gelişmiş Bölge

Gelişme potansiyelini kaybetmiş bölge olarak tanımlanabilir. Bu bölgelerin kişi başına düşen ortalama gelir seviyeleri belirli dönemde ülke ortalamasının üstünde yer almaktadır. Bu bölgelerin refah düzeylerindeki düşüş nedeni ile az gelişmiş bölgeler arasına girdikleri gözlenmektedir.³² Bu durumda olan bölgeler gelişme potansiyellerini kaybettikleri için az gelişmiş bölge haline geldikleri görülmektedir.

Bölge kavramı kimi açılardan ele alındığında sadece coğrafi bir mekanı ifade ederken, küreselleşmenin etkisiyle bölge aktif rol üstlenen bir yönetim birimi haline gelmiştir. “Geleneksel anlayışta bölge, yan yana gelmiş yerel birimlerin mekânsal bütünlüğü ile oluşan, ulus devlet dışına kapalı, ulus devletin denetiminde, sınırları çizilmiş bir birimdir. Küresel anlayışta ise bölge, ilişki ağı ile belirlenen, mekânsal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan

³⁰ Dinler, s.118.

³¹ Ildırar, ss.12- 13.

³² Ildırar, s.13.

açılan, sınırları değişken bir birimdir.”³³ Bölgesel politikadaki eski yaklaşım, konumu pazara, işgücüne ve hammaddeye olan yakınlığı açısından ele alınıyordu. Yeni yaklaşım mekanı, sosyal ilişkilerin, normların, kurumların ve anlayışın karmaşık şekli olarak değerlendirir.³⁴ Bu durumda yerel dinamikler ekonomik kalkınmanın ve bölgesel gelişmenin itici gücüdür.

Bölge, üzerinde uzlaşma sağlanmış noktalar açısından şu şekilde özetlenmektedir:

- Bölge bir ara alandır, yerel ilişkilerden daha geniş bir coğrafyayı tarif eder: iş havzası ya da yaşam havzası gibi, ama daha büyük bir alanla bütünleşir: ulus ya da devlet.
- Bölge tanımı ölçü alınan kıstaslara göre değişmekle birlikte, farklı değişkenlerin (doğal, sosyal, kültürel, ekonomik) az çok üst üste çakıştığı bir alanı tarif eder ki, bu olgu da bu tür alanların uzun dönemde bölge olarak tanımlanmalarını meşrulaştırır.
- Ekonomik örgütlenme aynı zamanda bir bölgesel mantık içerir. Ekonomik aktörler kendi aktivitelerini geliştirirken, getirdikleri kaynaklar aracılığıyla buldukları bölgesel yapıya da olumlu katkıda bulunurlar.
- Gelişme, kademelerin farklılığı ve karşılıklı bağımlılığını harmanlayan alanlar arası bir süreçtir. Bölge bu anlamda ekonomik ilişkilerin mekânsal örgütlenmesinde bir ara kademe olarak tanımlanabilir. Gelişmenin farklı mekânsal sistemlerin birleşiminden doğduğu göz önüne alınırsa bölgesel sistemlerin sunduğu kaynakları harekete geçirme olanağı önemli bir fırsattır.³⁵

Bölge, kolay bulunmayan bir konsepttir, karasal düzeyin çeşitliliğini ve bir dizi sosyal içeriği kapsamaktadır. En basit şekilde ifadesi içinse, bölge devlet ile

³³ Fuat Ercan, “Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime”, **Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni dinamikler**, der. F. Aylan Arı, Derin Yayınları, İstanbul, 2006.

³⁴ Michael Keating, siyaset, s.218.

³⁵ Yeşeren Elçin Arıkan, “Avrupa Bütünleşmesi ve Bölgecilik”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, der. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006, ss.111-112.

yerellik arasındaki ara karasal düzeydir.³⁶ Bölgelerin yapısal özelliklerine bakılarak üç ayrı türde bölgeden söz edilebileceği belirtilmektedir:

1. Devletin yeki genişliği ilkesi uyarınca oluşturduğu taşra birimleri olarak bölge örgütleri
2. Bölge çapında oluşturulmuş yerel yönetimler
3. Bir bölgesel özerklikten yararlanan, ayrı bir anayasaya sahip olan yasama ve yargı yetkileri bulunan bölgelerdir.³⁷

Bölgeselleşme sürecini ifade etmek için beş dereceli, bir 'bölge olma' ölçüsünden söz edilir:

- Bölgeleri önce coğrafya belirler, az ya da çok sayıdaki fiziksel engeller gözle görünür sınırları oluşturur.
- Bölge bir sosyal sistemdir. İnsan grupları arasında yerel ötesi ilişkilerden oluşmuş, yerleşmiş ağların varlığına işaret eder.
- Kültürel, ekonomik, politik ya da askeri alanların her birinde sadece etkileşim değil örgütlü bir işbirliği ifade eder.
- Bölge olma ölçüsü kendine özgü bir sivil toplumu da beraberinde getirir. Anılan sivil toplum ise örgütsel çerçevenin sosyal iletişim ile birlikte bir ortak değerler bütününe oluşumunu da teşvik etmesiyle şekillenir.
- Son ve en önemli olarak da kendine ait bir kimlik, kurumsal kapasite ile iç ve dış meşruiyet bölge olma niteliğini getirir.³⁸

Bölge olma sürecinin tanımlandığı aşamaların en sonuncusunda da görüldüğü gibi kendine ait kimlik ve kurumsal kapasiteden bahsedilmektedir. Bu noktada da bölge kavramına yaklaşımların farklılığı ortaya çıkmaktadır. Kimi görüşler bölgeyi sadece merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bir ara kademe olarak nitelendirirken; başka bir görüş bölgeyi coğrafi sınırları, kendine has kurumsal yapısı, sosyo-kültürel farklılıklarıyla ortaya çıkan kendi kimliği ile ifade etmektedir.

³⁶ Peter Schmitt, Egner, "The concept of Region: Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction", **European Integration**, C.24, S.3, s.180. **YIL**

³⁷ Demiral, s.132.

³⁸ Arkan, s.113.

İkinci görüşe göre bölge, ileride ele alınacak olan bölgeselleşme için bir araç olarak görülebilir.

Peter Schmitt-Egner ise bu sınıflandırmayı yetersiz olduğunu, bölgeyi tanımlamaya dair yapılan tanımlamaların da bölgelerin yapıları, fonksiyonlarına dair metodolojik bir temelin mevcut olmadığını iddia etmektedir.³⁹ Schmitt-Egner, siyaset biliminin bölgeyi tanımlamada yetersiz kaldığını tespit ederek coğrafya bilimine yönelmiştir. Modern coğrafya bilimi uzmanları bölge için gerekli olan üç temel unsur tanımlamışlardır:

1. Mekânsal ilişkiler
2. Ölçek konusu
3. Özne ile toprak parçası arasındaki ilişki⁴⁰

Egner disiplinler arası bölgenin bilimsel ifadesini bir cümlede şu şekilde tarif etmektedir: Siyaset bilimi bölgeyi bir eylem birimi olarak ele alırken, bölgesel çalışmalar bölgeyi eylem alanı olarak ifade etmektedirler. Egner hem siyaset bilimi hem coğrafi bölge tanımlarını inceledikten sonra net bir bölge tanımını şöyle ifade etmektedir: Temeli kara parçasına dayanan orta ölçekli ve ara karakterin kısmi mekânsal birimidir.⁴¹

Bölgenin eylem birimi ve eylem alanı olarak çiftli fonksiyonu bölgenin iki boyutlu tipolojisine neden olmaktadır. İlk boyut, eylemin yatay tipidir. Bu boyutu kapsamına giren bölgeler, yapısal bölge, idari bölge veya bölgelerarası takas ve etkileşim için bir alan gibi hizmet veren kimlik bölgesidir. Her bir bölgesel tip alanı domine eden farklı grup aktörler tarafından karakterize edilmektedir. Kimlik bölgelerde etkili olan kültürel ve siyasal elitler, özellikle idari bölgelerde göze çarpan siyasal ve bürokratik temsilciler, yapısal bölgelerdeki egemenliği olan ekonomik çıkarlar bölge yapılarını teşkil ederler. İkinci boyut, eylemin dikey tipidir. Bu boyutta yer alan bölgeler, uluslararası veya uluslar ötesi eylem birimi bölgeleridir. Geniş çapta bir literatür araştırması yapıldığı takdirde, farklı ulus-devletlerden oluşan yığınlarını ifade etmek için de bölge kavramının kullanıldığı fark edilecektir. Bu tür bölge ifadelerine örnek verilecek olunursa; Avrupa Birliği(AB), ASEAN(Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği) , MERCOSUR(Orta ve Güney Amerika Ortak Pazarı),

³⁹ Egner, ss.179-180.

⁴⁰ Egner, s.181.

⁴¹ Egner, ss. 181-182.

APEC(Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği), NAFTA(Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi) vb farklı ulus-devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları örgütler sayılabilir. Bunlar kolektif siyasal, ekonomik, stratejik çıkarlarını geliştirmek için bir araya gelirler. Eylemin dikey çeşidi aynı zamanda uluslar ötesi bölgeyi de kapsar. Bu uluslar ötesi bölgeler, ulusal ve uluslarüstü düzeydeki yüksek otoritelerle birlikte hareket ederken, aynı zamanda da sınırötesi işbirliğine ön ayak olur.

Bölge kavramına dair yapılan tanımlara bakıldığında tek tip bir yaklaşımın olmadığı açıktır. Bölge geleneksel yaklaşımda sadece coğrafi özellikleri açısından irdelenen bir birim olarak ele alınırken, küreselleşme ile birlikte her alanda olduğu gibi bölge kavramı için de tanımlarda değişiklik söz konusu olmuştur. Günümüzde bölge kavramı için ilişkiler ağı ifadesi uygun görülmektedir. Bölge merkezi hükümet ile yerel birimler arasında kalan ara düzey olarak değerlendirilmekle beraber küresel dünyada bölgeler artık daha aktif role sahiptirler. Bölgeler sadece merkezi hükümetin idari işlerinin yürütüldüğü bir ara düzeyden ziyade yerel ve bölgesel sakinleri/halk ile birlikte çalışan kurumsal yapılardır. Küreselleşme süreci paralelinde önemi artan bölgeler ekonomik, sosyal, siyasal açıdan yeniden yapılanması gereken birimler haline gelmiştir. Bölgeler karmaşık kurumsal yapılar ve kurumsal durumlardır; çünkü insan kararlarına ve kurumlarına dayanmaktadır. Örneğin medya, eğitim sistemi, siyasal organizasyonlar, yönetim ve ekonomi gibi.⁴²

Bölgenin, coğrafi bir birim olmaktan çıkıp ulusal ve uluslararası düzeyde etkinliğinin sağlanabilmesi için kurumsallaşmasını da gerçekleştirmesi gerekmektedir. Çünkü küreselleşme ile birlikte gerçekleşen yerelleşme sonucu tüm yönetim birimleri küçülmekte, hizmet alanına en yakın düzeye inilmesi gerekliliği savunulmaktadır. Bu açıdan bakıldığında ulus-devletin temsilcisi merkezi hükümet küresel dünya yönetim sistemi içerisinde oldukça hantal bir yapıyı sürdürmektedir. Ulus devletin, sanayi toplumlarının karşılaştığı sorunların çözümü, kararların alınmasında halka yakın olamayışı ve politik süreçlerin saydamlığı için çok büyük olmasından dolayı, önem kazanan yönetim basamağı “bölge” haline gelmektedir.⁴³ Bir tanıma göre bölgeler, yeni geliştirilen küresel ekonomik düzende vazgeçilmez

⁴² Anssi, Paasi, Place and Region: Regional Worlds and Words, ulakbim, s. 805

⁴³ Mengi ve Algan., s.82.

makinelendir. ⁴⁴ Çünkü bölge hem küresel ekonomide hem demokrasinin gerçekleştirilmesinde hem de yerel ve bölgesel hizmetlerin vatandaşa en iyi şekilde sunulmasında vazgeçilmez yönetim birimleri haline gelmiştir.

Bölge, çok boyutlu, çok anlamlı ve sınırları oldukça güç çizilebilen bir kavram olarak değerlendirildiğinden dolayı bölgeyi sınıflandırmak için kullanılan ölçütler farklı bölge tanımlamaları yapılmasına yol açmaktadır. Bu açıdan ele alındığında bölge tanımlaması yapılırken kullanılan ölçütler; coğrafik, kültürel, etnik kentsel ve yönetsel olduğu görülmektedir.⁴⁵ Bölge kavramının homojenlik faktörü esas alınarak aşağıdaki tanımlamalar yapılabilir:

- Coğrafi bölgeler: kıyı bölgeleri, dağlık bölgeler, kömür madeni bölgeleri vb.
- Kültürel bölgeler: etnik çoğunluk, dil, din gibi unsurların belirleyici olduğu bölgelerdir.
- Tarihsel bölgeler: tarihteki ortak kökenler
- Yerleşim ve yoğunluk bakımından bölgeler (örneğin: merkezi bölgeler-çevre bölgeler, yüksek nüfus yoğunluklu bölgeler-düşük nüfus yoğunluklu bölgeler) ⁴⁶

Bölge kavramı, yeni ekonomik yapılanmalar ve ortak çıkarlar faktörüne göre tanımlanacak olunursa aşağıdaki sınıflandırmalar yapılabilir:

- Belirli sektörlerin hâkim olduğu bölgeler(tarım, sanayi, turizm vb.)
- Bir komşu devletle sınırı olan ve bu ülkenin ekonomik faaliyetlerinden etkilenen bölgeler
- Uzun mesafeli trafik akışı bağlamında transit bölgeler
- Ortak bir yerleşim alanının ekonomik yapısından etkilenen bölgeler(Akdeniz ülkeleri, Baltık ülkeleri vb.)⁴⁷

⁴⁴ Gordon Macleod, "New Regionalism Reconsidered: Globalization and The Remarking Of Political Economic Space", **International Journal of Urban and Regional Research**, C. 25, S.4, s.807. **YIL**

⁴⁵ Ildırar, s.8.

⁴⁶ Ildırar, s.8.

⁴⁷ Ildırar, ss.8-9.

Küreselleşme ile devletlerin ve yönetim birimlerinin gündemine gelen kavramlar ele alınırken bölgeselleşme ve bölgecilik kavramına da değinilmelidir. **Bölgeselleşme** kavramı genel olarak “devletin idari örgütlenmesinde yeni bir kademe oluşturulması olarak tanımlanmaktadır.”⁴⁸

Kevin Morgan’a göre, bölgeselleşme “yerel-üstü topraksal alanın en üst siyasal otorite tarafından yukarıdan aşağıya yapılandırılmasıdır.”⁴⁹ başka bir görüşe göre bölgeselleşme bölgesel dinamizm kavramından yola çıkılarak açıklanır. Bölgesel dinamizm, birbirleriyle ilişkili iki boyuta sahiptir: bölgelerarası değişim süreci ve bölgenin dış sınırlarının tanımlanması. Bölgelerarası değişim çoğunlukla bölgeselleşme olarak adlandırılır ve kavramsal olarak birçok farklı düzeyde eşzamanlı yürüten çok boyutlu bir süreç olarak tarif edilir.”⁵⁰

Bölgeselleşme günümüzde yaygın olarak, “devletin topraksal örgütlenmesini, özellikle de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında oluşturulacak ya da var olan ara kademenin yüklenmesi gereken işlevler ve hedeflerin yeniden tasarlanmasını ifade etmektedir.”⁵¹ Bölgeselleşme ulus-devlet ile yerel ve bölgesel yönetim birimleri arasındaki devletin yeni yapılanmasına vurgu yapmaktadır.

Bölgeselleşmenin ekonomik, siyasal ve kültürel sebepleri bulunmaktadır. Bir ülkedeki ekonomik büyümenin bölgeler arasında eşit olmayan bir şekilde dağılımı bölgeselleşmenin en önemli sebeplerinden biridir. Bölgeselleşmenin temel siyasi sebebi ise merkezi yönetimin etkisiz hale gelmesi, bölge halkının taleplerine cevap verememesidir. Bu durum, siyasal iktidar kullanımına bölge düzeyinde katılımı gerektirmektedir. Böylece merkezi hükümetin de yerel ve bölgesel halk arasındaki güvenilirliği artacak, eylemleri işlevsellik kazanacaktır. Kimi bölgeler ise diğerlerinden kültürleri ve özellikle de dilleri açısından farklılık arz ediyorsa bölgeselleşme mümkün hale gelebiliyor.

“**Bölgecilik**, ortak etnik, kültürel ve tarihsel özelliklere sahip bir bölge ve bu bölgede yaşayan nüfusun merkezi yönetimin egemenliğine karşı bağımsızlık

⁴⁸ Arıkan, s.110.

⁴⁹ Kevin Morgan, , “Sustainable Regions: Governance, Innovation and Scale”, **European Planning Studies**, C. 12, S.6, 2004, s.874.

⁵⁰ Arıkan, s.111.

⁵¹ Arıkan, s.111.

çabalarını ifade etmektedir.”⁵² “Bu bağımsızlık çabaları, etnik ve kültürel kimliğin devlet tarafından tanınması, kendileri hakkında karar verebilme ve özerk bir yönetim kurma taleplerinden ya da ekonomik yönden güçlü ve gelişmiş bölgelerin zenginliklerini başka bölgelerle paylaşmak istememelerinden, zenginliklerinden dolayı devlet karşısında daha fazla hak ve ayrıcalık istemelerinden kaynaklanabilir.”⁵³ Siyasal bir hareket olarak değerlendirilen bölgeselcilğin, ayrılıkçılığa kadar gidebileceği de öne sürülmektedir.

Bölgeselleşme, bölgeseliktan farklı olarak yönetsel bir anlam taşımakta, merkezi yönetimler karşısında bölgesel ve yerel birimlerin yönetsel açıdan güçlendirilmesini, başka bir ifadeyle âdem-i merkezileştirmeyi ifade etmektedir.⁵⁴

1.2 Yönetişim

Küreselleşme bağlamında ortaya çıkan sürecin en önemli çıktılarında biri olan yerelleşme, “sanayi toplumunun merkezî yapısını ve temsile dayalı liberal demokrasisini hızla dönüştürmektedir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, fordist üretimden esnek üretime geçiş, ulus-devletlerin hâkimiyetini küreselleşmiş dünyaya bırakması ve modernist düşünce yerini post-modernist düşüncenin alması devlet ile birey arasındaki ilişkinin şeklini de değiştirmiştir. Ulus-devletlerin yönetim anlayışlarında “katı hiyerarşinin hâkim olduğu bürokrasiye dayanan, merkezi organlarda önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için tek özneli, merkezi, hiyerarşik işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan, sorumluluğun yasalara ve prosedürlere göre belirlendiği”⁵⁵ bir yaklaşım söz konusuydu.

Küreselleşmenin ekonomik, toplumsal, kültürel tüm sistemlerde yarattığı dönüşümün yönetim bilimlerinde de etkili olduğu gözlenmektedir. Günümüzün farklılaşan koşullarına ve taleplerine cevap verebilecek nitelikte yönetim ve hizmet anlayışı geleneksel, merkezi yönetimin hakim olduğu tepeden inme yaklaşım yerine yönetime katılma, demokratik yönetim, özerkleşme ve yerelleşme, yönetişim,

⁵² Mehmet Özel, “Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.58, S.1, 2003, s.106.

⁵³ Mengi ve Algan, s.83.

⁵⁴ Ildırar, ss.9-10.

⁵⁵ Ökmen, s.48

optimal hizmet sunumu, performans yönetimi vb. kavramlarla işlerlik kazanması beklenmektedir.

Tüm bunların sonucunda, baskıcı, merkeziyetçi, tepeden inmeci, model ve anlayışların artık işlerliğini ve popülerliğini yitirerek; kendini yenileyemeyen, gelişim ve değişimi önleyen, direnen, bireylerin ve içinde yaşadıkları toplumların kapasitelerini sınırlandıran bu siyasal ve toplumsal örgütlenme modelleri ve anlayışları, yerini hızla âdem-i merkeziyetçi, güçlü yerel yönetime ve demokrasiye dayalı anlayış ve modellere bırakmaktadır.”⁵⁶

Yerelleşmenin etkisiyle yerel kimliklerin, yerel taleplerin daha belirgin hale gelmesi sonucu halkın yönetime katılımı kaçınılmaz hale gelmiştir. Halk gerek doğrudan seçtiği yerel yöneticilerle gerekse demokrasinin araçlarından biri olan sivil toplum kuruluşları aracılığıyla yönetime dâhil olmayı talep etmektedir. Bununla birlikte küreselleşen sermaye serbest dolaşırken yerel ve bölgesel düzey yatırımlar için yeni fırsat olarak ekonomi gündemine yerleşmiştir. Ayrıca “artan finans baskısıyla karşılaşan hükümetler, hizmet örgütleri üzerindeki doğrudan kontrolden uzaklaşmaya başladılar ve daha alt düzeydeki kamu ve özel işbirliği, ekonomik kalkınma programlarının fonlanması için giderek artan bir değer haline gelmiştir.”⁵⁷ Tüm bu dinamiklerin bir araya gelmesi ile birlikte yönetim kavramı ülke yönetimlerinin gündemine yerleşmiştir.

Tarihsel kökenine bakıldığında yönetim sözcüğünün, “eski Fransızcada, XIII. yüzyılda yönetme biçimi ve sanatını belirtmek için kullanılan ‘gouvernance’ kelimesi, bir yüzyıl sonra aynı anlamla İngilizceye ‘governance’ şeklinde geçmiştir.”⁵⁸ “İngilizce orijinali olan ‘governance’ kelimesinin Yunanca dümen tutmak, kılavuzluk yapmak anlamlarına gelen ‘kubernân’ fiilinden geldiği görülmektedir. Bu kelime, Ortaçağda Latince ‘gubernare’, kural koymak, yönetmek, kılavuzluk yapmak anlamında kullanılmıştır.”⁵⁹

⁵⁶ Ökmen, s. 60.

⁵⁷ Martin Ferry, “From Government to Governance: Polish Regional Development Agencies in a Changing Regional Context”, **East European Politics & Societies**, C.21, S.3, s.450. (YIL)

⁵⁸ İsmail Ceritli ve Aynur Güneş, “Sürdürülebilir Knetleşme ve Katılımcı Yerel Yönetim Uygulamalarında Yönetişim Olgusu Bağlamında Yerel Gündem 21”, **Yönetişim**, Ed. M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, s. 527.

⁵⁹ Ertuğrul Gündoğan, “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar”, **Yönetişim**, Ed. M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, s.15.

“Yönetişim kavramı ilk olarak 1989 yılında, Dünya Bankası’nın bir araştırmasında kullanılmıştır. İlk kullanımı *governance* olan kavramla, uluslar arası ilişkilerde siyasal boyutun kullanılması öne çıkmaya başlamıştır. Ancak daha sonra kavrama olumlu bir sıfat eklenerek *iyi yönetim* anlamına gelen *good governance* kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Türkçe’de ise kavramın karşılığı yönetim olarak yaygınlaşmıştır.”⁶⁰ Dünya Bankası yönetim kavramını, “bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi” olarak tanımlarken yönetişimin başlıca üç özelliğine; siyasal rejim biçimine, kalkınma amacıyla kullanılan sosyal ve ekonomik kaynakların yönetiminde yetki kullanma sürecinin niteliğine ve hükümetlerin ilgili politikaları geliştirmedeki kapasitelerine dikkat çekmektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) yönetişimi, “bir ülkenin her türlü işinde kullandığı ekonomik, siyasal, yönetsel otorite” biçiminde değerlendirirken yurttaşların ve diğer grupların çıkarlarını dile getirdikleri, farklılıkları uzlaştırdıkları mekanizma, süreç ve kuruluşları da kapsadığını belirtmektedir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ise yönetim kavramının “bir toplumun ekonomik ve sosyal kalkınması için kullanılan kaynaklarıyla ilgili olarak icra edilen siyasal erk ve kontrol” anlamına geldiğini belirtmektedir.⁶¹

Yönetişim, sistem, siyaset ve yönetim kavramlarının sentezinden meydana gelmektedir. Sistem ile anlatılmak istenen, devletin idare biçiminde değişen rolüdür. Devlet artık yönetimde yalnız değildir, sürece özel sektör, sivil toplum örgütleri gibi yeni aktörler dâhil etmektedir. Sentezin siyasal boyutunda ise halkın yönetime mümkün olduğunca katılımının gerekliliği ifade edilmektedir. Yönetişimin içerdiği yönetim boyutu ise şeffaf, hesap verebilir bir kamu yönetimini içermektedir.⁶² Yönetişim kamu kesimini, özel yönetimi ve sivil toplum örgütlerini eşit paydaşlar olarak bir araya getirmektedir. Yönetişim katılımcı demokrasi, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkin yönetim, işbirliği kavramlarının kapsayıcısı konumundadır. Yönetişim söz konusu olduğunda sayılan unsurların varlığından söz

⁶⁰ Akif Çukurçayır, “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, 2003, s.260.

⁶¹ Hamit Palabıyık, “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, der. M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s.231.

⁶² Çukurçayır, s.262.

etmek mümkündür. Her şeyden önce sivil toplum örgütlerinin sürece dahil olması katılımcı demokrasi ve hesap verebilirlik açısından önem arz etmesinin yanında kontrol mekanizması rolü sütünlenmektedir.

Stoker, yönetişimin özelliklerini şu şekilde ifade etmektedir:

- Yönetişim hükümetten doğan fakat hükümetin de ötesinde bir kurumlar ve aktörler setini işaret eder.
- Yönetişim, sosyal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmekte bulanıklaşan sınırları ve sorumlulukları tanımlar
- Yönetişim, ortak eyleme taraf olan kurumlar arasında karşılıklı güç bağımlılığını tanımlar.
- Yönetişim, kendi kendini yöneten otonom aktörler ağlarına ilişkindir.
- Yönetişim, komuta etmek ya da erk kullanmakta hükümetin gücüne dayanmayan şeylerin yürütülebilme kapasitesinin varlığını kabul eder. Hükümet, yönetmekte ve rehberlik etmekte yeni araçlar ve teknikler kullanabilen bir aktördür.⁶³

“Sistemsal olarak yönetişim, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısı ile belirlenen hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Burada temel fark, klasik devletin güç ve yetkiyi kendinde toplama çabasına karşın yönetişim kavramının bunun yeni aktörlere dağıtımını öngörmesidir. Yönetimsel boyutta kastedilen ve amaçlanan ise, etkin, bağımsız, saydam, dolayısıyla denetlenebilen bir kamu hizmetidir.”⁶⁴

“Yönetişim kavramı, devlet merkezli yönetim yerine toplum merkezli ve yapabilir kılma stratejisini esas almaktadır. Yönetişim, kamu- özel ve sivil toplum işbirliğinde yönetime katılmak anlamında ideolojik temelleri aynı ancak katılımın mekânsal boyutlarına göre yerel, ulusal ve küresel alanda gerçekleşmektedir. Yönetişim verimliliği azalan klasik yönetim yapılarının tek başlarına hareket etmeleri

⁶³ Gerry Stoker, “Governance as Theory: Five Propositions”, **International Social Science Journal**, C.155, 1998, s.18.

⁶⁴ Korel Göymen, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.2, S.Nisan, 2000, ss.6-7.

yerine, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu- özel işbirliğini içermektedir.”⁶⁵

Yönetişim kavramı, tek yönlü, tek aktörlü bir modeli yansıtmamaktadır. Aksine yönetim, çok aktörlü, çok boyutlu, aktörleri arasında etkileşimi esas alan dinamik bir süreçtir. Devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan yönetişimin aktörleri arasında hiyerarşik bir yapılanma yoktur. Aktörler arasında eşitlik söz konusudur. Ayrıca yönetişimin önemli özelliklerinde birisi de aktörler arasında etkileşimin, işbirliğinin esas oluşudur. Smouts, yönetişimin dört önemli özelliğini işaret etmektedir. Öncelikle yönetim bir kural sistemi ya da bir eylem değil; bir süreç olarak değerlendirilmektedir. İkinci özellik ise, yönetişimin egemenlik üzerine değil uzlaşma üzerine kurulu oluşudur. Üçüncü olarak, yönetim kamu ve özel kesim aktörlerinin birlikteliğini kapsamaktadır. Smouts tarafından ifade edilen yönetişimin son özelliği ise, yönetişimin sürekli etkileşime bağlı olan bir süreç olduğudur.⁶⁶ “Yönetişim, sivil toplum ve onu oluşturan grupların etkileşimde bulunduğu, piyasayı oluşturan üretim ve sermaye güçlerinin kendi çıkarları doğrultusunda yönetim sürecini etkilemek üzere katılımında buldukları ve bunlar karşısında egemen konumundan taviz vererek süreçteki yerini muhafaza edebilen ulus-devletin oluşturduğu çok taraflı ağlar sürecini içermektedir.”⁶⁷ Yönetişim sürecine dâhil olan sivil toplum kuruluşlarının, özel sektör kuruluşlarının etkileşimi sonucu yönetim ağları ortaya çıkmaktadır. “Yönetişim ağlarında aktörler tek başına belirleyici olamazlar. Aktörlerin birbirlerine bağımlılığı, karşılıklı güven ortamının tesis edilmiş olması ve devletten önemli ölçüde bağımsızlık gibi özellikler öne çıkar.”⁶⁸ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), küreselleşen sorunların üstesinden gelenebilmesi için demokrasi ve yönetişimin güçlendirilmesinin şart olduğunu savunarak bu hedefte dört politika belirlemiştir. Demokratik yönetişimin sağlanması, demokratik iyi yönetim kurumlarının güçlendirilmesi, hukukun

⁶⁵ Ökmen, s.48.

⁶⁶ Marie-Claude Smouts, “The Proper Use of Governance in International Relations”, **International social Science Journal**, C.50, S.155, 1998, s.84.

⁶⁷ Gündoğan, s.19.

⁶⁸ Gündoğan, s.25.

üstünlüğünün temini ve sivil toplumun güçlendirilmesi yönetişimin güçlenmesi için esastır.⁶⁹

“Yönetişim, hiyerarşik örgütlenmeye sahip hükümetten ziyade; ağ ve kolektif faaliyetlere dayanan yapı ve örgüt modelidir.”⁷⁰ “Son dönemlerde kamu yönetimi modelinin yapısında dönüşüm yaşanmaktadır. Geleneksel yaklaşımda, önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan bir yönetim hâkimdi. Kamu yönetimindeki yeni yaklaşımla birlikte insan haklarına dayalı performans ölçütlerinin gerçekleştirerek çok aktörlü, yerinden yönetimci, toplumsal kesimlerle işbirlikçi, kendisi yapmaktan çok toplumsal aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetişim ya da ortaklaşa yönetim kavramını ortaya çıkarmıştır.”⁷¹

Kamu yönetiminin, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin eşit koşullarda, aynı sürecin eşit aktörleri olarak birlikte yönetmelerini işaret eden yönetişim kavramıyla aktörler arasında karşılıklı etkileşimden söz edilmektedir. “Yönetişim, toplumsal ölçekte, bireyi pasif ve himaye edilen bir konumdan çıkarmakta, kamusal alanda etkin ve eylemde bulunma kudretine sahip bir konuma geçirmektedir. Bireylerin yasal düzlemde sınırlandırılmış bir nitelikte, sorumluluk üstlenen bir niteliğe kavuşması söz konusudur.”⁷² Dolayısıyla yönetişim anlayışı tek bir güç tarafından yönetilmek yerine birlikte yönetmeyi benimseyen bir anlayıştır. “Yönetişimin temel savı, çağımızın kompleks, karmaşık ekonomik ve sosyal değişim ortamında hizmetlerin sadece ulusal ve yerel idarelerce tek bir merkezde gerçekleştirilmesinin imkansızlığına dikkat çekerek, kamusal, özel ve sivil örgütlenmelerin kaynak, beceri ve hedeflerini birleştirerek saydam, sorumlu ve etkin yönetimi gerçekleştirmektir.”⁷³ Geleneksel yönetim anlayışında olduğu gibi tepeden inme hiyerarşik bir örgüt yapısına karşın sürecin aktörleri arasında eşit ve etkileşimi esas kılan bir yaklaşım hâkimdir. “Yönetişim, bir yandan yönlendirme

⁶⁹ Carlos Santiso, “Promoting Democratic Governance and Preventing the Recurrence of Conflict: The role of the United Nations Development Programme in Post-conflict Peace-building”, **Journal of Latin American Studies**, C.34, S.3, 2002, s.555.

⁷⁰ Ferry, s.450.

⁷¹ Muharrem Es, Kent Üzerine Düşünceler, Plato Danışmanlık, İstanbul, 2007, s.15.

⁷² Çukurçayır, s.262.

⁷³ Palabıyık, s.266.

gücüne sahip hükümet dışı aktörleri de içine alan bir yapılaşmayı kastederken diğer yandan demokratik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk ve kararların ilgililere en yakın yerde üretilmesi ilkelerine vurgu yapmaktadır.”⁷⁴ Yönetişimi yönetim olgusundan ayıran en temel faktör ise halkın katılımı olarak ifade edilmektedir. Yönetim sürecinde kararlardan ve politikaların uygulanmasından etkilenen halk, politikaların hem belirlenme hem de uygulanma süreçlerine dâhil olamamaktadır. Ancak yönetim ise çok taraflı ve katılımcı bir yaklaşımı benimsemektedir. Yönetişim kavramları dikkate alındığında katılımcılık, demokratik uygulama, hukuk devleti, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik, uzlaşma kültürü gibi olgulara vurgu yapıldığı görülecektir.

Katılım, yönetim için olmazsa olmaz bir unsurdur. Yurttaşların, sivil toplum kuruluşlarının, gönüllü ya da kâr amacı güden özel kuruluşların katılımı yönetim için zorunludur. Katılım, “kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamasında doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin düşüncelerini, taleplerini, eleştirilerini, yönetim sürecine katabilme ve katkı sağlama imkânına sahip olmalarını ifade eder.”⁷⁵

1.2.1 Yönetişimin Unsurları

Yönetişim kavramı bir taraftan hükümet ile hükümet dışı aktörler arasında etkileşimi işaret ederken diğer taraftan “demokratiklik, açıklık, çoğulculuk, yerindenlik”⁷⁶“hesap verebilirlik, katılımcılık, bilginin kullanılabilirliği, yönetime katılım”⁷⁷ unsurlarına sahiptir. Sözü geçen tüm bu kavramlar, yönetişimi yönetimden ayırt eden, günümüz yönetim anlayışını şekillendiren unsurlardır. Yönetişimin karar alma süreçlerine özel ve gönüllü sektörlerin katılımı istenmektedir. Hesap verebilirlik; yetki sahibi otoritelerin halka sorumlu olmasıdır. Prosedürlerin, çıktı ve sonuçların halkın bilgi ve incelemesine sunulmasını, yorum-eleştiri-tavsiye gibi geri bildirimlerin yönetişimin bir parçası olduğunu ifade etmektedir. Bilginin kullanılabilirliği devlet ile halk arasındaki iletişimin bilgi aracılığıyla gerçekleştiği

⁷⁴ Gökçe, s.216.

⁷⁵ Gündoğan, ss.35-36.

⁷⁶ Gündoğan, s.29.

⁷⁷ Palabıyık, ss.233-236.

anlamına gelir. Bu noktada hesap verebilirlikle de ilişkilidir. Çünkü hesap verebilmek için halkın süreci bilmesi, takip etmesi ve gerekirse hesap sorabilmesi şarttır. Etkin yönetim; teknik anlamda etkinlik, yetkin kamu bürokrasisi tarafından kamusal kaynakların hizmetlerin görülmesinde ve öncelikli kamusal taleplerin karşılanması amacıyla verimli kullanılmasıdır. Katılımcılık, hukukun üstünlüğü, açıklık, sorumluluk, yerindenlik (subsidiarite), uzlaşıcı ortam, adalet, stratejik vizyon, verimli yönetim, başarılı özel kesim ve etkin sivil toplum iyi yönetişimin özellikleridir. Yönetim katmanları arasında uyum; politikalar ve eylemlerin birbirleriyle uyumlu ve anlaşılır olmasını ifade eder. Yönetim ve sosyal katmanlar arasında uyum, özellikle uluslararası ve ulus üstü örgütlenmelerde sektörler arası politikaların yürütülmesinde iyi yönetişimin önemli, bir ilkesi olarak kabul edilmektedir.

Sonuçta yönetim olgusu, sorumlu aktörlerin yerel ölçekte kendilerinden beklenen fonksiyonları gerçekleştirebilmelerine olanak sağlayacak kurumsal, örgütsel ve hukuki çerçevenin ulusal düzeyde sağlanmasını, kamu yönetimi ve yurttaşlar arasında özellikle yerel ölçekte etkin iletişim olanaklarının geliştirilmiş olmasını gerektirmektedir.

1.2.2 Yönetişime Eleştirel Yaklaşımlar

Küreselleşmenin araçları olarak da anılan yönetim kavramı, neo-liberalizmin yereldeki temsilcisi olarak değerlendirilmektedir. Yönetişim olgusunu, sermaye sahiplerinin pazar arayışlarına az gelişmiş ülkelerdeki yanıtı olarak ele alan görüşler de vardır. Diğer bir ifadeyle katılımcı demokrasi söylemi ile yereli pazar haline getirerek sermaye sahiplerine hizmet eden bir araç konumuna getireceği yönünde eleştiriler mevcuttur. Ayrıca yönetim merkezli yaklaşımların ulus-devletin zayıflamasıyla sonuçlanan bir takım gelişmelere çanak tuttuğu ve kapitalizmin yeniden yapılanması ve neo-liberal yaklaşımların yaygınlaşmasına zemin hazırladığı yönündeki eleştiriler de mevcuttur. Buna göre yönetim kavramının “yeni sağ politikaların bir ürünü olduğu; temel işlevin gelişmekte olan ülkelere önerilen neo-liberal reçetelerin başarısızlıklarını örtmek olduğu; kavramın kaynaklandığı Dünya

Bankasının temel amacının, Üçüncü Dünya ülkelerinin aldıkları borçları geri ödeyebilmelerine olanak sağlayan iyileştirmeler yapmakla sınırlı olduğu iddia edilmiştir.”⁷⁸ Yönetişim ile birlikte merkezden yönetmek yerine yerelde kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin birlikte yönetimi söz konusu olması sonucu, ulus-devletin geleneksel yönetim anlayışındaki hâkimiyetinin ortadan kalkarak sürecin aktörlerinden biri haline gelmesi ulus-devletin ortadan kalkacağı kaygısını gündeme getirmektedir. Ray, yönetişimin devletin küçültülmesi ve etkisizleştirilmesi olarak anlaşılmasının yanlış olduğunu savunmaktadır. Aksine, yönetişimin devletin sorun çözme yeteneğini artırdığını, kalkınma sürecine yaşamsal önemde katkı sağladığını, toplumsal işbirliğini harekete geçirerek ulus-devlete önemli katkılar sağladığını iddia etmektedir.⁷⁹ Yönetişim, farklı kesimlerin ileri sürdükleri görüşleri ve talepleri uyumlaştıracak süreçleri içereceğinden dolayı, kamu kesimini dışlamak yerine etkili bir yönetişim ortağı haline dönüştürecektir.⁸⁰ “Ayrıca yönetişim yaklaşımının yönetmeyi ortadan kaldırmayacağı, yönetişimin ancak geleneksel yöntemlerle aşılamayan, hem özel hem de kamu yararının birlikte var olduğu bazı sınırlı alanlarda yararlı olabileceği vurgulanmaktadır.”⁸¹ Yapılan bir çalışmada, gelir ile iyi yönetişim arasındaki ilişkide iyi yönetişimden kişi başına düşen gelire doğru pozitif bir ilişki söz konusu iken kişi başına düşen gelire iyi yönetişim arasında zayıf hatta ters bir ilişki olduğunu belirlenmiştir. Kısaca iyi yönetişimin ekonomik kalkınma üzerinde etkisi netleşirken, yüksek gelirin iyi yönetişime neden olacağı yönündeki düşünce istatistiksel olarak hükümsüz bulunmuştur.⁸²

Bir görüşe göre, “yönetişim modeli belli bir toplumsal tabandan hareket eden bir modeldir. Özellikle toplumsal örgütlenmenin yoğun olmadığı, ortaya çıkan sivil toplum örgütlerinin de parçalı ve gerçekten sivil olup olmadıklarının tartışıldığı bir ortamda diğer aktörlere göre daha geniş toplumsal tabanı temsil ettiği varsayılan sivil toplum örgütlerinin kendisinden beklenen işlevleri yerine getirmesi zorlaşacak, bu da yönetişimden beklenen gücün toplumsal yapıda dağıtılması ve katılımın artırılarak meşruiyet yaratılması beklentisini zora sokacaktır. Diğer taraftan sürecin doğru

⁷⁸ Göymen, ,s.7.

⁷⁹ Ray Binayak, “Good Governance, Administrative Reform and socio-Economic Realities-A South Pacific Perspective”, **International Journal Of Social Economics**, C.26, S.1/2/3, 1999, s.356.

⁸⁰ Gündoğan, s.29.

⁸¹ Göymen, s.8.

⁸² Palabıyık, ss.248-249.

iletilememesi açık hesap verebilir bir yönetim anlayışının da gerçekleşmesini engelleyecektir.”⁸³

Yönetişimin, merkezi ve yerel düzeyde popülist politikalara ortam yaratacağı, kayırmacılığa sebep olabileceği gibi gerekçelerle neo-liberal eğilimlerin bir ürünü olacağı öne sürülmektedir. Ayrıca yönetim yaklaşımının, toplumun görece refah içinde bulunan kesimlerini temsil eden sivil toplum örgütleri ve firmalar ile yerel yönetimler arasında gerçekleşeceği beklentisinden dolayı seçkin bir yapıda olacağı savunulmaktadır.⁸⁴

Yönetişim, kamu ve özel sektör işbirliğine sivil toplum örgütlerinin de dahil etmeyi öngörmektedir. Özellikle de yerel ve bölgesel düzeyde uygulanması ve böylece verimliliğin en üst düzeyde olacağı beklenmektedir. Merkezi, tepeden inme, yerelin ve bölgenin ihtiyaçlarından ve taleplerinden habersiz, içe kapalı, eleştiriye ve katılıma olanak vermeyen, değişime karşı mesafeli duran, gerek mali yapı gerekse politik süreçlerin merkezden yönetildiği bir sistemin yerine, yerel ve bölgesel halkın da katılımıyla çoğulcu, demokratik, hem kamuyu hem özel sektörü içine dahil eden yönetim yaklaşımı günümüz dünyasında yönetim sistemlerinde demokrasinin ön plana çıkartılmaya çalışıldığı sistemlerde daha işlevsel ve çözümcül görünmektedir. Yönetişimin sadece neo-liberal politikaların bir parçası olarak değerlendirilmesi, yönetim ile birlikte yerel ve bölgesel halkın sisteme dahil edilmesini görmezlikten gelinmesine yol açacaktır. Her sistemde olduğu gibi yönetim yaklaşımının da aksaklıkları, eksiklikleri saptanarak daha katılımcı ve ayrımcılıktan uzak hale getirilerek demokratik, katılımcı, çoğulcu yönetimin bir parçası haline gelebilir. Yönetişim kavramı, özellikle yerel yönetimlerin öne çıkarılması ve yerel yönetişimin yaygınlaştırılması bağlamında kamu yönetimi ve demokrasiye çok önemli katkılar sağlayabilir.

⁸³ Gökçe, s.217.

⁸⁴ Ökmen, ss.54-55.

1.3 Yerel ve Bölgesel Yönetişim

1.3.1 Yerel Yönetişim

Toplumda yaşanan değişim ve dönüşüme paralel olarak geleneksel yönetim anlayışının unsurları olan tek özneli, merkezi, hiyerarşik, katı bürokrasinin hakim olduğu yönetim sistemi yerine halka yakın, esnek, dinamik yerel ve bölgesel yönetimler etkili olmaktadır. Küresel dünyada gittikçe yaygınlaşan “küçük güzeldir” söylemi yönetim alanında kendisini yerel ve bölgesel yönetimleri etkin kılarak göstermektedir.

Yerel ve bölgesel yönetimler halka yakın olan, bundan dolayı halkın ihtiyaçlarını, taleplerini, şikâyetlerini merkezi yönetimden daha iyi bilen yönetim düzeyleridir. Küreselleşme ile birlikte yaygınlaşan yerelleşme sonucunda yönetim düzeylerinde ortaya çıkan yönetim yaklaşımı yerel ve bölgesel yönetimlerde uygulanması, söz konusu yönetim düzeylerinin doğaları gereği daha olanaklıdır. “Yeni toplumsal işbölümü çerçevesinde tek öznenin hâkimiyetini aramak yerine yerel, ulusal, uluslararası ölçekte yeni aktörlerin devreye sokulması önem kazanmaktadır. Yeni ilişkiler sistemi içinde, demokratiklik, açıklık, hesap verebilirlik, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi öne çıkmaktadır. Bütün bu vurgular, devletin halka en yakın kademesi olan yerel yönetimlerin, etkin birer aktör olabilmeleri için kendilerinin değişmeleri gerekliliğine işaret etmektedir.”⁸⁵

İfade edilen unsurlar yönetim kavramını ortaya çıkarmaktadır. Halkın yönetim sürecine diğer aktörlerle eşit koşullarda katılımını öngören yönetim, kamu ve özel sektör temsilcilerinin halk ile etkileşimde bulunmalarını gerektirmektedir. Böylelikle demokrasi halka yakın olan yerel düzeyde daha kolay hayat bulabilecektir.

Yerel yönetim, hiyerarşik bir örgütlenmeden ziyade, eşitler arasında örgütlenme anlamına gelmektedir. Yerel yönetim, merkezi hükümetle yerel yönetim, yerel yönetimle de sivil toplum kuruluşları ve özel sektör arasında dengeli bir iş bölümünü öngörmektedir. Yerel yönetişimin ve yerel demokrasinin

⁸⁵ Göymen, s.9.

gerçekleştirilmensin ön koşulları özerk, demokratik, katılımcı, saydam, hesap verebilir bir iş birliği ve etkileşim sürecinin varlığıdır.

Yerel yönetişimin üç özelliğine dikkat çekilmesi gerekmektedir:

- Yerel yönetimler en alttan mahalle ölçeğinden başlayan yerel yönetim olanakları ile metropol, bölgesel, ulusal ve hatta uluslararası iş birliği arayışlarına girmektedir.
- Yerel yönetişim, kararların alınması ve uygulanmasında özel ve kamusal çıkarların kaynaştırılarak koordine edildiği, siyasal ve yönetsel süreç niteliğindedir.
- Yerel yönetişim ve uygulamalarında gelinen noktanın, kaynakların verimli kullanımı ve etkinliğin başarılmasında yeni ve daha yaratıcı yolların araştırılmasıdır.⁸⁶

Yönetişim kavramının yerel yönetimle kesiştiği bir başka konu, kentsel hizmetlerin alternatif sunulma biçimleri ile ilişkilidir. Alternatif hizmet sunma biçimleri sadece özelleştirme ile sınırlı kalmamalıdır. Benimsenen yeni kolektif eylemlerde yeni aktörler, yeni araçlar, yeni iş yapma biçimleri ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca yerel yönetişim, yerel yönetimlerin hizmetleri tek başına değil, yönetişim aktörleri ile birlikte yerine getirmesini öngörmektedir. Yönetişim kavramının tanımlamaları sırasında ifade edilmeye çalışılan unsurların yerel yönetişim için de geçerli olduğu düşünülürse, yerel düzeyde yönetişimin sağlıklı işleyebilmesi için yerel yönetim, özel ve sivil toplum kuruluşlarının eşit sorumluluk, dengeli iş bölümü ve etkileşim içerisinde hizmette bulunmaları gerekmektedir. Yerel düzey halka en yakın düzey olması dolayısıyla katılımın en yüksek oranda gerçekleşmesi beklenir. Uygulanan politikalardan en yakından ve en çok etkilenecek olan yerel halk yönetişimin gerekliliği olarak yerel yönetime dahil olarak hem katılımcı demokrasiyi yerel düzeye taşımış hem de sürecin şeffaf sürdürülmesine de katkı sağlamış olur. Çünkü özellikle de sivil toplum kuruluşlarının yönetişimin parçası olmaları yerel yönetimi her an denetleyebilme, yönetime hesap sorabilme, gerektiğinde politika ve uygulamaları yönlendirebilme imkanı sunar.

⁸⁶ Ceritli ve Güneş, s.529.

İfade edilmeye çalışılan aktif bir ortaklık sonucunda yerel halkın, resmi ve resmi olmayan kuruluşların yerele bağılılıkları sağlanabilir, mekanlar yaşanabilir kılınabilir ve sürdürülebilirlik güvence altına alınabilir. “Bu tür yaygın ve etkin katılımcı bir anlayış, aynı zamanda, yerel yönetimlerin faaliyetlerine meşruiyet kazandırıp, temsili demokrasinin eksikliklerini bir ölçüde giderebilir.”⁸⁷

1.3.2 Bölgesel Yönetişim

OECD bölgesel yönetişimi, “farklı yöntemlerle en küçük yerel birimlerle uluslar arası kurumların bağlandığı bir sistem ve bölgenin demokratik kalkınmasını ulus-altı ve ulus-üstü birimlerin etkileşimiyle sağlayan bir mekanizma olarak tanımlamıştır.”⁸⁸

Bölgesel yönetişim, yerel ve ulusal yönetişimden farklı bir yapı teşkil etmektedir. “Ulus-altı bir yapıda, merkezi yönetim, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını bir araya getirerek; çok sayıda yerleşim biriminin ve çevresinin ekonomik, sosyal ve kültürel sorunlarını çözmek; bunu yaparken de açık, hesap verebilen, her zaman denetlenebilen, demokratik ilkeleri benimseyen bir yönetim mekanizması oluşturmayı amaçlamaktadır.”⁸⁹

Küreselleşme etkisi yerelleşmeyi, yönetim birimlerinin halka olabildiğince yakın olmasını, yönetimin tek özneli değil çok aktörlü ve işbirliği içinde yerine getirilmesini yaygın hale koyarken bölge bu sürecin baş aktörlerinden biri olmaktadır. Bölge düzeyi ulusal ile yerel arasında iletişimi ve etkileşimi sağlayabilecek aynı zamanda küresel düzey ile de ilişki içinde olabilecek dinamik bir birimdir. Bölge kavramının ülke gündemlerinde çok tartışmalı bir konumu olmakla birlikte tüm ülkelerde yaşanan bölgesel dengesizlikler bölgenin gelişmesi için politikalar üretilmesini engellemiştir. Geleneksel yönetim yaklaşımı ile bölgesel gelişmeye bakış, merkezin bölgeye kaynak aktararak, altyapı faaliyetlerini yerine getirerek bölgenin kalkınmasını sağlamaktı. Ancak süreç içerisinde gelişmenin tek bir ayağı olmadığı fark edildi. Gelişme tek elden, tek merkezden sağlanamamıştı.

⁸⁷ Göymen, s.10.

⁸⁸ M. Akif Çukurçayır, “Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim”, **Yönetişim**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, s.633.

⁸⁹ Çukurçayır, s.629.

Küreselleşme ile birlikte değişen yaklaşım yerel ve bölgesel yönetimi ön plana çıkarmaktadır. Ancak esas önemli nokta yerel ve bölgesel yönetimlerin ne şekilde yönetime dâhil olacaklarıdır. Yerelleşme etkisi altında yerel ve bölgesel yönetimler kendine özgün kaynakları, imkânları, aktörleri, dinamikleri ile gelişmeyi hedeflemektedirler. Yerel ve bölgesel yönetim de bu açıdan önem arz etmektedir. Yönetişim yerel halkın da yönetime dahil olmasını sağlayarak katılımcı demokrasiyi hayata geçirmekte, tüm aktörlerin işbirliği içinde gelişmeyi dinamik bir süreç haline getirmektedir. Hem demokratik hem de sürdürülebilir kalkınmanın başarılabilmesi mekansal gelişme ile mümkün olabilecektir. Bundan dolayı, kırsal, kentsel ve bölgesel planlar yönetim mekanizmalarının etkileşimini de gerektirmekte, dolayısıyla bölgesel yönetim önem kazanmaktadır.⁹⁰ Gelişmenin denetime açık olması, karar organlarının seçimle oluşturulması ve hesap verebilirliğin artırılması bölgesel yönetim yaklaşımının temel özellikleri olarak belirlenmektedir.⁹¹

Bölgesel yönetim aktörleri merkezi aktörler, özel sektör kuruluşları, sivil toplum kuruluşlarıdır. Bölgesel yönetim aktörleri işlevsel, hiyerarşik olmayan, katılımcı demokrasi esas alınarak etkileşimde bulunmaktadır. Böylece bölgesel düzey hem ulusal hem de yerel ile ilişki içerisinde bulunabilecektir. Bölgesel yönetim merkezi yönetimi, yerel yönetim temsilcilerini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını eşit konumda kapsamaktadır. Dolayısıyla tüm toplumsal paydaşları bir çatı altında toplayabilecektir.

Bölgesel yönetim uygulamalarının özellikleri:

- İşbirliğinde şeffaf yöntemlerin kullanılması
- Serbestçe belirlenen kuralların uygulanması
- Toplumsal amaçların öne çıkması
- Karşılıklı uyum arayışı
- Özellikle yerel aktörlerin etkin olması
- Etkileşim ağı
- Kendi kurullarının kendileri tarafından seçilmesi
- Bütün katılımcıların yarar elde etmesi⁹²

⁹⁰ Çukurçayır , s.629.

⁹¹ John Diamond ve Joyce Liddle, “Regional Governance: Some Unresolved Problems”, **Public Policy and Administration**, C.18, S.2, 2003, s.110.

⁹² Çukurçayır , s.631.

Bölgesel gelişme yönetişimin unsurları ile olduğu kadar bölgenin rekabet edebilirlik gücü ile de doğru orantılıdır. Küresel dünya sermayenin serbest dolaşmasını talep ederken rekabet küresel düzeyde gerçekleşmektedir. Bölgesel düzeyin ise sadece ulus-altı yönetim düzeyi olarak kalmayarak, bölgeler arası rekabeti canlı ve etkin hale getirerek gelişmesi planlanmaktadır. Kısaca ifade edilecek olunursa, rekabet bölgesel gelişme ve bölgesel yönetim için olmazsa olmaz bir unsur haline gelmektedir. Bölgeler arası gerçekleşen rekabet, bölgeleri küresel arenada bir aktör haline getirebilecektir.

Yönetişim kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin işbirliği içinde, eşit koşullarda katılımcılığın temel alınması ile hayata geçirilmektedir. Yönetişimin halka en yakın yönetim düzeyleri olmalarından dolayı en iyi şekilde yerel ve bölgesel düzeyde uygulandığı savunulabilir. Tüm yönetim aktörlerinin etkin olduğu yerel ve bölgesel yönetişimde gelişme demokratik bir ortamda, tüm aktörlerin katılımı ile sağlanabilir. Dolayısıyla yerel ve bölgesel gelişmede yönetişimin önemli bir paya sahip olduğu ifade edilebilir.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL VE BÖLGESEL GELİŞME İLE YÖNETİŞİM ARASINDAKİ ETKİLEŞİM

2.1 Bölgenin Önemi ve Bölgesel Gelişme

19. yüzyılda modernleşme devletlerin gündemlerindeki yerini almıştır. Beklenildiği gibi siyasal, sosyal, kültürel alanlarda etkisini göstermiştir. Modernleşme devlet idaresinde merkezi yönetimin ön plana çıkması, ulus-devletlerin yaygınlaşması, üniter yapıli devletlerin çoğunlukta olduğu bir siyasal ortamı beraberinde getirmiştir. “19. yüzyılın gözdesi olan ulus-devlet; bölge olgusuna sıcak bakmamış, sınır kavramı konusunda da çok hassas olmuştur. Bunun temel nedeninin bölgelerin ulusal birlik ve bütünlüğü bozacağı kaygısının olduğu düşünülebilir.”⁹³ Uzun ve yıkıcı savaşlar devletlerde parçalanma, bölünme, dağılma, saldırıya açık bir hale gelme endişesi doğurmuştur. Bu endişeleri gidermenin yolu da üniter yapıli ulus-devletlerde bulunmuştur. Üniter yapıli devletlerin varlığı merkezi yönetimlerin baskın olduğu, kararların merkezde alındığı, tepeden inmeci bir yaklaşımla yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin ve dolayısıyla da yerel talepleri ikinci plana itmiştir.

“Modernleşme teorisinin temel eğilimleri bölgelerle ilgili olarak üç unsurla ele alınabilir: İlk olarak; bölgelerin ekonomik birimler olarak gözden kaybolması kararlaştırıldı. Bölgelerin ekonomik güç ve refahı, ulusal temelli pazar tarafından abzorve edilince değeri düştü, ulusal ekonomik kurumlar tarafından düzenlendi ve işçi ve sermaye hareketliliğiyle homojenleşti. İkinci olarak; klasik modernleşme teorisi, ulus devletin merkezi kurumları sivil ve yönetim fonksiyonunu bir araya getirdiği, ulusal temelli siyasal partiler yasama ve seçim süreçlerini domine ederek, siyasal gelişmenin normal bir süreci olarak varsayıldı. Üçüncü olarak; modernleşme, ulusal kültürün gelişmesi şartına bağlandı, ortak dilde eğitim ve sanatsal kurumlarla ifade edildiği merkezi anıt, ritüel ve ortak deneyimlerle sunulduğu şarta bağlanmıştı.”⁹⁴

⁹³ Demiral, s.130.

⁹⁴ Celia Applegate, “A Europe of Regions”, **Regions and Regionalism in Europe**, der. Michael Keating, s.134

Görüldüğü gibi modernleşme ile birlikte devletlerde hâkim olan üniter yapı bölge kavramını dışlayıcı bir rol oynamıştır. Ancak post- modern yaklaşımların ortaya çıkması, küreselleşmenin yerelleşmeyi beraberinde getirmesi gibi olgular bölgeyi yeniden devlet yönetimlerinin gündemine taşımıştır. Yönetimsel ya da yasamaya ilişkin merkezin aşırı hâkimiyeti, ya da bölgelerin daha fazla otonomi ve özgürlük için oluşan karışıklıkları yatıştırma amacıyla merkezi yönetimler tarafından bölgelere, yetki ve sorumluluklar devredilmeye başlanmıştır.

“Bir ulusal devletin merkezi bir veya daha fazla çevreyi kontrol eder. Merkezler ayrıcalıklı mekânlardır. Çünkü kararlar merkezde alınır, sistemin dominant aktörleri merkezdedir. Çevre, merkezin emrindedir. Çevre genellikle mesafe, farklılık ve bağımlılık kavramlarıyla karakterize edilir. Merkezleşmenin her bir aşamasında sınırları kuvvetlendirme, çevresel atfetmeleri muhafaza etmeye yönelik çabalar vardır. Çevre ile merkez arasındaki gerilim koalisyonla veya diğer bir deyişle ortak yönetimle çözümlenir. Bölgesel yönetim veya kurumlar için iki şekil vardır: ya tabandan merkeze ya da tam tersi.”⁹⁵ Çevre ile kastedilen yerel ve bölgesel yönetim birimleridir. İfade edildiği gibi kararların merkezde alındığı, iktidarın tek elde toplandığı bir sistemde yerel ve bölgesel yönetimler adeta merkezi yönetimin emrinde yer almaktadırlar. Politika hazırlanmasına, kararların alınmasına dâhil olamamaktadırlar.

Raimo Vayrynen, bölgenin tüm karakter ve fonksiyonlarının önemli bir değişim geçirdiğini iddia etmektedir. Bu değişimin birincisi, “analizin küresel, bölgesel ve ulusal düzeyleri arasındaki ağırlıkları ve bunların birbirleriyle olan ilişkileri ile ilgilidir.”⁹⁶ Küresel düzeyde aktörlerle birlikte aktörler arasındaki ilişkilerin şekli ve ölçekleri de değişmiştir. “Soğuk Savaş boyunca siyasal ve askeri güçler NATO gibi süper bölgelerin kurulmasını teşvik ederken 1980’den beri alt-bölge ve mikro bölgesel örgütlerin kurulması gündeme gelmiştir; örnek olarak Şanghay Grup, MERCOSUR gösterilebilir. Bu akımın özellikle Doğu Avrupa ve Merkez Asya’daki büyük iktidar bloklarının parçalanmalarına ve aynı zamanda yerel araçlar aracılığıyla ekonomik küreselleşme tarafından oluşan baskıya bir cevap

⁹⁵ Howard Elcock, “Regionalism and Regionalisation in Britain and North America”, **British Journal of Politics and International Relations**, C.5, S. 1,2003, ss.74-75.

⁹⁶ Vayrynen, s.26.

niteliğinde olduğu söylenebilir. ⁹⁷ İkinci değişim, coğrafi ve stratejik bölgeleri kapsayan fiziksel bölgeler ile ekonomik, çevresel ve kültürel bölgelerden oluşan işlevsel bölgeler arasındaki büyüyen farklılaşmadır.

Nüfuzsuz devlet tezi küreselleşme bağlamında kurulmuştur. Ulusal ekonomik alanın, küreselleşme süreci tarafından zayıflatıldığı düşünülmektedir. Bununla birlikte, bu, ekonomik avantajın yapısındaki bir değişken gibi alanın/mekanın yok olmasına yol açmaz, ama bunun yerine sermaye birikimi için bir alan olarak bölgesel düzeyi yeniden canlandırıcı olarak görülebilir.⁹⁸

Küreselleşmenin özellikleri yerel ve uluslararası konuları şekillendirme gücü ve devletin rolünü, dünya piyasalarıyla ortaya çıkan, çıktı ve kararların uygulayıcısı konumuna dönüştürme sürecidir.⁹⁹

Bölgenin yükselişi birbirine bağlı olan üç siyasal ekonomik unsura bağlanarak şu şekilde açıklanabilir

- İşlevsel yeniden yapılanma
- Kurumsal yeniden yapılanma
- Siyasal hareketlilik¹⁰⁰

İşlevsel bir yeniden yapılandırılma ile şiddetlenmiş ekonomik küreselleşmenin koşulları altında ulus devletin kendi ekonomisini, yeniden dağıtım politikaları ve kamu yatırımlarının stratejik yerleştirme yoluyla yönetemeyeceği belirtilmektedir. Küreselleşme ile birlikte artık global ölçekte sadece devletler değil tüm ulusal, yerel, bölgesel ve uluslararası yönetimler aktör olarak yer almaktadır. Ulus-devletin küreselleşme koşulları altında gücünü yitirmesi gibi algılanan sürecin aslında ulus-devletin yerel, bölgesel ve uluslararası yönetim birimleriyle işbirliği yapması, gücü tek elinde tutmak yerine üst ve alt düzeylere dağıtması şeklinde ifade edilebilir. Küreselleşmenin en küçük yönetim birimlerine nüfuz etmesine karşılık ulus-devlet tarafından geleneksel yaklaşımlarla politika üretilemeyecektir.

Kurumsal yeniden yapılandırmadan, yönetimin desantralizasyonu kastedilmektedir. Yerel ve bölgesel taleplerin, karar alma ve uygulama süreçlerine

⁹⁷ Vayrynen, s.26.

⁹⁸ Andrew Cumbers, "The National State As A Mediator Of Regional Development Outcomes in Global Area", **European Urban and Regional Studies**, C. 7, S. 3, 2000, s. 238.

⁹⁹ Beenson, s. 483.

¹⁰⁰ Macleod, s. 814.

dahil olmaya dair baskılara kayıtsız kalamayarak desantralizasyon gerçekleştirilir. Böylece yerel ve bölgesel yönetimler sadece idari işlerle değil aynı zamanda sonuçlarından etkilendikleri kararların alınma aşamasına da dahil olabileceklerdir. Bölgeler ön plana çıkarak halkın talep ve ihtiyaçları merkez tarafından daha duyulur hale gelebilecektir. Ulusal politikalar gücünü, sorumlulukları bölgesel paydaşlara dağıtarak geliştirirler. Diğer bir deyişle, halka daha yakın olan yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilen politikalar daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmiş olurken aynı zamanda halk tarafından daha kolay benimsenir. Böylece ulusal politikalar merkezi yönetim tarafından uygulanandan daha olumlu sonuçlara ulaşabilir.

Son olarak; “siyasal hareketlilik” ifade edilmektedir. Toplumda siyasal hareketlilik yani toplumun tüm kesimlerinin siyasete katılabilmesi, sivil toplum örgütlerinin siyaset yapmada aktif rol üstlenebilmesi bölgelerin etkinliği açısından önem arz etmektedir. Sivil toplum örgütlerinin aktifliği, siyasette aktif ve etkili rol üstlenebilmesi de halkın talep ettiği uygulamaların, siyasetin yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Bölgesel yönetimler ise merkezi yönetim gibi tepeden inmece bir yaklaşımın aksine tabandan tavana bir yöntem ile sivil toplum örgütlerini politikalarına dâhil etmelidirler. Böylece halka yakın olan bölgesel yönetimler halkın taleplerini “halk ile birlikte “yerine getirilebilir.

Piyasa ve uluslararası sistemler devlete nüfuz ederken, bölgeler yenilendi ve bölgesel aktörler dış dünya ile daha doğrudan ilişki kurmaya zorlandılar. Küresel sermaye ve piyasa devlette etkin rol üstlenmeyle birlikte ulus-devletin egemenliği sarsılmaya başladı. Artık tek egemen ulus-devlet değil, dört katmanlı mekansal hiyerarşi söz konusudur. Bu katmanlar, “küresel düzey, çok uluslu bloklar (AB gibi), egemen devlet ve bölgeler”¹⁰¹. Bu hiyerarşik sıralamaya göre artık sadece ulus-devlet ve devletin diğer ulus-devletlerle yürüttüğü uluslararası ilişkiler yerine gerek ulusal, gerek uluslar üstü gerekse de bölgesel düzey global arenada rol oynamakta, hiyerarşi içerisinde yerini almaktadır.

Vayrynen de bölgenin geçirdiği dönüşüme dikkat çekerek iki aşamada değerlendirmiştir. “Birinci dönüşüm değişik analiz düzeylerine-küresel, bölgesel, ulusal- ve bunların arasındaki ilişkilere verilen ağırlıkta meydana gelmiştir. İkinci değişiklik, fiziksel(coğrafi ve stratejik) bölgelerle, işlevsel (ekonomik, çevresel ve

¹⁰¹ Macleod, s.814.

kültürel) bölgeler arasında giderek artan farklılaşmaya ilişkindir. Bu dönüşüm birincisine bağlı görünmektedir. Ulus-bölge bağlantısı hala fiziksel ve devlet merkezli bir bağ olarak algılanmakla birlikte, küresel-bölgesel ilişkisinin giderek daha çok vurgulanması işlevsel ve alt bölgesel ilişkilere daha fazla dikkat çekmektedir. ¹⁰²

Bölgesel kalkınma kavramı, II. Dünya Savaşı'ndan sonra iktisat literatürüne girmiş, iktisadi ve sosyal kalkınma sorunu mekânsal bir boyut kazanmıştır. "Bölgesel kalkınma kavramı, ülke bütününde yer alan bölgelerin, çevre bölgeler ve dünyanın etkileşimi ile oluşan bölge vizyonunu dikkate alan, katılımcılık ve sürdürülebilirliği temel ilke edinen ve insan kaynaklarının geliştirilmesi, ekonomik ve toplumsal potansiyellerin harekete geçirilmesi yoluyla bölge refahının yükseltilmesini amaçlayan çalışmalar bütünü olarak tanımlanabilir. ¹⁰³

Dünyada yaşanan sosyal, kültürel, ekonomik, toplumsal değişim ve dönüşümler bölgeye olan yaklaşımı etkilediği gibi bölgesel gelişme politikalarını da değiştirmiştir. Geleneksel yaklaşıma göre devletin kaynak aktarımı yoluyla bölgenin kalkınmasının sağlanacağına olan inanış, küreselleşen dünya düzeni ile yerini yerel ve bölgesel dinamiklere bırakmıştır. Kalkınmanın, yerelin ve bölgenin kendine özgü kaynakları ile içten, yerel ve bölgesel katılımcıların işbirliği ile gerçekleşeceği varsayılmaktadır.

Bölgesel gelişmenin sadece bölgenin kendine has dinamikleri ile gerçekleşmeyeceğini, ulus-devlet kurumlarından destek alınması gerektiğini savunan görüş de mevcuttur. Bu görüşe göre, küreselleşme ne kadar vahşileşirse vahşileşsin, sermaye ne kadar mobilize olursa olsun ulus-devletin önemi hiçbir zaman azalmayacaktır. Dolayısıyla küreselleşmenin araçlarından biri olan bölge de gelişmesi için ulus-devlet ile birlikte çalışması, merkezi yönetimin kaynaklarından, kurumlarından ve mali desteklerinden yararlanılması gerektiği iddia edilmektedir. Bölgesel yönetim ve yönetim ile ilgili talepler tabandan tavana doğru bölge yöneticileri, iş adamları ve diğerleri tarafından oluşuyor olabilir; ancak eğer hükümetin yüksek kademelerinden, devletten, ulusal veya ulusüstü seviyelerden

¹⁰² Vayrynen, s.26.

¹⁰³ Ildırar, s.16.

desteklenmezlerse başarıya ulaşmalarının kolay olmadığı ifade edilmektedir.¹⁰⁴ Andrew Cumbers'e göre, piyasa değişimlerine başarılı bölgesel adaptasyon genellikle ulusal düzey, sosyo-ekonomik yapı ve kurumların desteğiyle olmaktadır. Örneğin, bölgesel büyüme tezlerine en çok bilinen örneklerden biri, büyümesi ve refahı devam eden Alman bölgesi Baden Württemberg; mesleki eğitimde ulusal kurumlardan yararlanmaktadır. Benzer olarak Silikon Vadisinin büyümesi, bölgesel işletme kültürünün enerjisi, coşkusu ve aynı zamanda ulusal koruma politikası ile sağlama alınmıştır.¹⁰⁵ Bu örneklerden anlaşılacağı gibi, otonom bölgesel büyüme stratejileri için ulusal düzeyin yardımını temin etmenin önemi açıktır. Ayrıca yerleşmiş sosyal ilişkiler bağlamında yoğun kurumsallaşma sürdürülebilir büyümede başarısızlığa sebep olmaktadır.¹⁰⁶ Ulusal devletler, artan makro ekonomik entegrasyona ve finansal pazara yanıt olarak makro ekonomi politikası ile ilgili daha korumacı olabilirken; ulusal devletlerin ekonomi ve sanayi politikalarının diğer alanlarında hala aktif rol oynadıkları işaret edilmektedir.¹⁰⁷

2.2 Bölgesel Farklılıkların Ortaya Çıkışı

“Bölgesel dengesizlik, aynı ülkenin farklı yerlerinde görülen her türlü eşitsizlik olarak tanımlanmaktadır.”¹⁰⁸ Bölgeler arasındaki ekonomik, sosyal farklılıklar ilk kez I. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan işsizlik ve tam istihdam sorunları ile karşılaşan gelişmiş batı ülkelerinde görülmüştür. Söz konusu tarihte bölgesel kalkınma kuramları dahi belirlenmemişken bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi için devlet müdahaleleri gerekliliği üzerinde durulmuştur.¹⁰⁹ Tarih boyunca bölgeler arası farklılıklar hep var olmuştur. Bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları sadece az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde değil gelişmiş ülkelerde de gözlenmektedir. “Ekonomik gelişme hiçbir zaman bir ülkenin

¹⁰⁴ Elcock, s.74.

¹⁰⁵ Cumbers, s. 239.

¹⁰⁶ Cumbers, s.239.

¹⁰⁷ Cumbers, s. 239.

¹⁰⁸ Filiz Tutar ve Mehmet Demiral, “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.2, S.1, 2007, s.66.

¹⁰⁹ Ildırar, s.15.

tüm bölgelerinde aynı anda başlamadığından ¹¹⁰ dolayı bölgeler arası farklılıklar gelişmiş ülkeler için de politika üretilmesi gereken önemli konular arasında yer almaktadır.

Yaşanan siyasi, ekonomik, kültürel, toplumsal değişimler bölgesel ve yerel birimleri de dönüşümün bir parçası haline getirmiştir. Öncelikle bölgesel gelişme gerekliliğini ortaya koyan bölgesel farklılıkların hangi koşullarda ortaya çıktığı ve hangi dinamiklerin tetikleyici olduğuna değinilecektir. Bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkış koşulları belirlendikten sonra bu sürece paralel olarak bölgesel gelişme politikalarında gözlenen dönüşüm ifade edilmeye çalışılacaktır.

Bölgelerarası gelişmişlik farklarının ortaya çıkışı ve gelişmesini açıklayabilmek için, üretim teknolojisi ve yöntemlerindeki değişmelerin söz konusu olduğu evreler incelenecektir. “Bu evrelerden ilki, “*Teknik Başlangıç Evresi*”dir. MÖ III. Yüzyılda suyun enerji kaynağı olarak kullanılmasıyla başlayan bu dönem, buhar makinelerinin icadına kadar yaklaşık iki bin yıl devam etmiştir. Bu evrede bölgeler arasında tarımsal ve hidrolik kaynakların dağılımına paralel olarak çok az farklılıklar vardı. Tarımsal toprakların ve akarsuların bölgeler arasındaki dağılımında önemli farklılıklar olmadığı için nüfus ve ekonomik faaliyetler homojen olarak dağılıyordu. Bir başka ifadeyle, ne büyük yerleşme merkezleri ne de çöl şeklinde nitelendirilecek iskan edilmemiş bölgeler yoktu. İkinci evre “*Eski Teknik Evresi*” olarak adlandırılmaktadır; demir ve kömürün birlikte kullanıldığı bir teknik düzeyini simgeleyen bu dönem, 1765 yılında ilk buharlı makinenin icat edilmesiyle başlar. Demiryolu ulaşımının ve kömürün sağladığı avantajlar, daha düşük maliyetli üretimin gerçekleştiği büyük işletmelerin ortaya çıkmasını sağladı. Büyük üretim biriminin teknik üstünlüğünün ortaya çıkması “daha büyük demenin daha iyi demek olduğu” düşüncesinin yaygınlaşmasına neden oldu. Ayrıca üretimin ve gelişmelerin hızlandığı bir dönemdir. Tarımsal üretim alanları ile sanayi merkezleri arasındaki farklılık açıkça ortaya çıkmıştır. Tarımsal alanlardan sanayileşen merkezlere doğru göçlerle birlikte, büyük sanayi kentleri giderek kalabalıklaşmaya başlamıştır. Tüm Avrupa ülkelerinde ve ABD’de, günümüzde görülen bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının ortaya çıkışı eski teknik dönemine dayanmaktadır. “*Yeni Teknik Evresi*” ise İkinci Sanayi Devrimi olarak da anılır. Bu

¹¹⁰ Dinler, ss.98-99.

evre, elektrik, petrol, metal ve kimyasal bileşenlerin kullanıldığı bir teknolojik düzeyi simgeler. Üretimde elektrik enerjisi ve petrolün kullanılması bu enerjilerin taşınabilmesi ekonomik faaliyetleri belirli yerlere bağımlı olmaktan çıkardı. Yol, su ve elektriğin bulunduğu her yerde işletmelerin kurulması mümkün hale geldi. Yeni kurulan işletmeler dışsal ekonomilerin ortaya çıktığı yöreleri tercih ederken, böylece eski teknik dönemde özellikle doğal kaynaklara bağlı olarak ortaya çıkan bölgesel dengesizlik, yeni teknik dönemde giderek arttı. Diğer bir evre ise “fordizm” diye bilinen montaj hattı devrimiyle başlayan “*Kitle Üretimi Evresidir*”. Bu evrede içsel ekonomilerden yararlanmak için giderek büyüyen ve montaj hattında seri üretim yapan firmaların kullandıkları parçaların standartlaşması sonucunda, bu alanda faaliyette bulunan diğer firmalar kadar, parçaları üreten işletmelerde aynı yöreye toplanmak zorunluluğunu hissetmektedir. Dayanıklı tüketim mallarının üretildiği büyük sanayi merkezlerinde işletmelerin bir araya toplanmalarıyla birlikte, bölgesel farklılıklar, sanayi merkezleri lehine giderek artmıştır. Diğer bir deyişle, ikinci sanayi evresinde giderek kalabalıklaşan sanayi bölgeleri, kitle üretim evresinde, artan bir hızla kalabalıklaşmasını sürdürürken, metropoller ve megapoller ortaya çıkmıştır.¹¹¹ “1970’li yıllarda Keynesyen politikalarla desteklenen refah devleti, kitle üretimi için uygun ortamı yaratmıştır. Ancak 1970’li yılların sonlarına doğru petrol krizinden sonra sıkı para politikasını benimseyen ülkeler kitle üretimini olumsuz yönde etkilemişlerdir. Aynı dönemde ucuzlayan teknoloji, küçük ve orta boy işletmelere hem büyük işletmelerle rekabet olanağı vermiş hem de özel üretimde ölçek ekonomisi sağladığından küçük ve orta boy işletmeler büyüklerden daha avantajlı konuma gelmişlerdir. Tüm bu gelişmeler piyasalarda istikrarsızlığa yol açarken kitle üretiminin krize girmesi, üretimde yeni arayışlar ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerin de katkısıyla “esnek üretimi” gündeme getirmiştir. Esnek üretim, kitle üretiminden farklı bir örgütlenme gerektirmesi dolayısıyla toplumsal ve mekansal yapıda dönüşüme neden olmuştur.”¹¹²

Yirminci Yüzyılın sonlarına doğru bilgisayar ve iletişim teknolojisi alanlarındaki yeni gelişmelerle kendini gösteren “*Bilgi Toplumu Evresinde*”¹¹³ bilginin

¹¹¹ Dinler, s.104.

¹¹² Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Bölgesel Gelişme, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCD72D946E04312EA3>, 12.05.2010, s.16.

¹¹³ Dinler, s.105.

üretilmesi ve dağıtılması, sanayi toplumlarının ekonomik ve toplumsal yapılarında değişime sebep olmuştur. Bilginin değer kazanmasıyla birlikte iş gücüne olan talep düşerken, teknik bilgi sahibi ve profesyonel çalışanlara olan talep artmıştır. Günümüzde bireyler, firmalar hatta toplumlar dahi uzun ömürlü olabilmeyi sürekli, öğrenmeye dayandırmaktadırlar.¹¹⁴ Bu dönemde ortaya çıkan bilgi ekonomisi ve esnek üretim sistemi, 1980'lerden beri rağbet gören liberal kapitalist politikanın uygulanmaya başlaması, küreselleşmeyi hızlandırıcı bir rol oynamaktadır. İçinde bulunulan bilgi toplumu evresinde, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azalması için uygun bir ortam ortaya çıkmıştır.¹¹⁵

Bölgesel dengesizlikler ekonomik, sosyal, siyasi, kültürel ve coğrafi fırsat eşitsizlikleri açısından değerlendirilebilir. Ekonomik fırsat eşitsizliği, bir bölgede yaşayan halkın diğer bölgede yaşayanlara göre iş bulma, çalışma koşulları, sahip olduğu gelir gibi kriterlerden açısından farklı olanaklara sahip olması sonucu ortaya çıkmaktadır. Sosyal fırsat eşitsizliği, ekonomik fırsat eşitsizliğine doğru orantılı seyretmektedir. Bölge halklarının kültürel, sağlık, eğitim vb. faaliyetler açısından farklı olanaklara sahip olunmasıdır. Siyasi fırsat eşitsizliği, bazı bölgelerin siyasi oluşumlara yeterince katılmadığını ve ülke yönetiminde etkin olamadıklarını ifade etmektedir. Kültürel fırsat eşitsizliği, kimi bölgelerin sanayi, turizm, sanat gibi faaliyetlerin yapıldığı, eğitim ve öğretim merkezlerine uzak olması dolayısıyla yaşanan eşitsizliktir. Son olarak ise coğrafi fırsat eşitsizliği, iklim, yeryüzü şekilleri, ulaşım imkanları, bitki örtüsü gibi doğal kaynakların ve fiziki koşulların yarattığı eşitsizliktir.¹¹⁶

2.3 Yerel ve Bölgesel Gelişme Politikalarındaki Dönüşüm

Yukarıda da ifade edildiği gibi toplumda yaşanan dönüşüm tarihsel süreçlerin beraberinde getirdikleri dinamiklere paralel olarak farklı sonuçlar ve sistemler ortaya çıkarmışlardır. Tarih boyunca yaşanan bu dönüşüm içerdiği dinamiklerle bölgesel gelişmedeki yaklaşım farklılıklarının açıklayıcısı konumundadır. Bu düşünceden yola

¹¹⁴DPT,<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCD72D946E04312EA3>, s. 17.

¹¹⁵ Dinler, ss.100-105.

¹¹⁶ Tutar ve Demiral, s.67.

çıkılarak toplumsal siyasal, ekonomik alanda yaşanan dönüşümün bölgesel gelişme üzerindeki etkileri ifade edilmeye çalışılacaktır.

II. Dünya Savaşından 1970’li yıllara kadar geçen zaman diliminde yaşanan olguları içermektedir. Bu süreç içerisinde ulus-devletlerin egemen olduğu bir dünya düzeni mevcuttu. II. Dünya Savaşı sınırlar için yapılan askeri bir mücadeleden farklı olarak ideolojilerin savaşıydı. Bununla bağlantılı olarak da savaşın sona ermesiyle birlikte savaş sonrası dünya düzeni için yeni bir ideoloji arayışına girildi. Bunun sonucunda ulus-devlet için refah devleti rolü uygun görüldü. Ulus-devletin toplumdaki eşitsizliklere duyarlı yaklaşacağı, ekonomiyi krize sokmayacağı bekleniyordu. Keynesyen politikalarla gelişmenin sağlanabileceğine inanılıyordu.

Görüldüğü gibi ele alınan ilk dönemde güçlü bir ulus-devlet hakimdir. Bir bölgenin gelişmesinin temelde o bölgede altyapı ve üretim yatırımlarının gerçekleştirilmesine bağlı olduğu düşünülüyordu. Dolayısıyla bu kuramda ön plana çıkan olgu, dinamik, sermayenin birikiminin sağlanması ve bölgede yatırıma dönüştürülmesidir. Bölgesel gelişmenin esas aktörü devlettir. “Devletin gerekli koşulları sağlayıp, bölgede bir gelişme dinamiğini başlattıktan sonra özel ve bölge dışı girişimciler ancak gelişmeyi hızlandırıcı ve sürdürücü aktör olabilirler.”¹¹⁷ Bu dönemin görünmeyen, pasif aktörleri ise söz konusu bölgenin halkıdır. Sistemin işbirliği için gerekli emeği ve üretimi sağlarlar ancak sistemi etkileme, yönlendirme, şekillendirme fırsatına sahip değildirler. II. Dünya Savaşı’nın sona ermesi ile 1970’li yıllara kadar geçen sürede “bölgesel politikaların çerçevesi, gelişmiş ekonomilerin birçoğunda Keynesyen anlayışın hüküm sürdüğü, standartlaşmış, teşvik sisteminin esas olduğu devlet güdümlü politikalar olmuştur. Bu dönemdeki temel politika araçları, finansal teşvikler, alt yapı yatırımları, devletin sahip olduğu veya devletin kontrolündeki sanayi tesisleri ve imalat sanayinin kontrolüdür.”¹¹⁸

II. Dünya Savaşı sonrası ekonomik düzenin yerleşmesinde yaşanan zorluklar ve 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizleri Keynesyen düzenin sürdürüleemeyeceğini ortaya koymuştur. Krizden çıkma yolları aranırken henüz teknolojik gelişmeler gerçekleşmemişti. “Kapitalist girişimciler karlılıklarını korumak için, yeni

¹¹⁷ İlhan Tekeli, **Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2008, s.284.

¹¹⁸ Rasim Akpınar, “Bölgesel Gelişme Politikalarında Yaşanan Değişim: Yeni Bölgeselleşme Paradigması ve Uygulamaları, <http://www.kentli.org/makale/akpinar.htm>, 12.05.2010.

teknolojilere başvuramayınca, faaliyetlerini emeğin ucuz olduğu yerlere desantralize ederek, yani dünyada yeni bir iş bölümü gerçekleştirerek krizden çıkma yolunu bulmaya yönelmişlerdir.”¹¹⁹ Bunu sonucunda refah devletinin işlevlerinin azaltılması ve devletin küçülmesi gündeme gelmiştir.

Fark edildiği üzere devletin rolü zayıflamaktadır. Devlet artık yatırım yapan değil ekonomiyi düzenleyen ve altyapı geliştirici konumundadır. II. Dünya Savaşı ile 1970 yılları arasında yaşanan dönemde devletin tek aktör olduğu durumdan farklı olarak sistemin aktörleri arasında bir işbölümü söz konusudur. Yine farklı olarak 1970’li yıllardan sonraki süreçte bölge halkının sadece emeği değil artık esnek üretim için gerekli olan yeteneği, becerisi ön plandadır. İyi yetişmiş, daha verimli üretim yapan bireyler aranır olmuştur. Dolayısıyla gelişmenin önemli dinamiklerinden biri birey haline gelmiştir. Bireyin becerisi, başarısı, yeteneği bölgesel gelişme için vazgeçilmez bir hal almıştır.

Bölgesel gelişme politikalarında incelenecek olan son dönem ise sosyalist bloğun çöktüğü, iki kutuplu dünya düzeninin sona erdiği, teknolojinin geliştiği bir ortamı yansıtmaktadır. Artık sanayi toplumundan bilgi toplumuna, ulus-devletin hakim olduğu dünya düzeninden küreselleşmiş dünyaya, modernist yaklaşımdan post-modernist yaklaşıma geçiş dünya düzeninde önemli dönüşümlere sahne olmuştur. Bilginin egemenliği söz konusudur. “Artık ulus-devletin toprakları içinde yaşayanların kaderinin sadece o topraklar içinde alınan kararlarla belirlenmesi olanağı kalmamıştır.”¹²⁰ Devletin kararlardaki tek belirleyici olma rolü ortadan kalkarak birden çok aktörün etkili olduğu bir sistem meydana gelmiştir. “Yönetimden çok yönetişimden söz edilmeye başlanmıştır.”¹²¹

Bu dönemde hem devletin, hem girişimcinin hem de bireyin etkili olduğu bir süreç görülmektedir. Bölgenin gelişmesi için politika belirleyecek, yatırım yapacak tek aktör ulus-devlet değildir. Küresel dünya düzeni içinde ulus-devlet farklı ulus-devletler, farklı düzeydeki aktörlerle işbirliği içindedir. Küresel, ulusal, ulus-altı, uluslararası ve uluslar üstü tüm aktörler sistemin paydaşları konumundadır. Ayrıca yönetişim kavramı ile birlikte, “bireylerin oluşturduğu sivil toplum örgütleri, kamu alanında yönetimi etkilemek isteyen, belli alanlarda sorumlulukları bölüşmek isteyen

¹¹⁹ Tekeli, s.279.

¹²⁰ Tekeli, s. 280.

¹²¹ Tekeli, s. 280.

güçlü bir ortak olarak “¹²² sürece dahil olmuştur. “1980’li yıllardan itibaren, bölgesel kalkınma politikaları artık doğrudan devlet yardımları yerine iş gücü, yaşam kalitesi, yatırım iklimi gibi mekanın niteliğini artırıcı alternatif yatırımlara ve içsel gelişmeye daha çok önem vermiştir.”¹²³

Modernizmle birlikte bireyselleşen ve yalnızlaşan toplumlar süreç içinde yerel kimliklerini, tercihlerini yaşamak, modernizmin öğrettiklerinden ziyade kimlikleri meydana getiren unsurların yaşanmasını talep etmeye başlamışlardır. Dolayısıyla çoğulculuk, katılımcı demokrasi, yerellik önem kazanmıştır.

Yukarıda ifade edilmeye çalışılan toplumsal dönüşüm süreci küreselleşmenin ekonomik, toplumsal, sosyal, kültürel temellerini oluşturmuştur. “Esnek üretim ve enformasyon teknolojisi ulus aşırı firmaların etkin olarak küreselleşmesine ve sermayenin serbest hale gelmesine yol açarken, özellikle post-modern dönem küreselleşmenin yerellik boyutunu güçlendirmiştir.”¹²⁴

1970 yıllarının sonlarından 1990’lı yıllara kadar bölgesel politika alanında durgunluk yaşanmıştır. Bunun sebebi ise, bölge planları, bölge stratejilerinin alan ve kapsamalarını aşarak ekonomik ve bütçe konularının dâhilinde ele alınmıştır. Bu süreç içinde özellikle gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik, teknolojik, toplumsal değişim 1990’larda bu ülkelerin gelişmeye yönelik politikalarına yansımıştır.¹²⁵

¹²² Tekeli, s. 287.

¹²³ Akpınar, <http://www.kentli.org/makale/akpinar.htm>, 12.05.2010.

¹²⁴ DPT, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCD72D946E04312EA3>, s.18.

¹²⁵ DPT, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCD72D946E04312EA3>, s.21.

Tablo1: Bölgesel Politikalarda Temel Değişiklikler

	Geleneksel Yaklaşım	Yeni Yaklaşım
Problem Bölgeler	Karşıtlık (gelişmiş/gelişmemiş)	Çok Yönlülük(çeşitli yapısal zayıflıklar)
Temel Strateji	Bölgesel Büyüme/Gelişme	Bölgesel Yenilik
Örgütsel Form/Yapı	Merkezi, devletçe desteklenme	Merkezi değil, bölgesel topluluk tarafından desteklenme
Hakim Mekanizma	Bölgelerarası yeniden dağıtım	Öncelikle yerel ve bölgesel kaynakların harekete geçirilmesi
Önemli yönlendirmeler	Kapital ve doğal kaynaklar Madde Ekonomik büyüme Sanayi sektörü Projeler Az sayıda büyük firma ve proje	İlgi ve üretime yönelik kaynaklar Kalite Sürdürülebilirlik ve esneklik Servis sektörü ve sektörler arası bağlar, programlar Çok sayıda küçük-orta ölçekli firma ve proje
Dinamikler	Mekansal açıdan sabit sorun alanlar Önceden belirlenmiş ve planlanmış bir dizi büyüme merkezi Metropoller	Hızla değişen problem alanlar Yerel kaynağın kendiliğinden hareketliliği Orta boy kent ağları ve çok odaklı mekansal yapı

Kaynak: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000, DPT: Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf>, 22.05.2010, s.22.

Geleneksel yaklaşımda bölgesel gelişme politikalarında istihdam yaratımı, yatırım artışı gibi bölgesel büyüme ve gelişme odaklı stratejiler benimsenirken; küreselleşme süreci ile oluşan yeni bölgesel yaklaşımda rekabet gücünün artırılarak bölgesel yenilik hedeflenmektedir. Geleneksel yaklaşımda faaliyet alanı sadece ekonomik ve endüstriyel iken küresel yaklaşımda çok sektörlü bir tutum benimsenmektedir. Geleneksel bölgesel politika yaklaşımında yukarıdan aşağıya yani merkezden belirlenen organizasyon şekli hâkimken; küresel bölgesel politika yaklaşımında aşağıdan yukarıya yani kolektif, hem merkezin hem bölge halkının

hem de özel sektörün katılımını hedefleyen organizasyon şekli benimsenmektedir. Geleneksel politikada katılımcılar bulunmaz iken, politikanın karar vericisi de uygulayıcısı da merkezdir. Küresel yaklaşımda sivil toplum kuruluşları, üniversiteler bölgesel politikaların yapım ve uygulama aşamalarında yer almaktadırlar. Geleneksel yaklaşımda bölgeler arası yeniden dağıtım hâkim mekanizma olarak benimsenmesine karşın küreselleşme süreci ile birlikte rekabetin ön plana çıkması bölgelerin gelişme süreçlerinde de başvurulan metotlar arasında yer almaya başlamıştır. Öncelikle yerel ve bölgesel dinamiklerin harekete geçirilmesi küreselleşme sürecinde bölgesel gelişmenin uyguladığı mekanizma haline gelmiştir. Ayrıca yeni bölgesel yaklaşımın bilgi üretimine yönelik kaynakları, sürdürülebilirlik ve esneklik esasları önemli yönelimler haline gelmiştir.

“Günümüzde yeni nesil bölgesel politika rekabetçi üstünlüğünü, yerelleşen bilgi, ağyapı ve kurumsal diyalogların inşasına dayanmaktadır. Önceleri Keynesyen bölgesel politikalar altyapı yatırımları, teşvikler, organize sanayi bölgeleri gibi araçlarla hayata geçirilmişlerdi. Geleneksel bölgesel teşvik yöntemleri post-fordizmle birlikte ürünlerde yaşanan değişimi takip etmekte zorlandı. Bu nedenle yeni bölgesel politika araçları sadece firmalar arasında değil aynı zamanda firmalar ile yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve diğer bölgesel kuruluşlar arasındaki ilişki-ağyapı-inovasyon üçgenindeki işbirliği ile şekillenmektedir.”¹²⁶

Bölgesel dengesizliklerin ortadan kaldırılması hem ekonomik hem de sosyal boyutu olan bir süreçtir. Bir bölgenin gelişmesi için sadece ekonomi politikaları yeterli olmadığı gibi bölge sorunlarını sadece sosyal açıdan ele almak da bölgenin gelişmesi önünde engel teşkil eder.

Küreselleşme aracılığıyla dünyanın ve beraberinde devletlerin yönetimlerindeki değişim sürecinde yerelleşme etkisiyle yerel ve bölgesel yönetimler önem kazanmaktadır. Etkin, demokratik, verimli hizmet sunma, işbirliği gibi dinamiklerle yerel ve bölgesel yönetimler önemlerini artırmaktadırlar.

¹²⁶DPT, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FE03C7B4FCD72D946E04312EA3>, ss.16-17.

2.4 Yerel ve Bölgesel Gelişme Sürecinde Yönetişim

Küresel gelişmeler günümüzde, karar verme ve ilişkiler sistemini rol altında tutan eski merkezîyetçi yönetim sistemlerinden farklı, yeni, kompleks ve adem-i merkezîyetçi sistemler yaratmaktadır. Küreselleşmenin yönetimler üzerinde etkileri, özellikle ulus-devletin işlevlerindeki değişimle birlikte, egemenliğinin bir yandan ulus-üstü, diğer yandan bölgesel- yerel yönetimler gibi ulus-altı birimlerle paylaşması sonucunu ortaya çıkarıyor.

Küreselleşme ile birlikte sınırların görünmez olması, az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere yapılan göçler farklılıkların birlikte yaşamasını, toplumların kendi iç dinamikleri dışından kaynaklanan sorunlara kayıtsız kalınmayacağı sonucunu ortaya çıkarmıştır. Küreselleşme artık sadece az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeleri değil tüm gelir düzeyindeki devletleri siyasal, ekonomik, kültürel ve sosyal açıdan dönüştürmektedir. Yeni uluslararası örgütlenmeler, insan haklarının tüm insanlık için uygulanabilir olması, katılımcı ve çoğulcu demokrasi arayışları, çevre, enerji, ulaşım gibi alanlarda gerçekleşen hızlı ilerlemeler gibi değişim ve dönüşüm yaratma gücü olan faktörler ulusal, yerel, bölgesel ve uluslararası ölçeklerde yeniden yapılanmaları gerekli kılmıştır.

Luhmann, toplumun evrim sürecini farklılaşma türüne göre sınıflandırarak yönetim kavramının hangi aşamalardan geçtikten sonra yönetişimin kaçınılmaz bir yaklaşım olduğunu ifade etmektedir. Luhmann'ın toplumsal evreleri, Arda Yüceyılmaz'ın "*Yönetişel Bir Mit ya da Sistemsel Farklılaşmanın Nihai Evresi: İdeolojik Araçsallık ve Kuramsal Açıklayıcılık Ayrımında Yönetişim*"¹²⁷ isimli yazımından yararlanılarak ifade edilecektir. Luhmann'ın farklılaşma evrelerinden ilki yatay farklılaşma dönemidir. Bu evrede antik çağlarda tüm yetki ve sorumlulukların tek elde toplandığı, ayrışmamış bir yapı mevcuttur. Bu aşamada toplum merkezlidir, her an herkes herhangi bir fonksiyon üstlenebilir. Hiyerarşik farklılaşma evresinde, toplumsal sistem büyümekte ve karmaşıklaşmaktadır. Toplum eşit olmayan alt-sistemlerin oluşumuyla farklılaşmaktadır. Merkezin siyaset sistemi etkilidir, eylemler merkez odaklıdır. Toplumsal rollerde hiyerarşik yapılanma

¹²⁷ A.Arda Yüceyılmaz, "Yönetişel Bir Mit ya da Sistemsel Farklılaşmanın Nihai Evresi: İdeolojik Araçsallık ve Kuramsal Açıklayıcılık Ayrımında Yönetişim", **Yönetişim**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, ss.458-460.

başlamaktadır. Toplumsal evrimin son evresi ise işlevsel farklılaşmadır. Hiyerarşik evrede oluşan merkez artık işlevsel evrede tek değildir. İşlevsel sistemlerde zirve ve merkezin varlığı söz konusu değildir, toplum alt-sistemler tarafından yönetilmektedir. Bu noktada ise yönetim ortaya çıkmaktadır. Toplumda farklılaşmanın son evresinde yönetim olgusu toplumların gündemine gelecektir.

Modernleşme aracılığıyla toplumların benimsediği belli yaşam kalıpları post-modern dönem ile birlikte sorgulanmaya başlanmıştır. Modernizmin üniter ulus-devletleri, gücü tek elde bulduran merkezîyetçi yönetim anlayışı da sorgulananlar arasındadır. Küreselleşme ile toplumlar sahip oldukları kültürel farklılıklarının ve zenginliklerinin farkına vararak bunları yaşamayı tercih etmişlerdir. Halkların taleplerini en yakından bilen ve cevap verebilecek olan yerel ve bölgesel yönetimler ise bu hedef için en iyi araçtır. Sonuçları paylaşılan politikalar yapım aşamalarına da dâhil olunarak demokrasi tabandan tavana yayabilir. Yerel ve bölgesel yönetimler de katılımcı demokrasi için vazgeçilmez yönetim düzeyleri haline gelmektedir.

Yirmibirinci yüzyılda, bütün toplumları birden ilgilendiren köklü bir değişim ve dönüşüm sürecine girildiği artık genel kabul görmektedir. Her kesimden birçok kişi, kurum, kuruluş tıpkı sanayi devrimi sonrası ortaya çıkan yeni toplumsal değişiklikler sonrasında olduğu gibi önceki paradigmalarda kırılmalara, hatta kopmalara neden olan bu değişimi anlamlı hale getirmeye, böylece denetlenebilir, yönlendirilebilir bir harekete dönüştürmeye çalışmaktadırlar. Bu süreçte ortaya çıkan siyasal gelişmelerin en önemlisi ise, devletin öneminin ve konumunun değişmesidir. Küreselleşme ister bir olgu isterse bir süreç olarak ele alınsın, devlet üzerinde çok önemli ve belki de geri dönülmez etkilere yol açmış ve devletin yapısal –işlevsel görünümünde değişmelere neden olmuştur.¹²⁸

Küreselleşmenin devletler ve toplumlar üzerindeki etkisi iki boyutlu olmaktadır: “İlk olarak uluslararası yapılanmanın etkinlik kazanmasıyla ve ulus-devletlerin bazı işlevlerini uluslararası kademelere devretmesiyle küresel bir yönetim ve yönlendirme sisteminin ortaya çıkmasıdır. İkincisi ise küreselleşmenin etkisiyle

¹²⁸ Ökmen, s.44.

devlet-toplum ilişkilerinde meydana gelen değişiklikler ve ulusal-yerel ölçekte katılımcı demokrasinin gelişmesidir.”¹²⁹

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçerken artan eğitim düzeyi bireyi ön plana çıkarmıştır. Devlet ile insan arasındaki ilişkide birey, bireyin talepleri ön plana çıkmıştır. Bireylerin özgürlük alanları genişlemiş, ihtiyaç ve talepleri merkez yani ulus-devletin idari birimini temsil eden merkezi yönetim tarafından karşılanamaz hale gelmiştir. Bu noktada ulus-devletin rolü sorgulanmaya başlanmıştır. “Sanayi toplumunun parlamenter-temsili demokrasi sistemi yerini, yerel birim ve kuruluşların katkısıyla katılımcı ve çoğulcu demokrasiye bırakarak sanayi toplumunun merkeziyetçi yapılarının aksine adem-i merkeziyetçi ve yerelleşmeci anlayışlar, yapılanmalar öne çıkarken merkezi bürokrasi küçülmektedir.”¹³⁰

Küreselleşen dünya zıttı gibi görünmekle birlikte aynı zamanda yerelleşmeye başlamıştır. “Küreselleşme eğilimi, geleneksel ulus-devlet kavramını ve ulus-devletler arasındaki uluslararası ilişkilerin yapısını dönüştürmektedir. Buna karşılık, yerelleşme süreci ise küreselleşme sürecinin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi yapılanma yerine tarihsel, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır.”¹³¹ Küreselleşme süreci, devlet kurumları üzerinde yeni adaptasyonlar ya da sorumluluklar içeren politikalar oluşturma yönünde baskı yapmaktadır. Ulus-devletler küresel dünyaya dâhil olan yeni uluslar üstü ve uluslararası aktörler tarafından, sınırları içinde ise yerel ve bölgesel baskılar tarafından yerelleşmeye zorlanmaktadır. Bilgi toplumuna geçerken sermaye ve bilginin serbest dolaşabilmesi ulus-devletin ağırlığının azalmasına yol açarken yerel ve bölgesel birimler dahi küresel ekonomide aktör olarak rol almaya başlamışlardır. Ayrıca merkezin gittikçe büyüyen, bürokratikleşen birimleri etkinliğini kaybetmektedir. Böyle bir ortamda yerelleşme kendiliğinden bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Merkezi yönetimin yetersizliğinin yanında yerelliğin diğer bir sebebi bireylerin kendi özlerine, köklerine ihtiyaç duyması olarak da ifade edilmektedir.

¹²⁹ Gökçe, s.211.

¹³⁰ Ökmen, s.45.

¹³¹ Mustafa Ökmen, “Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, ed. M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya,2003, s.18.

“Küreselleşme nedeniyle insanlar kendilerini kendi anlayabilecekleri biçimde tanımlama ihtiyacı duymaktadır. Yerelleşme gerçekleştiği zaman, insanlar içinde yaşadıkları ortamdaki çıkmakta, onun bir parçası olmaktadır. Aynı zamanda, kendilerini de farklı görmek istemektedirler. Bu yüzden, dünya ne kadar küreselleşirse o kadar da yerelleşecek demektir. Bu durum ulus –devletin temellerini sarsmakta; ulus-devlet yalnızca devlet olmakta, yani siyasal olmaktan çok idari bir birim haline gelmektedir.”¹³²

Toplumların dinamik yapıları olduğu ve değişim isteğinin her daim var olacağı iddia edilmektedir.¹³³ Karmaşık, farklılaşmış ve dinamik bir sistemin toplumlar için uygulanabilir olması da yönetim ile yanıt bulmaktadır. Kalıplaşmış, tek tipleştirilmiş, toplumun farklılıklarına ve taleplerine yanıt vermeyen bir yönetime karşılık dinamik, katılımcı, etkileşim içinde olan aktörlere sahip bir yönetime gelişme için uygun bir ortam sunmaktadır. Yönetişim sadece devletin eylemlerinden meydana gelmez. Yönetişim, devlet, özel sektör kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının kolektif faaliyetlerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla politika oluşturma ve uygulama tek öznenin önderliğinde değil tüm aktörlerin etkileşimi ve kolektif işbirliği içerisinde gerçekleştirilmelidir. “Aktörlerle etkileşim birbirinden ayrılamaz; dahası aktörler ve etkileşim karşılıklı olarak birbirini etkilemektedir. Aktörler etkileşimi biçimlendirdiği kadar, etkileşim de aktörleri biçimlendirir.”¹³⁴

Geleneksel yönetim yaklaşımında merkezi yönetim yerel ve bölgesel birime uzak olması dolayısıyla vatandaşların, yerelin, bölgenin ihtiyaç, talep ve sorunlarını yeterince yakından takip edememektedir. Buna paralel olarak da yerel ve bölgesel yönetimlerin gereksinimlerine rasyonel çözümler üretememektedir. “Yeni bölgesel kalkınma anlayışı, bir görüşe göre, çok uluslu şirketleri ve ulus ötesi sermayeyi çekebilmek için o bölgeyi çekim merkezi haline getirebilme düşüncesine dayanmakta iken, diğer bir görüşe göre az gelişmiş bölgelerin sanayileşebilmeleri, yatırımların yapılmasına bağlanmaktadır.”¹³⁵ Yönetişim anlayışı ise hem politikaların belirlenmesi hem de uygulanması sürecine özel sektörü, kamu yönetimini ve sivil

¹³² Ökmen, s.59.

¹³³ Hülya Eşki Uğuz, “Ağlar, Aktörler ve Etkileşim: Bir Üst Kavram Olarak sosyal Yönetişim”, **Yönetişim**, der. M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, ss.290-291.

¹³⁴ Uğuz, s.293.

¹³⁵ Tutar ve Demiral, s.68.

toplum örgütlerini eşit koşullarda dahil etmektedir. Böylelikle vatandaşlar bizzat kendilerini ilgilendiren hususlarda etkili olabilme fırsatını bulmaktadır. Bu durum katılımcı demokrasinin ulus-devlet yönetim sistemlerinde uygulanabilmesi için de uygun ortamı sağlamaktadır.

İlk kez Dünya Bankası'nın bir raporunda kullanılan yönetim kavramı diğer uluslararası kuruluşların da gündeminde önemli yer etmiştir. Birleşmiş Milletler(BM), Uluslararası Para Fonu(IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı(OECD) gibi uluslararası kuruluşlar birçok faaliyetlerinde yönetim veya iyi yönetim kavramlarına yer vermişlerdir. Bu kuruluşlar az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yapılan yardımlarla ekonomik ve insani gelişmeyi hedeflemekte ve bunun yolunun da yönetimden geçtiğini ifade etmektedirler. Yıllar boyunca ülkelere ve bölgelere yapılan yardımların kalıcı yararlar sağlayamadığı tespit edilmiştir. Bu durumun sebepleri üzerine yapılan araştırmalar sonucunda bu bölgelerin kötü yönetildiği, yönetimlerin yozlaştığı, yardım ve desteklerin toplumun geneline ulaşamadığı tespit edilmiştir.¹³⁶ Bu yaklaşımdan hareketle uluslararası kuruluşlar yapılan yardımların kötü yönetim sonucu olumlu sonuçlar doğurmadığı sonucuna vararak yardım koşullarını iyi yönetim koşullarına bağlamışlardır. “İyi yönetimde, vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını ve yasal haklarını korumak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmaları gerektiği vurgulanmıştır. İyi yönetim açık ve öngörülebilir karar alma süreçlerinin, profesyonel bir bürokratik yönetimin, eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin, kamusal sürece aktif olarak katılan sivil toplumun ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu düzendir.”¹³⁷

“Yeni şekillenen bölgesel kalkınma anlayışı, bölgede mevcut olan doğal, ekonomik, kültürel ve teknolojik kaynakların kullanılması yoluyla, yerel fırsatlardan en üst düzeyde yarar sağlamayı amaçlamaktadır. Bu amaçla, yerel yönetimler, işletmeler, sivil toplum kuruluşları, yerel istihdam büroları, sosyal taraflar, eğitim ve öğretim kurumları, yerel politikacılar ve finans çevreleri gibi aktörler bir arada çalışmaktadır.”¹³⁸

¹³⁶ Gündoğan, s.23.

¹³⁷ Gündoğan, s. 27.

¹³⁸ Tutar ve Demiral, s.68.

Yerel ve bölgesel yönetimlerde halk ile sürekli olarak temas halinde bulunmak, ihtiyaçlardan, taleplerden, düşünce ve önerilerden haberdar olmak daha iyi hizmet sunulması için fırsat yaratmaktadır. Halkın talep ve ihtiyaçlarına cevap verebilen bir yönetim her zaman halk tarafından daha kolay benimsenebilecektir. Ayrıca halkın sürecin bir parçası olması yönetimin de denetimini mümkün kılarak daha kolay bir hale getirecektir. Böylece yerel ve bölgesel yönetimler sürekli denetimde olma duygusu ile daha disiplinli bir hizmet sürecini sürdürebileceklerdir.

Yönetişimde merkezi yönetim ile yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki ilişki adil yetki, sorumluluk ve işbirliği esaslarına uygun şekilde şekillenmelidir. Adil yetki ve sorumluluk paylaşımı sadece merkezi yönetim ile yerel ve bölgesel yönetim arasında değil, yönetişimin tüm eşit aktörleri arasında gerçekleşmelidir. Merkezi yönetim, özel kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarını katılımları için teşvik etmeli, görev ve yetkilerin düzenlenmesinde, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektör kuruluşlarına alan açarak onları öne çıkarmalıdır.¹³⁹ Yönetişim kamu hizmetlerinde yetki ve sorumlulukların, merkezi hükümet, yerel ve bölgesel yönetim otoriteleri, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşları arasında eşit ve demokratik dağılmasını öngörür. Yönetişim sürecinin sağlıklı işlemesi tüm paydaşlar tarafından sorumlulukların eşit ve dengeli dağıtılmasına ve yerine getirilmesine bağlıdır.

Küreselleşme ile ulus-devletlerin bazı yetkilerini uluslararası yapılanmalara devrettiği ifade edilmişti. Ulus-devletlerin yetkilerini uluslararası yapılanmalara devretmesinin en belirgin örneği Avrupa Birliği(AB) bütünleşmesidir. Bilindiği gibi Avrupa Birliği, üye ülkelerin belirli alanlarda politika yapma ve uygulama, karar alma gibi yetkilerini Birliğe devretmesi aracılığı ile faaliyetlerini sürdürmektedir. Avrupa Birliği artık sadece Avrupa coğrafyası üzerinde ekonomik bütünleşmesini sağlamayı hedefleyen uluslar üstü bir yapılanma değildir; aynı zamanda küresel alanda bir aktör olma hedefine sahiptir.

AB bütünleşmesinin ise Avrupa vatandaşlarının soyutlanarak, ihtiyaç ve taleplerinin göz ardı edilerek gerçekleştirilemeyeceği AB kurumları tarafından ve AB konusunda çalışan uzmanlar tarafından ifade edilmektedir. Bu açıdan AB

¹³⁹ Gündoğan, s. 43.

bütünleşmesi için Avrupa vatandaşlarına en yakın yönetim düzeyi olan yerel ve bölgesel düzey için adeta hayati önem arz etmektedir.

AB, politikalarının hazırlanma ve uygulanma aşamalarına Avrupa vatandaşlarının dâhil edilmesine önem vermektedir. Bunun için en önemli araçlardan birinin hem Birlik kurumlarının işleyişinde hem de AB politikalarının uygulanmasında yönetişimin hayata geçirilmesidir. Tarih boyunca demokrasinin beşiği olarak ifade edilen Avrupa, küresel dünyada aktör olmayı hedeflerken üstlendiği AB kimliği ile demokrasi hedefini sürdürmektedir. Yönetişim aracılığı ile AB demokrasinin uygulanabilirliğini hem Birlik kurumlarında hem de çoğu yerel ve bölgesel yönetimler tarafından hayata geçirilen politikalar aracılığı ile ulus-devletlerde artırmayı hedeflemektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKALARI VE YÖNETİŞİM

3.1 Avrupa Birliği'nde Bölge ve Yönetişim

Avrupa Birliği idari örgütlenmelerinin, yönetim biçimleri farklı 27 üye devletten meydana geldiği bilinmektedir. AB içerisinde ulus-devlet, federal devlet, cumhuriyet, kraliyet vs. gibi pek çok açıdan farklı siyasal tercihler mevcuttur. Bu farklılıklara paralel olarak üye devletlerin yerel ve bölgesel kavramları tanımlamaları da farklılık arz etmektedir. AB içinde federal devletlerde güçlü bölge yönetimleri görülürken, ulus-devletlerde yerel yönetimlerin dahi olması gerektiği gibi özerklik haklarına sahip olmadığı gözlenir. Dolayısıyla AB içinde yerel ve bölgesel yönetimlerde tek tip bir yapının olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir.

Birlik içindeki bölgeleri başlıca beş kümede toplamak mümkündür: “ Birinci kümede bölgeler; federal devletlerde, yasama, yürütme ve yargı erklerine sahip birimlerdir. İkinci kümede yer alan bölgeler; aynı zamanda devlet niteliğine sahip kabul edilirler, bir başka deyişle devletler aynı zamanda bölge olarak kabul edilir. Lüksemburg, bu tip bölgeye güzel bir örnektir. Farklı bağımsızlık derecesine sahip, ne devlet olma özelliği kazanmış, ne de yerel yönetim basamağı olan bölgeler, bu kümede yer alırlar. İspanya'daki bölgeler ve Belçika'daki topluluklar bu kümedeki bölgelere örnektir. Üçüncü küme, Hollanda, Danimarka, Fransa, Portekiz, İsveç ve Finlandiya 'daki bölgeler ise, yerinden yönetim birimleridir. Bu kümedeki bölgelerin yalnızca yönetsel yetkileri vardır. İtalya'daki bölgelerin bir kısmı özel, bir kısmı da normal statüdedir. Normal statüdeki bölgeler, yerinden yönetim birimleridir. Normal statüdeki bölgeler, yerinden yönetim birimleridir ve sınırlı yasama yetkileri ile İspanyol ve Fransız bölgeleri arasında yer alır. Sardunya ve Sicilya gibi özel statülü bölgeler ise, tarihsel olarak bölge niteliğine sahiptir. Son kümeyi oluşturan İngiltere, İrlanda ve Yunanistan'daki bölgeler için ne federalizm ne de yerinden yönetim söz konusudur. İngiltere'de Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda olmak üzere üç özel bölge

vardır. Yunanistan, tekçi ve merkezîyetçi bir devlet görünümüyle Fransa'nın bölge reformları yapılmadan önceki halini andırmaktadır.”¹⁴⁰

Avrupa Birliği'nde bölgeler işlevlerine ve yapılarına göre de sınıflandırılabilirler. Bu sınıflandırmanın ilk ögesi kutuplaşmış bölgelerdir. Kutuplaşmış bölgelerin en önemli özelliği, merkezi düzey ile çevresi ve alt düzey arasındaki fiziksel ve ekonomik bağımlılıktır. Türdeş bölgeler ise bazı ortak özelliklere sahip bölgeleri ifade etmektedir; örneğin dağlık bölgeler, kıyı bölgeleri, tarım bölgeleri gibi. Sınıflandırmanın diğer bir ögesi sınır ötesi bölgeler, sınır ötesi işbirliği sonucu oluşan bölgeleri kastetmektedir. Ayrıca belli tarihsel geçmişe sahip, çoğunlukla yapay olarak oluşturulmuş yönetim bölgeleri de diğer bir AB bölge çeşididir. Bağımsız bölgeler üyesi oldukları ülkenin anayasasında güvence altına alınan bölgelerdir. Bağımsız bölgeler, genellikle içinde bulunduğu ülkenin etnik, milliyet gibi unsurlarından farklılık göstermektedir. “Korsika, Grönland, Azora, Sicilya ve Sardunya bağımsız bölgelerdir.”¹⁴¹ Planlama bölgeleri ise belli amaçlar için kimi programların uygulanması için oluşturulan bölgelerdir.¹⁴²

Avrupa Birliği yukarıda ifade edilmeye çalışılan farklı bölge yapılarının hepsini içermekte, tüm farklı bölge çeşitleri AB'yi meydana getirmektedir. Bunu sebebi ise, AB vatandaşları kendilerini AB'nin değil kimliğine, diline, kültürüne sahip oldukları bölgelerin bir parçası olarak görmektedirler. Avrupalıların siyasal ve kültürel kimliklerinin esas olarak kentler, kasabalar ve bölgelerle özdeşleşmiş olduğu ve dolayısıyla, Avrupa'nın bütünleşmesi idealini gerçekleştirmek için en elverişli ortamın yerel ve bölgesel yönetimlerin serbestçe seçilmiş temsilcileri yardımıyla oluşturulabilmesi mümkündür.¹⁴³ Bu sebepten dolayıdır ki AB bütünleşme sürecinde hizmetlerin mümkün olduğunca vatandaşa en yakın düzeydeki yönetimler tarafından yerine getirilmesini savunan yerindenlik ilkesini benimsemiştir.

Tek Avrupa Pazarının kuralları, Doğu Avrupa'ya doğru genişlemesi, Avrupalılaştırma ve küreselleşmenin uzun dönemli sonuçlarının girişimciliği, kurumları, endüstriyel standartları, iletişim ağlarını, emek piyasasını ve tüketim

¹⁴⁰ Ayşegün Mengi ve Nesrin Apan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, ss.175-176.

¹⁴¹ Mengi ve Apan, s.176.

¹⁴² Apan, s.42.

¹⁴³ Ruşen Keleş, “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.7, S.2, 1998, s.7.

normlarını etkilemesinin bir sonucu olarak bölgenin ön plana çıkması kaçınılmaz olmuştur.

Avrupa bütünleşmesindeki öneminin tartışılmaz olarak kabul edildiği yerel ve bölgesel yönetimlerin AB içindeki önemini vurgulayan yaklaşım “Bölgeler Avrupası” olarak görülebilir. Bölgeler Avrupası iki şekilde yorumlanmaktadır. İlk ele alınış biçiminde ulus-devletlerin yer almadığı Federal Avrupa’nın öncüsü olduğu yaklaşım söz konusudur. İkinci yaklaşım ise bölge yönetimlerinin de Avrupa politika yapma ve karar alma süreçlerinde güçlü ve etkili olduğu sistem biçimidir.¹⁴⁴

Ash Amin ve Nigel Thrift ise Bölgeler Avrupası yaklaşımı ile ilgili iki ihtimal olduğunu ifade etmektedir. “Bir ihtimal, küreselleşme ve Avrupa bütünleşmesi gibi süreçler, neo-liberal politikalar himayesinde, bu süreçlerin bölgeler üstü doğasından dolayı bölgesel ekonomik bütünleşmeye zarar verebilir. Farklı olarak, diğer ihtimal, merkezden uzaklaşan ekonomi ve desantralize olmuş kurumlar aracılığıyla iddia edilen yapısal değişikliğin bir çıktısı olarak “Bölgeler Avrupası” yaklaşımının yükselme ihtimalidir.”¹⁴⁵

Avrupa Birliği küresel aktör olma hedefi doğrultusunda ilerlerken politikalarını da bu hedef kapsamında şekillendirmektedir. AB’de bölgenin öneminin kabul edilmesi, yerel boyutun önem kazanması sürecinde bazı gerçeklerin kabul edilmesi gerekmektedir. Helen Lawton Smith, Paul Tracey ve Gordon L. Clark çalışmalarında küresel ölçekten yerel ölçeğe geçiş için bölgenin önceliklendirilmesi gerektiğini savunmaktadırlar.¹⁴⁶ Bölgenin önceliklendirilmesi ulus-devletin öneminin kaybolması anlamını içermemektedir. Aslına bakılırsa AB politikalarının en önemli ilkelerinde biri olan yerindenlik ilkesinin de gerekliliği yerel ve bölgesel yönetim düzeylerinin önem kazanmasını sağlamaktır. Bu durum bölgeyi arabulucu olarak ulusal düzey ile AB düzeyi arasında etkili olacağının kanıtı olarak değerlendirmektedir. “Brüksel’deki bölge ofisleri çoğalmakta, gittikçe artan resmi ve resmi olmayan örgüt ağları Avrupa’da sanayi bölgelerindeki otoriteleri bir araya getirmekte, Komisyon ile lobi faaliyetlerinde bulunmaktadır. Bölge gibi ulus-altı düzeyin yetkilendirilmesi meşruluk ve hesap verebilirlik için avantajlı olarak ifade

¹⁴⁴ Kazım Tekin, “Federal Avrupa veya Bölgelerin Avrupası”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, C.10, S.8, 2005, s.29.

¹⁴⁵ Amin ve Thift, ss.41-42.

¹⁴⁶ Helen Lawton Smith; Paul Tracey; Gordon L. Clark, “European Policy and the Regions: A Review and Analysis of Tensions”, **European Planning Studies**, C.11, S.7, 2003, s.862.

değerlendirilirken iktidarın merkezileşmesinden kaynaklanan demokratik açığı da azaltabilir.”¹⁴⁷ “Ayrıca, bir bölgede yaşayan insanlar, o bölgenin kalkınmasıyla, başkentte bulunan hükümet otoritelerinden daha çok ilgileneceklerdir.”¹⁴⁸

Avrupa Birliği bölgeleri, kurumlara daha yakın olabilmek, projelerden daha erken haberdar olabilmek, politika süreçleri boyunca ve kurumlarla yerel ve bölgesel çıkarlar için lobi faaliyetlerini yürütebilmek için Brüksel’de ofisler kurmuştur. Ofisler, ulus-devletlerin sınırları dışında ulus-altı örgütlerin gerçek ve sembolik varlıklarıdır. Hatırı sayılır derecede bu ofislerin genişlemesi tüm ülkelerin ulus-altı sistemlerini içermektedir. “Yerel ve bölgesel otoriteler bu ofisleri potansiyel olarak elverişli kaynaklar için veya bölgede ve yereldeki büyük miktardaki kaynaklar için değil siyasal faktörler için kurdular. Ofislerin asıl kuruluş amacı özellikle de farklı aktörlerin sahip olduğu ulus-altı otonominin miktarıdır. Ne kadar otonom aktör Avrupa politikasından etkilenirse, o kadar çok kaynak yatırımı yapılır.”¹⁴⁹

Avrupalılaştırmanın, bir görüşe göre ulus-altı ve bölgesel otoritelerle birlikte yukarı doğru çıkan merdiveni andıran bir süreç olduğu öne sürülürken, diğer bir görüş daha esas bir dönüşümün söz konusu olduğunu iddia etmektedir. Yerel politika yapma Avrupa’nın bakış açısından biri olmaktadır, Avrupa’ya özgü, fikirler ve deneyimler yerel karar almanın çekirdeğine transfer edilmektedir.¹⁵⁰

Peter John, AB’de ulus-altı politika rolü ile ilgili diğer bir bakış açısının çok düzeyli veya katmanlı yönetim olarak adlandırıldığını ifade etmektedir.¹⁵¹ Çok düzeyli yönetimin, Avrupa politikalarında üçlü düzeyi ortaya çıkarabileceği var olan taslaklardan birdir. Üçlü yaklaşım ve Avrupalılaştırma perspektifiyle, bölgesel, ulusal ve Avrupa düzeyinin ve yeni bir siyaset şeklinin yaratılması hedeflenmektedir. Peter John, çok düzeyli yönetimin Bölgeler Avrupası yaklaşımına karşı bir tepki olarak ortaya çıktığını, Avrupa yönetimindeki değişimin ulus-devletin konumunu değiştirmeksizin gerçekleşeceğini iddia etmektedir.¹⁵²

Çok düzeyli yönetim, otoritenin merkezi hükümetten yukarıya doğru uluslar üstü düzleme, aşağıya doğru ulus altı yönetimlere ve yanlara doğru kamusal ve özel

¹⁴⁷ Smith; Tracey ve Clark, s.862.

¹⁴⁸ Smith; Tracey ve Clark, s. 863.

¹⁴⁹ Peter John, "The Europeanisation of Sub-national Governance", *Urban Studies*, C.37, S.5-6,2000, s.888.

¹⁵⁰ John, ss.881-882.

¹⁵¹ John, s.882.

¹⁵² John, s.882.

ağlara doğru yayılışını ifade etmektedir.¹⁵³ Çok düzeyli yönetim, AB içinde siyasi kurumların, AB düzeyi, ulusal ve ulus-altı yönetim organlarından oluşan basamak olmak üzere yukarıdan aşağıya üç basamaktan meydana gelmektedir.¹⁵⁴ Dolayısıyla AB yönetim sistemi sadece tek merkezden değil, AB'yi meydana getiren tüm boyutları kapsamaktadır. AB yerel ve bölgesel, ulusal ve Avrupa düzeyinden meydana gelmektedir. Çok düzeyli yönetim ise bu üç düzeyin karar alma ve politika uygulama süreçlerine birer aktör olarak dâhil olmalarını ifade etmektedir. “Çok düzeyli yönetim şöyle tarif edilebilir: Uluslar üstü, ulusal, bölgesel, yerel gibi birkaç kademedeki iç içe geçmiş yönetimler arasındaki devamlı müzakereler sistemi, kurumsal oluşumun ve kararsal yeniden tahsisin geniş sürecinin sonucudur.”¹⁵⁵

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından 2001 yılında yayınlanan Yönetişim üzerine Beyaz Kitap'ta AB'nin yönetim anlayışı ifade edilmektedir. Beyaz Kitap'ta, AB organlarının açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve kolay anlaşılabilirlik ilkelerine bağlı olarak politikalarını belirleyecekleri belirtilmektedir.¹⁵⁶

Beyaz Kitap'ta AB'nin genişleme süreçleri ile birlikte ilgi alanının sadece Ortak Pazar, ekonomik bütünleşme olamayacağı, Birliğin dış ilişkiler politikası oluşturmaya, göç ve suç gibi konularla mücadele ettiğine dikkat çekilerek değişen gündemde Birliğin tüm düzeylerinin işbirliği içinde olması gerektiği ifade edilmektedir.¹⁵⁷ Bu anlayış paralelinde Birliğin ulusal, yerel ve bölgesel, uluslararası düzeylerde tüm politika alanlarında birlikte hareket etme gerekliliği gündeme gelmektedir. Böylece ortaya çıkan yönetim modeli her bir aktörün bilgi ve yeteneği doğrultusunda sürece dâhil olarak AB politika belirleme, hazırlama ve uygulama aşamalarına katılım sağladığı çok düzeyli yönetiştir.

¹⁵³ H. Kutay Kesim, “Avrupa Birliği'nde Meşruiyet Sorununun Çözümüne İlişkin Bir Model Önerisi: Usul Meşruiyeti”, **Çağdaş Kamu Yönetimi**, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s.69.

¹⁵⁴ Muhammet Kösecik, “Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaştırma ve Çok Düzlemli Yönetişim”, **Yönetişim**, Ed. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Yayınları, Konya, 2010, s.151.

¹⁵⁵ John, s.882.

¹⁵⁶ European Governance A White Paper, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, 30.05.2010, s.10.

¹⁵⁷ European Governance A White Paper, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, 30.05.2010, s.11.

3.2 Avrupa Birliği Bölgesel Politikası

Avrupa Birliği(AB), 27 devletten oluşan uluslar üstü yapıya sahip küresel bir aktördür. Avrupa Birliği artık sadece Avrupa kıtasında değil küresel düzeyde etkin bir aktör olarak, uluslararası arenada söz sahibi olma hedefindedir. İlk başta da söylendiği gibi 27 üye devletten oluşan bu Birlik içinde hem kararların alınması hem de alınan kararların ve politikaların uygulanması kolay değildir. Çünkü 27 üye devlet her açıdan birbirinden farklılık arz etmektedir. Avrupa Birliği ise neredeyse her alanda var olan bu farklılıkları zenginlik olarak nitelendirmektedir. Ancak tek bir alandaki farklılıklar AB geleceği için sorun yaratmaktadır. Söz konusu farklılık da bölgeler arası farklılıklardır. AB üyesi ülkelerin gelişmişlik farklılıklarının yanında bir de üye ülkelerin kendi bölgeleri arasında da dengesizlikler mevcuttur.

Avrupa Birliği üyesi devletler içinde bazı bölgeler ekonomik gelişme için gerekli doğal kaynaklar, uygun coğrafi ve iklim özellikler, kolay ulaşılabilir olma gibi unsurlara sahip iken diğer bölgeler bu kaynaklara sahip değildir. Doğal kaynaklar yanında yetenekli, eğitimli iş gücüne ve zengin tüketici talebine sahip bölgeler ekonomik gelişmişlikte diğerlerine göre daha ileride yer almaktadır. Bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farklılıklarının sebeplerinden bir tanesi de yığılma etkisinin ortaya çıkmasıdır. “Büyük bir tüketici tabanı, kuvvetli bir altyapı, çeşitli alanlarda uzmanlaşmış işgücü piyasası, ulaştırma ve iletişim altyapısı, sanayinin ihtiyaçları için çalışan araştırma enstitüleri gibi unsurlar gelişmeyi destekleyen ekonomik güçleri bünyesinde barındırmaktadır.”¹⁵⁸ Böylece ekonomik gelişme yığılma etkisinin oluştuğu bölgede gerçekleşmekte, bölgeler arasında ekonomik gelişmişlik farklılıkları doğmaktadır.

Avrupa Birliği Bölgesel Politikası, “üye ülkeler arasındaki gelir farklılıklarının en aza indirgenmesi ve Birliğin Yapısal Fonlar olarak bilinen mali araçlarının kullanılarak bölgeler arası gelir dengesizliğinin daha da artmasının önlenmesiyle sosyal bütünleşmenin gerçekleşmesine ve bunu sürdürülebilmesine katkıda bulunmayı”¹⁵⁹ temel amaç olarak belirlemiştir. “AB’nin ekonomik ve sosyal alanda uyumlu gelişmesi ve bütünleşmesini sağlanması, bölgelerarası gelir dağılımı

¹⁵⁸Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayınları, İstanbul, 2007, s.361.

¹⁵⁹Tolga Candan, “Bölgesel Politika”, **Avrupa Birliği Politikaları**, Ed. Çağrı Erhan ve Deniz Semenoğlu, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, s.138.

farklılıklarından doğan istihdam ve gelişme sorunlarıyla mücadele etmek amacıyla bölgesel politika uygulamaya konulmuştur.”¹⁶⁰

Bu hedefler doğrultusunda bölgesel politikanın amaçları

1. Üye ülkeler arasındaki gelir farklılıklarını azaltmak
2. Üye ülkeler arasında gelir farklılıklarının daha da artmasını önlemek için gelir farklılıklarına yol açan etkenlerin etkisini azaltmak
3. Üye ülkelerin tek başlarına başaramayacakları projelere destek olmak ve Birlik düzeyinde bölgesel politikanın koordinasyonunu sağlamak¹⁶¹
4. Yapısal uyum ve gelişmeyi teşvik etmek
5. Bölgelerin karşılaştığı yapısal güçlükleri ortadan kaldırmak
6. Bölge sisteminin modernizasyonunu eğitim politikalarıyla uyumlulaştırmak¹⁶² şeklinde ifade edilebilir.

3.2.1 Avrupa Birliği Bölgesel Politika Tarihi Gelişmeleri

Avrupa Birliği, ilk kurulduğunda Birlik’te altı üye devlet vardı. Bu devletler arasında ekonomik gelişmişlik açısından çok büyük farklar olmaması başlangıçta bölgeler arası dengesizliklerin gündeme gelmemesine sebep oldu.

1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu (AET) kuran Roma Antlaşması’nın önsözünde üye ülkelerin geri kalmış bölgelerinin kalkındırılması, bölgelerarası dengesizliklerin azaltılması ifade edilmiştir.¹⁶³ Ayrıca üye devletlerin ekonomilerinin güçlendirilmesi ve uyumlu bir şekilde gelişmenin sağlanması Topluluğun amaçları arasında sayılmıştır.¹⁶⁴ Roma Antlaşması’nın giriş kısmında bölgesel dengesizliklerin giderilme gerekliliğinden söz edilmesine rağmen antlaşma maddeleri arasında bölgesel politikaya dair hükümler yer almamaktadır. Roma Antlaşması’nda doğrudan olmasa da bölgesel politika ile ilişkilendirilmiş bazı maddeler vardır.” Bunlardan birisi madde 80/2 ‘de ifade edilen taşımacılıkla ilgili fiyat politikasından olumsuz yönde etkilenecek bölgeler lehine getirilen koruyucu hükümdür. Diğeri ise devlet yardımlarına ilişkin 92. maddenin 3/a paragrafında yer

¹⁶⁰ Karluk, s.360.

¹⁶¹ Candan, ss.138-139.

¹⁶² Özerdem, s.38.

¹⁶³ Karluk, s.360.

¹⁶⁴ Candan, s.144.

alan ‘yaşam düzeyi düşük olan ya da önemli bir işsizliğin hüküm sürdüğü bölgelerin ekonomilerinin kalkınmasını kolaylaştırmaya ayrılan yardımlar ortak pazarla bağdaşır’ hükmüdür.¹⁶⁵

“1950 ve 1960’lardaki geniş ölçüde merkezi hükümet tarafından yönetilen bölgesel kalkınma politikaları düşüncede ve yönetimde daha merkeziydiler. Bölgesel politika geniş ölçüde devlet tarafından sürdürülen, standartlaşmış yerel faktörlere ve firma teşviklerine dayanmaktaydı. Bölgesel kalkınma politikaları, endüstriyel faaliyetlerin ülkenin bir bölgesinden diğer bölgesine sapmasına bağlı oldu. Büyük firmaları kalkınma bölgelerine yöneltmek için sık kullanılan araçların çoğu teşviklerdi. Büyük ölçekli imalat endüstrisi, büyük firmaların istediği fiziksel alt yapının gelişmesine önemli ölçüde bağlı olan bölgesel politikaların ve kalkınmanın motoru olarak görüldü.”¹⁶⁶ 1960’lardan itibaren üye ülkeler, bölgeler arası farklılıkları kendi ulus-devlet sınırları içinde gidermeye çalışıyorlardı. Ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesi 1960’lı yıllardan itibaren Komisyon’un hedefleri arasında yer almıştır. 1965 yılında Komisyon tarafından Avrupa Bölgesel Politikası ile ilgili gerçekleştirilen ilk teması takiben 1968 yılında Bölgesel Politika Genel Müdürlüğü kuruldu.¹⁶⁷

1970’li yıllarda yaşanan petrol krizi sonucu ortaya çıkan ekonomik durgunluk 1973 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda’nın tam üyeliklerinin gündeme gelmesi bölgeler arası farklılıkları belirtmeye başlamıştı. Ayrıca 1970’lerde ekonomik ve parasal birlik tartışmaları, gelişmiş devletlerin ekonomik entegrasyondan faydalanacaklarını ancak geliştirmekte olan ülkelerin ise eşit fayda sağlayamayacağı yönünde tartışmalar yaşanmıştı. Ancak AB genişlemeye devam ettikçe, Birlik’in üye devlet sayısı artmıştır. Ayrıca yeni üye devletler de Birlik’in kuruluşundaki üye devletlerle aynı ekonomik gelişmişliğe sahip değillerdi.

Avrupa Birliği içinde yaşanan bu gelişmeler kapsamında üye ülkeler arasında bölgeler arası farklılıkların varlığı ve bunun giderilmesi için bir bölgesel politika oluşturulması gerekliliği kabul edilmiştir. “1972 yılında Paris’te toplanan

¹⁶⁵ Gülen Elmas, **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler**, Nobel Yayınları, Ankara, 2001, s.50.

¹⁶⁶ “Bölgesel Kalkınma I: Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikası”, <http://iktisatcilar.blogcu.com/bolgesel-kalkinma-i-avrupa-birliigi-nin-bolgesel-kalkinma-po/4033326>, 29.05.2010.

¹⁶⁷ European Commission, Regional Policy, History, 1957-1988, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm, 24.05.2010.

hükümet ve Devlet Başkanları, bölgesel politikayı ‘Topluluğun güçlenmesindeki temel faktör’ olarak tanımlamışlardır. 1973 yılında Komisyon tarafından yayınlanan Thompson Raporu, ‘devam eden genişleme hedefinin gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, dengeli ve uyumlu doğası henüz gerçekleştirilememiştir’ şeklinde bir ifadede bulunmuştur.”¹⁶⁸ Bu bağlamda Paris Zirvesi’nde bölgesel politika oluşturulmasına karar verildi. Bunu takiben 1975 yılında Bölgesel Kalkınma Politikası oluşturuldu.¹⁶⁹ İlk uygulamalar, üye ülkelerin belirledikleri bölgelerdeki kendi bölgesel gelişme politikalarına Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu’ndan (ABKF) sağlanan katkılar şeklindedir. ABKF’ nin kurulmasından 1988 yılına kadar devam eden bu dönemde üye ülkelerin belirginleşen işsizlik sorunlarına çözümde yardımcı olunmaya çalışılmıştır.¹⁷⁰

1980’lerde gündeme gelen kilit olaylar Avrupa Uyum Politikasını gündeme getirdi. Tek Avrupa Senedi’nin kabul edilmesi, Ortak Pazar’ın programının benimsenmesi, Yunanistan, İspanya ve Portekiz’in üyelikleri Avrupa bölgeleri açısından kritik bir dönemin başlangıcı niteliğindedir. “Ortak Pazarın kurulmasıyla ekonomik faaliyetler öncelikle ulusal düzeyde gelişmiş, sınırların kalkmasıyla firmalar ekonomik faaliyetler için gelişmiş altyapıya ve insan gücüne sahip bölgeleri tercih etmişlerdir. Ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşması bölgesel gelişmişlik farklarının artmasına sebep olmuştur.”¹⁷¹ 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi (TAS) ile birlikte AET Antlaşması’na Ekonomik ve Sosyal Yakınlaşma başlığı içinde bölgesel politika konusu gündeme getirilmiştir.¹⁷²

Ayrıca 1981 yılında Avrupa Birliği ülkelerini istatistik bölgelere ayırmak amacıyla NUTS bölgeleri oluşturulması kararı alınmıştır. 1988 yılında AB mevzuatına dâhil edilen bu karar ile birliğe üye ülkeler ile aday ülkelerde NUTS bölge sistematığının kullanılması zorunlu hale getirilmiştir. Avrupa Birliği, aday

¹⁶⁸ European Commission, Regional Policy, History, 1957-1988,

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm, 24.05.2010.

¹⁶⁹ Selenge Banu Akşahin, , “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası, Yapısal araçların Koordinasyonu ve Türkiye’nin Uyumunu, AB Uzmanlık Tezi, **TC Tarım ve Köy işleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı**, Ankara, 2008, s.16.

¹⁷⁰ “Bölgesel Kalkınma I: Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikası”, <http://iktisatcilar.blogcu.com/bolgesel-kalkinma-i-avrupa-birligi-nin-bolgesel-kalkinma-po/4033326>, 29.05.2010.

¹⁷¹ Akşahin, ss.3-4.

¹⁷² Akşahin, s.16.

ülkelerle müzakerelere başlamadan önce, NUTS bölgelerinin oluşturulmasını ve tüm istatistiksel bilgilerin bu bölgelere göre oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır.

Tablo 2: NUTS Bölgeleri Sınıflandırması

Düzye	En Az Nüfus	En Fazla Nüfus
Düzye 1	3 Milyon	7 Milyon
Düzye 2	800 000	3 Milyon
Düzye 3	150 000	800 000

Kaynak: “Basic Principle of the NUTS”,
http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/basicnuts_regions_en.html, 24.05.2010.

“24 Haziran 1988’de Avrupa Konseyi (European Council) Uyum Politikası şemsiyesi altında Yapısal Fonla bütünleştirilen ilk düzenlemeyi kabul etti. Bu dönüm noktası niteliğindeki reform ile en fakir ve geri kalmış bölgelere odaklanan, çok yıllık programlama, yatırımların stratejik yönlendirmesi ve bölgesel ve yerel ortakların ilişkisi gibi kilit ilkeler tanınmıştır.”¹⁷³ Bu reformda AB, fonların idaresini ulus devletlere desantralize etti ve onların yönetimlerine rehberlik edecek ilkeleri yeniden tanımladı. Bunlar programlama, yoğunlaşma ayrıca yerel ve bölgesel yönetimleri de içeren kamu ve özel otoritelerin işbirliğiydi. Yönetişim ve yönetime olan vurgu, 1970’lerin ve 1980’lerin reddedilen yukarıdan aşağıya yaklaşımını ifade eden felsefede bir değişimi yansıtmaktadır.¹⁷⁴ Yeni yaklaşım, ekonomik yenilenmeyi hedefleyen daha esnek ve dinamik politikaları içermektedir.

7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht antlaşması yeni bir araç olarak Uyum Fonunu, yeni bir kurum olarak Bölgeler Komitesini kurmuştur. 20 Temmuz 1993 tarihinde şuan Balıkçılığın Yönlendirme ve Mali Aracını içeren Yeni Uyum Politikası Konsey tarafından kabul edildi.

Maastricht Antlaşması bölgesel gelişmeyi yerelleşme olgusu kapsamında değerlendirerek, yerindenlik kavramını Birlik mevzuatına dahil ederek ve Bölgeler

¹⁷³European Commission, Regional Policy, History, 1989-1993,
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index2_en.htm, 24.05.2010.

¹⁷⁴John, s.880.

Komitesi'nin kurulmasını sağlayarak Avrupa Birliği bölgesel politika ve bölgesel gelişme süreçlerinde mihenk taşı olmuştur. Maastricht Antlaşması'nın madde 130a 'da "Topluluğun her alana uyumlu bir kalkınmayı ilerletmek için ekonomik ve sosyal güçlendirmeyi gerçekleştirmesi" gerektiği ifade edilmiştir. Topluluk kırsal alanları içeren az gelişmiş bölgelerin geri kalmışlıkları ve çeşitli bölgelerin kalkınma düzeyleri arasındaki farklılıkları azaltmaya çalışılmalı"¹⁷⁵ ifadesine yer vermiştir. Maastricht Antlaşması'na ek bir protokolle Uyum Fonu oluşturulmuştur. Uyum Fonu, Ekonomik ve Parasal Birliğin üçüncü aşamasına geçiş için getirilen yakınsama kriterlerinin uygulanması için özel bir destek mekanizmasına ihtiyaç duyulması sonucu oluşturulmuştur.¹⁷⁶

2000–2006 döneminde Uyum Politikasının sadeleştirilmesi çalışmalarına paralel olarak genişleme için hazırlıklar devam etmekteydi. Gündem 2000, 1990'ların ikinci yarısından itibaren bir hazırlık içerisindeydi; 2004 Mayıs ayında birliğe dâhil olacak 10 yeni üye ile gerçekleşecek en büyük genişlemenin yolunu döşüyordu.¹⁷⁷ Gündem 2000, "2000–2006 dönemi için AB'ye yeni bir mali çerçeve sunmak olan bir eylem programıdır. Komisyon söz konusu belgede ekonomik ve sosyal uyumun, genişleyen bir AB için siyasi bir öncelik olarak kalması gerektiğini açıklamıştır."¹⁷⁸ "Bölgeler arası zenginlik ve ekonomik gelişme eşitsizliklerinin azaltılması, bölgesel politikada reform yapılması ve dezavantajlı bölgelere ve emek piyasasındaki en zayıf gruplara yardım etmek amacıyla 213 Milyar Euro tutarında bir paketin ayrılması kabul edilmiştir."¹⁷⁹

2004 yılında gerçekleşen tarihi genişleme AB nüfusunun %20 artmasına sebep olurken, AB milli gelirinde sadece %5 büyüme yaşanmıştır. Yeni üye devletlerin kişi başı milli geliri AB ortalamasının yarısının altında ve 15 AB üye ülkesi ile kıyaslandığında yeni üye devletlerin sadece nüfusunun %56'sı aktif olarak

¹⁷⁵Treaty of Maastricht, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>, 24.05.2010.

¹⁷⁶ Akşahin, s.17.

¹⁷⁷European Commission, Regional Policy, History, 200-2006, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index4_en.htm, 24.05.2010.

¹⁷⁸ "Bölgesel Kalkınma I: Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikası", <http://iktisatcilar.blogcu.com/bolgesel-kalkinma-i-avrupa-birligi-nin-bolgesel-kalkinma-po/4033326>, 29.05.2010.

¹⁷⁹Candan, s.146.

istihdam edildiğinden dolayı, 2004 genişlemesi ile birlikte istihdam ve gelirden eşitsizliklerde artış görülmüştür.¹⁸⁰

3.2.2 Avrupa Birliği Bölgesel Politika Araçları

Avrupa Birliği'nde bölgesel politikanın yürütülmesinden sorumlu tek bir kurum yoktur. Birliğin yürütme organı olarak faaliyetlerini sürdüren Komisyon sorumluluklarını ve mali kaynakları bölüşüme tabi tutmuştur. Bölgesel politikadan ise Bölgesel Politika Genel Müdürlüğü tarafından desteklenen Komisyon üyesi sorumludur.¹⁸¹

Avrupa Birliği'nde bölgeler arası farklılıkların giderilmesinde iki yöntem uygulanmaktadır. Birincisi Yapısal Fonlar, ikincisi ise Avrupa Yatırım Bankası'ndan ayrılan fonlardır. Uyum fonu Avrupa bölgesel Kalkınma fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Balıkçılığın Yönlendirme Mali Aracı isimli fonlardan meydana gelmektedir. Avrupa Birliği Bölgesel Politikası mali araçları Komisyon'un belirlediği hedefler çerçevesinde uygulanmaktadır.

- **Hedef 1:** “Avrupa Uyum Politikasının esas önceliği Hedef 1 kapsamındaki bölgelerdir. Birlik uyumlu kalkınmayı teşvik etmek için çalışır ve esas olarak çeşitli bölgelerin kalkınma düzeyleri arasındaki farkı daraltmayı hedeflemektedir. Yapısal fonların 2/3 'ünden fazlası Gayrisafi Yurtiçi Hâsılası(GSYİH) Topluluk ortalamasının %75'inden aşağıda olan bölgelere yani Hedef 1 bölgelerine ayrılmaktadır. Hedef 1 bölgeleri düşük yatırım oranları, ortalama işsizlik oranından daha yüksek işsizlik oranları, işletme ve bireyler için hizmet eksikliği, zayıf temel altyapı gibi göstergeleri içerirler.”¹⁸²
- **Hedef 2:** “Sanayi, kırsal, kent ya da balıkçılığa dayalı yapısal zorluklarla karşılaşan tüm alanları yeniden canlandırmayı hedefler. Kalkınma düzeyleri Topluluk ortalamasına yakın olmalarına rağmen, bazı bölgeler

¹⁸⁰ European Commission ,Regional Policy, History, 2000-2006, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index4_en.htm, 24.05.2010.

¹⁸¹ Candan, s.147.

¹⁸² European Commission ,Regional Policy, Objective 1, http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/index_en.htm , 24.05.2010.

yüksek oranda işsizlik gibi farklı sosyo-ekonomik zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Bu zorluklar; sanayi ya da hizmet sektörünün gelişimi, kırsal alanlarda geleneksel faaliyetlerde gerileme, kentsel alanlarda kriz durumu, balıkçılık faaliyetlerini etkileyen zorluklar”¹⁸³ şeklinde ifade edilebilir.

- Hedef 3: “İstihdam, eğitim ve öğretim politikalarının çevreye adaptasyonunu amaçlamaktadır. İnsan kaynaklarının gelişmesi ile ilgili tüm faaliyetleri kapsamaktadır. Eğitim politikası ve sistemlerinin, öğrenimin modernizasyonunu ve istihdamın teşvik edilmesini hedefler.”¹⁸⁴

3.2.2.1 Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, bölgelerarası dengesizlikleri gidererek AB’de ekonomik ve sosyal uyumu güçlendirmeyi hedeflemektedir.¹⁸⁵ “1975 yılında İngiltere’nin baskısıyla en az gelişmiş bölgeleri hedefleyen bölgesel kalkınma programlarını desteklemek amacıyla kurulmuştur.”¹⁸⁶ Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu aşağıdaki faaliyetleri finanse etmektedir:

- Sürdürülebilir işler yaratmak için firmalardaki yatırımlara doğrudan yardım
- Araştırma ve inovasyon, telekomünikasyon, çevre, enerji ve nakliye bağlantılı altyapılar
- Bölgesel ve yerel kalkınmayı desteklemek ve kentler ile bölgeler arasındaki işbirliğini teşvik etmek için mali araçlar
- Teknik yardım önlemleri¹⁸⁷

¹⁸³ European Commission ,Regional Policy, Objective 2,

http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/index_en.htm, 24.05.2010.

¹⁸⁴ Summaries of EU Legislation, Provisions and Instruments of Regional Policy, Objective 3, http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24207_en.htm, 24.05.2010.

¹⁸⁵ European Commission ,European Regional Development Fund, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm, 24.05.2010.

¹⁸⁶ Candan, s.148.

¹⁸⁷ European Commission ,European Regional Development Fund, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm, 24.05.2010.

3.2.2.2 Avrupa Sosyal Fonu

Avrupa Sosyal Fonu, AB’de istihdam ve iş imkanlarını geliştirmek için oluşturulmuştur. Yakınsama ile Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam çerçevesinde aracılık etmektedir.¹⁸⁸ Hedef 3 bünyesinde mali yardımlar sağlayan fon aynı zamanda yapısal fonların Hedef 1 ve Hedef 2 kapsamındaki projelerine de destek olmaktadır.¹⁸⁹ AB’nin sosyal politikalarının önemli bir ögesi olan Fon, istihdam yaratma faaliyetlerinin ve Topluluk İnişyatiflerinden Equal Programını finanse etmektedir.¹⁹⁰ Aşağıdaki faaliyetleri finanse etmektedir:

- Çalışanlar ile girişimciliği uyumlu hale getirmek: Hayat boyu öğrenme planları, yenilikçi çalışma örgütlerini tasarlama ve yayma
- İş arayanlar, işsiz kadın ve göçmenler için istihdam
- Dezavantajlı kişilerin sosyal entegrasyonu ve iş piyasasındaki ayrımcılıkla mücadele etme
- Eğitim sistemini reforme ederek beşeri sermayeyi güçlendirme¹⁹¹

3.2.2.3 Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, tarımda modernizasyon, kırsal kalkınma ve yapısal gelişmeye yönelik çabalara destek vermektedir.¹⁹² “Yönlendirme bölümü Hedef 1 kapsamında kırsal kalkınma önlemlerini desteklerken, Garanti bölümü diğer alanlarda faaliyet göstermektedir.”¹⁹³ “Tarımsal işletmelerde yatırım, genç çiftçiler için başlangıç desteği, mesleki eğitim, erken emeklilik sistemi desteği, dezavantajlı alanlar için telafi edici ödemeler, tarımsal çevre önlemleri, tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması, ormanların

¹⁸⁸European Commission , European Social Fund, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/fse/index_en.htm, 24.05.2010.

¹⁸⁹ Candan, s. 149.

¹⁹⁰ Karluk, s.369.

¹⁹¹ European Commission ,European Social Fund, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/fse/index_en.htm, 24.05.2010

¹⁹² Apan, s.43.

¹⁹³ Candan, s.149.

geliştirilmesi, kırsal alanların kalkınması ve uyumlulaştırılması önlemleri”¹⁹⁴ fon tarafından desteklenmektedir.

3.2.2.4 Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı

Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı, AB'nin tüm kıyı bölgelerinde bulunan yapıların rekabet edebilirliklerini arttırmak, balıkçılık sanayinde işletmeleri geliştirmek, kullanılabilir kaynaklarla balıkçılık kapasitesi arasındaki dengeyi sürdürmek, Pazar arzı ile ürünlerin katma değerini arttırmak amacıyla faaliyet göstermektedir.¹⁹⁵ Fon, avlanma, pazarlama, işleme ve su kültürü sektörlerinde yapısal önlemlerin hayata geçirilmesi, sahil suları içerisinde korunmuş bir bölge yaratılması ve liman faaliyetlerinin geliştirilmesi için gerekli fonları kullanılabilir hale getirmektedir.¹⁹⁶

3.2.2.5 Uyum Fonları

Uyum fonu, GSYİH kişi başı AB ortalamasının %90'ından daha az olan üye ülkeleri kapsamaktadır. Fon söz konusu üye ülkelerin hem ekonomik ve sosyal eksikliklerini azaltmaya hem de ekonomilerini dengede tutmaya hizmet eder.¹⁹⁷ “Maastricht Antlaşması ile kurulan bu Fon, ekonomik ve sosyal dayanışmayı güçlendirerek az gelişmiş ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe katılmalarına yardımcı olmaktadır.”¹⁹⁸ Uyum Fonu aşağıdaki faaliyetleri kapsamaktadır:

- Trans –Avrupa ulaşım ağları, özellikle Birlik tarafından tanımlanan Avrupa çıkarlarının öncelikli projeleri
- Çevre, enerji verimliliği, yenilenebilir enerji kullanımı, demiryolu yük taşımacılığının geliştirilmesi, kamu taşımacılığının güçlendirilmesi.¹⁹⁹

¹⁹⁴ Karluk, s.369.

¹⁹⁵ Candan, s.149.

¹⁹⁶ Karluk, s.369.

¹⁹⁷ European Commission , Regional Policy, Cohesion Fund, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_en.htm, 24.05.2010.

¹⁹⁸ Candan, s.150.

¹⁹⁹ European Commission , Regional Policy, Cohesion Fund, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_en.htm, 24.05.2010.

3.2.2.6 Yeni Topluluk Girişimleri

2007–2013 döneminde, yapısal fonların ve Uyum Fonunun en etkin ve sürdürülebilir şekilde kullanımını sağlamak amacıyla, üç yeni Topluluk Girişimi oluşturulmuştur. Bu girişimlerin, Avrupa Komisyonu, Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank), Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (European Bank for Reconstruction and Development) ve Avrupa Bankası Konseyi (Council of Europe Bank)'nin işbirliğinde yürütülmesi planlanmıştır.

- Jaspers: Komisyon, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası arasındaki ortaklık sayesinde faaliyet göstermektedir. 2004 ve 2007 yıllarında Birliğe yeni katılan üye devletler için teknik yardım sağlamakta ve AB desteği için önemli projeler hazırlamaktadır. Proje döngüsünün her aşamasında kapsamlı yardım sağlamayı hedeflemektedir. Jaspers, AB fonları tarafından 50 Milyon € ‘dan fazla bütçeye sahip büyük projeleri desteklemektedir. Jaspers, projelerin nicelik, nitelik ve hızlılıklarına katkı sağlayabilir.”²⁰⁰
- Jeremie: “Avrupa Yatırım Bankası, Komisyon ve Avrupa Yatırım Fonu işbirliği ile AB’nin bölgelerindeki küçük ve orta ölçekli girişimleri finanse etmek için oluşturulan girişimdir.”²⁰¹
- Jessica: “Komisyon, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Kalkınma Konseyi işbirliğinde Avrupa kentsel alanlarında sürdürülebilir yatırım, büyüme, iş sağlamayı hedeflemektedir.”²⁰²

3.2.2.7 Avrupa Yatırım Bankası

Az gelişmiş bölgelerde yatırımların teşvik edilmesi, ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesi amacıyla çalışmalar yürütmektedir. Bankanın bölgelere

²⁰⁰European Commission , Regional Policy, Financial Engineering, Jaspers, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jaspers_en.htm, 25.04.2010.

²⁰¹European Commission , Regional Policy, Financial Engineering, Jeremie, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jeremie_en.htm, 25.04.2010.

²⁰²European Commission , Regional Policy, Financial Engineering, Jessica, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jessica_en.htm, 25.04.2010.

sağladığı finansmanın %60'tan fazlası Yapısal Fonlardan ve Uyum Fonlarından yararlanma hakkına sahip bölgelere yönlendirilmektedir.²⁰³

3.3 Bölgeler Komitesi

Bölgeler Komitesi Maastricht Antlaşması altında kurularak 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ancak kuruluşu 30 yıldan daha da öncesine; 9 Mayıs 1960 tarihinde Avrupa Parlamentosu Meclisi tarafından bölgesel ekonomi üzerine danışıcı bir komite kurulmasına dair sunulan öneriye kadar geçmişe dayandırılabilir. Bununla birlikte, 1986 Tek Avrupa Senedi'ne kadar, yerel ve bölgesel otoritelerin temsilcilerinden oluşan danışma birimi düşüncesi şekillenmeye başlamıştı. Tek Avrupa Senedi, Tek Pazarın tamamıyla işlevini yerine getirebilmesi için, ekonomik ve sosyal uyum arasındaki güçlü bağının önemini belirterek bölgesel gelişmenin rolünün önemini kabul etmiştir. Bu husus, Avrupa Komisyonu'nun 24 Haziran 1988 tarihinde Yerel ve Bölgesel Otoriteler Danışma Konseyi'ni kurmasının arkasındaki en önemli faktördür.²⁰⁴ Danışma Konseyi, kuruluşundan itibaren, AB içinde resmi bir statüye ve dolayısıyla temsil olanağına sahip olmayı istemiş, özellikle Komisyon üzerinde bu konuda etkili olmuştur.²⁰⁵

Tek Avrupa Senedi ile birlikte uygulamaya konan Tek Pazarın olumlu ekonomik sonuçlarını alırken sınırların kalkmasının, ekonomik faaliyetlerin belli alanlara yığılmasının zaten gelişmişlik farkları mevcut olan bölgeler arasındaki dengesizlikleri arttırdığı gözlenmekteydi. Dolayısıyla Avrupa bütünleşmesinin beraberinde getirdiği bölgesel dengesizlikleri gidermek için Avrupa Birliği kurumları içindeki talep varlığını sürdürmekteydi. “21 Ekim 1990 tarihinde Komisyon danışma rolüyle bölgelerin temsili bir biriminin oluşturulmasıyla ilgili bir görüş açıkladı ve bu görüş Avrupa Parlamentosu tarafından uygun görüldü. 14–15 Aralık 1990 tarihlerinde Roma'da gerçekleştirilen Avrupa Konseyi'nde özellikle Almanya, Belçika ve İspanya gibi bazı üye ülkeler yerel ve bölgesel otoritelerin AB karar alma mekanizmasının bir parçası olarak danışma birimi niteliği

²⁰³ Candan, s.151.

²⁰⁴ European Union Committee of the Regions, Key Dates in the History of Committee of the Regions: 1994–2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s.2.

²⁰⁵ Ökmen, s.68.

kazanılmasının önemini belirttiler. Böylece Komisyon, önemli bir destek kazanmış oldu; çünkü Komisyon Bölgeler Avrupası'nın entegrasyonda kilit sütun olacağını düşünüyordu.”²⁰⁶ Sonraki Hükümetlerarası Konferans görüşmeleri, 9–10 Aralık 1991 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından Bölgeler Komitesi kurulması kararı ile sonuçlandı. Devlet ve hükümet başkanları, komitenin çiftli bir rol oynamasını öngördüler: “Avrupa yasamasının şekillenmesine yardım etmek ve Avrupa vatandaşları ile Brüksel arasında doğrudan bir bağ oluşturarak faaliyetlerini sürdürmesi.”²⁰⁷

Avrupa Birliği üye devletlerinin hükümet ve devlet başkanlarının Bölgeler Komitesi'nin üstlenmesini uygun gördükleri çift yönlü görev, Birlik içerisindeki taleplerin bir yansıması niteliğindedir. Avrupa'nın bütünleşmesine dair düşüncelerin ülke gündemlerine geldiği tarihlerden itibaren Avrupa Birliği ile ilgili eleştiriler varlığını korumaktaydı. Birlik'in halkın taleplerinin sonucu değil, devlet elitlerinin uygun görmesi sonucu Avrupa Birliği oluşumunun başladığı iddiası günümüzde dahi halen kimi görüşler tarafından desteklenmektedir. Bu eleştirilerin devamı olarak da Birlik'in vatandaşa uzak, talep ve ihtiyaçlarından habersiz olduğu ifade edilmektedir. Bu görüşe paralel olarak da Birlik'in hayata geçirmeye çalıştığı Avrupa Birliği politikalarının, hedeflerinin Avrupa vatandaşları tarafından yeterince benimsenmediği, Avrupa vatandaşlarının kendilerini Birlik vatandaşlığına ait hissetmedikleri ileri sürülmektedir. Birlik kurumları ise bu eleştirilere yanıt olarak Birliğin karar alma mekanizmalarında halka yakın olan yerel ve bölgesel otoritelerinin yer alması gerekliliğini ifade etmektedirler. Halkın doğrudan seçtiği yerel ve bölgesel temsilcilerden meydana gelecek bir Birlik organı mutlak ki Birliğin karar alma sürecinde yerel ve bölgesel hassasiyetleri gündeme getirerek Avrupa vatandaşlarının AB bütünleşme sürecine dâhil olmasını sağlayacaklardır. Bölgeler Komitesi'nin de bu ihtiyaca bağlı olarak AB kurumları arasında yerini almasına karar verilmiştir.

²⁰⁶ European Union Committee of the Regions, Key Dates in the History of Committee of the Regions: 1994–2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s.3.

²⁰⁷ European Union Committee of the Regions, Key Dates in the History of Committee of the Regions: 1994–2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s.3.

7 Şubat 1992 yılında imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması olarak da anılan Maastricht Antlaşması'nın imzalanması ile Bölgeler Komitesi resmi olarak kurulmuş oldu. Maastricht Antlaşması'nın 198a Maddesinde, Komite'nin genel çıkarlarındaki görevlerinde bağımsız olacağı belirtilmiştir. Üyeler ve eşit sayıdaki değişimli üyeler, üye devletlerin oybirliğiyle oluşturulan önerilerini tensil eden Bakanlar Konseyi tarafından dört yıllık bir süre için atanacakları ifadesi yer almaktadır.²⁰⁸ Konsey ya da Avrupa Komisyonu'nun Bölgeler Komitesi'ne, bölgesel konularla ilgili beş politika alanında danışılacağı belirtilmiştir. Bu beş politika alanı şu şekilde sıralanmıştır:

- Ekonomik ve sosyal uyum
- Kamu sağlığı
- Ulaşım alanında trans-Avrupa ağları, enerji ve telekomünikasyon
- Eğitim ve gençlik
- Kültür²⁰⁹

Ayrıca Bölgeler Komitesi'nin spesifik bölgesel çıkarlarla ilgili olduğunu değerlendirdiği alanlarda da kendi inisiyatifine dayanarak görüş açıklayabileceği belirtilmiştir. "Maastricht Antlaşması Protokolü Bölgeler Komitesi'nin Ekonomik ve Sosyal Komite ile ortak örgütsel yapıya sahip olmasını şart koşmuştur."²¹⁰

Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu ile üye ülkelerin merkez yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel yönetimlerinin de Birliğin karar alma sürecine etkiye bulunması ve dolayısıyla AB'nin ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmesinde önemli rol oynaması beklenmiştir. Komite ile Birlik tarihinde ilk kez ulus altı bir organa Birliğin temsil ve karar verme mekanizmalarına katılma hakkı verilmiştir.

²⁰⁸ Treaty of Maastricht, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>, 24.05.2010.

²⁰⁹ European Union Committee of the Regions, Key Dates in the History of Committee of the Regions: 1994–2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s.4.

²¹⁰ European Union Committee of the Regions, Key Dates in the History of Committee of the Regions: 1994–2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s.4.

Dolayısıyla, belediyeler ve bölge yönetimleri kendilerini ilgilendiren politikalarının hazırlanmasına aktif olarak katılma fırsatı elde etmiştir.

Bölgeler Komitesi temsilcileri, üye ülkeler tarafından, yerel ve bölgesel yönetimlerin yapılarına göre, belediye başkanları, bölgesel yönetimlerin meclis başkanları veya temsilcileri, illerin veya ilçelerin temsilcileri ve eyalet başkanları arasından, dört yıllık bir süre için seçilirler. Birçok ülkede, ulusal hükümetler, komiteye seçilen üyelerin asıl belirleyicisidir. Örneğin; Birleşik Krallıkta ve Fransa'da komiteye gidecek üyeleri hükümet seçer; bölgesel yönetimlerin güçlü olduğu Belçika, İspanya, Almanya ve Avusturya gibi federal ya da güçlü bölgesel yönetimlerin olduğu ülkelerde, hükümetler seçim sürecinde etkili rol oynamazlar, genellikle yerel ve bölgesel yönetimler tarafından belirlenen adayları hükümet onaylar.²¹¹ “Nice Antlaşması ile Bölgeler Komitesine gönderilecek üyelerin, bir yerel veya bölgesel yönetime seçilmiş olması ya da seçimle oluşan bir meclise karşı siyasi açıdan sorumlu olması kuralı getirilmiş ve dolayısıyla kamu görevlilerinin Komite'ye üye olarak gönderilme olasılığı ortadan kalkmıştır.”²¹²

Bölgeler Komitesi sekiz Komisyon, dört alt komisyon ve uluslar arası meselelerde Bölgeler Komitesi görüşünü hazırlamak üzere bir komisyondan meydana gelmektedir. Bu komisyonların çalışma alanları şu şekilde belirlenmiştir:

- Komisyon 1: Ekonomik gelişme, yerel ve bölgesel finans
- Alt Komisyon 1: Yerel ve bölgesel mali durum
- Komisyon 2: Mekânsal planlama, tarım, avcılık, balıkçılık, ormancılık, denize ait çevre ve dağlık bölge alanları
- Alt Komisyon 2: Turizm ve kırsal alanlar
- Komisyon 3: Ulaşım ve iletişim ağları
- Alt Komisyon 3: Telekomünikasyon
- Komisyon 4: Kent politikası
- Komisyon 5: Arazi kullanımı planlaması, çevre ve enerji
- Komisyon 6: Eğitim ve öğretim

²¹¹ Liesbet Hooghe, Gary Marks, “Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union, **Publius**, C.26, S.1, 1996, s.75.

²¹² Muhammet Kösecik, “Yerel ve bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2006, s.7.

- Komisyon 7: Vatandaşların Avrupa'sı, araştırma, kültür, gençlik ve tüketiciler
- Alt Komisyon 7: Gençlik ve spor
- Komisyon 8: Ekonomik ve sosyal uyum, sosyal politika ve kamu sağlığı²¹³

Bölgeler Komitesi komisyonlarının çalışma alanlarından da anlaşılacağı gibi Bölgeler Komitesi Avrupa vatandaşlarının sosyal, ekonomik, kültürel faaliyetlerinin, günlük hayatlarını etkileyebilecek pek çok alanda çalışmalar yürütmektedir. Bölgeler Komitesi Avrupa vatandaşları tarafından doğrudan seçilen temsilcilerden meydana gelmektedir. Bu özelliğinden dolayı yerel ve bölgesel düzeydeki vatandaşların taleplerinin, ihtiyaçlarının, çıkarlarını Birlik kurumlarına iletme, politikaların hazırlanması aşamasında yerel ve bölgesel hassasiyetleri Birliğin diğer organlarına iletebilmesi açısından Avrupa Birliği'nin vatandaşları ile kurmaya çalıştığı iletişim için hayati rol oynamaktadır.

3.3.1 Bölgeler Komitesi ve Yönetişim Yaklaşımı

Bölgeler Komitesi yerel ve bölgesel yönetimleri Birlik karar alma mekanizmasında temsil etmekle birlikte Avrupa bütünleşmesinde yönetim yaklaşımının oynadığı rolün farkındadır. Bölgeler Komitesi tarafından 16 Haziran 2009 tarihinde "Çok Düzeyli Yönetişim" hakkında Beyaz Kitap yayınlanmıştır. Bu Beyaz Kitap'ta Birlik gündeminin uygulanması, küresel zorluklarla mücadele edebilmek için yönetimin farklı düzeyleri arasındaki işbirliğinin sağlayacak olan yönetişimin gerekliliği belirtilerek, Avrupa kurumlarının meşruluğu, politikalarının etkililiği, vatandaşların sürece daha fazla dâhil olma hislerinin daha güçlü olacağı ifade edilmektedir.²¹⁴

Bölgeler Komitesi tarafından sunulan Çok Düzeyli Yönetişim hakkındaki Beyaz Kitap küresel ölçekte yaşanan son ekonomik krizlerin özellikle Avrupa düzeyinde yönetişimin öneminin altını çizdiğini belirtmektedir. Topluluk yasalarının

²¹³ European Union Committee of the Regions, Key Dates in the History of Committee of the Regions: 1994–2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s. 6.

²¹⁴ European Union Committee of the Regions, White Paper on Multilevel Governance, <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=53788fb1-937b-44ce-bd39-b20f3313bc83&sm=53788fb1-937b-44ce-bd39-b20f3313bc83>, 18.04.2010, s.3.

%70'inin uygulayana ve Avrupa Ekonomik Canlanma Planının uygulanmasında önemli rol oynayan yerel ve bölgesel otoritelerin birliğin stratejilerinin şekillenmesinde ve uygulanmasına dâhil edilmesindeki ihtiyacın altı çizilmektedir.

Beyaz Kitap'ta yer alan ifadelerle göre AB'nin yönetim modeli şu özellikleri içermelidir:

- Küreselleşmeyi ve AB tarafından tanımlanan meseleleri belirleyen çok kutuplu dünyanın ortaya çıkışını kabul eden
- Sınırları ortadan kaldıran, pazarları birleştiren ve ulusal egemenliklere saygı gösteren, kimlikleri korurken insanları bir araya getiren, Avrupa bütünleşme sürecine devam eden bir yönetim modeli²¹⁵

Beyaz kitap'ta, AB'nin hedeflerini yerine getirme kapasitesinin sadece kurumsal örgütüne değil aynı zamanda ve hatta daha da önemli boyutta yönetim modeline bağlı olduğu işaret edilmektedir. AB faaliyetlerinin yasallığı, verimliliği ve görünürlüğü farklı aktörlerin katılımına bağlıdır. Kurumsal yönetim ve ortaklığa dayalı yönetim arasında çağdaş bir denge olduğunu garanti etme çok düzeyli yönetimin zorluklarından biridir.”²¹⁶

307 referans numaralı Eurobarometer Araştırması Bölgeler Komitesi adına Avrupa Komisyonu'nun Genel İletişim Müdürlüğü tarafından hazırlanmıştır. Eurobarometer tarafından hazırlanan araştırmanın adı 'Avrupa Birliği'nde Yerel ve Bölgesel Otoritelerin Rolü ve Etkisi'dir. Araştırmanın amacı, kamunun, kamu otoritelerinin farklı düzeylerine verdiği önemi daha iyi anlamayı sağlamak ve Bölgeler Komitesi'nin kamu bilincini ölçmektir. “Bu özel Eurobarometer araştırması için 6 Ekim- 6 Kasım 2008 tarihleri arasında 27 AB üye ülkesinde 26618 kişi ile yüz yüze, kendi evlerinde ve kendi dillerinde görüşmeler yapıldı.”²¹⁷

Eurobarometer tarafından Bölgeler Komitesi için hazırlanan bu özel araştırmada yerel ve bölgesel otoritelerin Avrupa Birliği'ndeki rollerinin ve

²¹⁵ European Union Committee of the Regions, White Paper on Multilevel Governance, <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=53788fb1-937b-44ce-bd39-b20f3313bc83&sm=53788fb1-937b-44ce-bd39-b20f3313bc83>, 18.04.2010, s. 4.

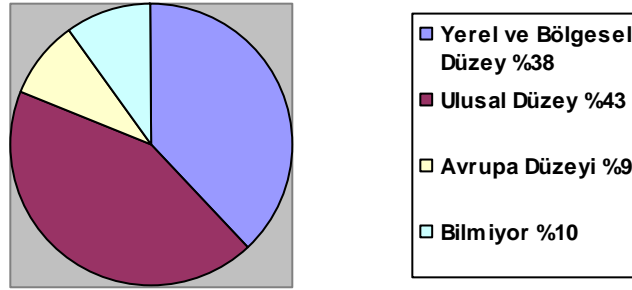
²¹⁶ European Union Committee of the Regions, White Paper on Multilevel Governance, <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=53788fb1-937b-44ce-bd39-b20f3313bc83&sm=53788fb1-937b-44ce-bd39-b20f3313bc83>, 18.04.2010, s. 5 .

²¹⁷ Eurobarometer, The Role and Impact of Local and Regional Authorities within the European Union, Special Eurobarometer 307, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf, 20.05.2010,s.4.

etkilerinin ortaya koymak için sorulan ve Avrupa vatandaşları tarafından yanıtlanan sorular, cevapları ve değerlendirilmeleri ele alınmaya çalışılacaktır.

Araştırma kapsamında yöneltilen ilk soru, Avrupa, ulusal veya yerel ve bölgesel kamu otoritelerinden hangisinin vatandaşların hayat koşullarında daha çok etkisi olduğu yönündeydi. Avrupalılar ulusal düzeye yakın oranda, yerel ve bölgesel otoritelerin hayat koşulları üzerinde önemli etkileri olduğu şeklinde yanıt vermişlerdir.²¹⁸

Tablo 3: Avrupa Vatandaşlarının Hayatlarında Etkili Olan Kamu Otoriteleri



Kaynak: Eurobarometer, The Role and Impact of Local and Regional Authorities within the European Union, Special Eurobarometer 307, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf, 20.05.2010,s. 6.

Yaklaşık olarak 10 vatandaştan 4'ü, yani %38'i yerel ve bölgesel otoritelerin hayat şartlarında etkili olduğunu düşünmektedir. Ayrıca Avrupa düzeyindeki kamu otoriteleri hayat koşulları üzerinde etkili olarak değerlendirilmemiştir.

Eurobarometer tarafından hazırlanan 307 referans numaralı yerel ve bölgesel otoritelerin Avrupa Birliği'ndeki etkileri ve rollerini ortaya koyma amaçlı araştırma kapsamında görüşme yapılan Avrupa vatandaşlarına yöneltilen ikinci soru ise Avrupa, ulusal ve yerel ve bölgesel kamu otoritelerinden hangisine güvendikleri şeklindedir. Yanıtlar sonucunda Avrupalı vatandaşların önemli oranda yerel ve bölgesel otoritelere güvendiği ortaya çıkmaktadır.

²¹⁸ Eurobarometer, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf, 20.05.2010,s. 6.

Tablo 4: Avrupa Vatandaşlarının Güvendikleri Kamu Otoriteleri

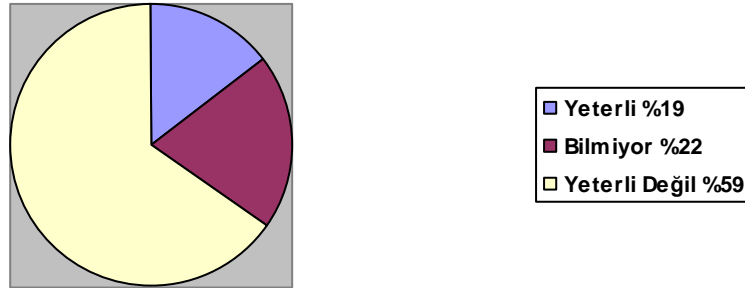
	Güveniyor	Güvenmiyor	Bilmiyor
Yerel ve bölgesel Otoriteler	%50	%44	%6
Ulusal Hükümet	%34	%61	%5
Avrupa Birliği	%47	%41	%12

Kaynak: Eurobarometer, The Role and Impact of Local and Regional Authorities within the European Union, Special Eurobarometer 307, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf, 20.05.2010,s.9.

Avrupa vatandaşlarının 1/3'i yani %34'ü kendi ülke yönetimlerine güvenmektedirler. Vatandaşların yarısı yerel ve bölgesel otoritelere güvenirken, Avrupa düzeyine olan güven % 47 oranındadır. Diğer bir deyişle yerel ve bölgesel otoritelere karşı duyulan güven Avrupa düzeyindeki otoritelere olandan daha yüksektir.

Araştırma kapsamında görüşme yapılan Avrupa vatandaşlarına yöneltilen üçüncü soru yerel ve bölgesel otoritelerin AB politikalarına karar verilirken yeteri kadar dikkate alınıp alınmadığıdır.

Tablo 5: Yerel ve Bölgesel Otoritelerin AB Politikalarına Katılımı



Kaynak: The Role and Impact of Local and Regional Authorities within the European Union, Special Eurobarometer 307, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf, 20.05.2010,s.12.

“10 Avrupa vatandaşından 2’si yani %19’u yerel ve bölgesel otoritelerin Avrupa politika yapma sürecinde yeteri kadar dikkate alındığını ifade etmişlerdir. Avrupalıların %59’u yerel ve bölgesel düzeydeki kamu otoritelerinin AB karar alma mekanizmalarında yeteri kadar dikkate alınmadığını düşünmektedir. Bununla birlikte araştırma aynı zamanda AB’deki karar alma mekanizmalarındaki yerel ve bölgesel

otoritelerin rollerini bilmediklerini ortaya koymaktadır. Araştırma kapsamında sorulara yanıt veren Avrupa vatandaşlarının %22'si karar verme politikalarında yerel ve bölgesel otoritelerin rollerini bilmediklerini ifade etmişlerdir.”²¹⁹

Sonuçları ifade edilmeye çalışılan araştırma göstermektedir ki Avrupa vatandaşları için yerel ve bölgesel otoritelerin güvenilirliği son derece önem taşımaktadır. Ancak ortaya çıkan diğer bir sonuç ise yerel ve bölgesel otoritelerin Avrupa Birliği politikalarının karar alma mekanizmalarında yerel ve bölgesel otoriterlin yeterince dikkate alınmadığı Avrupa vatandaşları tarafından vurgulanmıştır.

Küresel düzeyde aktör olma hedefi ile ilerleyen Avrupa Birliği politikalarını daha etkili uygulayabilmek, politika sonuçlarının verimliliğinin arttırabilmek, vatandaşları ile bağımlı kuvvetlendirerek meşruluğunu güçlendirebilmek için yerel ve bölgesel yönetimlerin aktif rol oynamasına ihtiyaç duyulmaktadır. Vatandaşlar tarafından benimsenmeyen hiçbir politikanın istenen sonucu elde edemeyeceği kabul edilirse, Avrupa vatandaşlarının hazırlanmasında, uygulanmasında etkin olmadığı politikaların da verimliliği beklenemez. Dolayısıyla küresel aktör olma hedefine sahip olan Avrupa Birliği yerel ve bölgesel yönetimleri karar alma mekanizmalarına dâhil ederek vatandaşlarla arasındaki iletişimi güçlendirme fırsatını elde edecektir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin katılımı teşvik eden, yerelde ve bölgede yer alan kamu, özel sektör ve sivil toplum aktörleri ile işbirliği gerçekleştirilmesi, diğer bir deyişle yönetim yaklaşımı ile vatandaşların katılımının sağlandığı yerel ve bölgesel yönetimler ile AB karar mekanizmasına dâhil olan Bölgeler Komitesi daha etkin rol oynayabilecektir.

Kısaca ifade edilecek olunursa; Avrupa bütünleşmesinin istenilen hedefler doğrultusunda gerçekleşmesi yönetim yaklaşımı bağlamında yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Birliği içerisindeki etkinliğinin arttırılması ile mümkün olacaktır.

²¹⁹ Eurobarometer, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf, 20.05.2010,s. 18.

3.4 Yerindenlik (Subsidiarite) İlkesi

Avrupa Birliği'nin benimsediği, antlaşmalarında yer verdiği, politikaların uygulanmasında öncelikli ilkeler arasında yer alan *subsidiarity* kavramı Türkçe'de yerindenlik, yerellik, ikincillik gibi farklı kavramlarla karşılık bulmuştur. Ancak AB tarafından kullanılan *subsidiarity* kavramı “hizmetin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesi” anlamına gelmesi itibariyle *yerindenlik* ifadesi kullanılacaktır.

Maastricht Antlaşması'nda yerel ve bölgesel yönetimlerin Birlik karar alma mekanizmasına dâhil edilmesinin yanında yerelleşme adına atılan ikinci önemli adım ise yerindenlik (*subsidiarite*) ilkesinin kabul edilmesidir. Hizmette halka yakınlık anlamına gelen yerindenlik ilkesi Avrupa Birliği politikalarının uygulanması için vazgeçilmez bir ilkedir.

Yerindenlik kavramı,

- En küçük, en alt veya en az merkezileşmiş yetkili birim ile ilgili olması gereken meselelere değinen düşüncedir;
- Yönetim, politika ve uluslararası ilişkiler alanlarında uygulanan anahtar prensiplerden bir tanesidir.²²⁰

Avrupa Birliği düzeyinde yerindenlik ilkesi, “kararların vatandaşa mümkün olduğunca yakın alındığını garanti edebilmek için tasarlanmıştır. Eylemin Birlik tarafından gerçekleştirilmesi ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde yapılacak olandan daha etkili olmadığı sürece Birliğin eylemde bulunmayacağını ifade eden ilkedir.”²²¹

Avrupa Birliği Antlaşmaları kapsamında yerindenlik ilkesi ele alınacak olunursa; Maastricht Antlaşması'nın 5. Maddesinde yerindenlik, AB ilkelerinden biri olarak; özellikle de AB faaliyetlerini düzenleyen ilkelerden biri olarak ifade edilmiştir. Yerindenlik ilkesi antlaşmada şu şekilde yer almıştır: “Topluluk, kendi yetki alanında yer almayan alanlarda subsidiarite ilkesine dayanarak önerilen eylemin hedefleri üye devletler tarafından boyutları ya da sonuçları bakımından

²²⁰ Assembly of European Regions, **Subsidiarity Principle**, <http://www.aer.eu/main-issues/subsidiarity.html>, 18.04.2010.

²²¹ Europa Glossary, **Subsidiarity**, http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm, 18.04.2010.

yerine getirilemeyecekse, Topluluk düzeyinde gerçekleştirilmesi daha iyi olacaktır.”²²²

Maastricht Antlaşması'nın onaylanmasından sonra 16 Ekim 1992 tarihinde Birmingham Avrupa Konseyi, AB'ni vatandaşları ile yakınlaştırma amacını teyit etti, yerindenlik ilkesinin uygulanması için bazı yönergeler talep etti. 11-12 Aralık 1992 Edinburgh Avrupa Konseyi, yerindenlik ilkesinin uygulanması için öneriler ve Birliğin karar alma sürecinin şeffaflığını ve açıklığını arttırmak için önlemler konusunda anlaşmaya vardı. Yerindenlik ilkesinin uygulanması için gerekli kuralları içeren deklarasyon yayımlandı. Edinburgh Avrupa Konseyi'nde yerindenlik ilkesi ve uygulanmasının kurallarını içeren deklarasyon, Amsterdam Antlaşması'na ek protokol olarak kabul edilmiştir.²²³ Avrupa Konseyi'nde belirlenen bu ilkeler şunlardır:

- Konu olan hizmet, ulusal devletin yeterli ölçüde üstesinden gelemeyeceği ulusal sınırlar ötesi nitelik taşımalı
- Ulusal devletlerin hizmet üstlenmesi veya hizmetin yapılması konusundaki aksaklıklar(AB'nin eyleme geçmemesi)
- AB antlaşmaları gerekleri ile çatışıyor olmalı ya da üye devletlerin çıkarlarına zarar vermeli
- AB düzeyinde hizmetin yapılması, eylemin boyutları ve sonuçları bakımından, ulusal devlet düzeyindeki uygulamayla kıyaslandığında, açık yarar sağlıyor olmalıdır. Buna göre AB, bir hizmet alanında görev alması için gereklilik ve etkinlik ilkesinin bir arada gerçekleşmesi gerektiğini kabul etmektedir.²²⁴

Yerindenlik ilkesi AB için bütünleşme yolunda yetkilerini Brüksel'de toplamak yerine üye devletler, yerel ve bölgesel yönetimlerle paylaşma anlamına gelmektedir. Özellikle Ortak Pazar programının uygulamaya başlamasıyla birlikte AB'nin Brüksel'deki merkezindeki bürokratik yük artmıştır. Tüm AB politikalarının tek elden yürütülmesi AB kurumları için mümkün görünmezken, aynı zamanda AB karar alma mekanizmasındaki demokrasi açığı için de olumlu bir süreç

²²² Treaty of Maastricht, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>, 24.05.2010.

²²³ Treaty of Maastricht, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>, 24.05.2010.

²²⁴Köseçik, ss.13-14.

oluşturmayacaktı. Ayrıca yerel ve bölgesel yönetimlerden uzak, vatandaşları ile bağı olmayan bir AB etkinliğini koruyamayabilirdi. Dolayısıyla AB yetkilerini ulusal, yerel ve bölgesel yönetimlerle paylaşmayı tercih ederek yerindenlik ilkesini Birlik politikalarının yürütülmesinde en önemli ilkelerden biri olarak benimsedi.

Yerindenlik, üye devletler ile AB sorumlulukları arasındaki sınırı tanımlamak için kullanılan rehber ilkedir. Yerindenlik ilkesine göre, eğer eylem alt düzey yönetim birimleri (ulusal, bölgesel, yerel) tarafından yeterince ve etkili şekilde yerine getirilemiyorsa, Birlik harekete geçebilir.²²⁵ Diğer bir ifadeyle, AB faaliyetleri ulusal, bölgesel ve yerel düzeylere devretmiştir. Ancak eğer eylemler söz konusu yönetim düzeyleri tarafından yeterli ve etkili şekilde yerine getirilemiyorsa Birlik eylemi gerçekleştirmek için harekete geçecektir. Bu bağlamda, Birlik politikalarının uygulanmasında yetkilerin desantralize edildiği, merkezileşmenin terk edilerek yerel ve bölgesel düzeye hitap edildiği fark edilmektedir.

Birliğin faaliyetleri sadece şu durumlarda gerekçelendirilmektedir:

- Ulusal ölçek tarafından yeterince düzenlenemeyen uluslar ötesi sorunlar
- Ulusal ölçek yalnız başına ve Topluluk eylemi olmaksızın Avrupa Topluluğu Antlaşması ile çatışır veya üye devletlerin çıkarlarına zarar verirse
- Ulusal düzey ile kıyaslandığında Topluluk düzeyindeki eylem açıkça fayda sağlıyorsa²²⁶

Maastricht Antlaşması'nın 5. Maddesi yerindenlik ve orantısallık ilkelerinin genel bir tanımını vermektedir. Orantısallık ilkesi yerindenlik ilkesi ile birlikte anılmaktadır. Orantısallık ilkesi, Birliğin yeterliğinin nasıl yürütmeli sorusunu açıklayan, rehberlik eden ilkedir. Bir ölçünün orantısallık ilkesiyle uyumlu olup olmadığını anlamak için şunların tespit edilmesi gerekmektedir:

- Hedefin başarısının amacı için kullanılan araçların uygun olup olmadığı
- Bu araçların hedefin başarılı olması için gerekli olanı aşp aşmadığı²²⁷

²²⁵ Subsidiarity Monitoring Network, **Subsidiarity Principle**, http://subsidiarity.cor.europa.eu/not_subsi/quoi_subsi/tabid/219/Default.aspx, 18.04.2010.

²²⁶ Subsidiarity Monitoring Network, http://subsidiarity.cor.europa.eu/not_subsi/quoi_subsi/tabid/219/Default.aspx, 18.04.2010.

Yerindenlik ilkesi, Birlik ve üye devletler arasında görev ve yetki paylaşımını belirleyen, bunu yanında vatandaşa olabildiğince yakın karar alınmasını sağlayan, üye devletlerin ulusal kimliklerinin güvence altına alan ve vatandaşların Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinin benimsenmesini hızlandıracak olan bir ilke olarak AB sistemi içinde yerini almıştır.²²⁸

3.5 Lizbon Antlaşması ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kapsamındaki Yenilikler

3.5.1 Lizbon Antlaşması'nda Avrupa Birliği Kurumlarındaki Yenilikler

Değişen ve gelişen dünyada ortaya çıkan küreselleşme, iklim, enerji, güvenlik, nüfus hareketlilikleri gibi konuların yanında AB vatandaşlarının menfaatlerinin değişen dünya koşullarına karşı korunması, AB'de demokrasinin güçlendirilmesi talebi ve AB kurum ve politikalarının da söz konusu koşullara uyum sağlaması gerekliliği AB'ni yeni bir düzenleme yapmaya zorunlu kılmıştır.

Lizbon Antlaşması Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından 13 Aralık 2007 tarihinde antlaşmaya ismini veren Portekiz'in başkenti Lizbon'da imzalanmıştır. Lizbon Antlaşması uzun ve inişli çıkışlı bir süreçten sonra 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Lizbon Antlaşması mevcut AB antlaşmalarını, yerini almadan değiştirmektedir. Avrupa Anayasası'nın ikinci bölümünü oluşturan Temel Haklar Şartı Antlaşma metninin dışında farklı bir metin olarak imzalanmış, Avrupa Anayasası'nda yer alan birçok konu özü itibari ile korunmuştur. Ancak anayasa, bayrak, milli marş gibi ortak sembolik unsurlar antlaşmada yer almamıştır.

Lizbon Antlaşması ile ulusal ve Avrupa Parlamentosu aracılığıyla vatandaşların sesinin daha çok duyurulduğu, AB kurumlarının yetkilerine açıklık getirecek, daha demokratik ve daha şeffaf bir AB hedeflenmektedir.

²²⁷ Subsidiarity Monitoring Network, **Proportionality Principle**, http://subsidiarity.cor.europa.eu/not_subsi/quoi_subsi/tabid/219/Default.aspx, 18.04.2010.

²²⁸ Ökmen, s.66.

Bilindiği gibi AB kurumlarının işleyişi ile ilgili en önemli eleştirilerden biri demokrasi açığının varlığıdır. Lizbon Antlaşması'nın hedeflerinde biri de Birlik içinde var olan demokrasi açığının giderilmesi, vatandaşların taleplerinin yanıt bulabildiği daha katılımcı bir AB yaratmaktır. Bu bağlamda, üyeleri AB vatandaşları tarafından doğrudan seçilen tek kurum olan Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri arttırılmıştır. Avrupa Parlamentosunun AB yasama sürecinde, bütçe üzerinde ve uluslararası antlaşmalardaki onayı üzerindeki yetkileri arttırılmıştır. Bu düzenlemeler Parlamentosunun Konsey ile eşit seviyede kurumlar olmaları yolunda atılan önemli adımlar olarak değerlendirilmektedir.²²⁹

Lizbon Antlaşması'nın AB'nin demokratikleşme, küresel dünyanın değişen düzenine uygun olarak AB kurumlarını düzenleme ve AB vatandaşlarının çıkarlarını koruma hedefleri son derece önemli yenilikler olarak ifade edilmektedir. Ancak tüm bu yeni düzenlemelerin yanında AB kurumsal yapısında iki yeni düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerden bir tanesi AB Başkanlığı, diğeri ise AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisidir. Ayrıca getirilen başka bir yenilik de herhangi bir üye devletin Birlik'ten ayrılma hakkının tanınmış olmasıdır.²³⁰

Lizbon Antlaşması Madde 9B'de, Başkanın AB Konseyi tarafından nitelikli çoğunluk ile bir kez ve yenilenebilir olmak üzere iki buçuk yıllığına seçileceği ifade edilmektedir.²³¹ Yine aynı maddede AB Konseyi Başkanı'nın ulusal görev yürütemeyeceği belirtilerek görevleri de ifade edilmektedir:

- a) Başkanlık eder ve işleri yürütür
- b) Komisyon Başkanı ile işbirliğinde ve Genel İşler Konseyi çalışmaları temelinde AB Konseyi çalışmalarının hazırlığını ve yürütülmesini sağlar
- c) AB Konseyi içinde uzlaşmanın ve fikir birliğinin kolaylaştırılması için uğraş verir

²²⁹ "AB'nin Taslak Anayasası Yerine Gececek Lizbon Sözleşmesi", <http://www.turkhukusitesi.com/showthread.php?t=27187>, 27.05.2010.

²³⁰ Treaty of Lisbon, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306, 27.05.2010.

²³¹ Treaty of Lisbon, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306, 27.05.2010.

- d) AB Konseyi'nin her toplantısının ardından Avrupa Parlamentosu'na bir rapor sunar²³²

Madde 9E ise Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ile ilgili bilgileri içermektedir. Antlaşmada Yüksek Temsilcinin AB Konseyi'nin Komisyon ile anlaşarak nitelikli çoğunluk ile atanacağı ve aynı şekilde görevine son verileceği belirtilmiştir. Madde 9E'de belirtildiğine göre, Yüksek Temsilci Birlik'in ortak ve dış güvenlik politikasını yürütmektedir.²³³

3.5.2 Lizbon Antlaşması'nda Yerel ve Bölgesel Yönetimler Alanındaki Yenilikler

Lizbon Antlaşması Madde 3B, Maastricht Antlaşması'nın 5. maddesinin yerine geçmektedir. Madde 3B, Birliğin yetkilerinin sınırlarının yerindenlik ve orantısallık ilkelerine göre, diğer bir deyişle yetki devri ilkesine göre belirlendiği ifade edilmektedir.²³⁴ Yetki devri ilkesine göre Birlik yalnızca, Antlaşmalarda belirlenen hedeflere ulaşmak için kendisine üye devletler tarafından tanınan yetkiler doğrultusunda faaliyet gösterebileceği kastedilmektedir. Yerindenlik ilkesine göre Birlik kendi yetkilerine girmeyen alanlarda, söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından, merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde tatminkâr şekilde yerine getirilemiyorsa, ölçeği veya etkileri nedeniyle Birlik tarafından daha iyi başarılabilecekse Birlik harekete geçer. Birlik'in yetki devrinin sınırlarından biri olan orantısallık ilkesine göre, Birliğin faaliyetlerinin içeriği ve şekli antlaşmaların hedeflerine ulaşmak için gerekli olanı aşmamalıdır.

Antlaşma maddelerinde de ifade edildiği gibi AB faaliyet alanlarının belirlenmesinde yerindenlik ve orantısallık ilkeleri esas alınmaktadır. Böylece hizmetlerin vatandaşa en yakın yönetim düzeyi tarafından yerine getirilmesi hedeflenmektedir. Eğer söz konusu eylem, vatandaşa en yakın düzey tarafından etkin ve verimli şekilde yerine getirilemezse AB, antlaşmalar aracılığıyla üye devletlerin

²³² Treaty of Lisbon, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306, 27.05.2010.

²³³ Treaty of Lisbon, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306, 27.05.2010.

²³⁴ Treaty of Lisbon, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306, 27.05.2010.

kendisine verdiği yetkiler dâhilinde söz konusu faaliyeti yerine getirmek için harekete geçer. Politika uygulamalarının, Birlik kurumları tarafından ölçek ya da etkileri açısından daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlar dışında merkezi, bölgesel ya da yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi beklenmektedir. Bu noktada, yerel ve bölgesel yönetimler de en az merkezi yönetimler kadar önem arz etmektedir. İfade edildiği üzere, hizmetlerin vatandaşa en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi ifadesiyle yerel ve bölgesel yönetimlerin önemi vurgulanmaktadır.

Madde 8A ise Birliğin işleyişinin temsili demokrasi üzerine kurulu olduğunu, her vatandaşın Birlik'in demokratik hayatına katılma hakkının olduğu vurgulanarak, kararların mümkün olduğunca açık ve vatandaşa yakın olarak alınması gerekliliği tekrarlanmıştır.²³⁵

Madde 3B'de ifade edildiği gibi Madde 8A'da da hizmetlerin mümkün olduğunca vatandaşa yakın yönetim düzeyleri tarafından yerine getirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda vatandaşların yönetime katılımı desteklenmiş, katılımcı demokrasi talebi antlaşma maddelerinde yer bulmuştur. Avrupa bütünleşmesinin yönetim bağlamında, vatandaşın katılımı olmadan gerçekleşmeyeceği iddiaları üzerine AB kurumlarındaki demokrasi açığı vatandaşın katılımının teşvik edilmesini, yönetişimin AB'nin hedeflerinden biri olması sonucunu doğurmaktadır. Bu hedef kapsamında Madde 8B'de en az bir milyon vatandaşın yasal bir eylemin gerekliliğini bildirmesi üzerine Komisyon'u yetkileri çerçevesinde uygun bir öneri sunmaya davet etme inisiyatifine sahiptirler.²³⁶

Madde 8B ile de dikkat çekildiği üzere, AB kurumlarının yönetişim kavramını esas aldıkları görülmektedir. Yönetişim olgusu, yönetimin tek bir merkezden değil, katılımcılar aracılığıyla, diğer bir deyişle kamu otoriteleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile işbirliği içerisinde gerçekleştiği bir sistemdir. Dolayısıyla alınan kararlarda, uygulanan politikalarda istişare, işbirliği, katılım esastır. Madde 8B'de ise bu gereklilik açık bir şekilde ifade edilmektedir. AB kurumlarının, vatandaşlara ve temsilci kuruluşlara Birliğin faaliyet alanlarında görüşlerini paylaşma imkânı tanıyacağı belirtilmiştir. Ayrıca AB kurumlarının

²³⁵ Treaty of Lisbon, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306, 27.05.2010.

²³⁶ Treaty of Lisbon, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306, 27.05.2010.

temsilci kuruluşlar ve sivil toplum ile açık, şeffaf ve düzenli diyalog içinde olacağı Lizbon Antlaşması'nda yer almıştır. Birlik faaliyetlerinin uyumlu ve şeffaf yürütülmesi için ise Avrupa Komisyonu sorumlu olarak belirlenmiştir.²³⁷ Bunlara ek olarak, AB vatandaşlarının uygun ve gerekli görmeleri ve bir milyon vatandaş sayısına ulaştıkları takdirde Komisyon'dan öneri hazırlamasını talep edebileceklerdir. Böylece AB kurumları için yapılan elitist eleştirisi artık önemini yitirirken AB politikasının esaslarından biri olarak vurgulanan yönetim vücut bularak fiili olarak hayata geçirilebilecektir.

Bölgeler Komitesi daha önceki AB antlaşmalarında olduğu gibi danışma organı statüsünü korumuştur. Bölgeler Komitesi'nin sadece danışma organı olması, AB kurumları arasında adının anılmaması Komite'nin AB karar alma mekanizmasında etkisiz olduğu, bu durumun da yerel ve bölgesel otoritelerin birlik içinde yeterince temsil edilemediği yönünde eleştirilere sebebiyet vermektedir. Nitekim Lizbon Antlaşması ile Bölgeler Komitesi'nin konumu değişmemekle birlikte oldukça güçlenmiştir.

Lizbon Antlaşması Bölgeler Komitesi ile diğer AB kurumları arasındaki ilişkileri de geliştirmiştir. Komite, AB yasalarının yapımının her aşamasında, özellikle de yerel ve bölgesel yönetimleri etkileyen yasaları hazırlama, yasa değişikliği süreçlerinde, öncesine göre daha büyük mevcudiyet kazanmıştır. AB yasalarına karar veren Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi bölgesel etkisi olacak bir alan ile ilgili yasa yaparken Bölgeler Komitesi ile görüşme yapmak zorunda kalacaklardır. Komite'nin görüşleri enerji ve iklim değişimi gibi birçok alanı kapsamaktadır. Sosyal, kamu ve altyapı hizmetleri ve bunların yerel ve bölgesel otoriteler için önemi 'Kamu Yararı Hizmetleri' adına düzenlenen Antlaşmaya ek bir protokolle düzenlenmiştir.²³⁸ Ekonomik, sosyal ve bölgesel uyum, trans-Avrupa ağları, ulaşım, telekomünikasyon ve enerji, kamu sağlığı, eğitim ve gençlik, kültür, istihdam, sosyal politika, çevre, mesleki eğitim ve iklim değişimi alanlarındaki yasaların hazırlanması aşamasında Bölgeler Komitesi'ne danışılması

²³⁷ Treaty of Lisbon, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306, 27.05.2010.

²³⁸ European Commission Committee of the Regions, "Key dates in the history of Committee of Regions, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s.3.

zorunludur.²³⁹ Ayrıca Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon diğer herhangi bir alan ile ilgili Bölgeler Komitesi'ne danışabilir, görüş almayı talep edebilir. Bunun yanında Bölgeler Komitesi de kendi çalışma alanı ile ilgili olduğuna kanaat getirdiği durumlarda inisiyatifine dayanarak da görüş bildirebilir.

Lizbon Antlaşması'nın Bölgeler Komitesi açısından getirdiği yeniliklerden bir tanesi Komisyon ile daha dinamik ilişkilerin ortaya çıkmasıdır. Yeni süreç içerisinde Komisyon yeni bir yasa önerisi sunmadan önce Komite inisiyatifi ele alan, önleyici tedbirler alan, Komisyon ile yerel ve bölgesel otoriteler arasında aracı rolü üstlenecek bir yapıda yer alacaktır.²⁴⁰

Komisyon resmi yasama önerisi hazırladığında Komite'nin görüşü, yasa önerisinin yerindenlik ilkesi ile uygunluğunun belirlenmesine daha ağırlıklı olarak vurgu yapacaktır.²⁴¹ Bölgeler Komitesi, yasa önerisi ile ilgili yerel ve bölgesel otoritelerden gelen talep, eleştiri ve yorumları yasama taslağına sunacağı görüş için değerlendirecektir.

Bölgeler Komitesi ve Avrupa Parlamentosu AB kurumları arasında demokrasinin yerleştirilebilmesi için önemli rol üstlenmektedirler. Her iki kurumun da üyelerinin vatandaş tarafından seçilmesi sebebiyle AB vatandaşlarının AB kurumlarında temsil edilebildiği, dolayısıyla demokrasi açığının giderilmesi için önemli kilit noktalarıdır. Ancak Lizbon Antlaşması'na kadar Avrupa Parlamentosu ile Bölgeler Komitesi arasında sıkı bir ilişki söz konusu değildi. Lizbon Antlaşması iki kurum arasında daha yakın bir ilişki tanımlamaktadır. Bu durum, "AB'ne daha geniş kamu bağı ve demokratik karakterine güvenilirlik olanağı sağlamaktadır."²⁴²

Lizbon Antlaşması ile oluşan en büyük değişim, daha önce sadece Konsey ve Komisyonun yaptığı gibi artık Parlamento da Komisyon ve Konsey'e ek olarak herhangi bir politika alanındaki teklifte Bölgeler Komitesi'ne danışmaya

²³⁹ "European Commission Committee of the Regions, " Key dates in the history of Committee of Regions, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s.3

²⁴⁰ European Commission Committee of the Regions, "Key dates in the history of Committee of Regions, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s.4.

²⁴¹ European Commission Committee of the Regions, "Key dates in the history of Committee of Regions, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s.4.

²⁴² European Commission Committee of the Regions, "Key dates in the history of Committee of Regions, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s.5.

zorunludur.²⁴³ Ulusal parlamentoların yerindenlik ilkesinin uygulanması ile ilgili eleştirileri arttırmaları üzerine Bölgeler Komitesi, Avrupa Parlamentosu ile eleştirileri görüşür; Parlamento ise söz konusu sorunların hallolacağını garanti edecektir.

Lizbon Antlaşması Bölgeler Komitesi açısından önemli bir yenilik daha getirmiştir. Bölgeler Komitesi AB kurumlarında, politika oluşturma veya yasa yapma gibi önemli süreçlerde yerel ve bölgesel bakış açılarının yeterince ifade edilemediğine kanaat getirdiği takdirde veya AB kurumları danışma ile ilgili Komite haklarına saygı duymazsa Bölgeler Komitesi Adalet Divanı'na dava açma hakkına sahip olacaktır.²⁴⁴ Böyle bir yasal hakka sahip olmak Bölgeler Komitesi'nin karar alma mekanizmasında daha etkili olacağını ve danışma sürecinin ön plana çıkacağını bir ifadesidir.

Lizbon Antlaşması Bölgeler Komitesi aracılığı ile gerçekleştirilen yeni düzenlemeler sayesinde yerel ve bölgesel otoritelere daha çok söz hakkı tanınmaktadır. Ancak Lizbon Antlaşması sadece yerel ve bölgesel otoriteleri değil ulusal parlamentoları da karar alma mekanizmasına dâhil etmektedir. “Ulusal parlamentoların görüşlerinin Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyona, önerilen AB yasının yerindenlik ilkesini hangi gerekçelerden dolayı ihlal ettiğini gerekçeleri ile iletmeleri için verilen sekiz haftalık süre erken uyarı mekanizmasının başlangıcıdır. Eğer ulusal parlamentoların 1/3’i önerinin yerindenlik ilkesi ile uyumlu olmadığını değerlendirirse, Komisyon önerisini tekrar gözden geçirir, ancak Komisyon yasa önerisinin gerektirdiği sürece devam da edebilir. Bu durumda Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu önerinin yerindenlik ilkesi ile uyumlu olmadığına karar verebilir ve öneriyi rafa kaldırır.”²⁴⁵ Dolayısıyla erken uyarı mekanizması ile üye devletlerin ulusal parlamentoları yasa önerilerini inceler, yerindenlik ilkesini ihlal ettiğine dair bir yargı oluşması sonucunda AB yasa hazırlama süreci sekteye uğrayabilir. Diğer bir deyişle ulusal parlamentolar AB karar

²⁴³ European Commission Committee of the Regions, “Key dates in the history of Committee of Regions, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010, s.5.

²⁴⁴ European Commission Committee of the Regions, “Key dates in the history of Committee of Regions, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010,s.7.

²⁴⁵ European Commission Committee of the Regions, “Key dates in the history of Committee of Regions, <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>, 18.04.2010,s.6.

alma mekanizmasında erken uyarı mekanizması ile etkin rol üstlenebilirler. İfade edildiği gibi Lizbon Antlaşması ulusal parlamentolarla AB kurumları arasında da etkin bir ilişki yaratmış, ulusal parlamentolara da bir söz hakkı tanımıştır.

Lizbon Antlaşması kapsamında yerindenlik ve orantısallık ilkelerinin uygulanmasına dair bir protokol yer almaktadır. Bu protokolle Madde1, her kurumun Lizbon Antlaşması Madde 3B’de belirtildiği gibi yerindenlik ve orantısallık ilkelerine daimi olarak itibar edileceğini belirtirken; Madde 2 Komisyon’un yasa önerisi hazırlama aşamasında geniş çaplı istişareler yürütmesini, gerekli olduğunda yerel ve bölgesel boyutun da dikkate alınması gerekliliğini ifade etmektedir.²⁴⁶ Madde 1’de Maastricht Antlaşması ile kabul edilen yerindenlik ilkesinin Lizbon Antlaşması ile önemini arttırarak sürdürdüğü görülmektedir. Politikaların vatandaşa olabildiğince yakın uygulanması Avrupa bütünleşmesi için adeta vazgeçilmez ilkelerden biri haline gelmiştir. Madde 2 ise Komisyon’un hazırladığı yasa önerisinde yerel ve bölgesel boyutu da dikkate alması, istişare yürütmesi, Birlik politikalarında vatandaşa yakınlığı ile önem kazanan yerel ve bölgesel yönetimlerin etkinliği olacağının göstergesi olarak kabul edilebilir.

Madde 5’te taslak yasama kararlarının hedeflerle orantılı olmasının yanı sıra, Birliğe, yerel ve bölgesel yönetimlere, vatandaşlara düşen mali veya idari yük ihtiyacının dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.²⁴⁷ Taslak yasama kararlarından doğabilecek idari ve mali yük kriterlerinin yerel ve bölgesel düzeyde de dikkate alınması, yerindenlik ilkesi açısından önemlidir.

Madde 6’da ulusal parlamentoların taslak yasama kararının yerindenlik ilkesine uygunluğunu inceleyip, yerindenlik ilkesinin ihlaline dair bir kanaatin oluşması durumunda gerekçelerini Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Başkanlarına bildirmesi gerektiği belirtilmektedir.

Madde 9a, Komisyon’un her yıl AB Konseyi’ne, Avrupa Parlamentosuna, ulusal parlamentolara Madde 3B ‘nin uygulanması hakkında rapor sunması talep edilmektedir. Ayrıca yine aynı maddede Komisyon’un sunduğu raporun ekonomik ve Sosyal Uyum Komitesi ile Bölgeler Komitesi’ne de sunulacağı vurgulanmaktadır.

²⁴⁶ Treaty of Lisbon, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306, 27.05.2010.

²⁴⁷ Treaty of Lisbon, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306, 27.05.2010.

Bu husus da AB Kurumu olmamasına rağmen B6lgeler Komitesi'nin de yerindenlik ilkesinin uygulanması ile ilgili rapordan haberdar edilmesi yetersiz olmakla birlikte olumlu bir adım olarak değerlendirebilir.

Küresel dünyada yaşanan değişimlere karşı uygun düzenlemeleri yaparak vatandaşlarının çıkarlarını korumak, küresel aktör olma hedefi yolunda atılacak adımları belirleme, AB kurumlarında var olan demokrasi açığına giderme ve genişlemeler sonucu ortaya çıkan aksaklıkları gidermek amacıyla Lizbon Antlaşması kabul edilmiştir. Ancak AB'ye aday ülkelerin varlığı genişleme sürecinin devam edeceğinin göstergesi olarak kabul edilebilir. AB'ye aday ülkelerden bir tanesi de Türkiye'dir.

Türkiye AB adaylığı dolayısıyla yasalarını AB Müktesebatına uyumlu hale getirmek için çalışmalarını sürdürmektedir. Bu süreçte yapılması gerekli köklü değişikliklerden bazıları merkezi otoritenin yerel yönetimler ile işbirliği sağlanarak esnek hale getirilmesi, yönetim kavramının benimsenmesi, yerel yönetimlerin önceliklendirilmesidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKALARI VE YÖNETİŞİM

4.1 Türkiye’de Bölge

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 123. maddesine göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olarak ifade edilerek, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmektedir. 126. maddenin son fıkrasında kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan ve görev ve yetkileri kanunla düzenlenecek olan merkezi idare teşkilatının hükmü ile bölge yönetimlerine atıfta bulunmaktadır. “Bu tür bölgesel örgütlenmede temel amacın yalnızca kamu hizmetlerinde verimlilik ve uyum sağlamak olduğu vurgulanmıştır.”²⁴⁸127. madde ise mahalli idarelerin il, belediye ve köylerden meydana geldiğini ifade etmektedir.

06–21 Haziran 1941 tarihleri arasında toplanan Birinci Coğrafya Kongresi, o günün şartlarına bağlı olarak Türkiye’yi 7 büyük coğrafi bölgeye ayırmıştır. 2000’li yıllara gelindiğinde, Türkiye yeni bir bölge kavramı ile tanışmıştır. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) bölgelerin belirlenmesi ve ülke genelinde ya da bölgesel ölçekte yapılacak planlamaların bu bölgelere göre yapılması, Avrupa Birliği’ne tam üye olabilmek için gerçekleştirilmesi gereken bir kriter olarak ortaya çıkmıştır. 22 Eylül 2002 tarih ve 24884 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Bakanlar Kurulu kararına göre Türkiye İBBS bölgelerine ayrılmıştır.²⁴⁹

Bu sınıflandırma da Düzey 3 kapsamındaki İstatiki bölge birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il İstatistiki Bölge Birimini tanımlamakta, Düzey 2 İstatistiki Bölge Birimi Düzey 3 kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 26 adettir. Düzey 1 İstatistiki Bölge Birimi ise Düzey 2 İstatistiki Bölge Biriminin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 12 adettir.²⁵⁰

²⁴⁸ Mengi ve Algan, s.252.

²⁴⁹ Taş, s.187.

²⁵⁰ Mürteza Hasanoğlu, Ziya Aliyev, “Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 60, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der60m5.pdf> , 25.11.2008,s. 86.

4.2 Türkiye’de Bölgesel Dengesizlikler

Türkiye topografya ve iklim koşullarına göre Akdeniz, Doğu Anadolu, Ege, Güneydoğu Anadolu, İç Anadolu, Karadeniz, Marmara olmak üzere yedi coğrafi bölgeye ayrılmıştır. Her ülkede olduğu gibi Türkiye’de de bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları mevcuttur. Bölgeler arasında var olan sosyo-ekonomik farklılıklar coğrafi yapı ve iklim özellikleri, iç ve dış pazarlara uzaklık, kırsal yerleşim birimlerinin çokluğu, eğitim seviyesinin düşüklüğü, bölgeler arası göç, yatırım ve hizmet eksikliği, özel sektörün kamu yatırımlarının yarattığı ortamdaki yararlanamaması, işsizlik, altyapı yetersizliği ve kaçak yapılaşma, sanayi kuruluşlarının coğrafi dağılımı, siyasal ve idari tasarruflar gibi pek çok çeşitli sebepten kaynaklanmaktadır.²⁵¹

Türkiye’nin batısı diye adlandırılan Ege, Marmara ve Akdeniz Bölgeleri görece gelişmiş durumda iken, Türkiye’nin doğusunu oluşturan Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ve Karadeniz Bölgesi’nin dağlık kesimleri istihdam, sosyo-ekonomik ve refah açısından Türkiye ortalamasının altında yer almaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı’nın 2003 yılında yapmış olduğu “İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması” nda Türkiye’de coğrafi bölgeler arasında ortaya çıkan dengesizlikler ve sebepleri ele alınmıştır.²⁵²

Türkiye coğrafi bölgeleri arasında yapılan gelişmişlik sıralamasında toplam 11 ilden oluşan Marmara Bölgesi, ülke genelinde yer alan 7 bölge içerisinde ilk sırada yer almaktadır. Bölgenin sosyo-ekonomik gelişmişliğinin temel belirleyeni, geleneksel olarak ülkenin en önemli kutbu olan İstanbul’un, mevcut durumda da bu özelliğini sürdürmesidir. Ülkenin katma değer oluşumunu biçimleyen sanayi ve ticari faaliyetlerin İstanbul’da yoğunlaşması; hem ilin, hem de bölgenin hızlı bir gelişme temposu izlemesinin temel nedenidir. Sanayi ve ticari faaliyetler İstanbul’dan zamanla tüm bölgeye yayılarak, Marmara’yı, ülkenin en dinamik gelişme odağı ve çekim bölgesi yapmıştır. Bölge içinde, İstanbul ile diğer iller arasında farklılıklar

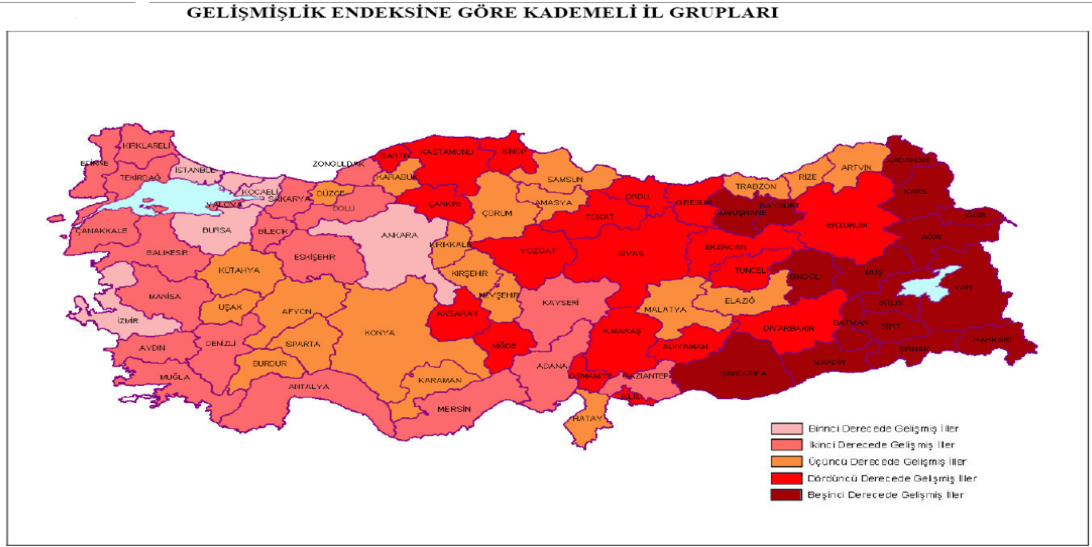
²⁵¹ Demiral, s.154.

²⁵² Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, “İllerin ve Bölgelerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Araştırması(2003)”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>, 02.06.2010, ss. 74- 76.

olsa da, bir bütün olarak Marmara, homojenleşme eğilimi göstermektedir. Marmara Bölgesini, 8 ilden oluşan Ege Bölgesi izlemektedir. Marmara'dan sonra ülkenin en gelişmiş bölgesi olan Ege Bölgesi'nde de, Marmara'da gözlenen mekansal gelişme eğilimleri yaşanmaktadır. Gelişme faaliyetleri, bölgenin doğal gelişme merkezi olan İzmir'den, zamanla tüm bölgeye yayılmaya başlamıştır. Ana iktisadi faaliyetler; zengin tarımsal potansiyellere dayalı tarım, tarıma dayalı sanayiler ve özellikle 1980'li yıllar sonrasında gelişen turizmdir. Başlangıçta tarıma dayalı olarak gelişen sınai faaliyetler, zamanla çeşitlilik göstermeye başlamıştır. Bölge; sektörel olarak çeşitli, aynı zamanda mekansal olarak dengeli bir gelişme içerisinde. Üçüncü sırada 13 ilden oluşan İç Anadolu Bölgesi bulunmaktadır. İç Anadolu Bölgesi'nde başta tahıl üretimi olmak üzere, tarımsal faaliyetler önemli bir yere sahiptir. Bununla birlikte, hızlı bir gelişme sürecine giren Konya, Eskişehir ve Kayseri gibi yeni sanayi odaklarıyla, bölgede sanayi faaliyetleri de yaygınlaşmaya başlamıştır. Ayrıca, gelişen sanayi ile beraber, bölgenin ticaret merkezi konumundaki başkent Ankara, İç Anadolu Bölgesi'nin ekonomik ve sosyal tüm göstergelerini yükseltmektedir. Bölgesel sıralamada İç Anadolu Bölgesi'ni, dördüncü sırada yer alan ve 8 ilden oluşan Akdeniz Bölgesi izlemektedir. Akdeniz Bölgesi'nde; tarım, sanayi ve hizmetler sektörleri hızlı bir gelişme süreci içerisinde. Tarımda; sanayi bitkileri üretiminde uzmanlaşmış Çukurova ve tüm bölgede yaygınlaşmış seracılık faaliyetleri önemli bir yer tutmaktadır. Tarımsal sanayiler yanında, demir-çelik ve petro-kimya gibi ana sanayi dalları bölge ekonomisinde önemli bir yere sahiptir. Bölgede yer alan uluslararası limanlar ve serbest bölgeler, ticari faaliyetlerin gelişmesine önemli katkı sağlamıştır. Ayrıca, hızla gelişen turizm faaliyetleri, bölgenin iktisadi yapısını daha da çeşitlendirmiştir. Bölgede mekansal düzeyde tek bir kutba dayalı gelişme gözlenmemektedir. Bölgede yer alan illerin çoğu, başlı başına birer kutup niteliği taşımaya başlamışlardır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyini gösteren endeks değerleriyle ülke ortalamasının altında kalan bölgeler ise; Karadeniz, Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu'dur. Bunlardan, toplam 18 ilden oluşan Karadeniz Bölgesi, beşinci sırada yer almaktadır. Bölgeler içerisinde en çok ile sahip olan Karadeniz Bölgesi, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından ülke ortalamasına yakın, ancak altında yer almaktadır.

Var olan bu farklılıklar için birçok sebep bulunmaktadır. Bunların başlıcalarını, Türkiye'nin coğrafi büyüklüğü içinde arazi yapısı ve iklimin doğuya gidildikçe dezavantajlar yaratmasından kaynaklanan doğal etkenlerin yanı sıra ekonominin gelişme aşamasında olması ve 1980'li yıllardan itibaren içinde bulunulan dönüşüm süreci itibariyle bölgesel problemleri artırıcı nitelikte olması oluşturmaktadır.²⁵³

Harita 1: Gelişmişlik Endeksine Göre Kademeli İl Grupları



Kaynak: İllerin ve bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (2003), <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>, s.72.

Özellikle 1960 sonrası planlı dönemde, kamunun kaynak dağılımına doğrudan veya dolaylı yollarla yön vermeye çalışmasına rağmen, gelişme sürecine yön veren faktörler Batı'da yoğunlaşmasını sürdürmüştür. Kamu sektörünün yaratılan gelirin bölüşümü, diğer bir deyişle refahın paylaşımına yönelik müdahaleleri istenilen ölçüde bölgelerarası dengesizlikleri azaltamamıştır. Yoğun girişimlere rağmen, gelişmişlik farklılıklarının bu dönemde de sürmesinin başlıca nedenleri; coğrafi yapı, iç ve dış pazarlara uzaklık, kırsal yerleşim birimlerinin çokluğu ve dağınıklığı bulunmaktadır.²⁵⁴

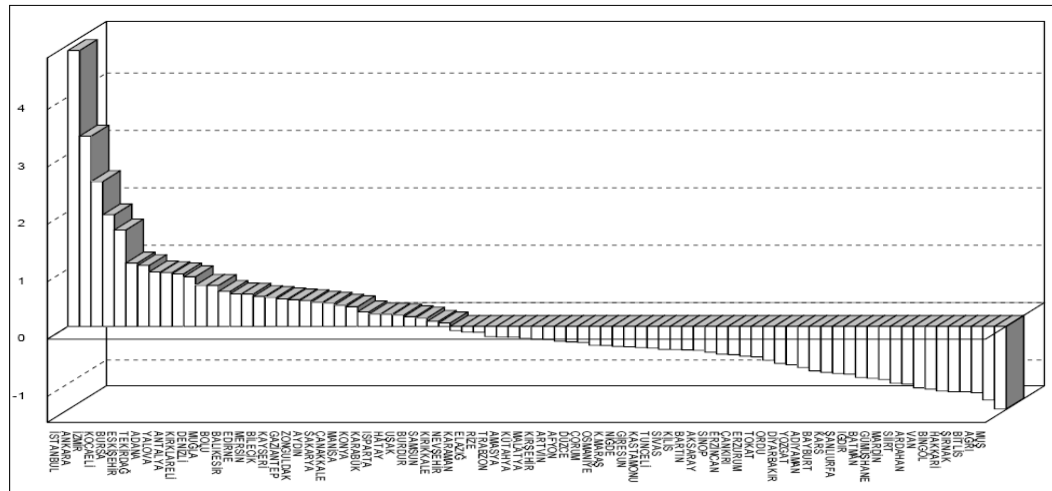
Gelişmişlik farklılıklarının yoğun olduğu tüm ülkeler gibi Türkiye'de de bölgeler arası gelişmişlik farklılığı, mekânsal kutuplaşma sonucu iki sorun kümesini

²⁵³ Gülhan Bilen, "Türkiye'de Yeni Bölgesel Politikaların Oluşumu", http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_4_bilen.pdf, 03.12.2008, s.264.

²⁵⁴ DPT(2003), <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>, 02.06.2010 s.12.

meydana getirmektedir. Biri gelişmiş bölgelerde aşırı derecede büyümeden kaynaklanan metropol sorunları, diğeri ise az gelişmiş bölge sorunlarıdır.²⁵⁵ Bu iki kümelenme gelişmişlik farklılıklarının inhem sonucu hem de bölgeler arasındaki farklılıkların derinleşmesinin sebebidir. Aslında hem gelişmiş hem de geri kalmış bölgelerdeki sorunların temel sebebi göçtür. Geri kalmış bölgeden giden göç, bölgeyi daha da yalnızlaşmış hale getirmekte, pazar daralmakta, yatırımlar sonuçsuz kalmakta, işgücü ve sermaye kaybolmaktadır. Diğer tarafta ise göç alan gelişmiş bölge, yoğun nüfusun getirdiği sorunlarla birbirinden farklı birçok alanda yüz yüze gelmektedir. Yoğun nüfusun istihdamı, yerleşmede yetersizlikler, kirlilikler vs. gibi kent hayatının maliyetini artıran sorunlar gündeme gelmektedir .

Tablo 6: İllerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Endeksi



Kaynak: İllerin ve bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (2003), <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>,s.54.

Sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıklarından kaynaklanan yoğun göçler büyük bir nüfus baskısı oluşturarak ülke genelinde tüm mekansal birimleri etkileyen yerleşme sorunlarına neden olmaktadır. Ülke ölçeğinde yaygınlaşan yerleşme sorunları ise zamanla nitelik değiştirerek iktisadi, toplumsal ve siyasal yapılara da nüfuz etmekte ve derinleşmektedir. Göç dalgalarıyla büyüyen kentlerde beliren; eğitim ve sağlık hizmetleri yetersizlikleri ile arsa ve konut ihtiyacı, su, enerji, altyapı

²⁵⁵DPT(2003), <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>, 02.06.2010 , s.13.

ve genel olarak belediye hizmetlerinin yetersizliği, trafik sıkışıklığı, kalabalık, gürültü ve çevre kirliliği gibi büyük kent sorunları, kamu yatırım ihtiyacını da artırarak, kamu maliyesine ek bir yük getirmektedir. Böylece bölgeler arası sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıkları, sadece geri kalmış bölgeler açısından değil, gelişmiş bölgeler açısından da düzeltilmesi gereken bir sorun olmaktadır.

Bir yönüyle iş gücü ve sermaye transferi olarak da nitelendirebileceğimiz göç olgusu, göç veren bölgede pazarın daralmasına, mevcut yatırımların atıl kalmasına ve yine bu bölgelerde becerili iş gücü ve sermaye gibi gelişmeyi sürükleyici dinamik üretim faktörlerinin yitirilmesine neden olarak geri kalmışlığı pekiştirmektedir. Diğer yandan, gelişmiş bölgeler üzerinde meydana getirdiği büyük bir nüfus baskısıyla, kamu yatırım ihtiyacını artırmakta ve böylece kentleşme maliyetine ek bir yük getirmektedir. Sonuç itibariyle; hem gelişmiş, hem de geri kalmış bölgelerde yaşanan sorunların temel dinamiği olarak göç, ülke genelinde büyük bir yerleşme sorununu beslemektedir. Göçün temel nedeni ise, bölgeler arası sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıklarıdır. Diğer bir deyişle, toplumsal refah dağılımının dengesizliği sonucunda ortaya çıkan göç olgusu, aynı zamanda toplumsal refah dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir.²⁵⁶ Göç, bölgeler arasında yaşanabileceği gibi bölge içinde de mümkün olmaktadır. Aynı bölgede, kırsal alanlardan kentsel alanlara doğru yaşanan göçler, mevcut nüfusun gereksinimlerini karşılamakta güçlük çekerken, göçlerle kente gelen nüfusun ihtiyaçlarına yanıt verilmesi zorlaşmaktadır.²⁵⁷

4.3 Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları ve Yönetişim

Türkiye’de 1960’dan itibaren ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın hızlandırılması, uygulanan politikalar arasında uyum sağlanması, toplumsal ve kültürel dönüşümün uyumlu yönlendirilmesi ve ekonomiye rasyonel kamu müdahalesinin temini amacıyla kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanması fikri benimsenmiştir. 1961 Anayasası ile iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek için kalkınma planlarının hazırlanması hükme bağlanmıştır. Bu amaçlar doğrultusunda 30 Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Devlet Planlama Teşkilatının görevi

²⁵⁶DPT(2003), <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>, 02.06.2010, ss. 12-15.

²⁵⁷ Mengi ve Algan, s.257.

ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların ve hedeflerin tayininde ve ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerin koordinasyonunda hükümete yardımcı olmak ve danışmanlık yapmaktır. 1982 Anayasası da planlı kalkınmayı ve planların devlet tarafından hazırlanmasını hükme bağlamıştır.²⁵⁸

Beşer yıllık dönemler itibariyle hazırlanan kalkınma planları, yıllık programlarla uygulamaya geçirilmektedir. Yıllık programlar, kalkınma planlarında benimsenen hedef ve politikalarla tutarlı olarak, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından ilgili kuruluşların da görüşleri alınarak hazırlanır, Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanır. Plan sistematığıne göre hazırlanan yıllık programlar, o yıl için ulaşılabacak hedefleri ve izlenecek politikaları belirler, kamu yatırımlarının sektörler ve kuruluşlar itibariyle tahsisini gösterir. Bütçe ve kamu kuruluşlarının iş programlarının, yıllık programın hedef ve politikaları ile tutarlı olması gerekmektedir.

“Türkiye’de uygulanan kalkınma planlarının temel niteliği, özel kesim için yönlendirici olmasıdır. Kalkınma planları, bölgesel gelişme politikalarının uygulamasına ilişkin olarak kamu kesimini görevlendirirken, özel kesimi çeşitli özendirme araçlarıyla azgelişmiş bölgelerdeki illerde yatırıma yönlendirmeye çalışmıştır. Planların, özel kesim için yönlendirici/özendirici olma niteliğinden dolayı, özel yatırımlar piyasa koşullarına göre gerçekleşmiştir. Nitekim belirli bölgelerde yoğunlaşma eğilimi gösteren özel sektör yatırımlarının mekânsal dağılımı da bunu doğrulamaktadır. Diğer yandan, kamu yatırımlarının mekânsal dağılımı; planlarda belirtilen ilkelere azami ölçüde uyulduğunu ve yer seçimi kararlarında sosyal fayda unsurlarının göz önünde bulundurulduğunu doğrulamaktadır.”²⁵⁹

²⁵⁸ TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, “1960 Sonrası Dönemde Planlama”, <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>, 02.06.2010.

²⁵⁹ DPT(2003), <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>, 02.06.2010, ss.14-15

Tablo 7: Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikalarındaki Değişim

	Bölgesel Gelişme Hedefleri	Politika Yöntemi	Politika Uygulayıcılar	Yönetişim
Birinci BYKP	Daha dengeli bir ekonomi oluşmasının sağlamak amacıyla bölge potansiyelini artırmak	Yurt ölçüsünde fırsat eşitliği ve bölgeler arası dengenin sağlanması	Esas aktör devlettir.	Yönetişim planda yer almamıştır.
İkinci BYKP	Mekansal sorunları ulusal ekonomik hedeflerle birleştirerek	Hizmet yatırımlarının, iktisadi faaliyetlerin, özel sektör yatırımlarının geri kalmış bölgelere yönlendirilmesi	Esas aktör devlettir.	Yönetişim planda yer almamıştır.
Üçüncü BYKP	Bölgesel politikalar ulusal kaynakların tüketilmesi olarak değerlendirilmiştir.	Kalkınmada Öncelikli Yörelere(KÖY)’in geliştirilmesine öncelik verilmiştir.	Esas aktör devlettir.	Yönetişim planda yer almamıştır.
Dördüncü BYKP	Aralarında toplumsal ve ekonomik işbirliği olan yerleşme merkezlerini kapsayan mekansal örgütlenmeyi sağlamak	Geri kalmış bölgelerdeki yerel sermayenin, bölgesel gelişmede aktif rol oynamasının sağlanması	Devlet Planlama Teşkilatı(DPT)	Yerel sermaye ile ilgili vurgular yer almakla birlikte yönetim kavramı ifade edilmemiştir.
Beşinci BYKP	Gelişmenin hızlandırılması, kaynakların etkili kullanımının sağlanması amaçlanmaktadır.	Kaynakların daha etkili kullanılması için bölgesel planlar başlatılmıştır; en önemli olanı ise GAP’tır.	DPT	Yönetişim kavramı ifade edilmemekle birlikte bölge planlarının başarılı olması için gerekli olduğu görüşleri yaygındır.
Altıncı BYKP	Az gelişmiş bölgelerin kalkandırılması ve bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi	Yerel halk ile iletişim ve AB Bölgesel Politika amaç ve uygulamaları	Yerel Yönetimler	Yönetişim kavramı ifade edilmemekle birlikte bölge halkı ile iletişimin gerekliliği belirtilmiştir.
Yedinci BYKP	Gelişmenin ulusal birliği güçlendirici nitelikte olması	Sürdürülebilir kalkınma hedefi ile öncelikle geri kalmış bölgeler göz önünde bulundurularak bölgesel gelişme projelerinin hazırlanması	Devlet	Yönetişim planda yer almamıştır.
Sekizinci BYKP	Sürdürülebilir kalkınma, bölgesel yakınsama, katılıma vurgu yapılarak bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi	Bölge planları, ulusal öncelikleri ve yerel talepleri yansıtarak sektörler arası bağları kuracak, stratejik vizyon geliştirecek, dinamik bir yapılanmaya sahip olacaktır.	Kamu ve özel sektör işbirliği; ayrıca ihtiyaç duyulursa bölgede DPT birimleri oluşturulabilir	Yönetişim kavramı ifade edilmemekle birlikte kamu, özel sektör ve sektörler arası işbirliğinden bahsedilmiştir.
Dokuzuncu BYKP	bölgelerin bütün kesimleri dahil ederek gelişmenin sağlanması	Aktif, katılımcı, tabandan tavana bölgesel gelişme politikalarının uygulanması	Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği	Yönetişim kavramı planda yer almaktadır.

DPT tarafından 1960'lı yıllardan bu yana hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları bölgesel gelişme kapsamında incelendiğinde, bölgesel politikaların ülke ve dünya konjonktürüne paralel olarak şekillendiği görülecektir.

Türkiye cumhuriyeti kuruluşu itibariyle üniter bir devlet yapısını benimsemiştir. İdari örgütlenmesi ise merkezi ve yerinden yönetimden meydana gelmektedir. Dolayısıyla bölge düzeyi yönetim birimleri içerisinde yer almaktadır. Bölge kavramı Türkiye'de çoğunlukla bölünme, milli birlik ve bütünlüğe tehdit olarak algılanmış, sadece coğrafi özellikler açısından bölge ayrımı yapılmıştır. Bölge kavramının bölgencilik tehdidi ile eş anlamlı olarak anılması, Türkiye'de bölgesel gelişme politikalarını da olumsuz yönde etkilemiştir.

1960'lı yıllarda bölgesel gelişme, milli kalkınmanın ve bütünlüğün bir parçası olarak değerlendirilmekteydi. Milli kalkınma olmadan bölgesel gelişmenin sağlanamayacağı iddia ediliyordu. Dolayısıyla ilk hedef milli bütünlük hedefi doğrultusunda milli kalkınmayı gerçekleştirmektir. Bölgesel gelişme ise bu sürecin bir parçası ve aracı olarak değerlendiriliyordu. Dolayısıyla bölgesel gelişme politikalarında esas aktör, politikaların hazırlayıcısı ve uygulayıcısı devlet olarak karşımıza çıkmaktadır.

1970'li yıllara gelindiğinde Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölge kavramına yer verilmemiş, bölgenin milli birliğe tehdit teşkil edeceği iddia edilmiştir. Bunu yerine yöre kavramı tercih edilmiştir. Ayrıca bölgesel gelişme için uygulanacak politikaların milli ekonomiye sekte vuracağı kanaati ile bölgesel gelişme politikalarına öncelik verilmemiştir.

1980'li yıllarda ise dünyada belirginleşen küreselleşme, Türkiye'de liberal ekonomiye geçişle birlikte yaşanan dönüşümler bölgesel gelişme politikalarına da yansımıştır. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, yerel sermayenin bölge kaynakları ve yatırım olanaklarını değerlendirerek bölgenin kalkınmasında aktif rol oynamaları belirtilmiştir. Dolayısıyla yerelleşme, yerel ve bölgesel değerler ön plana çıkarılmaya başlanmıştır.

1990'lı yıllarda yerel yönetimlerin öneminin vurgulandığı, hizmetlerin yerinden sağlanmasının teşvik edildiği bir döneme girilmiştir. Yerel yönetimlerinin yetki ve sorumluluklarının, gelirleri ile doğru orantılı olarak artırılacağı Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirtilmiştir.

2000'li yıllar ise Türkiye açısından AB'ye uyum sürecinin hızlandığı bir dönemdir. Yasa ve uygulamaların AB Müktesebatına uyumunun zorunluluğu dolayısıyla Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda yaklaşım farklılığı yaşanmıştır. Özellikle 2007- 2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yönetim kavramına ilk kez yer verilmiştir. Bölgesel gelişme sürecinde kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği içinde yer almaları gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca bölgesel gelişmenin bölgenin kendi kaynakları aracılığıyla sağlanabileceği vurgulanmıştır.

4.4 Türkiye Bölgesel Politikalarının Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarına Uyumu

Avrupa Birliği Müktesebatı içinde 21. Başlık Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu ile ifade edilmektedir. Bu başlık altında temelde Yapısal Fonlar ile Uyum Fonu'nun uygulanmasına yönelik prosedür, yöntem, yönetim, yasal düzenleme ve benzeri kavramsal ve hukuki çerçeve ele alınmaktadır. Yeni üye devletlere uygulanacak destek tip ve yöntemleri, hangi bölgelerin destek kapsamında olduğu veya zaman içerisinde destekten çıkarıldığı, zaman eklenen yeni destek tipleri ve girişimler gibi düzenlemeler de bu başlık içerisinde yer almaktadır.²⁶⁰

AB Konseyi'nce onaylanan, Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum için yapması gerekenleri, AB Müktesebatına uyum yükümlülüklerini, katılım öncesi süreçte sağlanması beklenen mali yardımları ve üyelik için gerekli kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren, bir nevi yol haritası olarak nitelendirilebilecek Katılım Ortaklığı Belgeleri 2001, 2003, 2006 ve 2008 yıllarında Türkiye'ye sunulmuştur.

²⁶⁰Devlet Planlama Teşkilatı (DPT),Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporları (2007- 2013), <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCD72D946E04312EA3>(03.06.2010), s.53.

Tablo 8: Katılım Ortaklığı Belgeleri Karşılaştırılması

	Kısa Vadeli Öncelikler	Orta Vadeli Öncelikler
2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi	<ul style="list-style-type: none"> - Topluluk kurallarına uygun olarak bir NUT's (istatistiki amaçlarla bölgesel birimlerin isimlendirilmesi) sınıflandırmasının hazırlanması. - Etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi. -Türkiye'nin planlama sürecinde proje seçimi bakımından bölgesel politika kriterleri oluşturulmasına başlanması. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ülke iç farklılıkları en aza indirmek amacıyla, değerlendirmeyi izlemek üzere çok yıllık bütçe usulleri ve yapılar kurmak da dahil olmak üzere, ekonomik ve sosyal dayanışmayı sağlamak için bir ulusal politikanın geliştirilmesi.
2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi	<ul style="list-style-type: none"> -Ulusal Kalkınma Planı ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi. -Bu başlık altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi. -Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması. -Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi. 	<ul style="list-style-type: none"> -Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması.
2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi	<ul style="list-style-type: none"> - Bölgesel eşitsizlikleri azaltmayı amaçlayan, ekonomik ve sosyal uyum için stratejik çerçevenin geliştirilmesine devam edilmesi. - Katılım öncesi AB fonlarının hazmedilmesi için gerekli yasal ve idari çerçevenin oluşturulması. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bölgesel politikanın hem merkezi hem de bölgesel düzeyde uygulanmasına yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesine devam edilmesi. - Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin olarak öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması.
2008 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi	<ul style="list-style-type: none"> - AB katılım öncesi programlarının uygulanması için programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme ve mali yönetim ve kontrol alanlarında idari kapasitenin güçlendirilmesi ve kurumsal yapıların oluşturulmasının pekiştirilmesi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gelecekte uygulanması muhtemel Topluluk uyum politikasına yönelik olarak, idari kapasitenin merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde artırılması.

Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde izlenen belgelerden bir diğeri de İlerleme Raporlarıdır. İlerleme Raporu, her yıl AB tarafından aday ülkelerin uyum sürecinde yaptıkları veya yapamadıkları süreçleri değerlendirerek, gerçekleştirilemeyenlerle ilgili olarak çeşitli tavsiye ve yorumlarda bulunulan bir rapor; bir nevi karnedir.

Türkiye'nin bölgesel politikalarının AB Bölgesel Politikalarına uyumu da Katılım Ortaklığı Belgelerinde ve 2009 Türkiye İlerleme Raporu'nda yer alan "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlıklarındaki bölümler değerlendirilmeye çalışılacaktır.

2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Kısa Vadede hayata geçirilmesi hedeflenen uygulamalar; "Topluluk kurallarına uygun olarak bir NUTS sınıflandırılması hazırlanması, etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi için bir strateji belirlenmesi, Türkiye'nin planlama sürecinde proje seçimi bakımından bölgesel politika kriterleri oluşturulmasına başlanmasıdır."²⁶¹ Orta Vadeli beklentiler ise; "Ülke içi farklılıkları en aza indirmek amacıyla değerlendirmeyi izlemek üzere çok yıllık bütçe usulleri ve yapılar kurmak da dahil olmak üzere, ekonomik ve sosyal dayanışmayı sağlamak için bir ulusal politikanın geliştirilmesi"²⁶² şeklinde ifade edilmiştir.

2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen NUTS sınıflandırmasının Türkiye'de gerçekleştirilmesine cevaben 2002 yılında AB Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistikî veri tabanının oluşturulması amacıyla ülke çapında İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılması yapılmıştır.²⁶³

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Kısa Vade kapsamında "Ulusal Kalkınma Planı ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planı hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve uyum

²⁶¹TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS),Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (8 Mart 2001),
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf,
03.06.2010.

²⁶² ABGS,Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (8 Mart 2001),
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf,
03.06.2010.

²⁶³ Yahya Kulaksız, "Türkiye'de Bölgesel Gelişmişlik Farkları, İstihdam ve Kurum Hizmetlerinin Çeşitlendirilmesi, Uzmanlık Tezi, **TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü**, Ankara, 2008, s. 42.

politikası geliştirilmesi, bu başlık altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi, bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerinin ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması ve bölgesel kalkınmayı yönetecek idari yapıların güçlendirilmesi”²⁶⁴ hedefleri belirlenmiştir. Orta Vadede ise “Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması”²⁶⁵ gerekliliği ifade edilmiştir.

2003Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi kapsamında, “24/12/2004 tarihinde Belediye, 23/07/2004 tarihinde Büyükşehir Belediyesi, 04/03/2005 tarihinde İl Özel İdaresi, 11/06/2005 tarihinde Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.”²⁶⁶ Bu kanunlarla, yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumluluklarını arttırılarak etkin kaynak dağılımının temin edilmesi, yerel yönetimlerin sorunlarının yerinde çözülmesi, yerel sorunların çözümünde bölge halkı ile işbirliği yapılması hedeflenmiştir.

Kısa Vade için belirlenen hedefler “Bölgesel eşitsizlikleri azaltmayı amaçlayan, ekonomik ve sosyal uyum için stratejik çerçevenin geliştirilmesine devam edilmesi, Katılım öncesi AB fonlarının hazmedilmesi için gerekli yasal ve idari çerçevenin oluşturulmasıdır.”²⁶⁷ Orta Vadede ise “Bölgesel politikanın hem merkezi hem de bölgesel düzeyde uygulanmasına yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesine devam edilmesi, Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin olarak öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması”²⁶⁸ yönündeki hedeflerdir.

2008 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi kapsamında Kısa Vade için belirlenen hedefler “Topluluğun uyum politikasının uygulanmasına yönelik bir hazırlık olarak

²⁶⁴ ABGS,Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (19 Mayıs 2003), http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, 03.06.2010.

²⁶⁵ ABGS,Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (19 Mayıs 2003), http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, 03.06.2010.

²⁶⁶ Kulaksız, s.43.

²⁶⁷ ABGS,Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (23 Ocak 2006), http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, 03.06.2010.

²⁶⁸ ABGS,Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (23 Ocak 2006), http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, 03.06.2010.

AB katılım öncesi programlarının uygulanması için, özellikle ilgili bakanlıklar düzeyinde, programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme ve mali yönetim ve kontrol alanlarında idari kapasitenin güçlendirilmesi ve kurumsal yapıların oluşturulmasının pekiştirilmesidir.”²⁶⁹ Orta Vadede belirlenen öncelikler ise “Gelecekte uygulanması muhtemel Topluluk uyum politikasına yönelik olarak, idari kapasitenin merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde artırılması”²⁷⁰ şeklinde ifade edilmiştir.

Ülke genelinde yaşanan ekonomik gelişmenin mahalli idarelerin uygulamaları aracılığıyla bölgesel ve yerel düzeye de yansımaları sağlamak üzere 5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun 15/07/2008 tarihinde yayımlanmıştır. Kanun ile Mahalli İdareler Ödeneği uygulamasına son verilmiş bunun yerine illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi de dikkate alınarak mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından doğrudan pay ayrılma yöntemine geçilmiştir.²⁷¹ Bunun dışında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu’nda değişiklik yapan 5793 sayılı Kanun ile köylere hizmet götürme birlikleri ve il özel idarelerinin uygulama açısından görev ve yetki alanları genişletilmiş, merkezi kamu kuruluşları ve mahalli idarelerin işbirliği kolaylaştırılmış yerelde yapılacak yatırımların yerinden takip ve koordinasyonunda yeni imkânlar sağlanmıştır.²⁷²

4.4.5 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu

2009 Türkiye İlerleme Raporu’nda bölgesel alanda yapılan tespitler “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlığı altında ele alınmıştır.²⁷³ Türkiye’nin bölgesel politika uygulamalarının AB’ye uyum süreci hukuki çerçeve,

²⁶⁹ ABGS, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (18 Şubat 2008), http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, 03.06.2010.

²⁷⁰ ABGS, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (18 Şubat 2008), http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, 03.06.2010.

²⁷¹ Kulaksız, a.g.e, s.43.

²⁷² Kulaksız, a.g.e, s.43.

²⁷³ ABGS, 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, 03.06.2010, s.67.

kurumsal çerçeve, idari kapasite, programlama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim ve kontrol kapsamında değerlendirilmektedir.

2009 yılı İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin hukuki çerçeve kapsamında bazı ilerlemeler kaydettiği belirtilmiştir. Tam üyelik öncesi Birlik fonlarının uygulanması için gerekli hukuki zeminin ve kurumların hayata geçirilmesi ilerleme olarak kaydedilmiştir.

Kurumsal çerçeve alanında da ilerleme kaydedildiği raporda tespit edilmiştir. Belirlenen ilerlemeler raporda şu şekilde ifade edilmiştir: "IPA Stratejik Koordinatörü olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, program otoriteleri (OS) ve IPA yönetiminde yer alan yatay kuruluşların (Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO)/Hazine Müsteşarlığı, Merkezi Finans ve İhale Birimi ve Ulusal IPA Koordinatörü gibi) temsilcilerinden oluşan teknik bir komite oluşturmuştur. Bu komite, 4 operasyonel programın (ulaştırma, çevre, bölgesel rekabet edebilirlik ve insan kaynaklarının geliştirilmesi) düzgün bir şekilde uygulanmasını sağlamak üzere her üç ayda bir toplanmaktadır."²⁷⁴ Ayrıca kurumsal çerçeve kapsamında bütün İBBS Düzey II bölgelerinde kalkınma ajanslarının kurulduğu belirlenmiştir. İdari kapasite kapsamında ise bölgesel seviyede idari kapasitenin zayıf kaldığı tespit edilmiştir.²⁷⁵

Programlama ve program uygulama konularında, çevre projelerinin oluşturulmasına belediyelerin dâhil edilmesi ve teklif çağrı prosedürleri, yerel ve bölgesel paydaşların katılımını önemli ölçüde artırdığı ifade edilerek bazı ilerlemeler kaydedildiği tespit edilmiştir.²⁷⁶ İzleme ve değerlendirme konularında ise sınırlı ilerleme kaydedildiği belirlenirken; Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) tarafından geçici olarak yürütülen Mali yönetim ve kontrol konularında da sınırlı ilerleme tespit edilmiştir.²⁷⁷

²⁷⁴ ABGS, 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, 03.06.2010, ss.67-68.

²⁷⁵ ABGS, 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, 03.06.2010, s.68.

²⁷⁶ ABGS, 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, 03.06.2010, s.68.

²⁷⁷ ABGS, 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, 03.06.2010, s.68.

2009 Türkiye İlerleme Raporu, bölgesel politikalar açısından incelendiğinde genel hatlarıyla ilerleme kaydedildiği ifade edilebilir. Türkiye'nin üyelik öncesi fonların uygulanmasına yönelik yasal ve kurumsal çerçevenin tamamlanması, proje havuzu hazırlanırken yerel ve bölgesel paydaşların sürece dahil edilmesi ve kalkınma ajanslarının kurulması kapsamında ilerlemeler kaydettiği kaydedilmiştir.²⁷⁸

²⁷⁸ ABGS,2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, 03.06.2010, ss.68-69.

BEŞİNCİ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİ KAPSAMINDA TÜRKİYE'DE
YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİŞİM UYGULAMALARININ
DEĞERLENDİRİLMESİ

Dünya, tarih boyunca değişimlere sahne olmuştur. Yaşanan her değişimin meydana gelme sebepleri olduğu gibi olguları değiştirip dönüştürerek ortaya çıkardığı sonuçları da mevcuttur. Sosyal bilimler alanında sunulan çalışmaların neredeyse hemen hepsinde yer alan küreselleşme kavramı da bu açıdan değerlendirilmelidir. Küreselleşmeyi yaratan sebepler olduğu gibi küreselleşmenin sebep olduğu değişim ve dönüşümler de beraberinde gelmektedir.

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte iki kutuplu dünya düzeninin yerini çok kutuplu dünya düzeni almıştır. Dünya çoğulcu bir yapıya doğru evrilmekte, kavramlar da beraberinde şekillenmektedir. Sanayileşme döneminde hâkim olan ulus-devlet yerini, sivil toplum örgütlerinin söz sahibi olduğu, farklılıkların yaşam alanı aradığı çoğulcu bir düzene bırakmıştır.

Sanayi toplumunda önemli olan iş gücü, bilgi toplumuna geçişle birlikte yerini teknik bilgiye sahip bireylere bırakmıştır. Böylelikle fordist üretim değil ihtiyaç ve zevke göre üretimi benimseyen esnek üretim önem kazanmaya başlamıştır. Küreselleşmenin üretim alanındaki etkileri bilgiyi ön plana çıkarırken esnek uzmanlaşma merkezi yönetimin tek tip, bürokratik yapısını da dönüşüme zorlamıştır. Esnek üretim yeni üretim bölgelerini gündeme getirmiştir. Böylece küreselleşme yerel ve bölgeyi ön plana çıkarmaya başlamıştır.

Halka en yakın yönetim düzeyleri olan yerel ve bölgesel yönetimler demokrasinin uygulanması için vazgeçilmez hale gelmişlerdir. Yerel ve bölgesel yönetimler halkın taleplerini ve ihtiyaçlarına uygun politika üreterek hayata geçirebilmeleri dolayısıyla demokrasi yerel ve bölgesel düzeyde daha uygulanabilir hale gelmektedir. Tek tip politikalarla bölgelerin ihtiyaçlarını gidermeye çalışan merkezi yönetimler, politika süreçlerine halkı dâhil edemedikleri için demokrasi uygulamaları sağlıklı ilerleyememektedir.

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime geçiş, modern düşünce yaklaşımının yerini post-modern yaklaşıma bırakması devlet ile

birey arasındaki ilişkileri de yeniden şekillendirmiştir. Toplumlar yerel kimliklerini, tercihlerini yaşamayı talep etmişlerdir. Farklılıkların bir arada yaşama talebi çoğulculuğu, katılımı ve yerelliği zorunlu kılmıştır. Yerelleşme sayesinde yerel kimlikler, talepler görünür kılınmaya, yerel ve bölgesel halk yönetim sürecine dâhil olarak etkilendikleri politikaları aynı zamanda etkileme gücüne sahip olmaktadır.

Halkın yönetim sürecine katılması, merkezi yönetimin tek hâkim olmaktan vazgeçip yetkilerini yerel ve bölgesel yönetimler ile paylaşması kaçınılmaz görünmektedir. Ayrıca küreselleşme ile birlikte yerelleşmenin önem kazanması, yerel ekonomileri meydana çıkarmıştır. Bilgi toplumuna geçiş ile birlikte sermaye ve bilgini serbest dolaşımı ulus-devletin ağırlığının azalmasına yol açmıştır. Yeni üretim bölgelerinin oluşması, sermayenin hareketliliği yerel ve bölgesel düzeyi sadece siyasi açıdan demokrasinin gerekliliği bağlamında değil, aynı zamanda yerel ve bölgesel gelişmenin sağlanabilmesi açısından da yerel ekonomilerin gelişmesi, özel sektörün yerel ve bölgesel düzeyde varlığını da gerekli kılmaktadır. Artık yerel ve bölgesel düzeyler sadece bölgenin gelişiminde etkili bir aktör değil aynı zamanda rekabet edebilirliklerinin arttırdıkları müddetçe küresel ekonomide bir aktör olmaya başlamışlardır.

İfade edilmeye çalışılan gerekçeler bağlamında yerel ve bölgesel halkın katılımı, merkezi yönetimin yerel ve bölgesel yönetimler ile işbirliği yapmasının zorunluluğu ve özel sektörün yerel ve bölgesel düzeyde varlığının kaçınılmazlığı devletlerin gündemine yönetim kavramını dâhil etmiştir.

İşbirliği sadece kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında değil küresel arenada yer alan ulusal, uluslar üstü ve bölgesel düzeyler arasında da kaçınılmaz hale gelmiştir. Ulus-devletler yetkilerini ulus-altı ve ulus üstü düzeylerle paylaşmaktadırlar.

5.1 Bölgesel Gelişme Sürecinde Yerel ve Bölgesel Yönetişimin Avrupa Birliği Perspektifinden Değerlendirilmesi

Ulus-devletlerin yetkilerinin bazılarını uluslarüstü yapılanmalara devretmesinin en belirgin örneği Avrupa Birliği bütünleşme sürecinde gözlenebilir. Avrupa Birliği üyesi olan ülkelerin, belli alanlarda antlaşmalarda belirlenen sınırlar

dâhilinde yetkilerinin bir kısmını AB kurumlarına devretmesi aracılığı ile faaliyetlerini yerine getirmektedir.

Avrupa Birliği yönetim yapıları birbirinden farklı ülkelerin birliğinden meydana gelmektedir. Bazı AB üyesi ülkelerde üniter devlet söz konusuysen, diğer grup AB üyesi ülkelerde bölge yönetimlerinin bulunduğu, esnek federal yapılanmalar gözlenmektedir. Bununla birlikte aynı yönetim yapısına sahip olan AB ülkeleri arasında merkezi yönetim ile yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki ilişkilerin esnekliği açısından farklılıklar mevcuttur. Bir grup AB üyesi ülkeler özerk yapıda yerel ve bölgesel yönetimlere sahip iken; diğer grup AB üyesi ülkeler katı merkeziyetçi yapılanmalarını sürdürmektedirler. Merkeziyetçi yapılanmaların hâkimiyetini sürdürdüğü, yerel yönetimlerin olması gerektiği şekilde özerkliğe sahip olmadığı ülkeler genellikle AB'ye yeni üye olmuş ülkelerde gözlenmektedir. Kısaca ifade edilecek olunursa, AB içinde yerel ve bölgesel yönetimler açısından tek tip bir yapı söz konusu değildir.

Avrupa Birliği kuruluşu itibariyle Avrupa kıtası üzerinde ekonomik bütünleşme hedefine sahipti. Ancak değişen dünya koşulları, genişleyen AB artık tam bütünleşme yolunda ilerlerken küresel bir aktör konuma gelmiştir. AB sadece kısa dönemli ekonomik hedefler doğrultusunda politika belirlememektedir. Aynı zamanda küresel arenada etkili olabilecek, ticaret alanını genişletirken, demokrasinin de yerleşmesini sağlayacak politikalar benimsemektedir. Dünya tarihinde demokrasinin ilk yeşerdiği coğrafya olan Avrupa, küresel dünya düzeninde de demokrasiyi vazgeçilmez unsur olarak değerlendirmektedir. Buna karşın AB bütünleşmesi süresince çeşitli uygulamalar ve kurumsal yapıda var olan eksiklikler sonucunda AB kurumlarının işleyişi ve aralarındaki ilişki dolayısıyla demokrasi açığı olduğu yönünde eleştiriler gündeme gelmiştir.

AB kurumlarının işleyişinde var olan aksaklıklardan kaynaklanan demokrasi eksikliği, çoğunlukla Avrupa vatandaşlarının karar alma süreçlerine dâhil edilememesi yönündeydi. Avrupa vatandaşları, kendilerini Birliğin vatandaşı olarak ifade etmek yerine ağırlıklı olarak ulusal ve yerel kimliklerine aidiyet duymaktadırlar. Birlik içinde alınan kararlar, uygulanan politikalar Avrupa vatandaşları tarafından benimsenmediği sürece AB'nin meşruluğu ve demokratikliği tartışılır olmaya devam edecektir. AB'nin vatandaşları tarafından benimsenmesi, tam

bütünleşmenin hayat geçirilebilmesi için vatandaşa en yakın yönetim düzeyleri olan yerel ve bölgesel yönetimler AB geleceği için önem arz etmektedir. Avrupa bütünleşme sürecinde Avrupa vatandaşlarına en yakın düzey olan yerel ve bölgesel yönetimlerin gerek AB kurumları gerekse AB politikaları bağlamında dikkate alınması AB politika belirleyicileri ve üye ülke devlet ve hükümet başkanları tarafından ifade edilmiştir.

Bölge düzeyi Avrupa düzeyini teşkil eden AB kurumları ile ulusal düzey arasında arabulucu konumunda yer almaktadır. Bölge ulusal düzeyden bağımsız olmazken aynı zamanda vatandaşlara en yakın düzeydir. Bölge gibi ulus-altı düzeyin yetkilendirilmesi AB için meşruluk ve hesap verebilirlik açısından önemlidir. Bölge düzeyinin vatandaşa yakın olunması açısından AB bütünleşmesi ve AB politikalarının gerçekleştirilmesinde önem arz etmektedir.

AB politikalarının uygulanmasında hizmetlerin vatandaşa en yakın yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi anlamına gelen yerindenlik ilkesi, bölge düzeyinin önemini vurgulamaktadır. Yerindenlik ilkesine göre, AB faaliyetleri Avrupa vatandaşlarına en yakın düzey tarafından yerine getirilmelidir. Ancak eğer söz konusu eylem, ulusal veya ulus-altı düzey tarafından etkin bir şekilde yerine getirilemeyecekse, AB tarafından gerçekleştirilmesi daha verimli olacaksa Birlik faaliyete geçebilir. Bunun dışında AB politikalarının yerel ve bölgesel düzey tarafından hayata geçirilmesi benimsenmiştir.

Yerindenlik ilkesi AB bütünleşmesi hedefinde yetkilerin Brüksel’de diğer bir ifade ile tek merkezde toplanması yerine ulusal, yerel ve bölgesel düzeyler arasında işbirliği yapılmasını ifade etmektedir. Yetkilerin kullanılması sırasında yerindenlik ilkesi gereğince yerel ve bölgesel düzeyin önceliklendirilmesi söz konusudur. AB politikalarının vatandaşa en yakın düzeyler tarafından yerine getirilmesi Birliğin meşruluğu için önemli olmakla birlikte AB kurumlarında yer alan demokrasi açığının giderilmesi için de bir fırsat niteliğindedir.

AB politikalarının vatandaşa en yakın düzeyler tarafından yerine getirilmesi Birliğin meşruiyeti ve demokrasi açığının giderilmesi için gerekli olmakla birlikte yönetim bağlamında da esas niteliğindedir. AB’de vatandaşa en yakın olan ulusal, yerel ve bölgesel düzeylerin yönetime dâhil edilmesi çok düzeyli yönetim olarak ifade edilmektedir. AB yönetim sürecinde sadece AB kurumlarının oluşturduğu

Avrupa düzeyi değil aynı zamanda ulusal ve bölgesel düzeyde etkindir. Çok düzeyli yönetim, Avrupa, ulusal ve ulus-altı yönetim düzeylerinin birlikte faaliyet göstermesi aracılığıyla politikalarını uygulamaktadır.

Küresel dünyada yer alan sorunlarla mücadele edebilmenin yolunun yönetimden geçtiği, farklı yönetim düzeyleri arasındaki işbirliğinin Avrupa bütünleşmesinin meşruluğu, politikaların etkililiği, Avrupa vatandaşlarının politika yapma sürecine dâhil olmalarının gerekliliği bilinmektedir. Çok kutuplu dünyada aktör olma hedefine sahip AB, sınırları ortadan kaldıran, pazarları birleştiren, ulusal egemenliklere saygı gösterirken kimlikleri koruyan bir yönetim modeli tam bütünleşmiş Avrupa hedefi doğrultusunda benimsenmektedir.

AB’de yer alan demokrasi açığını giderme, son genişleme sonrası ortaya çıkan aksaklıkları giderme, değişen dünya koşullarına karşı Avrupa vatandaşlarının menfaatlerini gözetme ve küresel aktör olma yolunda gerekli hususların belirlenmesi amacıyla Lizbon Antlaşması kabul edilmiştir. Lizbon Antlaşmasının kabulü ile ulusal ve Avrupa Parlamentosu aracılığıyla Avrupa vatandaşlarının taleplerinin AB içinde daha görünür kılınması beklenmektedir. Hedeflenen ilkelerden bazıları daha katılımcı, daha demokratik, vatandaşların taleplerine daha kolay yanıt verebilen bir Avrupa Birliği’dir.

Lizbon Antlaşması, Maastricht Antlaşması ile AB politikalarının uygulanması için en önemli ilkelerden biri olarak belirlenen yerindenlik ilkesinin önemini vurgulamıştır. Birlik faaliyetlerinde önceliğin vatandaşa en yakın düzey tarafından yerine getirilmesi yerindenlik ilkesinin gerekliliği olarak belirlenmiştir. Ancak eğer hizmetler ulusal ya da ulus-altı düzey tarafından etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilemez ve Avrupa düzeyi tarafından hizmetin sunulması daha etkin sonuç yaratacak ise Birlik’in faaliyete geçeceği belirtilmiştir. Dolayısıyla Lizbon Antlaşması’nda da yerel ve bölgesel düzeyi önemi vurgulanarak, AB politikalarının uygulanması aşamasında bölge düzeyi ile işbirliği yapılacağına yer verilmiştir.

Hizmetlerin vatandaşa en yakın yönetim düzeyleri tarafından sunulması Birlik politikalarında vatandaşın önemini vurgulamaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi Avrupa bütünleşmesinin Avrupa vatandaşlarının katılımı olmadan

gerçekleşmeyeceği kabul edilmiştir. Bu açıdan yerindenlik ilkesinin varlığı Birlik politikalarının demokratikliği, meşruluğu ve vatandaşların katılımı açısından önemlidir. AB’de var olan demokrasi açığı vatandaşın katılımını, farklı düzeyler arasında işbirliğini gerekli kılması yönetişimin AB’nin hedeflerinden biri olmasını meydana getirmiştir.

AB kurumlarının işleyişleri hususunda yönetişimin esas alındığı Lizbon Antlaşması’nda vurgulanmıştır. AB kurumlarının, vatandaşlara ve temsilci kuruluşlara Birliğin faaliyet alanlarında tanınma ve görüşlerini paylaşma imkânı tanıyacağı belirtilmiştir. Ayrıca AB kurumlarının temsilci kuruluşlar ve sivil toplum ile açık, şeffaf ve düzenli diyalog içinde olacağı Lizbon Antlaşması’nda yer almıştır. Birlik faaliyetlerinin uyumlu ve şeffaf yürütülmesi için ise Avrupa Komisyonu sorumlu olarak belirlenmiştir. Ayrıca Lizbon Antlaşması aracılığıyla, yerel ve bölgesel düzeyin Birlik kurumları arasında temsilini sağlayan Bölgeler Komitesi’nin konumu güçlendirilerek, diğer AB organları ile daha dinamik ve etkin bir ilişki içinde olması sağlanmıştır.

Avrupa Birliği, küresel aktör olma hedefi doğrultusunda AB kurumları arasında işbirliğine, şeffaflığa, diyaloga, vatandaşların politikaların hazırlanma ve uygulanma aşamalarında etkin rol üstlenmesine önem vermektedir. Bu bağlamda Lizbon Antlaşması özellikle Bölgeler Komitesi açısından getirilen yeniliklerle yerel ve bölgesel düzeyin yasa yapma ve politika uygulama aşamalarına dâhil edilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca AB kurumları arasındaki işbirliği, Kurumların vatandaşlarla ve temsilci kuruluşlarla görüşlerin paylaşılacağı, sivil toplum kuruluşlarıyla şeffaf ve açık ilişkiler oluşturulacağına Lizbon Antlaşması’nda yer verilmesi AB açısından yönetişimin önemini vurgulamaktadır.

5.2 Bölgesel Gelişme Sürecinde Yerel ve Bölgesel Yönetişimin Türkiye Perspektifinden Değerlendirilmesi

Avrupa Birliği’ne aday ülke sıfatıyla Türkiye ise uyum sürecini sürdürmektedir. Farklı gelişmişlik düzeyine sahip üye devletlerden meydana gelen AB içinde var olan bölgesel dengesizlikler, genişlemeler sonucu birliğe katılan yeni üye ülkelerle daha da artmaktadır. Dolayısıyla ortaya çıkacak bölgesel

dengelesizlikleri en aza indirebilmek için AB aday ülkelerde yaşanan bölgesel gelişme politikalarını önemsemektedir. Türkiye de AB'ye aday ülke olarak bölgesel gelişme politikalarını gündeminde ilk sıralara dâhil etmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti kuruluş tarihinden bu yana üniter yapıyı benimsemiştir. Yönetim kademeleri merkezi ve yerel yönetimlerden meydana gelmektedir. Ancak merkezi yönetimin karar alma, politikaların uygulanma ve denetlenme aşamalarında tek hâkim olduğu bilinmektedir. Yerel yönetimler çoğunlukla hizmet sunma görevini üstlenmektedirler. Bunun dışında karar alma veya finansal açıdan özerk bir yapıya sahip değillerdir.

Türkiye'de bölge kavramı sadece coğrafi bağlamda kullanılmıştır. Bunun dışında bölge, bölünme, ayrılma, ayrışma gibi kavramları çağrıştırdığı için bölgecilik anlayışının bir ürünü olarak kabul edilerek siyasi olarak dışlanmıştır. Aynı yaklaşım merkeze bağlı olunmasına rağmen yerel yönetimler için de geçerli kabul edilmiştir. Merkezi yönetim dışında yer alan herhangi bir yönetim düzeyi ve birimine verilecek hakların ülkenin milli birlik ve bütünlüğüne tehdit oluşturacağı endişesi ile merkezi yönetim hâkimiyetini sürdürmüştür.

Türkiye'de arazi yapısı, iklim koşulları, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri gibi çeşitli açılardan bölgeler arası farklılıklar söz konusudur. Yaşanan göçler ile birlikte var olan farklılıklar artmakta, görece gelişmiş olarak değerlendirilen bölgelerde de yoğun göçten dolayı sorunlar yaşanmaktadır. Bölgeler arası dengelesizliklerin varlığı kalkınma planlarında vurgulanmıştır. Ancak bölgeler arası dengelesizliklerin aza indirgenmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması için uygulanması hedeflenen politikalar döneme göre çeşitlilik göstermektedir. Bölgesel gelişmenin gerçekleştirilmesi için çoğunlukla merkezi yönetimin kontrolü elinde bulundurduğu, bölgelerin farklı sorunlarına karşı tek tip politikalar uygulanması tercih edilmiştir. Ancak Türkiye'de bölgeler arası dengelesizliklerin giderilmesinde ve başlatılan bölgesel planların sonlandırılmasında hedeflenen başarıya ulaşılamamıştır.

Türkiye'de ayrışma, bölünme ile ilişkilendirilen bölge kavramı dolayısıyla bölgesel gelişme politikaları da öncelik kazanamamıştır. Beş yıllık kalkınma planlarında ifade edilen bölgesel gelişme politikaları merkezi yönetimin kontrolünde hazırlanıp uygulanması dolayısıyla bölgeler arası dengelesizliklerin giderilmesini sağlayamamıştır.

Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesi beraberinde AB Müktesebatına uyum zorunluluğu tüm alanlarda olduğu gibi bölgesel gelişme politikalarında da kaçınılmaz hale gelmiştir. AB için önem taşıyan bölge ve yönetim anlayışı, beş yıllık kalkınma planlarında yer bulmuştur. İlk kez 2007- 2013 yıllarının kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında yönetim kavramına yer verilerek bölgesel gelişmenin bölgenin kendi iç dinamikleri ile sağlanacağı belirtilmiştir.

Bölgesel gelişme alanında kalkınma planlarına dâhil edilen yeniliklere rağmen istenilen düzeyde olmadığı İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri ile Türkiye'ye bildirilmektedir. AB antlaşmalarında ve kurumsal yapısında bölge düzeye yer verilmiş, Avrupa bütünleşmesi için bölge düzeyinin varlığı ve bölge halkının demokratik katılımı olmaksızın gerçekleşmeyeceği vurgulanmaktadır. Küresel aktör olma hedefi ile ilerleyen ve değişen küresel dünyaya uyum sağlamak için yapılacak yenilikleri kabul eden Lizbon Antlaşması'nda bölge halkının temsilcilerinden oluşan Bölgeler Komitesi'nin yetkileri genişletilmiş, Avrupa vatandaşlarının katılımı önemsenmiştir. Türkiye'de ise yerleşmenin önemi, bölgesel gelişmenin bölge dinamikleri ile gerçekleşebileceği, bölge halkı ve sivil toplum kuruluşları ile yerel ve bölgesel düzeydeki özel sektör temsilcileri ile dinamik ilişkiler kurularak işbirliği yapılması gerekliliği son hazırlanan beş yıllık kalkınma planında ifade edilmiştir. Ancak kalkınma planlarında yer alan hususların hayata geçirilmesi bölgesel gelişmeyi sağlamakla birlikte AB Müktesebatına uyumu da kolaylaştıracaktır.

Türkiye'de merkezi yönetim halen egemenliğini sürdürmektedir. Yerel yönetimler bile yeterince yerel değildir. Yerel yönetimler merkeze danışmadan karar alamaz politika uygulayamazlar. Böyle bir ortamda bölge düzeyinde yönetimin yaygınlaşması uzun bir süreci gerektirmektedir. Ancak yönetimin tüm yönetim düzeyleri tarafından benimsenerek uygulanabilir hale gelmesi imkânsız değildir. Küreselleşen dünyada yaşanan gelişmelerden soyutlanamayan Türkiye, gerekli düzenleme ve hazırlıkların yapılmasıyla yönetimi benimseyerek uygulamaları yoğunlaştırabilecektir.

SONUÇ

Küreselleşme toplumsal, sosyal, kültürel, ekonomik, idari pek çok alanda değişimlere yol açmıştır. Değişen ve dönüşen dünya küreselleşme ile birlikte zıttı gibi algılanan yerelleşme kavramını da ulus-devletlerin gündemlerine taşımıştır. Dünya küreselleştikçe sınırlar kalkmakta, toplumlar birbirlerine yakınlaşmaktadır. Böylece farklılıklar belirginleşmekle birlikte kimliklerin yaşanma talepleri ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme öncesinde egemen olan ulus-devletlerin oluşturduğu vatandaş kimliğine, tek tipleştirilmesine karşın küresel dünyada yerel kimliklerin, etnik çeşitliliklerin, farklılıkların yaşanma talebi söz konusu olmuştur. Bu bağlamda ulus-devletlerin otoriter, tek merkezden yönetim anlayışları yerel ve bölge halkının taleplerini karşılayamaz konuma gelmiştir.

Küreselleşmenin yönetim alanında da yerelleşmeyi ön plana çıkarmıştır. Geleneksel anlayışta tek bir yönetim düzeyi diğer bir deyişle merkezi yönetimin egemenliği söz konusu idi. Küreselleşme anlayışı ile birlikte yönetim çok düzeyli hale gelmiştir. Artık ulus-devletler üniter, otoriter yönetim yapısına sahip olmasalar dahi kararlarını alırken ve politikaları uygularken tek merkezden gerçekleştiremeyeceği görülmüştür. Artık ulusal, bölgesel ve uluslar arası düzeyler işbirliği içinde hareket etmektedirler. Yerelleşme kavramı ile birlikte sorgulanmaya başlayan ulusal düzey ile küresel dünyada önem kazan uluslararası düzey arasında adeta arabulucu görevi gören bölgesel düzey yer almaktadır. Bölge halka yakın, ulus-devletin bir parçası, aynı zamanda küresel alanda bir aktör konumuna gelmiştir.

Halka yakın olunması açısından yerel ve bölgesel yönetimler, halkın ihtiyaçlarını, taleplerini, şikâyetlerini daha iyi gözlemleyebilir, bunlara uygun politikalar üreterek talepleri yanıtlayabilir. Ancak sadece halka yakın olmak yerelleşmeyi doğru uygulamak, halkın taleplerine yeterince cevap verebilmek anlamına geldiği söylenemez. Küresel dünyada hedeflenen yönetim şekli tek merkezden, tek tip politikalar aracılığı ile uygulanan hizmetler değildir. Günümüz dünyasında yönetim değil yönetişimin gerekliliği açıktır. Tek merkezden uygulanmaya çalışılan politikalarla günümüze kadar gelinerek bölgesel gelişme

alanında hedeflenen düzeye erişilememiş, bölgeler arası dengesizlikler devam etmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetimin tek tip politikalarının bölgesel gelişmeye yeterince hizmet etmediği açıktır.

Halka yakın olan bölge düzeyinin gelişmesi yine bölgenin iç dinamikleri ve kaynakları ile yani bölge halkı ile sağlanması amaçlanmaktadır. Yönetişim kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği içinde, etkileşimde bulunması anlamına gelmektedir. Yönetişim anlayışında tek bir aktörün egemenliği, diğer aktörler karşısında üstünlüğü söz konusu değildir. Yönetişim, tüm aktörlerin eşit şartlarda, etkileşim içinde, işbirliği yaparak politikaların hazırlanmasını, uygulanmasını ve denetlenmesini benimsemektedir. Yönetişim için esas olan vatandaşların da yönetim sürecine dâhil edilmesi, politikaların her aşamasına katılarak süreci yönlendirme gücüne sahip olmasıdır.

Yönetişim halkın yönetim sürecine dâhil olmasını sağlayarak gelişmiş ülkelerde var olan katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesi için de fırsat sunmaktadır. Devleti temsilen kamu kesiminin, halkı temsilen sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün eşit paydaşlar olarak hareket etmesi hem katılımı hem de demokrasiyi beraberinde getirmektedir.

Tam bütünleşme yolunda ilerleyen Avrupa Birliği, politikaların uygulanması, vatandaşlar tarafından benimsenmesi, demokrasinin korunması, böylelikle AB'nin meşruluğunun tüm kesimler tarafından tanınması açısından yönetim yaklaşımı benimsenmiştir. AB, karar verme ve politika uygulama aşamalarında ulusal, bölgesel ve Avrupa düzeyinin işbirliği içinde hareket etmesi gerekliliğini saptamıştır. Ayrıca AB kurumlarının yasa hazırlama süreçlerinde Avrupa vatandaşları ve temsilci kuruluşları ile şeffaf ve açık bir diyalog kurulması benimsenmiştir.

Türkiye AB'ye aday ülke sıfatı ile pek çok alanda reformlarının sürdürmektedir. AB Müktesebatına uyum için yapılan reformların yanı sıra AB tarafından benimsenen ve uygulanan politika anlayışları da Türkiye tarafından yürürlüğe geçirilmelidir. Bunlardan bir tanesi de AB'nin bütünleşmesi için olmazsa

olmaz olarak değerlendirilen yönetişim anlayışıdır. Günümüz dünyasında işbirliğinin, etkileşimin ve halkın katılımının mümkün olmadığı politikaların başarıya ulaşması beklenmemektedir. Dolayısıyla AB tam yeliği hedefinde ilerleyen, bölgesinde güçlü bir aktör haline gelen Türkiye'nin demokratik katılımı politika ilkeleri arasına dâhil ederek uygulamaya geçirmesi kaçınılmaz görünmektedir.

Yönetişim kapsamında kamu kesimim, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının etkileşim içinde işbirliği yapması politikaların bölge ihtiyacına göre üretilmesini, denetimin yerinden yapılmasını, halkın katılımından dolayı daha şeffaf, hesap verebilir bir yönetim ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Böylece bölgesel gelişme bölgenin kendi iç dinamikleri ile gerçekleşecek, yönetişim sayesinde sürece dâhil olan özel sektör ve sivil toplum kuruluşları daha demokratik ve katılımcı bir toplumu temsil edebilecektir.

KAYNAKLAR

AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKTERLİĞİ (ABGS). **Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (8 Mart 2001)**,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, (03.06.2010).

ABGS. **Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (19 Mayıs 2003)**,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, (03.06.2010).

ABGS. **Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (23 Ocak 2006)**,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, (03.06.2010).

ABGS. **Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (18 Şubat 2008)**,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, (03.06.2010).

ABGS, 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, (03.06.2010).

AMIN, Ash ve Nigel Thfift, (1995). “Institutional Issues fort he European Regions: From Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association”, **Economy and Society**, C.24, S.1, ss. 41-66.

AKPINAR, Rasim. “Bölgesel Gelişme Politikalarında Yaşanan Değişim: Yeni Bölgeselleşme Paradigması ve Uygulamaları,

<http://www.kentli.org/makale/akpinar.htm>, (12.05.2010).

AKŞAHİN, Selenge Banu. “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası, Yapısal araçların Koordinasyonu ve Türkiye’nin Uyumu, AB Uzmanlık Tezi, TC Tarım ve Köy işleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Ankara, 2008.

APAN, Ahmet. “Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.13, S.4, 2004, ss.39-58.

APPLEGATE, Celia. ”A Europe of Regions”, Regions and Regionalism in Europe, der. Michael Keating (2004),

http://books.google.com/books?id=6meikazgxksC&pg=PP13&lpg=PP13&dq=the+political+economy+of+regionalsim+editors+Michael+keating+and+J.+loughlin&source=bl&ots=isgG-5J389&sig=H375XKISHjgrobfby71tZwBkgU&hl=en&ei=vcQfS-ysM4aCnQOg7P2fCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CBkQ6AEwBA#v=onepage&q&f=false, (20.01.2010).

ARIKAN, Yeşeren Eliçin. Avrupa Bütünleşmesi ve Bölgecilik”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, der. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006, ss.107-128.

ASSEMBLY OF EUROPEAN REGIONS. **Subsidiarity Principle**, <http://www.aer.eu/main-issues/subsidiarity.html>, (18.04.2010).

BEENSON, Mark. “Globalization, Governance, And The Political Economy Of Public Policy Reform”, **Governance**, C. 14, S.4, 2001, ss.481- 502.

BİLEN, Gülen. “Türkiye’de Yeni Bölgesel Politikaların Oluşumu”, http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_4_bilen.pdf, (03.12.2008).

BİNAYAK, Ray. “Good Governance, Administrative Reform and socio-Economic Realities-A South Pacific Perspective”, **International Journal Of Social Economics**, C.26, S.1/2/3, 1999, ss354-369.

Bölgesel Kalkınma I: Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikası, <http://iktisatcilar.blogcu.com/bolgesel-kalkinma-i-avrupa-birligi-nin-bolgesel-kalkinma-po/4033326>, (29.05.2010).

CANDAN, Tolga. “Bölgesel Politika”, **Avrupa Birliği Politikaları**, der. Çağrı Erhan ve Deniz Semenoğlu, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, ss.137- 155.

CERİTLİ, İsmail ve Aynur Güneş. “Sürdürülebilir Knetleşme ve Katılımcı Yerel Yönetim Uygulamalarında Yönetişim Olgusu Bağlamında Yerel Gündem 21”, **Yönetişim**, der. M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, ss.523- 552.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, **European Governance A White Paper**, 25.07.2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, (30.05.2010).

CUMBERS, Andrews. “The National State As A Modiator Of Regional Development Outcomes in Global Area”, **European Urban and Regional Studies**, C. 7, S.3, 2000, ss. 237- 252.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif.”Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim”, **Yönetişim**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, ss.617- 643.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif. “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, der. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, ss.259- 275.

DEMİRAL, Berkan. “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006, ss.219- 169.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT), **Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporları (2007- 2013)**, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCD72D946E04312EA3>(03.06.2010).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT), Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Araştırması(2003)”,** <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>, (02.06.2010)

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT), **Kalkınma Planları (1-9)** <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>, (02.06.2010).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT), **Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Bölgesel Gelişme**, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCD72D946E04312EA3>, (12.05.2010).

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT), **“1960 Sonrası Dönemde Planlama”**, <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>, (02.06.2010).

DIAMOND, John ve Joyce Liddle. “Regional Governance: Some Unresolved Problems”, **Public Policy and Administration**, C.18, S.2, 2003, ss.106-117.

DİNLER, Zeynel. **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2008.

ELCOCK, Howard. “Regionalism and Regionalisation in Britain and North America”, **British Journal of Politics and International Relations**, C.5, S.1, 2003,ss.74- 101.

ELMAS, Gülen. **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler**, Nobel Yayınları, Ankara, 2001.

ERCAN, Fuat. “Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime”, **Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler**, der. F. Aylan Arı, Derin Yayınları, İstanbul, 2006.

EGNER, P.Scmitt. “The concept of Region: Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction”, **European Integration**, C.24, s.3,2002, ss. 179- 200.

ES, Muharrem. **Kent Üzerine Düşünceler**, Plato Danışmanlık, İstanbul, 2007.

EUROPA, **Summaries of EU Legislation, Provisions and Instruments of Regional Policy, Objective 3**,
http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24207_en.htm, (24.05.2010).

EUROBAROMETER, **The Role and Impact of Local and Regional Authorities within the European Union, Special Eurobarometer 307**,
February 2009, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf,
(24.05.2010).

EUROPEAN COMMISSION, **Regional Policy, Cohesion Fund**,
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_en.htm, (24.05.2010).

EUROPEAN COMMISSION, **Regional Policy, Financial Engineering, Jaspers**,
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jaspers_en.htm,
(25.04.2010).

EUROPEAN COMMISSION, **Regional Policy, Financial Engineering,**
Jeremie, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jeremie_en.htm,
(25.04.2010).

EUROPEAN COMMISSION, **Regional Policy, Financial Engineering,**
Jessica, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jessica_en.htm,
(25.04.2010).

EUROPEAN COMMISSION, **Regional Policy, History, 1957–1988,**
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm, (24.05.2010).

EUROPEAN COMMISSION, **Regional Policy, History, 200–2006,**
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index4_en.htm, (24.05.2010).

EUROPEAN COMMISSION, **Regional Policy, Objective 1,**
http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/index_en.htm , (24.05.2010).

EUROPEAN COMMISSION, **Regional Policy, Objective 2,**
http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/index_en.htm, (24.05.2010).

EUROPEAN COMMISSION, **European Regional Development Fund,**
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm, (24.05.2010).

EUROPEAN COMMISSION, **European Social Fund,**
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/fse/index_en.htm, (24.05.2010).

EUROPA GLOSSARY, **Subsidiarity,**
http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm, (18.04.2010).

EUROPEAN UNION COMMITTEE OF THE REGIONS, **White Paper on
Multilevel Governance,**

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=53788fb1-937b-44ce-bd39-b20f3313bc83&sm=53788fb1-937b-44ce-bd39-b20f3313bc83>,
(18.04.2010).

EUROPEAN UNION COMMITTEE OF THE REGIONS, **Key Dates in the History of Committee of the Regions: 1994–2009**,

<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d&sm=890f4bac-d901-49c0-b7e3-7e118a83ee3d>,
(18.04.2010).

FERRY, Martin. “From Government to Governance: Polish Regional Development Agencies in a Changing Regional Context”, **East European Politics & Societies**, C.21, S.3, 2007, ss.447- 474.

GÖKÇE, Gülise. “Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, der. M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, ss.205- 224.

GÖYMEN, Korel. **Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, Boyut Yayınları, İstanbul, 2010.

GÖYMEN, Korel. “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.2, S.Nisan, 2000, ss.3- 14.

GÜNDOĞAN, Ertuğrul. “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar”, **Yönetişim**, der. M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, ss.13- 56.

MÜRTEZA, Hasanoğlu ve Ziya Aliyev. “Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der60m5.pdf> , (25.11.2008), ss81-103.

HOOGHE, Liesbet ve Gary Marks . “Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union, **Publius**, C.5, S.11, ss.1- 17.

ILDIRAR, Mustafa. **Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri**, Nobel Yayınları, Ankara, 2004.

KARLUK, Rıdvan. **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayınları, İstanbul, 2007.

KEATING, Michael. “Rethinking The Regions- Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia”, **European Urban and Regional Studies**, C.8, S.3, 2001, ss.217- 234

KELEŞ, Ruşen. “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.7, S.2, 1998, ss. 3- 10.

KESİM, H.Kutay. “Avrupa Birliği’nde Meşruiyet Sorununun Çözümüne İlişkin Bir Model Önerisi: Usul Meşruiyeti”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, der. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, ss.67- 88.

KÖSECİK, Muhammet. “Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaşıma ve Çok Düzlemlili Yönetişim”, **Yönetişim**, der. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Yayınları, Konya, 2010, ss.149- 195.

KÖSECİK, Muhammet. “Yerel ve bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, der. Hüseyin Özgür, Bekir Parlak, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2006, ss.1- 42.

“Küreselleşmenin Kökeni, Gelişimi ve Dünyaya Etkileri”, <http://www.turkcebilgi.com/küreselleşme/ansiklopedi>, (04.05.2010).

MACLEOD, Gordon. “New Regionalism Reconsidered: Globalization and The Remarking Of Political Economic Space”, **International Journal of Urban and Regional Research**, C. 25, S.4, ss. 804- 829.

MENGİ, Ayşegül ve Nesrin Algan. Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.

MORGAN, Kevin. “Sustainable Regions: Governance, Innovation and Scale”, **European Planning Studies**, C. 12, S.6, 2004, ss. 871- 889.

ÖKMEN, Mustafa “Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Derleyen Hüseyin Özgür, Bekir Parlak, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006, ss.43- 106.

ÖKMEN, Mustafa. “Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, der. M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, ss.17- 63.

ÖZERDEM, Füsun. “1998–2007 Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları Kapsamında Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumu”, **Trakya Üniversitesi Bilimsel araştırmalar Dergisi**, C. 10, S.1, 2008, ss. 34- 58.

ÖZEL, Mehmet. “Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.58, S. 1, 2003, ss. 97- 117.

ÖZKAN, Abdullah. Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye, Tasam Yayınları, İstanbul, 2004.

VAYRYNEN, Raimo. “Regionalism: Old and New”, **International Studies Review**, C.5, ss. 25- 51.

PAASI, Anssi. "Place and Region: Regional Worlds and Words", **Progress In Human Geography**, C.26, S.6, 2002, ss. 802- 811.

PALABIYIK, Hamit. "Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar", **Yerel ve Kentsel Politikalar**, der. M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, ss.225- 277.

SANTISO, Carlos. "Promoting Democratic Governance and Preventing the Recurrence of Conflict: The role of the United Nations Development Programme in Post-conflict Peace-building", **Journal of Latin American Studies**, C.34, S.3, 2002, ss.555-586.

SMITH, Helen Lawton, Paul Tracey, , Clark, L. Gordon. "European Policy and the Regions: A Review and Analysis of Tensions", **European Planning Studies**, C.11, S.7, ss. 859- 873.

SMOUTS, Marie-Claude. "The Proper Use of Governance in International Relations", **International social Science Journal**, C.50, s. 155, 1998.ss.81- 89.

STOKER, Gerry. "Governance as Theory: Five Propositions", **International Social Science Journal**, C. 50, s. 155, 1998. ss. 17- 28.

SUBSIDIARTIY MONITORING NETWORK, **What is subsidiarity?, Subsidiarity Principle,**
http://subsidiarity.cor.europa.eu/not_subsi/quoi_subsi/tabid/219/Default.aspx,
(18.04.2010).

TAŞ, Barış. “AB Uyum Sürecinde Türkiye İçin Yeni Bir Bölge Kavramı: İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C.8, S.2, 2008, ss. 185- 198.

TEKELİ, İlhan. Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2008.

TEKİN, Kazım. “Federal Avrupa veya Bölgelerin Avrupası”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, C.10, S. 8, 2005, ss 22- 31.

TREATY OF LISBON, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306, (27.05.2010).

TREATY OF MASSTRICHT,
<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>,
(24.05.2010).

TUTAR, Filiz, Mehmet Demiral. “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.2, S.1, ss. 65- 83.

TÜRK DİL KURUMU, Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları:549, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1988, s.1623.

UĞUZ, Hülya Ekşi. “Ağlar, Aktörler ve Etkileşim: Bir Üst Kavram Olarak sosyal Yönetişim”, **Yönetişim**, der. M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, ss. 287- 309.

YÜCEYILMAZ, A. Arda. “Yönetsel Bir Mit ya da Sistemsel Farklılaşmanın Nihai Evresi: İdeolojik Araçsallık ve Kuramsal Açıklayıcılık Ayrımında Yönetişim”,

Yönetişim, der. M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, ss. 447- 464.