

T.C  
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
DOKTORATEZİ

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGESELLEŞME  
POLİTİKALARI VE TÜRKİYE'DE BÖLGESEL  
STRATEJİLER**

Abdullah TAŞTEKİN

**Danışman**

Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN

İZMİR - 2007

## **Yemin Metni**

Doktora Tezi olarak sunduğum “**Avrupa Birliği’nde Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye’de Bölgesel Stratejiler**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

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

Abdullah TAŞTEKİN

İmza

## DOKTORA TEZ SINAV TUTANAĞI

### Öğrencinin

**Adı ve Soyadı** : Abdullah TAŞTEKİN  
**Anabilim Dalı** : Kamu Yönetimi  
**Programı** : Kamu Yönetimi  
**Tez Konusu** : Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye'de Bölgesel Stratejiler

### Sınav Tarihi ve Saati:

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün ..... tarih ve ..... Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 30.maddesi gereğince doktora tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini .... dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI	O	OY BİRLİĞİ ile	O
DÜZELTME	O*	OY ÇOKLUĞU	O
RED edilmesine	O**	ile karar verilmiştir.	

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O\*\*\*  
Öğrenci sınava gelmemiştir. O\*\*

- \* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.  
\*\* Bu halde adayın kaydı silinir.  
\*\*\* Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

	Evet
Tez, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.	O
Tez, mevcut hali ile basılabilir.	O
Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir.	O
Tezin, basımı gerekliliği yoktur.	O

### JÜRİ ÜYELERİ

### İMZA

.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red	.....
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red	.....
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red	.....
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red	.....
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red	.....

## ÖZET

### Doktora Tezi

## Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye'de Bölgesel Stratejiler Abdullah TAŞTEKİN

Dokuz Eylül Üniversitesi  
Sosyal Bilimleri Enstitüsü  
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Bugün dünyamızın karşı karşıya bulunduğu ekonomik, politik, askeri ve ekolojik sorunların, ancak küresel düzeyde bir işbirliği ile çözülebileceği anlayışı bulunmaktadır. Bunun bir sonucu olarak dünya üzerinde “bütünleşmeler” gerçekleşirken, diğer taraftan bir “yerelleşme” olgusundan söz edilebilir. “Yerelleşme”, sosyal, kültürel, ekonomik ve politik alanda “mekansal olan”ın öne çıkmasını ifade etmektedir. Küreselleşme sürecinin getirdiği bütünleşmeler, aynı zamanda içinde yerelliğin keşfini taşımaktadır.

Hem küreselleşme sürecinin “yerelleştirme” etkisinin bir sonucu hem de her ülkenin kendi özgün, ekonomik, politik, yönetsel ve kültürel koşullarının bir ürünü olarak ortaya çıkan bölge yönetimleri, bugün Avrupa Birliği'nin gündeminde olan gerçek bir olgudur. Avrupa bölgeleri, aşırı merkezizetçilikten uzaklaşma, işlevsel zorunluluklar, kamu hizmetlerinin gerekleri ve planlı kalkınma gereksinimi gibi nedenlerin ürünüdür. Ayrıca, dil kültür ve kimlik farklılıkları da bu nedenler içinde sayılabilir.

“Yurttaşa daha yakın bir Avrupa”, “daha demokratik bir Avrupa” gibi düşüncelerle bugün Avrupa Birliği'nde, Birlik'in yapılanma ve karar alma sürecine ulus-altı birimler (doğal olarak pragmatik bir özellik gösteren bölgeler / eyaletler) dahil edilmek istenmektedir. Diğer taraftan bölgelerin de bu yönde yoğun bir baskısı vardır. Böylece Avrupa Birliği, Birlik, ulus devletler ve bölgelerden oluşan üç düzeyli bir yapılanmaya doğru gitmektedir.

**Türkiye'nin, yönetsel ve ekonomik nedenler, ülkenin kalkınma gereği, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi ve benzeri nedenlerle Taşrada bölgesel kalkınma birimlerinin oluşturulmasının gerekli olduğu görölmektedir. Bölgesel kalkınma idarelerinin, 1961 Anayasasının benimsediği planlı kalkınma ilkesi uyarınca, kalkınma planlarının bölgelerde yönetim kademesiz kalması sorununu ortadan kaldırmaktadır.**

**Anahtar Kelimeler:** 1) Bölge, 2) Bölge Kalkınma Politikası, 3) Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi, 4) Türkiye' de Bölgesel Stratejiler, 5) Bölge Kalkınma Ajansları

## **ABSTRACT**

**Doctorate Thesis**

**Regional Policies in European Union and Regional Strategies in Turkey**

**Abdullah TAŞTEKİN**

**Dokuz Eylül University**

**Institute of Social Sciences**

**Department of Public Administration**

**In today's world, economic, political, military and ecological problems can be solved through cooperation at global level. As a result, on the one hand "integration" movements continue, on the other hand, "localization" increases at global level. "Localization" means the prevalence of "space" in social, cultural, economic and political field. Integration movements brought about by the globalization include the discovery of "local".**

**Both as a consequence of "localization" effect of globalization, and as a result of specific economic, political, administrative and cultural conditions, regional administrative units are now on the agenda of the European Union. European regions are consequence of decentralization, functional necessities, requirements of the public services and planned development. Differences of language, culture and identity can also be included into these factors.**

**Sub-national units (regions/federate states having rather pragmatic attitudes) are encouraged to participate in the structuring and decision-making processes with the thoughts such as "A Europe closer to citizens", "more democratic Europe". On the other hand, there is an intensive pressure originating from the regions in the same direction. Thus, the European Union evolves into a three-layer structure consisting of the Union, nation-states and the regions.**

**Because of administrative and economic factors, development requirements, elimination of regional disparities etc. it seems necessary to**

**establish regional development units in Turkey. Regional development units will eliminate the problems arising from the lack of appropriate regional level, in line with the planned development principle specified by the Constitution of 1961.**

**Key Words:** 1) Region, 2) Regional Policy, 3) European Union And Council of Europe, 4) Regional Strategies in Turkey, 5) Regional Development Agency

# AVRUPA BİRLİĞİNDE BÖLGESELLEŞME VE TÜRKİYE'DE BÖLGESEL STRATEJİLER

YEMİN METNİ .....	II
TUTANAK.....	III
ÖZET .....	IV
ABSTRACT .....	VI
İÇİNDEKİLER.....	VIII
KISALTMALAR.....	XIV
TABLolar LİSTESİ.....	XVI
GİRİŞ .....	XVII

## BİRİNCİ BÖLÜM

### GENEL KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I. BÖLGE KAVRAMI.....	1
A.BÖLGE KAVRAMININ GELİŞİMİ .....	1
B.BÖLGE KAVRAMININ TANIMI .....	2
C.BÖLGEÇİLİK .....	6
D.BÖLGESELLEŞME.....	9
E.BÖLGESELLEŞME NEDENLERİ.....	12
F.BÖLGESELLEŞME MODELLERİ .....	14
1. Plan-Program Bölgeleri (Ekonomik Bölge).....	14
2. İdari Bölge .....	15
3. Siyasal Bölge .....	15
4. Kültürel Bölge.....	16
II. BÖLGELER ARASI DENGESİZLİK VE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI .....	17
A BÖLGESEL KALKINMA .....	17
1. Kalkınma ve Gelişme.....	17

2. Bölgesel Kalkınma ve Bölgelerarası Dengesizlikler .....	18
3. Bölgesel Gelişmeye yönelik Stratejileri.....	20
a. Büyümeye Dayalı Bölgesel Gelişme Stratejisi .....	20
b. İstikrara Dayalı Gelişme Stratejisi .....	21
c. Bölgelerarası Dengemle, Eşitlemeye Dayalı Gelişme Stratejisi..	22
d. Entegre Bölgesel Gelişme Stratejisi.....	22
4. Bölgesel Gelişmenin Amaçları.....	23
a. Sosyal Fayda Yaklaşımı .....	24
b. Kalkınma Kutbu Yaklaşımı.....	24
c. Nüfusun Rasyonel Dağılım .....	25
d. Geri kalmış Bölgelerin Kalkındırılması .....	26
e. Halkın Katılımı İlkesi .....	27
5. Bölgesel Kalkınma Politikaların Amaçları .....	28
a. Mali ve Vergisel Teşvik Tedbirleriyle Belirli Yörelere Yönlendirilmesi .....	29
b. Bölgesel Kalkınma İçin Gerekli Kamu Yatırımlarının Gerçekleştirilmesi.....	30
c. Bölgesel Kalkınma Sorununa Yönetimsel Örgütün Uyum Sağlanması.....	30
III. BÖLGESEL KALKINMA ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER VE YENİ HEDEFLER.....	31
IV. BÖLGE PLANLAMASI.....	36
V. YERELLİK İLKESİ VE BÖLGESELLEŞME .....	39
A. YERELLİK İLKESİ .....	39
B. AVRUPA BİRLİĞİ VE YERELLİK İLKESİ .....	42
C. YERELLİK İLKESİ VE TÜRKİYE .....	45

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**AVRUPA'DA BÖLGESELLEŞME VE BÖLGE POLİTİKALARI**

I. AVRUPA'NIN BÜTÜNLEŞMESİ: BÖLGESELLEŞME VE BÖLGELER .....	47
A. BÖLGELER AVRUPASI .....	51
B. BÖLGELERİN AVRUPA DÜZEYİNDE ETKİDE BULUNMA GİRİŞİMLERİ .....	54
1. Bölgelerin Devlet Örgütlenmesi İçinde Topluluk Faaliyetlerine Katılımı .....	55
2. Bölgelerin Avrupa Düzeyi İle Doğrudan İlişkisi .....	55
II. AVRUPA BİRLİĞİNİN BÖLGELER POLİTİKASI.....	58
A. BAKANLAR KOMİTESİNE BÖLGE TEMSİLCİLERİNİN KATILIMI .....	60
B. BÖLGELER KOMİTESİ.....	60
C. AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKASININ AMAÇLARI .....	63
D. AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKANIN İLKELERİ.....	65
E. AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI .....	67
1. Yapısal Fonlar .....	67
a. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu .....	67
b. Avrupa Sosyal Fonu.....	67
c. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu .....	68
d. Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı .....	68
2. Uyum Fonları .....	69
3. Topluluk Girişimleri .....	70
4. Avrupa Yatırım Bankası .....	71
F. BÖLGESEL POLİTİKA UYGULAMALARINDA BÖLGE SINIFLANDIRMA SİSTEMİ (NUTS).....	71
III. AVRUPA KONSEYİNİN BÖLGE FELSEFESİ .....	73

A. AVRUPA KONSEYİNİN KURULUŞU VE AMAÇLARI.....	73
B. AVRUPA KONSEYİ ORGANLARI.....	74
1. Bakanlar Komitesi.....	74
2. Parlamenterler Meclisi.....	76
3. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi .....	78
C. AVRUPA KONSEYİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ ANLAŞMALARINI.....	79
1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	79
2. Avrupa Peyzaj Sözleşmesi.....	81
3. Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi.....	83
4. Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve sözleşmesi .....	85
5. Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı.....	87
6. Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımına İlişkin Sözleşme .....	89
7. Avrupa Kentsel Şartı .....	90
8. Gözden Geçirilmiş Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımına İlişkin Avrupa Şartı .....	97
D. AVRUPA KONSEYİ'NİN BÖLGE POLİTİKASI VE BÖLGESEL ÖZERKLİK ŞARTI TASLAĞI.....	100
1. Sürecin Başlatılması .....	100
2. Yönlendirme Komitesi Toplantılarında Öne Sürülen Görüşler .....	101
3. Bölgeselleşme Konusundaki Farklı Yaklaşımlar .....	105
a. Bölgeselleşmeyi Destekleyen Görüşler.....	105
b. Bölgeselleşmeye Karşı İtirazlar.....	106
4. Ülkelerin Bölgeselleşmeye Karşı Tavrı.....	107
5. Bölgesel Özerklik Şartı Taslağı.....	108
a. Şartın Temel Amacı .....	108
b. Bölgesel Özerklik Kavramı.....	109
c. Bölgelerin Yetki ve Sorumluluk Alanları .....	110
d. Yerel Yönetimlerle İlişkiler .....	112
e. Bölgeler Arası ve Sınır Ötesi İlişkiler.....	112

f. Bölgelerin Devlet, Uluslar arası ve Avrupa İşlerine Katılımı .....	113
g. Bölgesel Yönetimlerin İdari Yapıları .....	115
h. Bölgesel Yönetimlerin Mali Yapısı .....	115
ı. Özerk Bölgesel Yönetimin Korunması.....	116
j. Yükümlülükler, Çekinceler ve Uygulamanın İzlenmesi .....	117
k. Bölgeselleşme Sürecinde Bulunan Devletlerin Yükümlülükleri.....	118
l. İmza Onay ve Yürürlüğe Girme.....	118

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÖLGESEL DÜZEYDE ÖRGÜTLENME VE BÖLGESEL STRATEJİLER

I. TÜRKİYE’DE BÖLGESEL ÖRGÜTLENMENİN GELİŞİMİ .....	120
A. TÜRKİYE’DE BÖLGESEL ÖRGÜTLENMENİN ESASLARI .....	123
B. TÜRKİYE’DE BÖLGESEL ÖRGÜTLENME BİÇİMLERİ .....	127
1. Genel Müfettişlikler .....	127
2. Bölge Valiliği.....	128
a. 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname .....	128
b. 71 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin Getirdiği Düzenlemeler.	130
c. Bölge Valiliğinin Değerlendirilmesi.....	132
3. Olağanüstü hal Bölge Valiliği.....	134
4. GAP Bölge Kalkınma İdaresi .....	137
5. Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü Olarak Bölge Yönetimi .....	138
C. TÜRKİYE’DEKİ BÖLGESEL KALKINMA PROJESİ DENEYİMLERİ .....	140
1. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Bölgesel Gelişme ve Bölgesel Planlama	142
2. Bölgesel Kalkınma Projeleri .....	159
a. Köyceğiz-Dalaman Projesi.....	160
b. Doğu Marmara Planlama Projesi .....	161
c. Zonguldak Projesi.....	161

d. Antalya Projesi .....	162
e. Çukurova Bölgesi Projesi.....	163
f. Keban Projesi.....	165
g. Güney Doğu Anadolu Projesi .....	166
h. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi .....	171
ı. Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi.....	172
j. Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi.....	173
k. Doğu Anadolu Projesi.....	174
l. Marmara Bölge Planlama .....	178
m. Doğu Akdeniz Bölgesel Gelişme Projesi .....	179
II. TÜRKİYE’DE EKONOMİK BÖLGESELLEŞME STRATEJİSİ.....	181
A. TÜRKİYE’DE EKONOMİK KALKINMA.....	181
B. PLANLI KALKINMA VE BÖLGE KALKINMA İDARELERİ .....	183
C. KAMU HİZMETLERİNİN GEREKLERİ VE EKONOMİK BÖLGESELLEŞME .....	194
D. EKONOMİK BÖLGESELLEŞME VE İDARİ YAPILANMA.....	197
E. EKONOMİK BÖLGESELLEŞME VE SİYASAL YAKLAŞIM .....	202
F. KALKINMA AJANSLARI.....	205
1. Kalkınma Ajanslarının Tanımı ve Fonksiyonları.....	205
2. Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri .....	208
3. Türkiye’de Kalkınma Ajansları .....	210
a. NUTS İstatistikî Bölge Birimleri.....	210
b. Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapıları.....	214
ba. Kalkınma Kurulu .....	214
bb. Yönetim Kurulu .....	215
bc. Genel Sekreterlik .....	217
bd. Yatırım Destek Ofisleri.....	218
c. Kalkınma Ajanslarının Personel Rejimi, Bütçe ve Denetimi.....	219
SONUÇ .....	225
KAYNAKÇA .....	229

## KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.s.	: Adı geçen sözlük
a.g.t.	: Adı geçen tebliğ
a.g.y.	: Adı geçen yayın
A.İ.D.	: Amme İdaresi Dergisi
AB	: Avrupa Birliği
ABBK	: Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi
ABK	: Avrupa Bölgeler Konseyi
ABM	: Avrupa Bölgeler Meclisi
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AGİT	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü
AP	: Avrupa Parlamentosu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATS	: Avrupa Tek Senedi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
BAK	: Bölgeler Avrupa'sı Konferansı
BK	: Bölgeler Komitesi
BKA	: Bölge Kalkınma Ajansı
CCRE	:Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi
CLRAE	: Avrupa Yerel Yönetimler ve Bölgeler Kongresi
COR	: Bölgeler Komitesi
Ç.Y.Y.	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
ÇATOM	: Çok Amaçlı Toplum Merkezleri
ÇYY	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
DAP	: Doğu Anadolu Kalkınma Planı
DOKAP	: Doğu Karadeniz Kalkınma Planı
DPT-PAÜ	: Devlet Planlama Teşkilatı-Pamukkale Üniversitesi
EFRE	: Avrupa Bölgesel Gelişme Fonu
ESF	: Avrupa Sosyal Fonu

FAO	: Dünya Tarım ve Gıda Örgütü
FEOGA	: Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
FIFG	: Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı
GAP	: Güney Doğu Anadolu Projesi
IULA	: Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
JICA	: Japonya Merkezi Uluslararası Ajansı
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler.
KÖYD	Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi birimi
MEDA	: AB'nin Akdeniz Havzası'ndaki bölgesel bütünleşme politikasının bir uzantısı olan ve 1995'te kabul edilen Barselona Bildirgesi ile kurulan Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'nın mali aracıdır
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Araştırma Projesi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
Nak.	: Nakleden
NUTS	: Avrupa İstatistik Bölge Birimleri Sistematiği
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Örgütü
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu Raporu
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TBD	: Türk Belediyeciler Derneği
TMMOB	: Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TUBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Araştırma Merkezi
UNESCO	: Birleşmiş Milletler Eğitim Bilim ve Kültür Kurumu

## TABLO LİSTESİ

Tablo 1:Bölgesel Politikadaki Bazı Temel Değişiklikler .....	33
Tablo 2 Bölgeler Komitesi Üye Dağılımı .....	61
Tablo 3. NUTS Düzeyleri Nüfus Eşikleri .....	72
Tablo 4: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasına Göre Alt Bölgeler.....	211

## GİRİŞ

20. yüzyılın ikinci yarısında özellikle son çeyreğinden bu tarafa dünyamızda bir “bölgeselleşme” süreci yaşandığı bir gerçektir. Genelde, “bölgeselleşme” olgusunun temelindeki etmenin küreselleşme olduğu ileri sürülmektedir. Küreselleşmenin bir yansıması olarak “bütünleşmeler” gerçekleşirken; diğer taraftan da, bir “yerelleşme” olgusundan söz edilebilir. “Yerelleşme”, sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal alanda “mekânsal olan”ın öne çıkması olgusu olarak ifade edilebilir. Birbirine karşıt gibi gözüken “küreselleşme-yerelleşme” süreçleri “küre-yerelleşme” (glocalisation) kavramıyla açıklanmaktadır. Küreselleşme, dünyanın bir bütün olarak sıkışması ve yerellikleri birbirine bağlaması ile gerçekleşmekte olup; bu süreç, aynı zamanda ‘yerel olan’ı gün yüzüne çıkarmaktadır.

Küreselleşme, yalnızca devletlerarasındaki değil, kentler ile bölgeler arasındaki ilişkileri de yoğunlaştırmaktadır. Bu çerçevede, bu birimler arasında sınır kavramının geçerliliğini giderek yitirmekte olduğu gözlenmektedir. Bir başka anlatımla, bu süreç, yerelleşme ve bölgeselleşme doğrultusundaki gelişmeleri engelleyici değil, teşvik edici etkiler yapmaktadır.

Hem küreselleşme sürecinin “yerelleştirme” etkisinin bir sonucu ve hem de her ülkenin özgün ekonomik, siyasal, yönetsel ve kültürel koşullarının bir ürünü olarak ortaya çıkan ve çıkmaya devam eden “bölgeler”, bugün Avrupa’nın ve birçok ülkenin gündeminde olan gerçek bir olgudur.

II. Dünya Savaşı’ndan sonra bölge olgusundan, devletlerin, kalkınma politikalarının uygulanmasında bir araç olarak yararlanmaları gündeme gelmişti. Almanya’da 1949 Bonn Anayasası ile federal bir yapı öngörülmesinin temel nedenlerinden biri, aşırı merkeziyetçilikten uzaklaşma isteğidir. Diğer bazı Avrupa ülkelerinde bölgeciliğe önem verilmesinin nedenleri, işlevsel zorunluluklar, kamu hizmetlerinin gerekleri ve planlı kalkınma gereksinmesidir. Yakın bir tarihten beri de, bazı Avrupa ülkelerinde farklı dil ve kültür topluluklarına ve bunların yoğun olarak yaşadığı bölgelere bazı ayrıcalıklar tanınmaktadır. Diğer önemli bir gerçek ise, Avrupa devletlerini oluşturan halklardan bir bölümünün, kimlik farklılıklarını öne sürerek yeni arayışlara girmiş olmalarıdır.

Avrupa Birliği'nin kuruluşundan bu tarafa, "Yurttaşa Yakın Avrupa" önemli bir amaç olmuştur. Avrupa Birliği, Birlik, ulus-devletler ve bölgeler ile adeta üç basamaklı bir yapı oluşturma yolundadır ve bu yapıda bölgeler önem kazanmağa başlamıştır. Maastricht Antlaşması ile Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının, Avrupa politikasında bölgesel düzeyin önem kazanmasını sembolize ettiği; ancak bununla AB'nin hemen üç düzeyli federal bir sisteme geçiş yapıp yapmadığına karar verilemeyeceği; burada sadece yerel ve bölgesel yönetimlerin Birlik tarafından tanınmasının söz konusu olduğu belirtiliyorsa da Birlik'in temel gelişme yönünün "üç düzey" doğrultusunda olduğu söylenebilir.

Avrupa Birliği, ulusal devlet düzeyi bırakılarak, ekonomik ve siyasal sınırlar aşılarak oluşturulan adeta sınırötesi bölgesel bir işbirliğidir. Bu işbirliği sonucu, belki de kaçınılmaz olarak ortaya çıkan merkezileşme eğilimine "bölgeler ve bölgeselleştirme" ile yanıt verilmeye çalışılmaktadır. "Bölge" olarak kabul edilen birimler, adları, yapıları, yetkileri ve işlevleri farklı da olsa Birlik içinde giderek önem kazanmakta ve merkezietçi bir yapıya karşı çeşitliliğe dayalı demokratik bir yapının güvencesi biçiminde değerlendirilmektedir.

Özellikle gelişmiş ölkelerde yaşanan ekonomik, teknolojik değişme ve gelişmelerle birlikte, bilgi teknolojisindeki gelişme bilginin stratejik kaynak haline gelmesi, toplumda yerelliğin ve katılımcılık ilkesinin öne çıkması biçiminde değinen toplumsal değişmeler, bölgesel gelişme politikalarında önemli değişmelere yol açarak yerel ekonomileri daha da ön plana çıkarmıştır. 19 Yüzyılın başında merkezietçi bir yapının egemen olduğu Avrupa'da bugün artık geniş yetkileriyle bölgesel ve yerel yönetimler vardır. Kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı bu yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu çalışmanın konusu; Avrupa Birliğinin bölgesel politikalara yaklaşımı ve Avrupa Konseyinin Bölgesel yaklaşımı özet olarak incelendikten sonra, Türk Kamu Yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında Bölgeselleşme Stratejisinin nasıl olması gerektiği, Bölgeselleşmenin Türkiye için anlam ve uygulanabilirliği araştırılmaktadır.

Bu tez çalışmanın amacı; idari ve ekonomik merkezli, ülkenin planlı kalkınma gereği, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi gibi nedenlerle Türkiye'de bölgesel kurumlaşma ihtiyacının gereklimi olduğunun araştırılmasıdır. Ülkeyi bölgesel planlarla kalkındırmak Anayasal bir hüküm olması itibariyle; bu

bölge planlarını uygulayacak bir örgütlenmeye gitmek de bir zorunluluk mudur? Bu gereklilikleri, özel örgütler (GAP-Bölgesel Kalkınma Ajansları) gerçekleştirmek söz konusu olabileceği gibi, merkezi idare ile ilişkili olan ama yerel otoritelerin de yer aldığı bölgesel teşkilatlar aracılığıyla da gerçekleştirilebilir modelin rasyonel tercihi ne olabilir?. Kalkınmada bütünlüğü, eşgüdümü, eş düzeyi sağlamak ve bütün ülkede eş düzeyde bir demokratik gelişme sağlamak için bölgesel kurumlaşmanın gerekli olduğu kabul edilebilirmi?

Üniter bir devlet olan Türkiye için bölgeselleşme, kimilerince, ayrılıkçı düşünceler dolayısıyla sakıncalı görülmektedir. Ancak Avrupa Birliği'ndeki bölgeselleşmiş ülkelerin bölgelerine bakıldığında, söz konusu ülkelerin genelde ekonomik ve yönetsel kaygılarla bölgeselleştiğini, çok sayıdaki bölgelerin varlığı bize göstermektedir. Şüphesiz etnik, dilsel, kültürel farklılıklara dayanan bölgeselleşmeler de söz konusudur; ancak bu konuda bölgeselleşmenin, ayrılıkçı hareketlerin önüne geçerek ülke bütünlüğüne hizmet ettiği görüşleri de vardır. Ancak Avrupa Birliği'nin, üye devletlerin bölgelere bölünmesi için özel bir çaba içerisinde olmadığını belirtmek gerekir. Diğer bir anlatımla, Birlik, merkezi yönetimler ile bölgesel yönetimler arasındaki ilişkilerin doğasını değiştirmemektedir. Maastricht Antlaşması'nın F maddesinin 1. paragrafında, Birlik, üye devletlerin ulusal kimliğine saygı gösterir, denilmekte olup; bu kimliğe her ulus-devletin devlet yapılanmasının da dâhil olduğu belirtilmektedir.

Bu tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Birinci Bölümde, tez çalışmasının temel kavramlarının açıklanması yoluna gidilmiştir. Kavramların tezin anlam çerçevesi içinde ele alınması gereğine inanılmıştır. Diğer bölümler yazılırken bu kavramların ne anlamlara gelebileceğinin ve bu çalışmada bu kavramlardan öncelikle ne anlaşılması gerektiğinin belirlenmesi amacıyla ele alınmıştır.

İkinci kısımda; AB çerçevesinde bütünleşme girişimlerine karşılık, “bölgeselleşme” süreçleri ele alınmaktadır. Bir başka deyişle, Avrupa Birliği yapılanmasında bölgeler nerededir, AB'nin geleceğinde bölgeler var mıdır, eğer var ise ne düzeyde bulunacaklardır? Gibi sorulara yanıtlar alınmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede “Avrupa Birliği'nin Temel Bölgesel Politikaları”, “Maastricht Antlaşması'ndan Sonra Bölgesel Gelişmeler” ve “Bölgeler Komitesi” incelenmiştir. Avrupa Konseyinin bölgeselleşme politikasını temel organı olan Yerel ve Bölgesel

Yönetimler Kongresinin yerelleşme ve bölgeselleşme konusunu inceleyen temel anlaşmalar hakkında bilgi verilmiştir. Daha sonra Avrupa Konseyin gelecekteki bölgeselleşme politikasının ana temasını oluşturacak “Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı” daha ayrıntılı olarak ele alınan temel konulardandır.

Çalışmanın son bölümünde ise Türkiye’de bölgeselleşme konusu ele alınmıştır. Bu bölümde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Kurumlarının oluşturulabilmesi koşulları araştırılmıştır. Bu çerçevede, “Türkiye’de Bölgesel Örgütlenmenin Gelişimi” başlığı altında ülkemizde uygulanmış olan “bölge” yönetim biçimleri incelenmiş; daha sonra, Türkiye’de “Türkiye’de bölgesel yönetimlerin gerekliliği” savından hareketle, bölge kalkınma Kurumlarının var olmasını gerektiren nedenler üzerinde durulmuştur. Çalışmanın temel konusu olan bölgesel stratejisinin ne olması gerektiği hakkındadır. Çalışmada “Bölgesel Kalkınma Kurumu”, “Bölgesel Kalkınma Ajansı”, “Bölgesel Ekonomik Kurum” adı altında geçen ve önerilen örgütlenme biçiminin örgütsel yapısı hakkında fazla detaya inilmemiştir. Sadece böyle bir kurumun Türk kamu yönetimi içinde yer alması gerektiği tezleri üzerinde durulmuştur. Çünkü belli kamu hizmetlerin (Bölgesel Kalkınma, Kırsal Kalkınma, Bölgesel Altyapı, Çevrenin korunması) mevcut kamu Yönetimi yapısıyla etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmediği Türkiye deneyiminde kendini göstermiştir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **GENEL KAVRAMSAL ÇERÇEVE**

#### **I. BÖLGE KAVRAMI**

##### **A.BÖLGE KAVRAMININ GELİŞİMİ**

Bölge kavramının içeriği ve tanımı dönemlere göre farklılıklar göstermektedir. Çiftçilerin toprak, topografya ve iklim koşullarının benzerliklerine göre bazı yerleri aynı isimle tanımlamaları çok eski dönemlerde başlayan bölge kavramı, genel olarak bir mekân parçasının diğerlerinden olan farklılıkları belirtmek için kullanılmıştır<sup>1</sup>. Ticaret, dinsel ve yönetsel etkinliklerin gelişmesi ise mekân parçaların yalnızca nitelikleri ile değil, üzerinde oluşan ilişkilerle tanımlanmasına neden olmuştur. Kentle sınırlı kalmayarak, kentin çevresindeki kırsal alanı da içeren geniş alanların, bölgelerin tanımlanmasının geçmişte çok yaygın olduğu görülmektedir. Ancak bilimsel anlamda bölgenin tanımlanması 18.yüzyılda gerçekleşmiştir. Haritacılar sınır tanımlamaları yapmaya çalışırken su havzalarının belirli bir bütünlük gösterdiğinin farkına varmışlar ve ilk bölge tanımları nehirler ve dağ zirveleri tanımlanarak yapılmaya çalışılmıştır. Daha sonra coğrafyacılarında konu ile ilgilenmeleri farklı coğrafik özellikler dayalı bölge tanımlarını gündeme getirmiştir. 19.yüzyılda fiziksel yapıların yanı sıra farklı mekânsal birimlerde yaşayan insan gruplarının farklı olup olmadığı sorusu gündeme gelmiş, ancak ulus devlet oluştururken bu farklılığın sorun yaratacağı endişesi ile bölge konusu üzerinde durulmamıştır.

Ulus devletin ortaya çıkması ile bölge kavramı farklı bir boyut ile tartışma gündemine girmiştir. Ulus içindeki farklılıklar ekonomik göstergelerle tanımlanarak, ulusal bütünleşmenin ana koşulunun ekonomik eşitsizliklerin giderilerek bütünleşmenin sağlanması olduğu vurgulanmıştır. Daha sonra 1950'li yıllarda başlayarak kalkınma ekonominin güncellik kazanması bölgesel politika ve bölgesel

---

<sup>1</sup> Ayda Eraydın, “Bölgesel Kalkınma Kavramı, Kuram ve Politikalarda Yaşanan Değişimler”, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, **DPT-PAÜ**, 2004, s.126

planlama kavramlarının yükselen değer olarak gündeme gelmesini sağlamıştır. Ulusal kalkınma stratejilerinde benimsenen sektörler arasında denge ve gelir dağılımında denge kavramına bölgeler arası denge kavramı(dengesizlik) eklenmiş ve bu kavramlar ulusal kalkınmanın ayrılmaz bir parçası olmuştur. Bölge biliminin gelişmesi, bölge planlamada kullanılan yöntem ve tekniklerin ortaya çıkışı veya uyarlanması bu dönemde gerçekleşmiştir.

1970 ekonomik bunalımı üretim örgütlenmesinde, üretim faktörlerin önemi ve akışkanlığında, yönetim sistemlerinde ve ideolojik yaklaşımlarda büyük etkiler yaratırken “bölge”ler de bu dönemdeki sarsıntılardan ve kavramların yeniden yorumlanmasından etkilenmiştir. 1970’li yıllarda bölge kavramından yerellik kavramına doğru geçiş yaşanmıştır. Bunalımla birlikte değişen bakış açısı kalkınma sürecinde ulusun bir alt birimi olarak tanımlanan bölge yerine, kendi olanakları, birikimleri ve potansiyeline dayalı olarak var olma mücadelesini sürdürebilecek yerel kavramını gündeme getirmiştir.

1980’li yıllarda ise yerel birimlere odaklanan görüşlerin değiştiği ve yerel birimlerin değişen dünya düzeni ve artan küresel ilişkiler ve kurumlar çerçevesinde elde ettikleri görece konumla tanımlandığı görülmektedir. Bu çerçevede yerel-küresel etkileşimi ve yerelin bu etkileşim içinde sürdürülebilir gelişimini sağlayacak rekabet gücü ön plana çıkmaktadır. Bu değişim yerelin potansiyeli, ilişkileri ve kurumları ile farklı ağlar içinde var olmasını sağlayacak bir bütünün bölge olarak tanımlanmasına yol açmıştır. Ancak burada bölge artık 1960’ların yarı kapalı bir ekonomik sistemi değil, dünyadaki farklı nitelikli ve amaçlı ağlar içinde yer alabilen ve bunlarla etkileşim içinde olan bir bölgedir.

## **B. BÖLGE KAVRAMININ TANIMI**

Bölge sözcüğü, çeşitli kavramlar karşılığında kullanılır. Bazen bir mahalleye, bir kentte, bir ile bir kaç ilden oluşan yörelere, birkaç ülkenin oluşturduğu kara parçalarına ve hatta kıtalara “bölge” adı verildiği görülmektedir<sup>2</sup>. Günümüzde genel anlamda yaygın olarak kullanılan bölge, buna karşın son derece belirsiz bir şekilde tanımlanmış bir kavramdır. Sosyal bilimler açısından bölge, seçilmiş kimi

---

<sup>2</sup> Zerrin Toprak, **Kentleşme Politikası**, Anadolu Mat. İzmir, 2001 s.59, Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 2004, s. 343.

tanımlayıcı ölçütler açısından türdeş ve bütünlük taşıyan, bu ölçütler dolayısıyla çevresindeki diğer alanlardan ayırt edilebilen bir “mekân” olarak ya da belli bir sorunla ilişkili özelliklerin seçilmesi, ilişkisiz sayılan özelliklerin ise dışarıda bırakılması ile elde edilen “düşünsel bir ürün” olarak tanımlanabilir. Bir bölge, bir ya da daha fazla sayıda özellikle tanımlanabileceği gibi, belirli bir alanda yaşayan insanların tümüne yönelik kavramlarla da belirlenebilir<sup>3</sup>. Sosyal bilimlerde bu amaçla en çok konu edinilen özellikler şunlardır; etnik, kültürel ya da dilsel özellikler, iklim, topografya, sanayi ya da kentsel gelişme, uluslar arası siyasi ilişkiler olarak sıralanabilir.

Kamu yönetimi sözlüğü, bölgeyi dört kategoriye ayırarak tanımlamaktadır; ilk kategoride coğrafi ya da toplumsal özellikleri açısından bir bütün oluşturan ve bu özellikleriyle kendisine bitişik olan ve başka yörelerden farklılaşan toprak parçası, ikinci kategoride merkezi yönetim ile iller arasında yer alan ara yönetim kademesi, üçüncüsü ise belli hizmetlerin eşgüdümü için oluşturulmuş il üstü coğrafi yönetsel birim ve son kategoride ise bazı ülkelerde yerel yönetim birimini olarak tanımlanmaktadır<sup>4</sup>.

Yukarıda ifade edilen dört kategorinin bölge kavramını tam olarak karşılamadığı görülmektedir. Ekonomik nedenlerle kimi ülkelerin oluşturduğu bölgesel birleşmeler ve sınır ötesi işbirliği sonucu oluşturulmuş bölgeler, bölge kavramı kategorisine dâhil edilmemiştir. Bunlara ek olarak, devletler topluluğu küresel sistemine dayanan ulus üstü bütünleşmelerin de uluslar arası hukukta bölgesel örgütlenmeler olarak geçmektedir. Bölge kavramının belirleyicileri karmaşık olmasına rağmen kimi zaman bir devletten daha geniş alanları kapsadığı görülmektedir<sup>5</sup>. Ama esas alınan bölgenin ayırt edici özeliği; devlet ile mevcut yerel yönetimler arasında orta düzeyde mekânsal, bir birimin olmasıdır<sup>6</sup>. Bir devletin parçası olarak bölge ise; devlet içi kamu örgütlenmesinin bölümlenmesini göstermektedir.

---

<sup>3</sup> **Anabritanica**, C.4, Bölge maddesi, s.541

<sup>4</sup>Ömer Bozkurt-Turgay Ergun-Seriye Sezen, (eds), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yay. No:283,Ankara 1998, s.39.

<sup>5</sup> Micheal Keating, **The New Regionalism in Western Europe**, Edward Elgar Publishing, Celtenham, 1998, s.9-10.

<sup>6</sup> Urlan Wannop, **The Regional Imperative. Regional Governance in Britain, Europe and the United States**, 1995, London, s.56.

Bölge kavramı temelde, sosyo-ekonomik olarak birbirine bağlı mekânların tespit edilmesi ve çerçevesinin çizilmesini amaçlayan bölge planlamanın ve mekân düzenlemenin 19.yüzyılda ortaya çıkmış ürünüdür. Burada bölge, il üstü bütün çevresel birimler için kullanılabilirken<sup>7</sup> bir yönetim birimi olarak bölge çok değişik anlamları ifade eder. Bölge Belçika’da federalizme geçildiğinden bu yana bir federe devletler, İspanya’da özerk topluluk, Fransa da ise bir yerel yönetim birimi olarak tanımlanmaktadır<sup>8</sup>.

Bölgesel politikanın merkezinde yer alan ve “bölge” olarak kavram, genel kabul görmüş eğilimlere göre, aşağıdaki kriterlere göre tanımlanabilir<sup>9</sup>

- Coğrafi (kıyı bölgeleri, dağlık bölgeler, kömür madeni bölgeleri, vb),
- Kültürel (etnik çoğunluk, dil, din),
- Tarihsel (tarihteki ortak kökenler, örneğin “eski” sınırlar),
- Yerleşim ve yoğunluk bakımından (merkezi bölgeler-çevredeki bölgeler, yüksek nüfus yoğunluklu alanlar),
- Belirli sektörlerin hâkim olduğu alanlar(tarım, sanayi, turizm, gemi inşa... vb),
- Bir komşu devletle sınırı olan ve bu ülkenin ekonomik faaliyetlerinden etkilenen alanlar,
- Uzun mesafeli trafik akışı bağlamında transit bölgeleri (Alp dağları),
- Ortak bir yerleşim alanının ekonomik yapısından etkilenen bölgeler (Akdeniz ülkeleri, Baltık denizine kıyısı olan ülkeler. vb)

Yukarıdaki tanımlamaların hiçbirisi tek başına, günümüzde ulus üstü ve ulus altı düzeydeki bölge ayırımını tanımlamaya yeterli değildir.

Bölge olgusunu daha iyi kavramaya yönelik yapılan bir başka sınıflandırma ise<sup>10</sup> daha işlevsel görülmektedir. Buna göre, Bölgeler önce üç kategoriye

---

<sup>7</sup> Atilla Nalbant, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yay., İstanbul 1997, s.224

<sup>8</sup> Michael Keating “**The New Regionalism ...**”s.10

<sup>9</sup> Ulrich Brasche, **Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumuna**, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul, 2000, s.13

ayrılmakta; Birinci kategoride içinde buldukları kesimlere göre, bölgeleri, doğal, ekonomik, toplumbilimsel ve yönetsel bölge olarak dört kategoriye ayrılabilirler. Bölgeler ikinci olarak de yapay olarak, oluşturulma biçimleri dikkate alınarak ikiye ayrılabilirler. İlki, bölge planlamasıyla ilgili kuruluşlarca oluşturulmuş bölgeler; ikincisi, devletle yerel yönetimler arasında kalan yönetsel bir basamaktır. Son sınıflandırmada ise yapısal özelliklerine göre üç tür bölgeden söz edilebilir. Bunlardan birincisi, devletin yetki genişliği ilkesi uyarınca oluşturduğu taşra birimleri olan bölge örgütleri (Bakanlıkların Taşrada Bölge Düzeyinde Örgütlenmesi); ikincisi, bölge çapında oluşturulmuş yerel yönetimlerdir(Fransa ve İtalya Bölgeleri). Üçüncü tür bölge ise bölge kavramının en geniş anlamda, bir bölgesel özerklikten yararlanan, ayrı bir anayasaya sahip olan, yasama ve yargısal yetkileri bulunan bölgelerdir(Alman Landerleri, İsviçre kantonları).

Bölge kavramının belirsizliği öncelikle kavramın hangi amaçla kullanıldığı ön plana çıkmaktadır. Anlam belirsizliği olmakla beraber bölgenin yönetsel ya da siyasal bir yönetim birimi olması için üç temel özelliği vurgulanmalıdır<sup>11</sup>.ilk olarak bölge, il üstü bir kademedir; ikinci olarak bölge bir devlet değildir. Bu anlamda federe devletler, siyasal bölgelere çok benzemekle birlikte bölge niteliğinde değildir. Üçüncü olarak, bölgenin hukuki ve idari bir tanıma ölçütünün olmasıdır. Bu koşul her zaman tüzel kişilik anlamına gelmez; her ne kadar bölgelerinin çoğunun tüzel kişiliği bulursa da örneğin, plan bölgeleri iller arası planlama işlevli bir çevresel birim olarak yasalar tarafından düzenlenir ve genellikle tüzel kişilikten yoksundur.

Avrupa Birliğin temel anlaşmalarında bölgenin tarifi ile ilgili temel ayırt edici hükümler olmamakla beraber; Avrupa Topluluğu Anlaşması'nın 198 a-c (Bölgeler Komitesi)maddesi, sadece yönetsel bölge kavramının esasını oluşturabilir anlaşmanın birçok yerinde “Bölgeler Avrupa'sı” kavramı geçmektedir. Söz konusu kavramdan kastedilen, âdemi merkezi bir yapılanma; ancak topluluk düzeyinde Bölgeden ne anlaşıldığına ilişkin hiçbir şekilde tek bir tanım bulunmamaktadır. Oysa “bölge” Topluluğun bölgesel politikasının hareket düzeyi olarak ya da topluluk Sözleşmesi'ne göre, bölgesel fonların denetimi çerçevesinde üye devlete “bölgesel

---

<sup>10</sup>Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, TBD, ve Konrad Adenaur. Vakfı., Yay., Ankara 1999, s.58

<sup>11</sup>Atilla Nalbant, “Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi? Kuramsal Temeller”, **AİD**, C.29, S.2 1996, s.39-70.

para yardımı”nın değerlendirilmesi için tanımlanmak zorunluluğu getirilmektedir. Bu nedenle Avrupa Birliği, bölgesel politikaların uygulanması amacıyla “gelişme eğilimli bölgeler” tanımlaması yapmıştır. Bu tanımlama, Topluluk istatistik merkezinin, Komisyonun diğer hizmet birimleri ile işbirliği içinde gerçekleştirdiği “İstatistik Açısından Taşra Yönetim Birimleri(NUTS)adı altında şekillendirilmiştir<sup>12</sup>.

NUTS bölümlenmesinin, bugün ilgili literatürde tartışılan bölge kavramıyla örtüşmediği söylenebilir. NUTS bölümlenmesi dışında AB çerçevesi dışında uygun bir bölge tanımlanmasına ulaşamamıştır. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin bölgeye bakışı daha çok özerk yerel yönetimler bağlamında ele alınmıştır. Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağında; her devletin sınırları içinde, seçimle oluşturulmuş organlara sahip, yönetsel açıdan merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir yerde bulunan, ya kendi örgütlenmesini kendi başına gerçekleştirme ayrıcalığına sahip ya da normal olarak merkezi yönetimin kurallarına bağlı olarak örgütlenmiş mülki yönetimlerin, kamu görevlerinin önemli bir bölümünü, hizmette yerellik ilkesine uygun olarak halkın çıkarları doğrultusunda ve kendi sorumlulukları altında yürütme yetkisine sahip olan kurumlar olarak tanımlanmaktadır<sup>13</sup>. AB’ye her yeni bir üye devletin katılımıyla, bölgeyi tanımlama biçiminin daha karmaşık hale geldiği belirtilmektedir. Çünkü her ülke kendine özgü geleneğe, tarihe ve yönetim kültürüne sahiptir.

### C. BÖLGEÇİLİK

Ortak tarihsel ve etnik özelliklere sahip bölgeler ve bu bölgelerde yaşayan nüfusun devlete karşı bağımsızlık ve ayrılıkçılık hareketlerini çağrıştıran kavramdır. Başka bir ifade ile bir bölgede yaşayan nüfusun merkezi yönetimin egemenliğine karşı bağımsızlık çabalarını ifade eder. 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 bölgelere ve özellikle yoksul bölgelerle paylaşmak

---

<sup>12</sup> Bernard Fingleton, **European Regional Growth**, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2003, s.9

<sup>13</sup>Toprak Zerrin-Yavaş Hikmet-Görün-Mustafa, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi**, Birleşik Yay. İzmir, 2004, s.32.

istemelerinden, zenginlikleri nedeniyle devlet karşısında daha fazla hak ve ayrıcalık sahibi olmak istemelerinden kaynaklanabilir<sup>14</sup>.

Bölgecilik talepleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Kimi ülkelerde bağımsızlık taleplerine dönüşürken bazı ülkelerde de ekonomik dengesizlikleri ortadan kaldırmaya yönelmektedir. Bu taleplerin bazı ülkelerde, kimi bölgelerin devletin gücünü paylaşma, bu güce ortak olmak istemelerinin ayrılıkçılığı getirebileceğinden korkulmaktadır. Bu anlamda bölgeciliği üç kümede toplamak mümkündür.<sup>15</sup>Bölgeciliğin ilk biçimi aynı dili konuşan, aynı kültürü paylaşan toplulukların siyasal, kültürel ve etnik kimliklerini korumak ve geliştirmek için devletten kimi düzenlemeler yapmasını istemeleri ile sınırlıdır. İkinci grupta yer alan bölgecilik taleplerinde ise; bu gruplar, talep ettikleri düzenlemelerin anayasada da yer almasını istemektedirler. Bölgeciliğin üçüncü biçiminde ise, bölgesel ve yerel birimlerin sınır ötesi işbirliği çerçevesinde oluşturdukları birlikler söz konusudur. Bölgeselleştirmenin bu türünden etnik ve kültürel paydalar önem taşımaz, altyapı, çevre, turizm, ulaşım ve enerji gibi alanlardaki güçlükleri aşmak, işbirliği yapmak, ortak politikalar belirleyip uygulamak temel amaçtır.

Bölgecilik küreselleşmenin getirdiği bütünleştirici ve eşitleyici sürece bir karşı olgu olarak geliştiği gibi aşağıdan gelen kimi hareketlerle de beslenmektedir. Sol çevrelerde bölgecilik daha çok demokrasi, gelişme ve devletin yeniden yapılandırılması ve eşitlik bağlamında gündeme gelmektedir. 1960'lı yılların sonlarında güçlenen bölgecilik söylemlerinin temelinde çevreci akımlar; kimi santral, hava alanı ve benzeri tesislerin yapımına karşı tepkiler, bölgeler arasındaki dengesiz gelişme ve iç sömürünün yarattığı rahatsızlıklar ağırlıklı bir yer tutuyordu. Yoksul bölgelere gelişme şansı verebilecek akçal yardım mekanizmalarının oluşturulmasına ilişkin istemler de alttan gelen bu hareketlere bağlanabilir.<sup>16</sup>

Uzun bir dönemde ulusal birliği bölen veya parçalanma ilkesi olarak görülen bölgecilik; günümüzde büyük bir toplulukta kendi kendine yeterli ünitelerin bütünleşme ilkesi olarak da anlaşılmaktadır. Bu anlamda özellikle son yıllarda

---

<sup>14</sup>Ayşegül Mengi-Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003, s.83

<sup>15</sup>Keating, a.g.y., s.51

<sup>16</sup>Ruşen Keleş, "Avrupa'nın Bütünleşmesi ...", s.56

bölgesel kurumların özerkliğini amaçlayan, kamu yönetiminde bölgesel yapıların özerkliğini savunan ve siyasal bölgencilik akımının güç kazandığı görülmektedir.

Burada kısaca Avrupa Birliği bağlamında bölgencilik konusuna değinmek gerekirse; bölgencilik, Avrupa'nın bütünleşme sürecini etkilemeyeceği, tersine bölgesel kimlik ve kendi geleceğini belirleme hakkının korunması suretiyle bütünleşmenin, aşağıdan başlanarak tamamlanacağı vurgulanmaktadır. Ayrıca Bölgencilik, bütün yerel düzenlemeleri üstlenen demokrasinin aşağıdan yukarıya yapılanma ilkesine uygun düştüğü belirtilmektedir<sup>17</sup>.

İtalyan Anayasası 114. maddesinde, devlet içinde bölgelerin yerini kapsamlı bir şekilde düzenlemektedir. Bununla beraber, İtalyan bölgencilik tanımını bulunmamaktadır. Madde 115, bölgeleri, "anayasada saptanmış esaslara uygun, kendine özgü yetki ve görevleriyle özerk yönetim tüzel kişilikleri" biçiminde tanımlamaktadır. 1958 Fransız Anayasası'nda ise, ne bölgencilikten ne de bölgelerden söz edilmektedir. Sadece madde 72'de, "diğer bütün kamu tüzel kişilikleri yasayla oluşturulur" denmektedir. Böylece devletin ülkesinin bölgelere bölünmesi bu durumda sadece yasa koyucuya bırakılmaktadır. Etkinlik ve yönetimin basitleştirilmesi Fransız bölgencilik taşıyıcı ilkeleridir<sup>18</sup>.

Bölge genel olarak, fark edilme arzusunun ifadesidir; büyüme eğilimindeki Avrupa Birliği'ne bir tepki olarak bir kimlik arayışının ifadesidir. Bunun yanında bölgencilik, esasen kendine özgü devletleşmeyi amaçlamamaktadır; şu halde, var olan devlete bir müdahale öngörmemektedir; tersine yerel birimlerin kurulmasında daha güçlü insani ölçütlerin bulunması şansını (fırsatını) aramaktadır. 1978'de düzenlenen Avrupa Bölgencilik Araştırma Toplantısı'nın "Bölgesel İlkeleri" olarak adlandırılan ilkelerini şöyle özetlemek olanaklıdır: "Serbest (özerk) kültürel ve dile ilişkin ifade biçimleri, bireyin ve halkın kendi kendini gerçekleştirmesine hizmet eder". Bölgesel özerk yönetim, bölgencilik içinde ifadesini bulan ihtiyaçlara uygun düştüğü için, bu tür yönetimlerin var olmasının temel dayanaklarından birini oluşturur.

---

<sup>17</sup>Gordon Clark , **Dynamics of Regional Growth in Europe, Social and Political Factors**, Clarendon Press, Oxford 1998, s.53-71

<sup>18</sup>Keating, a.g.e., s.52

## D. BÖLGESELLEŞME

Günümüzde dünya ölçeğinde yaşanan bir değişim olgusu olan küreselleşmenin ulus devlet olgusu üzerinde başlıca iki yönde etkide bulunacağı ileri sürülmektedir. Buna göre dünyanın geleceğini, devletler-üstü kuruluşlar ile devlet-altı kuruluşlar belirleyecektir. Böylece küreselleşme, ulus-devleti hem aşağıdan ve hem de yukarıdan etkileyen sonuçlar yaratacaktır. Bu nedenle yerelleşme ve bunun bir boyutu olan bölgeselleşme olgusu, bu etkilerin bir bölümünü gösterir.<sup>19</sup>

Merkezden yönetim ve yönetsel yönetim ilkelerine dayanan üniter devlet biçiminde ikinci dünya savaşından sonra yeni gelişmeler yaşanmıştır. Her ne kadar bu gelişmeler, dayanaklarını, bu tür bir devlet biçimini yaşama geçiren devletlerin tarihsel geçmişlerinden almakla birlikte, özellikle II.dünya savaşı sonrasında kalkınma etkinliğinde bölgeler yeni bir işlev yüklenmiştir. Ekonomik nedenlerin yanı sıra tarihsel, kültürel, siyasal etkenler de bölgeselleşmenin itici gücü olmuştur. Bu bağlamda başlangıçta üniter devlet biçimine sahip İspanya, İtalya, Belçika gibi ülkelerde siyasal ve kültürel bölgeselleşme girişimleri de yaşama geçirilmiştir.<sup>20</sup> Siyasa bölgeselleşme, siyasal yetkilere sahip, anayasa tarafından kurumsal ve yetkilere ilişkin ayırıcı özelliklerin belirlendiği bölgelerin kurulmasıdır. Bu anlamda İspanya, Portekiz ve İtalya'da siyasal bölgeler vardır(Portekiz'de sadece adalar için bu durum söz konusudur). Bu çerçevede, Fransa'da gerçekleşen yönetsel bölgeselleşmeyi, kimileri siyasal bölgeselleşme kapsamında değerlendirmektedirler. Buna göre, Fransa'da bölgeselleşme üç aşamadan geçerek siyasal bölgeselleşmeye varmıştır: Birincisi işlevsel bölgeselleşme(plan-program bölgeleri);ikincisi, yönetsel bölgeselleşme(bölgesel kamu kurumu olarak bölgeselleşme) ve üçüncüsü, 1982 kamu reformu yasasıyla gelen siyasal bölgeselleşme<sup>21</sup>

Genel olarak bölgeselleşmenin, kısaca yönetsel anlamda bir yapılanmayı ifade ettiği söylenebilir. Adem-i merkezileşme yönünde, merkezi yönetim karşısında yerel ve bölgesel birimlerin yönetsel açıdan güçlendirilmesini anlatan bir kavram

---

<sup>19</sup> Ruşen Keleş-Yusuf Erbay, "Avrupa Konseyi'nin Bölgeselleşme olgusuna Bakışı", ÇYY.,C.8,S.4, Ekim,1999, s.3-29.

<sup>20</sup> Nalbant, a.g.y, s.256

<sup>21</sup> Nalbant, a.g.y,s.256

olmakla beraber, idari yönetsel bir sürece ve idari yönetim tekniğine karşılık gelen bir terim olarak tanımlanabilir<sup>22</sup>.

Bölgeselleşme olgusunda geleneksel neden; etnik-dilsel azınlıklar ve yerel özgürlükleri korumak olarak belirtilebilir. Ancak bu gerekçe, diğer kimi yan öğelerle tamamlanmaktadır<sup>23</sup>. Bunlar; bölgenin yönetsel yapıda etkin bir araç olması, ulusal planlamada yerel yönetimlerle ulusal devlet arasında yeni bir birimin yetki dağılımı yönünden gerekliliği, katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi, merkezi yönetimin katılığı karşısında bölgesel esnekliği sağlayacak birimlerin kurulması, yeni sorumluluk mekanizmaların dolayısıyla yeni bilgi ağının ve iktidarlarının kurumlaşabilmesi olarak sıralanabilir.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 1999 yılındaki genel kurulunda görüşmek üzere bölgeselleşme konusunda yeni bir rapor hazırlamıştır. Bu rapor doğrultusunda bölgeselleşmeyi destekleyen ve bölgeselleşme karşıtı görüşleri<sup>24</sup> aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

Bölgeselleşmeyi destekleyen görüşler;

1. Bölge, devletin ülkesel bütünlüğünü tartışmaya açan bir anlam taşımaz. Bölgeselleşme (Bölge düzeyinde kurumsallaşma) halk egemenliğinin yurttaşlara daha yakın bir seviyede yönetime yansımaları sağlar.

2. Bölgeselleşme ulusal birlik çerçevesinde azınlıkların kendilerini, dillerini ve kültürlerini ifade etmesini desteklemek yoluyla, bir “çatışmaları önleme aracı” rolü görebilir. Buna karşın gereksiz ve aşırı merkezileşme eğilimleri veya geç kalmış ya da iyi yönlendirilmeyen bölgeselleşme girişimleri, ayrılıkçı hareketlerin büyümesine yol açabilir; bu durum belki de terörist hareketlere de dönüşebilir.

3. Bölge, 21yüzyılda ortaya çıkacak sorunlarla(altyapı, bölgesel planlama, sınırötesi işbirliği, çevre...) mücadele etme yeteneğine sahip adem-i merkezci bir birimdir. Bölgelerin eylem alanları hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda, belediyelerin bilinen görev alanların dışına taşan alanları kapsar. Çünkü yerel

---

<sup>22</sup> Mengi, a.g.y,s.45

<sup>23</sup> Nalbant, a.g.m.,s.41

<sup>24</sup> R.Keleş-Y.Erbay, a.g.m., s.22

yönetimin geleneksel yapılanması bazı görevlerin yerine getirilmesi açısından oldukça küçük ve yetersiz kalabilmektedir.

4. Bölgesel özerklik şartının amacı olan gerçek bir “bölgesel yönetim” düzeyi olmaksızın, yerel düzey, günlük demokrasi uygulamalarında, merkezi merkez yönetimle girilen ilişkilerde ve yapılan görüşmelerde dikkate alınmasını gerektirecek yeterli güce sahip olmamaktadır. Bu gibi durumlarda, yerel yönetimlerin varlığı, fiili bir merkeziyetçiliği gizleyen bir rol oynayabilmektedir.

5. Bölge eksenli politikalar, ekonomik ilerlemenin ve çevreyi gözetilen gelişmenin önemli bir unsuru haline gelmiştir.

6. Avrupa Birliği'nin ve Avrupa Konseyi'nin önemli çalışma alanlarından biri olan Sınırötesi iş birliğinin gereken biçimde uygulanabilmesi için, sınırın her iki tarafında özerk güçlere sahip yerel birimlere ya da bölgelere ihtiyaç vardır.

7. Bölgeselleşme, devletin bir bölgesindeki özgüvenin ifadesidir. Bölgeselleşmeyi reddetmek, bu güvenin olmadığı anlamını doğurabilir.

Bölgeselleşme düşüncesine karşı olan görüşlerde şu şekilde sıralanabilir.

1. Yerel yönetimlerin yanı sıra yeni bir yerel birimine(düzeyine)sahip olmak masraflı olabilir ve ek bir bürokratik kademe ortaya çıkabilir.

2. Devletin ülkesi ve nüfusu küçük ise, burada bölgeler kurulmayabilir.

3. Bölgeler, ulusal birliği tehlikeye düşülebilir.

4. Bölgeler yerel yönetimlerin özerkliğine müdahale edebilirler.

Bölgenin asıl işlevi, hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda ve yerel yönetimlere destek mahiyetinde, yurttaşlar için sağlanan bir hizmet birimi olmasıdır. Bu bağlamda altı çizilmesi gereken, bölgenin ek bir bürokratik kurum oluşturulmaması gereğidir. Bölge özellikle bu işleviyle düşünülmelidir. Diğer bir karşı görüş olan ulusal birliğin tehlikeye düşeceği kanısı belli bir ülkede var olan siyasal sorunla ilgili olabilir. Fakat bölücülük ve bağımsızlık yanlısı hareketlere ancak birkaç ülkede rastlanmaktadır. Bu iddianın tersine aşırı merkeziyetçiliğin ters tepkilere neden olarak, marjinal istekleri güçlendirip milli birliği tehdit edebileceği ileri sürülebilir.

Bölgelerin yerel yönetimlerin özerkliğine müdahalesi hukuksal düzenlemelerle engellenebilir.

### **E. BÖLGESELLEŞME NEDENLERİ**

Bölgeselleşme olgusunun nedenleri çok farklı olmakla beraber; ekonomik kalkınma, güvenlik gereksinimi, siyasal, kültürel ve dilsel faktörler olarak sıralanabilir.

Ülke içinde bölgelerarası ekonomik büyümenin orantısızlığı bölgeselleşmenin önemli bir itici gücüdür. Bölgesel dengesizliklerde temel sorun ekonomik büyümenin ürünlerinin ülke bazında dengeli olarak dağılmasıdır. Bu sorunun ortadan kaldırılması için çeşitli plan ve programların yapıldığı görülmektedir. Bölgesel dengesizlikler Avrupa Birliğinin en sorunlu konularından biridir. Özellikle AB'ye yeni katılan üyelerin ve aday ülkelerin bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldıracak kurumsal yeniden yapılanmaya konusunda zengin bir uygulamaya sahip oldukları söylenebilir<sup>25</sup>. Etkili bölgesel kalkınma politikası için bölgesel düzeye kurumsallaşmanın önemi ön plana çıkmaktadır. Bu amaçla birçok ülkede bölgesel kalkınma ajansları kurulmaktadır. Bu kurumların değişik yapılarda kurumsallaşmakla beraber en belirleyici özellikleri bölgesel ölçekte örgütlenmeleridir. ABD'deki Tennessee (Tennessee Valley Authority), Türkiye'de GAP Bölge Kalkınma İdaresi ekonomik nedene dayalı bölgeselleşmenin bir örneği olarak nitelendirilebilir.

Küreselleşmenin bölgeselleşme sürecinin etkilediği ileri sürülmektedir. Küreselleşme süreciyle bölgenin ve yerelin işlevi değişmiş, bölgeselleşme küreselleşme süreciyle eklenilebilmek için önemli bir araç haline gelmiştir. Bölge düzeyinde yerel faktörler öne çıkarılarak içsel büyüme politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Bölgeyi ekonomik kalkınmanın temel dinamiği olarak kabul eden yeni bölgeselleşme anlayışı kamu-özel-sivil toplum kuruluşları arasında işleyen bir kalkınma modelini beraberinde getirmiştir<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Gerard Marcou, **Regionalization For Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective**, Open Society Institute, Budapest, 2002, s.14-16

<sup>26</sup> Yeşim Edis Şahin, "Küreselleşme ve Bölgeselleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yaşanan Değişim", **1. Yerel Ekonomiler Kongresi, Bildiriler Kitabı**, Konya, 2005, s.135-143

İç güvenlik pek çok kez il üstü güvenlik bölgelerin kuruluşuna yol açmaktadır. Bu amaçla kurulan bölgesel kurumlar temel özelliği geçici bir süre ile sınırlı olmalarıdır. Cumhuriyet döneminde umumi müfettişlik uygulaması ve günümüzde güvenlik bölgesinin ortaya çıkışına yol açan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Hal Hukuku güvenlik gereksinimine dayanan bölgeselleşmenin önemli örnekleridir.

Bölgeselleşmeye neden olan diğer önemli bir faktör de siyasal nedenlerdir. Bölgeselleşmede temel siyasal neden merkezi devlet yapısının siyasal bir yetersizlik durumu ile karşı karşıya kalmasıdır. Merkezi devlete görülen tıkanma ve etkisizleşme durumu siyasal iktidarın kullanımına daha geniş katılım gerektiren bir özerklik gereksinimini doğurmaktadır. Bu durum yerel güçlerin ulusal planlamaya daha etkin katılımını beraberinde getirmektedir. Nitekim etkinliği tartışılan merkezi devleti daha verimli ve etkinleştirmek için bazı devletlerin, İtalya ve İngiltere gibi, bölgeselleşmeye doğru yeniden yapılanmaya gidildikleri görülmektedir. Aynı zamanda bölge düzeyindeki halkın, karar alma süreçlerine ve siyasal işlemleri denetlemeye daha geniş katılımı bölgeselleşmenin siyasal nedeni olarak görülebilir.<sup>27</sup> Bu açıdan bakıldığında bölgeselleşme üniter devletlerin daha etkinleştirilmesinde ve sorunların çözümünde tercih edilen bir yöntem olarak görülebilir.

Siyasal nedenin kimi zaman ayrılıkçı hareketleri de merkezin yaygınlaştırdığı bir yapı, ülkenin bağrındaki bütünlük karşıtı hareketleri durdurur. Ayrılıkçı talepler zamanla ülkenin birlik ve bütünlüğüne aykırı talepleri dile getirerek zamanla federasyona doğru bir yapılanma riskini de taşımaktadır. Nitekim Belçika bölgeselleşmesi federatif bir yapılanma ile sonuçlanmıştır.

Bölgeselleşmenin ağırlıklı nedenleri arasında kültürel ve dilsel öğeler bulunmaktadır. Belçika'nın Valon, Flaman ve Alman Kültürel toplulukları gibi, İspanya'nın Bask ve Katalonya Özerk Toplulukları gibi. Osmanlı imparatorluğunda imtiyazlı eyaletlerin de günümüz anlamında kültürel nedenlerle merkezin dışında özerk bir bölgesel yapılanma olduğu söylenebilir.

---

<sup>27</sup> Atilla Nalbant, a.g.y., s.228.

Bölgeselleşme nedenleri genel olarak dört ana konuda olmakla beraber, bunların yanı sıra, sınırötesi işbirliği amacıyla oluşturulan bölgeselleşmenin birçok Avrupa ülkesinde yaygın olduğu söylenebilir.

## **F.BÖLGESELLEŞME MODELLERİ**

Bölge kendi içinde türdeş anlam taşımaz. Değişik boyutlarıyla son derece değişik görünüm alan bölgeler temelde dört ana başlık altında da sınıflandırılabilir(Plan, idari, siyasal ve kültürel bölge). Bu örneklere güvenlik bölgesi de eklenebilir. Ancak esas olarak güvenlik bölgesi idari bölgeler kapsamında değerlendirilir.

### **1. Plan-Program Bölgeleri (Ekonomik Bölge)**

Plan bölgesi ekonomik ve sosyolojik gerekçelerle merkezi yönetimin bölgesel planlamaya gerek duyması nedeniyle genellikle merkezi otoritenin idaresi altında kurulan ve yerel yönetim organlarının katkısının da alındığı bölgelerdir. Özellikle bölgesel az gelişmişliği ortadan kaldırmak amacıyla kurulan bu bölgeler, ülkelerin yönetim yapıları ve geleneklerine göre farklı şekilde kurumlaştıkları söylenebilir.

Dünyanın birçok yerinde, İtalya, Hindistan, Yunanistan, Fransa, Polonya, Macaristan ve benzeri birçok kalkınma amaçlı planların yapıldığı ve Planların uygulanması için özel bir (RDA-Regional Development Agencies)kalkınma otoritesinin kurulduğu görülmektedir. Plan bölgeleri veya kalkınma otoriteleri bazı ülkelerde sadece bir bölgede teşkilatlanmışken kimi ülkelerde ise ülke düzeyinde bölgesel kalkınmadan sorumlu birimler olarak örgütlenmektedirler. 1982 Anayasası planlama işlevini ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma, sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesi, ülke kaynakların döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılma amaçlarına bağlamıştır. Kalkınma planlaması ile görevli kurum Devlet Planlama Teşkilatıdır.

Ülkemizde kurulan GAP idaresi, İngiltere’de Galler Kalkınma Ajansı, İskoçya Kalkınma Ajansı, ABD’de Tennessee vadisi kalkınma idaresi(Tennessee Valey Authority) ve Kuzey ve Güney İtalya arasındaki dengesizliği azaltmak için 1950 yılında kurulan Mezogoroni (Cassa Per İl Mezzogiorno) sandığı ’nın ekonomik bölgeselleşmenin başlıca örnekleridir.

## 2. İdari Bölge

İdari bölge, siyasal yetkileri olmayan ama idari özerkliğe sahip, genel yönetim hizmetlerin görüldüğü bir idari çevredir. Bir merkezi yönetim çevresi olarak bölgede merkezi yönetimin yetki genişliğine göre görevlendirdiği ajanı(Bölge Valisi )merkezi yönetimi temsil eder. İdari bölgede ekonomik bölgeselleşmenin ana unsurlarını (özelliklerini) içermekle beraber, yerel yönetim olarak bu bölgeler sadece ekonomik alanda görev yapmazlar. Toplumsal, kültürel vb. alanlarda bu bölgelerin görevi içine alınırken, genel yetki kaydı da tanınır. Güvenlik bölgeleri idari bölgeselleşmenin geçici bir örneğidir.

Yerel yönetim olarak bölgelerin organları seçimle gelmekte, yetki ve görevleri yasalar belirlemektedir. Bu bakımdan anayasada temel dayanakları ve ilkeleri konya da yasa koyucunun iradesine bağlı olarak yetki alanları düzenlenir. İdari bölgeselleşme için tipik örnek Fransa da uygulanan Bölgesel yerel yönetim birimleridir.<sup>28</sup> Fransa'da bölge, tıpkı belediyeler, iller gibi birer yerel yönetim birimidir ve siyasal yetkileri mevcut değildir.

## 3. Siyasal Bölge

Siyasal bölge; siyasal yetkilere sahip ve genellikle hukuki değer yönünden ya anayasaya eşit, ya anayasayla yasa arasında yer alan, yasa ya da yasalarla eş düzeyde olmakla birlikte gerek hazırlanma ve gerekse değiştirme yönünden istisnai kurallara bağlı olan statülerle kurulan ve yetkilerini de anayasa, statü ve yasaların belirlediği ve kural olarak organları seçimle gelen bölge tipidir.

İspanya'da siyasal bölge yerine özerk topluluk ya da özerk yönetim kavramı kullanılmaktadır. Siyasal bölgeler için otonom özerk bölgeler tanımı da kullanılabilir. Özerklik ya da muhtariyet olarak Türkçeleşen otonomi kavramı kendi statüsünü belirleme anlamına gelmekle birlikte; burada önemli nokta siyasal bölgelerin bağımsız bir devlet ya da hükümet olmadıkları; ancak kendi hukuki varlıklarının temeli olan hukuki belgelerin hazırlanmasına katılabilmeleri ve bu statülerle en geniş anlamda kendi kendilerini yönetme yetkisi kazanmalarındır. Fakat özerklik sadece bölgeler için değil, yerel yönetimlerin statülerini de belirlemek için kullanılan

---

<sup>28</sup>Uğur Yıldırım-Ramazan Şengül-Yakup Bulut, "Türkiye İçin Yeni Bir Model Önerisi:Bölge Yönetimi", **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 1-2 Kasım 200, s.333-345

bir kavramdır. Bu bakımdan siyasal bölgeler için geçerli olan özerkliği belirlemek için, siyasal özerklik kavramı kullanılabilir.<sup>29</sup>

Siyasal bölge devlet ile yerel yönetim arasında bir yer tutar. Egemenliğe sahip olmadığı için devlet olarak tanımlanamaz; siyasal yetkilere sahip olduğu için de bir yerel yönetim olarak tanımlanmaz. Siyasal bölgelerinin yetkilerinin kaynağı anayasa ve kendi statüleridir. Özerk bölgelerin varlığı için, tıpkı çoğu federal anayasa da yapıldığı gibi, yetkilerin alanlara bölünmesi ve belirli bir alanda yasama yetkisinin bölgelere tanınması; başka bir anlatımla, yasama özerkliği ile donatılması gereklidir. Siyasal bölgeselleşme ile idari bölgeselleşme arasındaki temel ayırım yasama iktidarının tekliği/çoğulluğu ile ölçüttür. Siyasal bölgeli devletlerde yasama iktidarı çoğuldur. Yani birden fazla bölgenin kendi yasama yapma yetkisine (sınırları çizilmiş belli alanlarda)sahip meclisleri mevcuttur. Bu tür devletlerde hem ulusal iktidarın hem de bölgesel organların yasama iktidarı bulunmaktadır. Buna karşılık idari bölgeselleşmede yasama iktidarının tekliği üniter devlet kapsamında korunmaktadır. Bölgesel kurumlara hiçbir şekilde yasama yetkisi tanınmamıştır.

Yasama özerkliğinin doğal sonucu bölgelerinin kendi yürütme organlarının ve idari birimlerinin bulunmasıdır. Ama yargısal alanda siyasal bölgelerin özerk yetkileri bulunmaz.<sup>30</sup>

#### **4. Kültürel Bölge**

Kültürel bölge; çok kültürlü toplumlarda görülen bir bölgeselleşme tipidir. Bu bölgeselleşme modelinde bölgesel kurumların yetki alanına giren kişilerin temelde kişisel (kültürel, dilsel, dinsel) bir ölçütle tanımlandığı kişi yönünden yerinden yönetim olarak da nitelendirilebilir. Çünkü bölgeselleşmenin ana niteliği yersellik(mekansal) değil, kültürel topluma aidiyettir. Bölgesel otoritelerin yetkileri o kültürü taşıyan öğelerin bulunduğu bütün ülke için geçerli olabileceği gibi; bölgesel bir çevreyle de sınırlanabilir. Kültürel bölgenin özerk yasama ve kendi hukuki statüsünü belirlemeye katılma gibi yetkileri olabilir.<sup>31</sup>

Belçika'da uygulanan bölgeselleşme modeli kültürel bölgenin tipik örneğidir. Bölgelerin kültürel alanda normatif yetkileri mevcuttur. Bu bölgeler temelde kültürel

---

<sup>29</sup> Nalbant, a.g.y.,s.234

<sup>30</sup> Nalbant,a.g.y.,s.235

<sup>31</sup> Nalbant, a.g.y.,s.235

bir ölçütle de tanımlansa da yersel (Bölgesel) bir öge de içerir. Örneğin, Valon Kültür Konseyi'nin yasaları sadece Valon bölgesinde ve Brüksel'in Fransızca konuşulan kantonlarında geçerlidir. Osmanlı İmparatorluğu'nda var olan dinsel yerinden yönetim de kültürel bölgeselleşme kapsamında değerlendirilebilir. Nitekim geniş anlamda kültürün bir parçası olan dinsel bağa dayalı Osmanlı tipi dinsel bölgeselleşme ile dinsel topluluklara topluluk içi ilişkilerde kendi kültür ve değerlerini yaşatma olanağı tanınırken; aynı zamanda özel hukuk düzeyinde yasama özerkliği söz konusudur.<sup>32</sup>

## **II. BÖLGELERARASI DENGESİZLİK VE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI**

### **A.BÖLGESEL KALKINMA**

#### **1.Kalkınma ve Gelişme Kavramı**

Kalkınma toplumsal yapının değişkenlerinin, siyasal otorite tarafından belli politikalarla etkilenecek geliştirilmesi çabası demektir. Bu nedenle kalkınma ekonomik ve sosyal bilimlerde kullanılan bir terim olarak siyasi bir içeriğe sahiptir. Gelişme kavramı ise; bir toplumun çağdaş uygarlık ve teknoloji aşamasının, yapısal özellikleri doğrultusunda hareketlenmesi ve bu hareketlenmenin bir parçası olarak, bireysel yetenek ve becerilerin, davranışlarının değişmesi demektir. Bu bakımdan gelişme bir toplumun varsayılan belirli bir yapı içinde süregeldiği bir evrimdir. Bu nedenle Gelişme, sistematik sosyal bilimlere uygun bir kavramdır, oysa kalkınmada normatif içerik ağır basmaktadır.

İktisadi kalkınmayı belirleyen temel özellikler kısaca şu şekilde sıralayabiliriz<sup>33</sup>

- Bir yapı değişikliği, yeni bir yapıdan diğer bir yapıya geçiştir.
- Belli bir durumdan, daha iyi bir duruma doğru yönelen dinamik bir harekettir.
- Kişi başına düşük gelir düzeyinden daha yüksek gelir düzeyine veya negatif olan bir büyüme hızı düzeyinden daha büyük bir büyüme hızına geçiştir.

<sup>32</sup> Nalbant, a.g.y.,s.236

<sup>33</sup> Ali Özgüven, **İktisadi Büyüme, İktisadi Kalkınma, Sosyal Kalkınma, Planlama ve Japon Kalkınması**, Filiz Kitabevi, İstanbul,1988, s.99

- Üretim faktörlerinin yeni bir bileşimi veya yeni bir üretim fonksiyonu ile emeğin verimini artırmaktır.
- Alışkanlıklarda, inançlarda, davranışlarda ve zihniyette bir değişimdir.
- Eğitim anlayışının da değişmesidir.
- İktisadi kalkınma bir bakıma reel gelir artışıdır.

İktisadi kalkınmayı, “bir ekonominin üretim hacminde meydana gelen devamlı önemli ve reel artıştır.”şekilde tanımlayabiliriz. Üretimdeki artışın geçici veya tesadüfî olmayıp, sürekli olmalı, toplum ihtiyacının eskisine nazaran daha yüksek bir seviyede karşılayacak önem ve ağırlıkta olmalıdır. Nominal değil, fakat reel satın alma gücünde hissedilir bir yükselme sağlanmalıdır.

Kalkınma ekonomisinin temel ilkelerinden biri olan devletin ekonomik kaynakların ve refahın dağılımının sağlanması ve eşitsiz gelişmeyi önlemek için dezavantajlı ekonomik aktörlerin desteklenmesi görüşü yerine bu aktörlere sağlanan doğrudan destekleri kaldırarak bunları yapabilir kılmak şeklinde bir yaklaşıma bırakmıştır. Bu çerçevede doğrudan müdahale yerine destek ve yönlendiricilik esas olmakta ve kalkınmada devletin sorumluluğu kavramından kamu ve özel aktörlerin birlikte sorumluluğuna doğru bir değişim gözlenmektedir.<sup>34</sup> Ortak sorumluluk tek başına karar vericiliğin sona ermesi ve ortak karar ve çözüm üretmeye çalışılmasını gerektirmektedir.

## **2.Bölgesel Kalkınma ve Bölgelerarası Dengesizlikler**

Bölgesel dengesizlikleri azaltmanın ya da ortadan kaldırmanın ekonomik toplumsal ve siyasal bazı güçlükleri vardır. Geri kalmış bölgeleri kalkındırmak, bölgeler arasında göreceli bir denge sağlamak, ekonomik açıdan mal oluşu yüksek olan bazı politikaların uygulamasını gerektirmektedir. Bölgesel eşitsizlik ve dengesizliğin büyüme sürecinin doğasında olduğu kabul edilse bile, çağımızın geliştirdiği toplumsal refah devleti anlayışı, bu dengesizlikler karşısında hareketsiz kalmamayı, yoksul ve zengin bölgeler arasındaki ayırımların hiç değilse bir kısmını ortadan kaldırmayı gerektirmektedir.

---

<sup>34</sup> Eraydın,a.g.y.,s.128

Günümüzde, bölgesel dengesizliklere devlet müdahalesi, hemen hemen her ülkede çok doğal karşılanmakta, ulusal ve uluslar arası kalkınma kuruluşları, bu müdahalenin biçimine ilişkin öneriler ve politikalar geliştirmektedirler. Bölgelerarası dengesizliklere devlet müdahalesi, ekonomik, parasal, toplumsal ve yönetsel önemleri kapsamaktadır. Bunlar, devletçe uygulanan çeşitli politikalarda yer alan önlemlerdir. Yatırım, vergi, kredi, gümrük, taşıma, kamu hizmetleri ve personel politikaları bunların başlıcalarıdır.

Gelişmiş bölge, gelir düzeyi ve gelir artışı hızı itibarıyla ülke ortalamasının üstünde olan bir bölgedir. Az gelişmiş bölgeyi ise gelişme potansiyelini kaybetmiş veya gelişme avantajları olmayan bir bölge olarak tanımlayabiliriz. Az gelişmiş bölge, belli bir zamanda ve çeşitli sosyal ve ekonomik faktörler açısından başka bölgelerle ve özellikle ülkenin bütünü ile karşılaştırıldığında iktisadi avantajları olmayan bölge olarak niteleyebiliriz<sup>35</sup>. Gelir düzeyi ve gelir artışı hızı, diğer bölgelerin gelir düzeyleri ve gelir artışı hızlarından düşüktür. Genelde bölgenin ekonomik faaliyeti tarımdır ve makinalı tarıma yeterince geçilmemiştir. Modern tarım girdilerinden yeterince faydalanamamaktadır. Nüfus artışı hızı, genellikle, ülke nüfus artışı hızından yüksektir. İş gücünün istihdam olanakları sınırlıdır. Bölgenin başka bölgelere verdiği işçi göç oranı yüksektir. Sabit sosyal alt yapı yatırımları yetersizdir. Bölgeye bundan dolayı üretken yatırımlar çekilememektedir. Genellikle, sosyal ve kültürel göstergeler bakımından da bölge az gelişmiş bir özellik taşımaktadır. Hekim başına düşen kişi sayısı fazladır. Park, otel, lokanta, okul, hastane, sinema gibi sosyal ihtiyaçların karşılandığı yerlerin yeterli olduğu söylenemez. Kısacası diğer bölgelerle sosyal ve ekonomik dengesizliklerin bulunduğu bölgedir.<sup>36</sup>

Bölgelerarası dengesizlikleri ilişkin farklı görüşler mevcuttur. Bu görüşlerden ilkinde göre, bölgelerarası dengesizlikler zamanla azalmaktadır. Çünkü kalkınma, ülkeyi kendiliğinden etkilemekte ve geri kalmış bölgeler bundan payını almaktadır. Bu görüşe göre devletin bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmayı hedefleyen

---

<sup>35</sup> Mustafa Erkal, **Bölgelerarası Dengesizlik ve Doğu Kalkınması**, Şamil Yay. İstanbul, 1978, s.29

<sup>36</sup> Faruk Akçay, "Azgelişmiş Bölge, TVA ve GAP" **Türk İdare Dergisi**, Y. 62, S: 387, 1990, s.256-70.

politikaları uygulamaya gerek olmadığını ileri sürmektedir.<sup>37</sup>İkinci görüş ise birinci görüşün tam tersini savunarak devletin bölgesel dengesizlikleri gidermede aktif rol alması gerektiğini ileri sürmektedirler. Devletin müdahalesinin olmadığı durumlarda dengesizliğin gittikçe artacağını belirtmektedirler. Üçüncü görüşü savunanlar ise, bölgesel dengesizlikler konusunda gelişmiş ve azgelişmiş devlet ayırımını yaparak; dengesizliğin azgelişmiş ülkelerde gittikçe artma, gelişmiş ülkelerde ise azalma eğilimindedir. Dengesizliklerin zaman içinde alacağı biçim, gelişmiş ve geri kalmış ülkelerin ilişkilerinde ülke ekonomisinin politikalarına bağlı olduğu kadar kurumsal yapıyla da doğrudan ilişkilendirilmektedir.

Bölgelerarası dengesizliklere devlet müdahalesi; ekonomik, parasal, toplumsal ve yönetsel önlemleri kapsamaktadır. Bunlar devletçe uygulanan çeşitli politikalarda yer alan önlemlerdir. Yatırım, vergi, kredi, gümrük, taşıma, kamu hizmetleri ve personel politikaları, bunların başlıcalarıdır.

### **3.Bölgesel Gelişmeye Yönelik Stratejiler**

Başta yatırım politikası olmak üzere, çeşitli politikalardan yararlanarak, bölgelerin gelişmesini sağlayan stratejileri başlıca dört grupta toplamak mümkündür<sup>38</sup>

#### **a. Büyüme Dayalı Bölgesel Gelişme Stratejisi**

Bu yaklaşım, yatırım politikası tercihlerine bağlı olarak, üretim faktörlerinin optimal dağılımının mekan içinde etkilenmesine öncelik ve ağırlık vermektedir. Büyüme kutbu yaklaşımı ile yığılma ekonomileri ve bölgesel ihracat modelleri bu stratejik yaklaşımın içeriğini oluşturmaktadır. Bu stratejide, ana yığılma merkezi olarak, bir merkezin belirlenmesi ve bu merkezin bölgesel faaliyetlerin odak noktası olarak geliştirilmesi imkân ve potansiyelleri üzerinde durulmaktadır.

Bir büyüme veya ana yığılma merkezinin oluşturulmasında ilk temel önlem, altyapı alanındaki darboğaz ve yetersizliklerin giderilmesine yöneliktir. İkinci olarak, seçilen merkezin endüstrileşmemiş veya endüstrileşmiş, fakat yapısal uyum sorunları olan bir bölgede olup olmadığı belirlenmelidir. Endüstrileşmemiş bir bölge

---

<sup>37</sup>Toprak, “Kentleşme Politikası...”s.61-62

<sup>38</sup>Hüsnü Erkan, **Bölgesel Kalkınma, Gelişme İktisadi**, Beta Yay. İstanbul 1995, s.230

merkezinde temel sorun, bu merkezin bir yığılma merkezi olma eşiğine getirilmesidir.

Bir yığılma merkezi oluşturarak, bölgesel gelişmenin sürükleyici gücünün yaratılması, yalnızca altyapı donanımları oluşturmakla sınırlı değildir. Bu altyapıyı tamamlayan üstyapının, yani özel yatırımlarında teşvik edilmesi gerekir. Büyümeye dayalı bölgesel gelişme stratejisinde, yığılma merkezi yaklaşımı yanında, ihracata dayalı büyüme yaklaşımı da izlenebilir. Yığılma merkezinin gelişmesinde, bölge ve merkezin kendi iç dinamikleri yanında, dış bölge ve merkezlerden gelen büyümeyi uyarıcı etkilerin birlikte planlaması yapılmalıdır.

### **b. İstikrara Dayalı Gelişme Stratejisi**

Bölgenin ekonomik yapısının arzulanan yönde etkilemesi temel amaçtır. Bölgede ekonomik yapının çeşitlenmesini sağlayacak politikalara başvurulmaktadır. Bölge içinde istikrarın sağlanabilmesi için, bir yandan krizlere karşı dayanıklılık getirecek yapıları oluşturucu yapısal politikaların, diğer yandan sağlıklı yaşam ve çalışma koşullarını sağlayacak yapıların oluşturulup geliştirilmesi gerekli olmaktadır. Bölgesel istikrar politikasının bir yapısal boyut içermesi, bölgesel ve yapısal politikalarının koordinasyonunu zorunlu kılmaktadır. Yapısal politikalar, iştirak amacının gerçekleşmesinde temel araçlar olarak gündeme gelmektedir.

Büyüme ve istikrara dayalı bölgesel gelişme stratejileri arasında da çelişkiler doğabilmektedir. Bu çelişkide büyüme amacı yerleştirilmekte, buna karşın istikrar amacı genel istikrar politikasına bağlı kalmaktadır. Ayrıca, büyüme ve istikrara yönelik bölgesel politikalarda, özel ve kamusal yatırımlardan birine öncelik verme konusunda da çelişkiler oluşabilmektedir. Bu çelişkilerin çözümünde, darboğaz veya aşırı kapasitelerin yüksek boyutlara ulaşmasını önleyici stratejiler izlenmelidir. Bunun sağlanabilmesi için, yatırımların dönem başında planlanıp koordinasyonu sağlanmalıdır. Bu planlamalarda bölgenin ekonomik kaynaklarının sınırları dikkate alınmalıdır. Bölgesel alt yapı yatırımlarının sınırlarının belirlenmesinde, bölgedeki, enflasyon hızının dikkate alınması, istikrar politikası açısından önemlidir<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Hüsnü Erkan, a.g.e., s.235

### **c. Bölgearası Dengeleme ve Eşitlemeye Dayalı Gelişme Stratejisi**

Bu stratejide, ekonomik faaliyet, gelir ve refahın bölgeden bölgeye dengeli dağılımı ile ekonomik kaynak donatılarının bölgelerde dengeli ve göreceli olarak eşit düzeyde oluşması amaçlanmaktadır. Bunların sağlanabilmesi, bölgenin ekonomik faaliyetleri için ön koşul oluşturan altyapı donatılarının göreceli olarak eşit ve dengeli dağılımı ile gerçekleşmektedir. Böylece bu yaklaşımda bölgenin sahip olduğu altyapı donatımı önem kazanmaktadır.

Bölgeler arasında dengeleme, her bölgede, zorunlu ekonomik kaynak donatısının yeterli düzeyde sağlanmasına bağlıdır. Bölgede yeterli iş ve çalışma imkânlarının yaratılması, taşınmaz hizmetlerin yeterli düzeyde varlığı, yeterli konut donatımı ve yeterli düzeyde çevre sağlığının korunması, söz konusu amacın gerçekleşmesi için geçerlidir.

Ekonomik kaynak dağılımı ve donatısının bölgeler arasında dengelenmesi stratejisi, ekonomi dışı, sosyo-politik bir amaç olan “eşitlik ve adalet” ilkesinden kaynaklanmaktadır. Bu politika diğer stratejilerle yer yer çelişebilirse de ekonomik daha geri bölgelere yönelik dengeleyici politikalar, büyüme politikası ile uyum içindedir.

### **d. Entegre Bölgesel Gelişme Stratejisi**

Gerek bölgesel büyümenin başlatılması, gerekse bölgenin ekonomik yapısının çeşitlenerek istikrarlı bir yapıya kavuşması için, yukarıda değinilen stratejilerden üçüncüsüne ağırlık verilmelidir. Ancak bu öncelik ve ağırlığın diğer iki yaklaşımla, yani büyüme ve yapılaşma stratejileriyle desteklenmesi ve tamamlanması gereklidir. Zira bölgenin ekonomik kaynak donatısını diğer bölgelerle eşitlemek amacıyla getirilen alt ve üstyapısal donatılarla, düzenleyici önlemler bütünü birlikte, bölgenin eski sosyo-ekonomik yapısını kırıp, yeni bir yapılaşmaya yol açmaktadır. Bu yeni yapılaşmada, alt ve üstyapının uyardığı endüstrileşme, şehirleşme, nüfus hareketleri, yatırımlar, yenilikler, bilgi ve bunların çevreye yayılması ile bunların yol açtığı büyüme, yoğunlaşma, yığılma, yayılma ve bütünleşme etkileri ilgili mekânın yapı ve manzarasını değiştirmektedir<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Ali Özgüven, a.g.e., s.103

Özellikle belli bir yığılma eşliğinden sonra, yapısal değişme ve büyüme birlikte ortaya çıkmaktadır. İşte bu noktadan sonra büyüme ve istikrar sağlamaya yönelik yapısal değişim stratejileri ağırlık ve önem kazanmaya başlamaktadır. Ancak bu stratejik yaklaşımlar arasında her zaman uyum değil, belli noktalarda uyumsuzluk belirtilebilir. Bu durumda da en uygun amaç bileşimine dayandırılmış optimal bir strateji oluşturulmalıdır. Amaçlar arasında kabul edilebilir bir uzlaşma ve dengelemeye dayalı olarak oluşturulan bu en uygun strateji, yukarıdaki üç stratejik yaklaşımı sentez eden entegre bir stratejidir. Bölgesel gelişmeyi entegre bir gelişme içinde açıklamaya çalışan, ampirik içerikli bir yaklaşımın, ekonomi politikası alanına yansımaları da entegre bölgesel gelişme stratejisi olma yolundadır.

Bölgesel gelişmenin her aşamasında, büyüme, istikrar sağlayıcı yapılaşma ve dengelemeye yönelik stratejik öncelikleri kendi aralarında, bölgesel gelişmenin gösterdiği fiili özelliklere göre, birbiri ile bütünleştirmek, yani entegre bölgesel gelişme stratejisi oluşturmak kaçınılmazdır.

#### **4. Bölgesel Gelişmenin Amaçları**

Bölgesel dengesizliğin en belirgin göstergesi, bir ülkenin nüfusunun başlıca ekonomik faaliyetlerinin o ülkenin belirli birkaç bölgesinde yoğunlaşması ve bunu sonucu olarak da öteki bölgelerin nüfus bakımından nispeten daha az yoğun ve ekonomik açıdan daha az gelişmiş olmasıdır. Bölgesel gelişmenin temel amacı, bölgesel dengesizliğin azaltılması, her türlü kaynağın, ekonomik faaliyetlerin ve nüfusun bölgeler arasında uyumlu dağılımın kolaylaştırılması, bölgenin değerlendirilmesi, gelişmenin ülkeye yayılması, bölgesel gelişme, bölgesel ekonomilerin entegrasyonu, bölgelerde sağlıklı büyümenin teşviki, endüstrinin uygun dağılımının sağlanması, bölgesel denge, ulusal ekonomik gelişmeden adil bir payın daha az verimli bölgelere yöneltilmesi olarak sayılabilir.

Bölgesel gelişme amaçları hakkında değişik görüşler bulunmasına rağmen, bu amaçları şu şekilde alt ana başlıklara ayrılabilir.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Mustafa Erkal, **Bölge Açısından Az Gelişmişlik**, Boğaziçi Yay., İstanbul, 1982, s.28

### **a. Sosyal Fayda İlkesi Yaklaşımı**

Ekonomide, kıt üretim kaynaklarının alternatif kullanım alanları arasında dağıtım kararı verilirken, özel yararlar, toplum yararı birbiriyle pek uyuşmamaktadır. Serbest piyasa sisteminin hâkim olduğu ekonomilerde, girişimci karını artırmaya yönelik kararlar alır. Karını artıracak üretim hacmini ve fiyatı belirleme yanında, kendisine yüksek kar sağlayan sektörleri de seçmek durumundadır. Bu ise işletmenin özel yararı ile toplumun sosyal yararı arasında bir çelişkinin doğmasına neden olmaktadır. Özel sektör kısa vadede verimli ve karlı faaliyetler yönelirken sektör yararları bakımından en müsait olan yöreleri de seçer. Dolayısıyla özel sektörün hem uzun dönemde verimli olabilen alt yapı yatırımlarına yönelmemesi hem de geri kalmış bölgelere gitmemesi olağandır.<sup>42</sup>

Bu nedenden dolayı, geri kalmış bölgelerde yatırım yapmak yoluyla ülke içindeki bölgeler arasındaki gelir eşitsizliklerini ve gelişmişlik farkını azaltmak görevi devlete düşmektedir. Bölgesel kalkınmanın ilk ilkesi, geri kalmış bölgelerde kısa sürede ekonomik olmasa dahi, sosyal karlılığı yüksek ve ancak uzun süre ekonomik olabilen yatırımların devletçe yapılmasıdır. Çünkü günümüzde modern devlet anlayışı değişmiş olup, toplum refahının artırılması ve ulusal ekonomi açısından sosyal yararın, özel yarara tercih edilmesi en önemli amaç haline gelmiştir.<sup>43</sup>

Sosyal devlet ilkesi gereği, geri kalmış bölgelere hem altyapı yatırımlarını, hem de bu bölgelere dinamizm sağlayacak yatırımların devletçe yapılması gerekmektedir. Devletin geri kalmış bölgelere bu ilke çerçevesinde müdahalesi olmadan, bölgesel kalkınma politikasından söz etmek olanaksızdır. Devlet geri kalmış yörelerin kalkınması için yalnızca yatırımları özendirici önlemler alınmakla yetinmemeli, kamusal kuruluşlar aracılığıyla dolaysız müdahalede de bulunmalıdır.

### **b. Kalkınma Kutbu Yaklaşımı**

Gelişme bir bölgede sürükleyici bir endüstrinin varlığıyla ortaya çıkacaktır. Bu sektördeki gelişme hızı tüm endüstrilerin ortalama gelişme hızından daha büyüktür. Gelişme dinamizminin hareket noktası olan bu birim, çevresinde teknik

<sup>42</sup> Zeynel Dinler, **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa, 2001 s.284

<sup>43</sup> Bülent Açma, **Gelişmiş Ülkelerin Azgelişmiş Bölgelerini Geliştirmeyi Amaçlayan Politikaların İncelenmesi ve GAP Örneği**, İTO Yay. İstanbul, 1991, s.21

planda, ekonomik planda, psikolojik ve coğrafi planda bir seri kutuplaşma etkisinde bulunur.

Gelişme kutuplarının kendiliğinden ortaya çıkışı endüstri devrimine dayanan tarihsel bir süreç izlemiştir. Günümüzde, yalnız gelişmiş ülkelerde değil, az gelişmiş ülkelerde de bölgesel kalkınma ilkesine başvurulmakta ve geri kalmış yörelerde yapay kutuplar yaratılmaya çalışılmaktadır. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, ekonomik kalkınma hamlesi için gerekli kaynakları geri kalmış yörelerdeki bazı merkezlere yöneltmek düşüncesi, kısa dönemde ekonomik kalkınma hızında bir dereceye kadar özveri anlamı taşıdığına, dirençle karşılaşmaktadır.<sup>44</sup>

Yeni bir kutup yaratılırken, yatırım çabasının tüm sektörler birinden değil de bölgenin doğal ve beşeri kaynaklarına göre, daha hızlı gelişme şansı olan sektör ve genellikle ikinci sektöre yönetilmesi gerekmektedir. Yatırımlar belli bir bölgeye yapılırken, yatırımların finansmanın nereden sağlanacağı da önem taşımaktadır. Bazen bir bölgedeki mevcut faaliyetler, nispeten geri kalmış bölgeye transfer edilebilir. Bu durum ekonomik faaliyetlerin alanda yer değiştirmesinden başka bir şey değildir. Bazen de geri kalmış yörede yeni faaliyetin doğması sağlanır. Her iki durumda da ekonomik faaliyeti başlatacak sürükleyici birimin, geri kalmış yörede faaliyete geçmesinin sağlanması gerekmektedir.<sup>45</sup>

Kalkınma kutuplarının çevreye yayılması şu şekilde olur. Yeni kurulan sanayi ve sanayi grupları, kendilerine bağlı yeni iktisadi faaliyetlere olanak hazırlayabilirler. Yeni iktisadi üniteler doğar ve gelişim çevresindeki tarımsal yapıyı da etkiler. Böylece tarımsal kesim için yeni bir Pazar doğduğu gibi bu kesimdeki fazla işgücü için de yeni iş gücü olanakları ortaya çıkar. Bu gelişim devam ederken kalkınma kutbunun çevrede ikinci derecede yeni merkezler yarattığı görülür.<sup>46</sup>

### **c. Nüfusun Rasyonel Dağılımı**

Bölgesel dengesizliğin ortaya çıkış süreci incelendiğinde önce gelişmeye hazırlığı olan bazı merkezlerde kalkınma kutuplarının kendiliğinden ortaya çıktığı görülmektedir.

---

<sup>44</sup> Açıba, a.g.y., s.22

<sup>45</sup> Dinler, a.g.y., s.285-286

<sup>46</sup> Akın İlkin, **Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi**, İst. Üni. Yay., İstanbul, 1988, s.107

Belirli merkezlerin gelişmesiyle bölgesel dengesizlik ortaya çıkmakta ve bu durum, aynı zamanda ekonomik kalkınmanın kaçınılmaz bir koşulu olmaktadır. Gelişme sürecine girmiş bölgeler, öteki bölgeler üzerinde gelişmeyi durdurucu etkiler diye ifade edilen bir takım olumsuz etkilerde bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi, azgelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru yönelen göç hareketidir. Böylesi göçler bir yandan yoğun nüfuslu bölgelerin ortaya çıkmasına sebep olurken, diğer yandan bazı bölgelerinin de nüfusunun azalmasına sebep olmaktadır.

Yoğun nüfuslu bölgelerin başlangıçta birtakım avantajlar taşımasına karşın, nüfusu belli bir eşiği aşan kentlerde bir takım sakıncalar oluşmaktadır. Bir yandan demografik birikimin sakıncaları, öte yandan az nüfuslu bölgelerin karşılaştığı sorunlar, nüfusun ülkede rasyonel dağılımı amacının gerçekleştirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Bununla birlikte bu amacın gerçekleştirilmesi, ne bir ülkenin tüm yüzeyine nüfusun eşit şekilde dağıtılması ne de bölgeler arasındaki her türlü nüfus hareketlerinin ortadan kaldırılması anlamını taşımaktadır. Bu amaç daha çok nüfusunu sürekli kaybeden geri kalmış ve giderek gerileyen bölgelerde, kalkınmaya müsait bazı noktaları yani merkezleri seçerek, yatırım çabalarını burada yoğunlaştırmak ve böylece gelişmekte olan bölgelere doğru göçü önlemektedir. Bu şekilde oluşturulan kalkınma kutuplarına “denge metropol”u denilmektedir.<sup>47</sup> Bu metropoller bölge nüfusunu cezp ederken, gelişmiş bölgelere doğru yönelen göçün önünden set rolü oynayarak, nüfusun bölgeler arasındaki dağılımını dengeler.

#### **d.Geri Kalmış Bölgelerin Kalkındırılması**

Bölgesel dengesizliği ortadan kaldırmak ya da hafifletmek için bölgesel kalkınma amaçlarından biri de geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmalarının sağlanması olmalıdır. Bunu gerçekleştirirken yanıtlanması gereken ilk soru, kalkınmasına karar verilen bölge ile ülke kalkınması arasında ilişkilerin ölçüsüdür. Acaba kalkındırılması düşünülen bölge ya da bölgeler ülkenin bütününden ayrı olarak mı ele alınmalıdır yoksa ulusal kalkınma politikası içinde mi düşünülmelidir? Açık ki, bölgesel kalkınma politikası, ulusal kalkınma politikasınca saptanan amaçlara erişmeyi planlamalıdır. Her bölge ulusal kalkınma politikasının amaçlarını göz önünde tutmadan kendi kendine saptadığı amaçlara

---

<sup>47</sup> Açıba, a.g.y., s.23

ulaşmaya çalışırsa, ikisi arasında bir aykırılık olacak, bu ise çoğu kez kaynakların irrasyonel kullanımına yol açacaktır.

Bölgesel kalkınma politikasının amaçları, ulusal yararı olumsuz etkilemeyecek bir biçimde, ülkenin bütününe kalkınmasını esas almalıdır. Yalnız bölgesel kalkınma politikasının bu ikinci amacı bir ülkenin gelişmiş bölgelerinin mevcut kalkınma düzeylerinin azaltılması, yani ekonomik faaliyetleri buralardan geri kalmış bölgelere nakli değil, az gelişmiş bölgelerin ekonomik kalkınma düzeylerinin yükseltilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu politika sonucunda, yalnız gelişmiş bölgeler değil, bütün ekonomi yarar sağlayacaktır.

Bir ülke de az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması, ülkenin kalkınma düzeyini yükseltmek için gereklidir. Çünkü iyi uygulanan bir bölgesel kalkınma politikası, nispeten daha az gelişmiş olan bölgeleri ülke ekonomisine kazandırmakta, gelişmiş bölgelerde üretilen ürünler içinde daha geniş pazar olanakları hazırlamaktadır.

Bir ülkenin yapısındaki çeşitli bölgeler arasında var olan bölgesel dengesizlikleri azaltacak araçları seçerken yanıtlaması gereken ikinci soru ise ülkede hangi dengesizliğin ele alınması gerektiğidir. Mutlak dengesizliği mi, Yoksa nispi dengesizliğin mi? Öncelikle bölgeler arasındaki nispi farkın azaltılmasına yönelik bir politika uygulamak gerekir. Çünkü bazen, bölgeler arasındaki mutlak gelişmişlik farkı o kadar büyük olabilir ki kısa dönemde bunu ortadan kaldırmaya yönelik çabalar, ulusal kalkınma hızının azalması sonucunu doğurabilir. Dolayısıyla, ulusal kalkınma hızından fedakârlık etmeden bölgeler arası ekonomik ve sosyal dengesizliği azaltmaya yönelmek gerekir.<sup>48</sup>

#### **e.Halkın Katılımı İlkesi**

Bölgesel kalkınmayı sağlayacak kalkınma kutbun başarılı bir şekilde yaratılması, ancak yöre halkının politikada söz sahibi olmasıyla, yani ekonomik ve sosyal ortamın etkin beraberlikleriyle gerçekleştirilebilir. Halkın faaliyetlere katılımı, ekonomik yaşama uygulanan demokratik ilkedir. Gerçek bir bölge kalkınma politikasında, insanların rolü en önde gelir. Halk programlara katılmadığı sürece, programlar halktan kopmuş bir yönetimin eseri olacak ve başarı rastlantılara

---

<sup>48</sup> Dinler, a.g.y. s.289

kalacaktır.<sup>49</sup> Halkın katılımı ilkesi, aynı zamanda bölgesel kalkınma programlarına canlılık katmakta ve yerel denetimin kurulmasına araç olmaktadır.

Katılma deyimi ile anlatılmak istenen olgu, programların her aşamasında, yani bölgesel kalkınma faaliyetlerinin karar ve uygulama ve denetim safhasında, fiilen ya da danışman olarak katılmaları kastedilmektedir. Halkın yönetime katılımı ile yapılan planların daha insancıl olmakta, gelişmelerin iyi yönü üzerinde daha çok durulmakta ve bunun devamı için bir nevi baskı yapılabilmekte, yönetim mekanizması daha duyarlı hale gelmektedir.

Bir bölge halkı, bölgesel kalkınma politikasının hazırlanması ve uygulanmasına ziraat odaları, ticaret odaları, belediye meclisi, bölgesel kalkınma komisyonu, kalkınmayı düzenleyen özel komiteler gibi geleneksel ya da yeni kuruluşlar aracılığıyla katılabileceği gibi, yetkililerin seçiminde söz sahibi olarak, dolaylı yönden de katılabilir. Özellikle, halkın yetkililerin seçimine katılımı halinde, politikayı yürütecek olan yetkililer bölge halkını, sorunların çözüm yollarına inandırmayı başarmak için, alınabilecek en olumlu önlemleri alma zorunluluğunu hissedeceklerdir.<sup>50</sup>

## 5. Bölgesel Kalkınma Politikalarının Araçları

Bölgesel kalkınma politikasının araçları, gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler için farklı olabileceği gibi, hareketliliğini yitiren gerilemekte olan bir bölge ve o zamana kadar hiçbir gelişmenin olmadığı bir azgelişmiş bölge için de farklıdır. Bölgesel gelişmede seçilen stratejik yaklaşım, kalkınma politikasında hangi aracın kullanılacağı da etkilemektedir. Bölgesel kalkınma araçlarını incelemeden önce, belirtilmesi gereken önemli bir nokta da devletin direkt müdahalesi veya siyasal iradenin desteği olmaksızın hiçbir bölgesel kalkınma politikasının etkin olamayacağı ileri sürülmektedir.<sup>51</sup>

Genel olarak bölgesel kalkınma politikası araçları üç grupta toplanabilir<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Açıba, a.g.y., s.25

<sup>50</sup> Dinler, a.g.y., 291

<sup>51</sup> İlhan Tekeli, "Bir Bölge Plancısının Çözmeğe Çalıştığı Sorunun Büyüklüğü Karşısında Yaşadığı İç Huzursuzlukları", **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Cilt II, DPT ve PAÜ, Mart 2004, Ankara, s.244–262

<sup>52</sup> Dinler, a.g.y., s.292

### **a.Mali ve Vergisel Teşvik Tedbirleriyle Ekonomik Faaliyetlerin Belirli Yörelere Yönlendirilmesi**

Devlet, belirlediği bölgesel kalkınma politikası amaçlarını gerçekleştirebilmek için, özel teşebbüsü az gelişmiş bölgelere çekebilecek bazı mali ve vergisel teşvik tedbirleri öngörebilir. Yatırımların maliyetini düşürmeye ya da kısaca karlılığı artırmaya yönelik bu önlemler, yalnızca geri kalmış bölgelerin canlandırılması amacına değil, aynı zamanda birçok geri kalmış ülkelerde ekonomik gelişmeyi sağlamak için endüstriyel sektörün geliştirilmesi amacına da yöneliktir. Mali ve vergisel özendirme önlemlerinin avantajlarını şu şekilde saymak olanaklıdır.

- Geliştirme ve teşvik fonları,
- Faizsiz ya da düşük faizli krediler
- Devlet garantisi,
- Gümrük muafiyetleri(tam ya da kısmi),
- Gümrük vergi ve resimlerinin taksitlendirilmesi,
- İhracata vergi iadesi,
- Yatırım indirimi,
- Karın bölgelere göre farklı vergilendirilmesi,
- İşletmelere, sağladıkları her yeni istihdam için ödemede bulunmak
- Ücretlilere sağlanan her türlü mali avantajlar,...vb.

Bu tedbirler genelde, üretim sürecinde girdilere ya da çıktılara uygulanan bölgeler arasında girdi ve çıktı fiyatlarını değiştirmeye yöneliktir. Bununla beraber, sayıları oldukça kabarık olan teşvik tedbirlerinin etkinlikleri aynı değildir. Mali ve vergisel avantajlardan yararlanmayı isteyen girişimcilerin, başlatmak ya da geliştirmek istedikleri projeleri, gelişme olanakları gösterir nitelikte olmalıdır.<sup>53</sup>

Özendirme önlemlerin etkin olabilmesi için bölgede ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarının belirli bir düzeye erişmiş olması gereklidir. Özendirme önlemlerinin, bölgenin ekonomik yapısını yeni teknik zorunluluklara uymasını

---

<sup>53</sup> Erkan, a.g.y., s.236

kolaylaştırmaya yönelik olmaları ve özendirme politikalarının ekonomik ve sosyal amaçların optimal bileşimini bulmak gerekmektedir.

### **b.Bölgesel Kalkınma İçin Gerekli Kamu Yatırımlarının Gerçekleştirilmesi**

Devlet nispi olarak geri kalmış bölgeye, o bölgeden elde ettiği kamu gelirinden daha fazla harcama yaparak, söz konusu bölgeye ilave bir satın alma gücü kanalize edebilir. Böylece hem bölgede kanalize edilen satın alma gücü nedeniyle bir canlanma başlayacak, hem de yapılan kamu yatırımlarıyla bölgenin üretim kapasitesi artırılacak ya da eksik olan altyapısı tamamlanarak, bölge işletmeleri için daha cazip hale getirilecektir.

Az gelişmiş bölgelerde, kalkınmanın başlatılması için, devletin o bölgeye öncelikle gitmesi kaçınılmaz zorunluluktur. Devletin üretken kamu yatırımlarıyla geri kalmış bir bölgeye dolaysız müdahalesi ve üretici olarak bizzat müdahalesi, günümüzün gelişmiş liberal ülkelerinde bile görülmektedir. Üretken kamu yatırımlarının geri kalmış bölgelere kayması için kuşkusuz ekonomik verimlilikten belirli ölçüde özveri gerektirmektedir. Bu özveri yatırımların sosyal yönünü oluşturmaktadır.

Altyapı kavramı, belirli bir ekonomik alanda üretim koşullarının yaratılması ya da geliştirilmesini sağlayan, ekonomik, kurumsal ve sosyal düzenin tümünü ilgilendiren her çeşit yatırımı kapsamaktadır. Altyapı yatırımlarını uzunca bir zamana yayılması ve oldukça fazla kapital gerektirmesi, bunun yanında uzun dönemde verim alınabildiği için, özel sektör bu yatırımları yapamamaktadır. Bu nedenle de yalnız geri kalmış yörelerde değil, gelişmiş yörelerde bile altyapı yatırımlarının hiçbir kar amacı gütmeyen, tamamen sosyal amaçlarla devlet tarafından yapılması gerekir.<sup>54</sup>

### **c.Bölgesel Kalkınma Sorununa Yönetimsel Örgütün Uyumunun Sağlanması**

Bir ülkede bölgesel kalkınma politikasının uygulanmasına geçildiğinde, mevcut yönetimsel örgütün, bu politikaların gereklerine cevap vermesi genellikle güçtür. Bölgesel kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanması için yönetimde

---

<sup>54</sup> Açba, a.g.y., s.29

bölgesel örgütlenmeye gitmek ve gerektiği hallerde yetki devri, yetki genişliği ve yerinde yönetimi gerçekleştirmek gerekir. Bu arada, bir yandan yönetimin mali olanakları ve personelin kalitesini yükseltmeye çalışmak, öte yandan da merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında, özel kuruluşlarla bölgesel kalkınma politikasını uygulama yollarını aramakta fayda vardır.<sup>55</sup>

Aktif bir bölgesel kalkınma politikasının yürütülmesinde çözümü gereken yönetsel örgüt sorunlarını şu şekilde sıralamak mümkündür.<sup>56</sup>

- Mevcut yönetsel yapıyı, saptanan plan bölgelerine göre yeniden örgütlemek,
- Bölgesel yönetimin mali olanaklarını artırmak ve yetenekli personele kavuşmasını sağlamak,
- Plan bölgelerindeki yönetim kademelerinde yetki devri, yetki genişliği ve yerinde yönetim ilkelerini uygulamak,
- Halkın yönetime katılmasını sağlamak,
- Yönetim kademeleri arasında gerekli koordinasyonu sağlamak,
- Bazı özel görevleri yerine getirebilmek için gerektiğinde geleneksel yönetim çerçevesi dışında özel kuruluşlar oluşturmak.

Yukarıda özetlemeye çalıştığımız bölgesel kalkınma politikasının araçları, gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler için farklı olabileceği gibi, gelişme düzeyleri benzer ülkelerde de hangi aracın daha etkin kullanılacağı kamu politikalarının tercihinin kalmış bir durumdur. Özellikle bölgesel kalkınma kuruluşlarının idari yapısı ve çalışma esasları oldukça çeşitlilik arz etmektedir. Bu konu çalışmamızın ilerleyen kısımlarında daha ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

### **III. BÖLGESEL KALKINMA ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER VE YENİ HEDEFLER**

1970'li Yıllar dünya genelinde yaşanan kriz sonrasındaki gelişmelere paralel olarak, bölgesel kalkınma kuramı ve pratiği açısından, önemli bir dönüm noktasıdır.

---

<sup>55</sup> Açıba a.g.y.,s.32

<sup>56</sup> Dinler, s.305-313

Bu dönemde yaşanan ekonomik bunalımın aşılması; üretim, birikim ve bunlara yönelik düzenlemelere ilişkin yeni bir politik ve ekonomik düzenin zorunlu kılmasıdır. 1970’li yıllar sonrasında ortaya çıkan 1980’li yıllarda hızlanan yeni üretim örgütlenmesinin yeni teknolojik gelişmelerin, ilişki biçimlerinin değişmesinin ve bireyin toplum içindeki değişen rolünün, geçmiş üretim ve birikim döneminden farklı düzenlemelerin gereğini ortaya çıkardığı görülmektedir.

Bölgesel kalkınma teorileri ve politikalarında son dönemlerde gerek amaç ve gerekse de yönelişler bağlamında 1950’li yıllarda günümüze önemli değişiklikler göstermiştir. Bu gelişme kısaca şöyle özetlenebilir. 1950’li yıllarda büyümenin ön koşulu olarak altyapı yatırımları öngörülmektedir. 60’lı yıllarda kalkınma konseptinin temel özelliği ise, dışa dönük ekonomik faaliyetlerin çekiciliği ve bu bağlamda geliştirilen kalkınma kutupları ve ihracat sektörünün ön plana çıkarılışı söz konusudur. 1970’li yıllarda KOBİ’ler aracılığıyla içsel kalkınma ön plana çıkmıştır. 1980’li yıllardan itibaren bilgiye dayalı kalkınma anlayışı kabul görmüştür. Yenilik, teknolojik yayılma, yenilikçi çevre, beşeri sermaye ve bilgi gibi soyut faktörlerin ön plana çıkarıldığı görülmektedir<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Mustafa Ildırar, **Bölgesel Kalkınma ve Gelişme stratejileri**, Nobel Yay, Ankara, 2004, s.110

Tablo 1:Bölgesel politikalarındaki Bazı Temel Değişiklikler

<i>Kurumsal Temel</i>	<i>Endüstriyel yerleşim yaklaşımı</i>	<i>Öğrenen Bölge Yaklaşımı</i>
<i>Amaç</i>	<i>Eşitlik ya da verimlilik</i>	<i>Eşitlilik ve verimlilik</i>
<i>Temel Strateji</i>	<i>Bölgesel gelişme/büyüme (istihdam yaratma yatırım artışı)</i>	<i>Bölgesel yenilik (rekabet gücünü artırma)</i>
<i>Faaliyet Alanı</i>	<i>Dar (ekonomik, endüstriyel)</i>	<i>Geniş (çok sektörlü)</i>
<i>Alansal Odaklanma</i>	<i>Problemlili bölgeler</i>	<i>Tüm bölgeler</i>
<i>Organizasyon Şekli</i>	<i>Yukarıdan aşağıya</i>	<i>Aşağıdan yukarıya</i>
<i>Politika Belirleyicileri</i>	<i>Merkezi hükümetler</i>	<i>Bölgesel otoriteler</i>
<i>Katılımcılar</i>	<i>Yok, (sadece kamu otoritesi)</i>	<i>Sivil toplum kuruluşları, üniversiteler...</i>
<i>Hakim Mekanizma</i>	<i>Bölgeler arası yeniden dağıtım</i>	<i>Öncelikle yerel ya da bölgesel dinamiklerin harekete geçirilmesi</i>
<i>Önemli Yönelimler</i>	<i>-Sermaye ve doğal kaynaklar -Badde (elle tutulabilen) -Ekonomik büyüme -Az sayıda firma ve proje</i>	<i>-Bilgi üretimine yönelik kaynaklar -Kalite -Sürdürülebilirlik ve esneklik -Çok sayıda KOBİ ve proje</i>
<i>Dinamikler</i>	<i>-Mekansal açıdan sabit sorunlu alanlar -Önceden belirlenmiş ve planlanmış büyüme merkezleri -Metropoller</i>	<i>-Hızla değişen problemlili alanlar -Yerel kaynakların harekete geçirilmesi -Orta boy kent ağları ve çok odaklı mekansal yapı</i>

Kaynak: DPT (2000)- Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Raporu

Tablo 1’de bölgesel kalkınma kapsamında, bölgesel politikaların değişimini göstermektedir. Tabloda bölgesel politikalarındaki değişimin; diğer bir ifade ile klasik bölgesel kalkınma olarak tanımlanan Endüstriyel yaklaşımın yeni (modern) bölgesel kalkınmanın (öğrenen bölge yaklaşımı) temel yönleri karşılaştırılmıştır.

1970’li yıllardan sonra, merkezi hükümetlerin (idarelerin) aktif bölgesel kalkınma politikalarını terk edişi, geleneksel bölgesel ve ekonomik kalkınma konseptinin de değişiminin beraberinde getirmiştir. Yeni konseptle birlikte, kalkınma da yerel ekonomik birimlerin belirleyici rolünü ön plana geçtiği, dolayısıyla politikaların belirlenmesinde yerel ve bölgesel otoritenin rolünün giderek artmakta olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, kalkınma şekli aşağıdan-yukarıya(bottom-up) biçiminde olmaktadır. Bu dönemde başlayan aşağıdan-yukarıya (bottom-up)

kalkınma süreci, büyüme dinamikleri bağlamında; tarihsel rastlantısallıklar veya başlangıç avantajları gibi nedenlerle başlayan dinamik dışsal ekonomilerin etkisiyle veya dinamik sosyo-kültürel çevre etkileriyle kalkınmanın gerçekleştirilmesidir<sup>58</sup>.

Girişimcilik ve KOBİ'lerin yeniden keşfi şeklinde biçimlenen bu yeni bölgesel kalkınma yaklaşımında, teknolojinin büyüme ve kalkınma için itici faktör olduğu düşüncenin yaygınlaşmakta olduğu, bu bağlamda yüksek teknolojik bölgeler ve teknoparklar oluşturmaya yönelik politikaların hızla arttığı görülmektedir.

Son Yirmi yılda yaşanan ve özellikle son on yıldır. İvme kazanan bilgi iletişimi dallarındaki gelişmelerin bu yeni yaklaşımın değişimindeki rolü yadsınamaz bir gerçektir. Bilgi ve sermayenin küresel ölçekte dolaşımına öncülük eden gelişmelerle artık bilgi sınır tanımayan bir yayılma göstermekte, bilginin üretim ve dağıtımını ulusal sınırları aşmakta, bilişim uluslar arası bir nitelik kazanmaktadır<sup>59</sup>. Bu yeni yaklaşım çerçevesinde geliştirilen bölgesel kalkınma teorilerine göre; yerel üstünlükler “karşılaştırmalı(daha ucuz üretim maliyetine dayalı) üstünlükten” “rekabetçi üstünlüğe (daha nitelikli üretime)” geçişin yaşandığı ileri sürülmektedir. Bu argümana göre yenilik (inovasyon) işletmeler arasındaki öğrenme etkileşim ve ağyapı tarafından teşkil olan çevrede oluşmaktadır<sup>60</sup>.

Bu gelişmelerle birlikte, yeni bölgesel kalkınma yaklaşımını sektör kabullerinde de önemli değişiklikler olduğu görülmektedir. Geleneksel bölgesel kalkınma anlayışında “alt yapı” , “tarım”, “geleneksel sanayî”nin desteklenmesi ile söz konusu iken; günümüzde; hizmet sektörü ve ileri teknoloji sanayilerin de bölgesel kalınma kapsamında desteklendiği görülmektedir. Ayrıca küçük işletmelerin ve geri kalmış bölgelerin rekabet güçlerini artırmak ve genel ekonomi ile uyumunu geliştirmek için bölgesel kalkınma araçları da çeşitlenmektedir. Bu göre;

- Bölgesel Kalkınma Ajansları
- Bilim Parkları
- Organize Sanayi Bölgeleri
- Teknoparklar

<sup>58</sup> DPT, “**Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, Yayın no:2502,2000, Ankara, s.20

<sup>59</sup> DPT, “**Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, 22

<sup>60</sup> İldırrar, a.g.e., s.112

—İnkübatörler

—Yenilik Merkezleri'nin kurulması teşvik edilmektedir.

Bölgenin iktisadi ve sosyal gelişmesini hedefleyen bölgesel plan anlayışı da yeni amaç ve hedeflerle zenginleştirilerek kapsamı genişletilmiştir. Bölgesel kalkınma öncelikle “bölgesel otarşi” olmaktan çıkmış ve bölgesel ekonomilerin bölgesel-ulusal-uluslar arası etkilenmelerine organizasyonel tanımlar yetinilmeye çalışılmaktadır<sup>61</sup>.

Bu arada, özellikle 1990'lı yıllardan sonra “içsel kalkınma” gibi kavramların, daha karmaşık ve sofistike olan yeni teorik yaklaşımlar tarafından sıkça kullanıldığı da görülmektedir. Belirtilen gelişmeler çerçevesinde “ağyapı ya da bilişimsel paradigma” olarak adlandırılan yeni bölgesel paradigmanın ortaya çıktığı görülmektedir<sup>62</sup>.

Bölgelere daha genel bir bakış açısını sağlayan “ağyapı paradigması”na göre ekonomik gelişme ve yenilik için başvurulacak organizasyon formları pazarlar ve hiyerarşiler ile sınırlı değildir. Piyasa ekonomilerinin öğrenen ekonomi doğasına yoğunlaşan bu anlayışın teorik çerçevesinde iki önemli önerme bulunmaktadır<sup>63</sup>.

—Etkileşerek öğrenme

—Sosyal sermaye (ağyapı, norm ve güven gibi karşılıklı yarar için işbirliğine ve koordinasyonu kolaylaştıran sosyal organizasyon).

Bu şekilde iki önermesi bulunan ağ yapı paradigması yaklaşımında bölge, öğrenme ve bilgi üretimini odaksal noktaları olarak ele alınmaktadır. Bunun sonucunda bölgeler yenilik ve ekonomik büyümenin çok önemli bir kaynağı olarak öğrenen bölgeler olarak adlandırılmaktadırlar.

Özellikle gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik, teknolojik değişme ve gelişmelerle birlikte, bilgi teknolojisindeki gelişme bilginin stratejik kaynak haline gelmesi, toplumda yerelliğin ve katılımcılık ilkesinin öne çıkması biçiminde değişen

---

<sup>61</sup> Rifat Dağ, “Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinin Gelişmesi Örneğinde Bölgesel Kalkınma Makro Politikaları”, **TESEV Konferansı Tebliği**, 2000, İstanbul, s.7

<sup>62</sup> Mehmet Aksoy, **Bölgesel İnovasyon Sistemleri ve Teknoloji Öngörüsü, Teknoloji Öngörüsü ve Stratejik Kalkınma Planlama** Toplantısı, Mayıs 2001, Sabancı Üni., İstanbul, s.2

<sup>63</sup> Aksoy, a.g.b.s.2

toplumsal değişmeler, bölgesel gelişme politikalarında önemli değişmelere yol açarak yerel ekonomileri daha da ön plana çıkarmıştır.

Bu çerçevede yeni bölgesel gelişme politikalarında öncelikli olarak; bilgi ve üretime yönelik kaynaklar yaratılması, öncelikle yerel ve bölgesel kaynakların harekete geçirilmesi, kalitenin öncelikli olması, hizmetler sektörünün geliştirilmesi ve sektörler arası bağların kurulması, merkezi değil bölgesel topluluğun ön planda olması, çok sayıda küçük ve orta ölçekli firma ve projeler yaratılması gibi politikalar da önem kazanmıştır.

Günümüzde, bölgesel gelişme alanında, giderek kompleks hale gelen bölgesel ve yerel sorunlar haritasına uygun yaklaşımlar, geleneksel politika yaklaşımları yanı sıra yeni bölgecilik, kurumsal katmanlaşma ve içsel gelişme anlayışı çerçevesinde geliştirilmektedir. Bu nedenle hem bölgesel kapasitenin geliştirilmesine hem de sosyo-kültürel ve ekonomik ortamın iyileştirilmesine yönelik daha kapsamlı yaklaşımlar geliştirmek zorundadır.

Ayrıca bölgesel gelişme politikalarının temelde sürdürülebilir bir kalkınma anlayışına da uygun olması gerekmektedir. Başka bir ifade ile sürdürülebilir bir kalkınmanın; yaşam kalitesinin iyileştirilmesini dikkate alan, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanmasına yardımcı olan, kültürel çeşitlilik ve fırsat eşitliğini göz ardı etmeyen, sosyal, ekonomik ve siyasal katılımı sağlayan, çevreye önem veren ve gelecek nesillere yaşanabilir bir dünya bırakmayı amaçlayan bir strateji olması gerekmektedir<sup>64</sup>.

## **VI. BÖLGE PLANLAMASI**

Plan, genel anlamda bir projenin (amacın) gerçekleştirilmesi için gerekli araçların belirlenmesidir. Bölge planı ise; bir bölgenin ekonomik, sosyal ve fiziki yönden koordine edilmesi demektir. Bir mekânın en rasyonel şekilde düzenlenmesi ve bu düzenlemenin gerektiği şekilde donatılmasıdır. Bunun içinde devletin elinde bulunan sulama ve enerji kaynakları, ulaşım, krediler, konut yatırımları, organize

---

<sup>64</sup> Mengi-Algan, a.g.e., s.8

sanayi teşvikleri gibi tüm açılardan yararlanma olanaklarını en iyi şekilde kullanma amacını güder.<sup>65</sup>

Bölge planlaması öncelikle kalkınmanın yerel, mekânsal, bir başka deyiş ile coğrafi boyutlarının hesaba katma gereksiniminden doğmaktadır. Bölge ölçüsünde planlama çalışmaları yaparak, yerel bilgilerin ulusal planlara aktarılması kolaylaştırılmış olduğu gibi, ulusal kalkınma amaçlarının yerel planlara yansıtılması olanağı da bulunmuş olacaktır. Bölge planlamasının yapılmasının bir diğer önemli nedeni de; ekonomik, toplumsal ve fiziksel planlama çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamaya elverişli düzeyde bir planlama türü olmasıdır. Kalkınmaya ilişkin ulusal planların, yerel ihtiyaçlara cevap vermesi, yerel eylemlere dönüştürülmesi, bölge planlarının işlevidir. Bu açıdan bölge planlaması, soyut ve genel düzeyde yer alması gereken yerel planlama eylemleri arasında bir bağ işlevi görür.<sup>66</sup>

Bölgesel yönetimler, yerel fiziksel çevrenin biçimlenmesine ve nüfusun dağılışına etkide bulunabilecek türlü araçları elinde bulundurmaktadır. Sulama, enerji kuruluşları, yollar, barajlar, limanlar, tarımsal krediler, mekândan yararlanmaya ilişkin yetkiler, konut yardımları söz konusu araçlardan bir bölümüdür. Bunların en etkin ve eşgüdümlü bir biçimde bir biçimde birleştirilmesi, ancak belli bölgelerin geliştirilmesi için hazırlanmış planlar içinde bir araya getirilmeleri ile olur. Bir bölgede toprak kullanımının geleceğinin belirlenmesi, o yerin ekonomik işlevinin ve başka yerleşmelerle olan ilişkilerinin ne biçim alacağına kestirilebilmesine bağlıdır. Yerleşmelerin bu ekonomik işlevleri ne derecede kesinlikle bilirse, topraklardan yararlanmanın geleceği de o ölçüde etkinlikle planlanabilir. Birbirine yakın birkaç kentten her birinin bağımsız ve eşgüdümsüz bir biçimde toprak kullanma biçimini planlamaları durumunda, iç içe girmeleri nedeniyle, büyük kaynak savurganlığına yol açılmış olur. Bölge planlaması bu savurganlığı önleyen araçtır. Bölgesel planlamanın yokluğunda, kentler, kendi planlama kararlarının birbirleri üzerindeki etkilerini hesaba katma gereğini duymazlar. Bölge planlaması, kent plancılarına, kentler arasındaki ekonomik ve toplumsal ilişkilere ilgili bilgi edinmek ve planlarda bunlarla yer vermek için geniş çerçeve sağlar.

---

<sup>65</sup> DPT, **Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu**;245, 8.BYKP, Ankara, 2000, s.10

<sup>66</sup> Keleş, "**Kentleşme Politikası...**"s.231

Bölge ölçeğinde planlama, bir anlamda, ülkenin genelinde planlama ile kentsel ve kırsal yerleşmeler ölçeklerinde planlamalar arasında bir köprü oluşturmakta, düşey eşgüdüm sağlamakta, aracılık işlevini de yüklemektedir.<sup>67</sup>

Bölge planları, hazırlandıkları amaçları göz önünde tutularak değişik adlar almakla beraber genel olarak dört kümede toplanabilir<sup>68</sup>. Bu planlar, “Geri Kalmış Bölgelerin” kalkındırılmasını amaçlayan *Geri kalmış bölgeler için hazırlanan planlar*, çok hızlı gelişen kimi büyük kentlerin ve metropol bölgelerinin büyüme sorunlarının çözümüne, yerleşimin düzenli bir biçimde gerçekleşmesine yönelmiş olan *Anakent planları*, zengin kaynakları bulunmakla birlikte, bu kaynakların işletilmesi, ve bu kaynakları çevreleyen bölgelerin kalkındırılmasını hedefleyen *Kaynakları zengin bölgeler için hazırlanan planları* ve özel nedenlerle geri kalmış ya da geliştirilmesinde değişik nedenlerle sakınca görülmüş bölgelerin kalkınmasını sağlamak üzere hazırlanan *Özel bölgelerin bölgeler için hazırlanan planlar* olarak sayılabilir.

Bölge planlamanın başarısında ulusal planlama ön koşuldur<sup>69</sup>. Hem ulusal kalkınmasını planlı gerçekleştirmeye çalışan, hem de bölgeler ölçüsünde planlı çalışmaları yapan ülkelerde, her iki düzeydeki planlı çalışmaları arasında bir uyum ve eşgüdüm sağlanması gerekir. Ulusal planlama eylemleri ile üretim birimleri düzeyindeki etkinlikler arasında uyum sağlayabilmek için, bölge planlarının, merkez ve küçük yerleşme birimleri ile uyum içinde olması gerekmektedir.

Bu eş güdüm iki biçimde sağlanabilir. Birincisi, ulusal kalkınma planlarını, bölge planlarına bölmektir. Böylece, makro düzeyde hazırlanan sektör araştırmalarına dayanan ulusal planda yer alan kaynaklar bölgelere dağılmış olur. Burada, sektörler arası ilişkileri veri olarak hazırlanmış sektör programlarının ekonomik etkinlikler için öngöreceği en uygun kuruluş yerlerinin belirlenmesi önem taşımaktadır. İkinci yaklaşım, bölge planlarının birleştirilmesinde bir ulusal kalkınma planı elde edilmesi yoludur. Burada kendi içinde sektörler arasında uyum, denge ve

---

<sup>67</sup> Geray, a.g.m.,s.301

<sup>68</sup> Keleş, “**Kentleşme Politikası...**”, s.238-240

<sup>69</sup> Gülen Elmas, **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler**, Nobel yay. Dağıtım, Ankara,2001,s.24

tutarlılık sağlanmış olan bölge planları ulusal kalkınma amaçlarıyla uyumlu hale getirilmelidir.<sup>70</sup>

## **V. YERELLİK İLKESİ VE BÖLGESELLEŞME**

### **A. YERELLİK (SUBSİDİARİTE)**

Kavram olarak subsidiarite; “yerellik” “hizmette halka yakınlık”, “ikincil” gibi kavramlarla da tanımlanırken; bu sözcükler genel olarak ikincil ve yardımcı sıfatına sahip olmayı anlatır. Gerçekten de subsidiarite kelimesinin sıfat olarak anlamı, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi ya da bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeştir. Kavram ikame veya yetki ikamesi olarak da Türkçe'ye çevrilebilir<sup>71</sup>.

Kamusal gereksinimleri karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında, yetki bölüşümüne esas olan bir ilke olarak yerellik ilkesi, “yetkinin, görülmesi gereken kamusal hizmete en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin, kendi yetkisini üst düzeye, ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi” biçiminde tanımlanmaktadır. Hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülmesi, demokrasi anlayışının bir gereğidir. Hizmete en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Bu şekilde, hizmetin yönetimine halkın etkili bir şekilde katılımı ve söz konusu hizmetin yönetimini halkın etkili bir biçimde denetimi olanaklı olur<sup>72</sup>. Subsidiyarite ilkesinde merkez-yerel hizmet bütünlüğü ve etkinliği içinde yerel halkın isteklerinin önem kazanması vurgulanmaktadır<sup>73</sup>.

Yerellik, toplumun her düzeyinin kendisinin üstesinden gelebileceği unsurları kendilerinin düzenlemeleri gerektiğini ifade etmektedir. Bu sırada daha üst düzey sadece yardımda bulunmalıdır. Bu şekliyle bu ilke, federalizmin esaslarını ve sebeplerini göstermektedir; daha küçük birimlerin varlığının ve bağımsızlıklarının

---

<sup>70</sup> Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yay.,**Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri**, Ankara, 1993,s.48

<sup>71</sup> Keleş, “**Avrupa’nın Bütünleşmesi...**”s,31

<sup>72</sup> Zafer Üskül, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması”, **Yeni Türkiye, Yönetiminde Yapılanma Özel Sayısı**, Mayıs –Haziran 1995, Yıl:1, S.4, s.21-31

<sup>73</sup> Zerin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Nobel Yay. 6.Baskı, Ankara, 2006, s.15

temelini oluşturabilmektedir<sup>74</sup>. Yerellik ilkesi böylece, farklı düzeylerin dikey hiyerarşik yetkilerine dayanan, yatay güç paylaşımını karşılayan, devletin iki kez sınırlandırılmasına olanak veren bir sosyal yapılanma ilkesi olmaktadır. Yerellik, bireyin toplumla ilişkisini, sosyal alt bölümlenmeler ile sürekli üst oluşumlara aktaran bir düzenleme ilkesidir. Hiçbir kümenin, kendi gücüyle başarabileceği işler hakkındaki düzenleme yetkisi, elinden alınmaması gerekir. Sadece, eğer bir küme, görevlerini yerine getirmede başarısız olursa, bu durumda daha üst düzey, yardım girişiminde bulunması gerekir. Üst düzey, alt düzeyin girişim yeteneğini yeniden geliştirmek için, “kendi kendine yardım” anlamında desteklemelidir. Eğer bu olanaklı değilse, yetkinin sonul üstlenimi gerçekleşmelidir. Şu halde, yerellik ilkesinin bir olumlu, bir de olumsuz boyutundan söz edilebilir. Birincisi, daha küçük birimin önceliğini gerektirmekte; ikincisi, bu küçük birimin sebepsiz yere arka plana itilmesine engel olmaktadır.

Yerellik ilkesi son olarak, kamu kurumları arasındaki yetkilerin gösterilmesinde ve yetki dağıtımında bir kural olarak görev yapabilir. Yetkileri gösteren bir kural olarak yerellik ilkesi, yetkilerin esaslı bir şekilde Birlik ile üye devletler arasında gösterilmesi ve paylaşılmasında bir rol oynayabilir. Yetkilerin kullanımında bir kural olarak yerellik ilkesi, çok sayıdaki yetkililik durumunu birbirinden ayırabilir ki bu yetki sahipleri ortak bir görev alanında rekabet halinde bulunmaktadır. Bunun yanında bu ilke, orantılılık esasına göre çalışmayı da anlatabilir<sup>75</sup>.

Yerellik ilkesi, üç düzeyin (Birlik, üye devletler, bölgeler) yanında yerel özerk yönetimin, şimdiye kadar ki kapsamı içinde kalmaya devam etmek zorunda olduğu, anlamına da gelmektedir. Münih Açıklaması’nda sadece bir cümlede içerilen bu açıklamaya göre, bir yetki paylaşımı ve eylem ilkesi olarak yerellik, üç kamusal alandan yerel alana uzatılmaktadır ve bu ilkenin, yurttaşlarca kabul görmesinin gereği vurgulanmaktadır. Bu nedenle, bu ilke çerçevesinde, aşağıdan yukarıya doğru demokratik bir devlet yapılanmasına, ancak yerel yönetimlerin dâhil edilmesiyle etkinlik sağlanabilir. Ulusal ve yerel bilincin ve kimliklerin geliştirilmesi,

---

<sup>74</sup> Nicholas Emiliou, “Subsidiarity: An Effective Barrier Against The Enterprises of Ambition” **European Law Review**, 1992, Vol. 17, No: 5, s. 385

<sup>75</sup>Nicholas Emiliou, a.g.m.,s 386

demokrasinin gereğidir. Yerellik ilkesinin, burada ruhsuz bir merkeziyetçilik karşısında etkinliğin işlevsel bir ilkesi olduğu belirtilmektedir<sup>76</sup>.

Federalizm düşüncesinin yerellik ilkesiyle sıkı ilişkisi vardır. Federalizm kavramı, çoğunlukla kamu yönetiminin örgütlenmesine dayanır. Bu bağlamda, federalizm, belirli bir örgütsel şeklin onaylanması ve desteklenmesi ya da buna yönelik siyasal bir istek anlamına gelmektedir. Bu örgütsel şeklin koşulu, çok sayıda, bölgesel sınırları çizilmiş devletçikleri ve ayrıca bütün bu parça devletçikleri kapsayan yeni bir devletin varlığıdır. Buna en iyi örnek, çok sayıda devletçiğin (Laender) merkezi bir devlete bağlandığı Federal Almanya örneğidir. Bununla beraber, federalizm kavramı, ayrıca kamusal ve uluslararası alanlarda ve toplumsal büyük organizasyonlar bağlamında da kullanılmaktadır. Federalizm siyasal düşüncesi ile yerellik örgütsel ilkesi arasındaki ilişki, özellikle, genel bütün kullanım alanlarına müdahale eden bir federalizm düşüncesinin olmadığı ve “ aşağıdan yukarıya doğru yapılanma” şeklindeki savsözsel betimlemenin, en ciddi olarak ancak yerellik ilkesiyle gerçekleştirilebileceği hesaba katıldığında, açıklıkla görülecektir<sup>77</sup>.

Siyasal yansımalarından anlaşıldığı üzere, yerellik ilkesi, güçleri paylaştırıcı, barış sağlayıcı ve barışı güvence altına alıcı işlevi içinde sürekli bir yankı bulmaktadır. Bu ilke, doğru anlaşıldığı şekliyle yetkilerin belirlenmesi, yetkilerin sınırlarının (çerçevesinin) ortaya konması ve yetkilerin güvence altına alınmasına hizmet etmektedir. Yerellik ilkesinin genel olarak aşağıdaki işlevleri belirtilebilir:

1. Eyaletlerin (Lander) yetkilerinin korunması,
2. Özerk yönetim güvencesinin güçlendirilmesi,
3. Destekleme işlevi: Üst birliğin, alt düzey üzerindeki kendi sorumluluğu içindeki önlemleri desteklemek ve tamamlamak şeklindeki dayanışmacı davranması,
3. Rekabetin teşviki,
4. Yerellik ilkesinin Avrupa sahasındaki sınırlayıcı etkisi: Öngörülerin somutlaştırılması ki bu öngörüler altında AB yetkileri gerçekleştirilmektedir ve AB

---

<sup>76</sup> Knemeyer, a.g.y., s. 48-49.

<sup>77</sup> Nicholas, a.g.y., s.387.

kararlarının sadece Birlik organlarıyla değil, aynı zamanda üye devletlerin organlarıyla da yürütülmesi,

4. Yetki paylaşımının bir düzenlemesi olarak yerellik ilkesi,

5. İlkenin, bütünleştirme işlevi.

Kısaca bu ilke, hem eyalet ve yerel yönetimlerin kendi haklarını korumaya, hem de -yansıma olarak- Birlik yetkilerinin ve bunların yürütülmesinin sınırlanması işlevi görmektedir.

## **B. AVRUPA BİRLİĞİ VE YERELLİK İLKESİ**

Yerellik ilkesi, AB ve üye devletlerin yetkilerinin ortaya konması amacıyla, AB'yi kuran Maastricht Antlaşması'nda yer bulmuştur. Genel olarak, özellikle siyasal ve tüzel yazında “yetki paylaşımı sorununda anahtar bir kavram” ve “geleceğin Avrupa'sı için bir hareket ilkesi” ya da “sihirli bir sözcük” olarak tartışılan bu kavram, AB Antlaşması'yla sıkı ilişkisiyle birlikte Brüksel'de kullanılan en yeni “moda sözcük” oldu ki bu sözcük, her Komisyon ve Bakanlar Komitesi toplantılarının standart sesi ve kimi analizlerin, memorandumların ve önerilerin konusu olmuştur.

Avrupa Birliği, Birlik Antlaşması'nın I. başlığının A ve B maddelerinde gösterildiği gibi, Yerellik ilkesine dayanır. Bu ilke, üye devletlerin ulusal kimliklerini korumaya ve yetkilerini saklı tutmaya katkıda bulunur. Avrupa Birliği çerçevesinde kararların, mümkün olduğu kadar yurttaşına yakın şekilde alınmasını amaçlar.

Avrupa Birliği'nin gündemine yerellik ilkesi esasen üç önemli neden dolayısıyla girmiştir: İlki, AB'nin Ortak Pazar programının uygulanmaya başlanması ile tüm politika alanlarında yoğun bir düzenleme gereksinimi ortaya çıkmıştır. Brüksel'deki merkezi bürokrasinin ise, tüm buna ilişkin düzenlemeleri yapması ve uygulaması olanaksızdı. İkincisi, yerellik ilkesi bir anlamda küresel eğilimlere karşı bir tepki olarak kabul görmektedir. Üçüncüsü, Ortak Pazar programı nedeniyle AB, birinci derecede karar düzeyi olmuştur. O halde, yeni yönetim düzeyleriyle yeni bir işbirliği ve görev paylaşımının yapılması ve bu için bazı kurallara bağlanması gerekmektedir. Bütün bu nedenlerden dolayı, yerellik ilkesi, demokratik, etkili ve yurttaşına yakın bir yapı oluşturmak için kabul görmektedir. Bu yeni yapılanmada

AB'nin ağırlığına karşılık, yerellik ilkesiyle aynı zamanda eyaletler, bölgeler ve yerel yönetimler gibi diğer yönetim basamaklarının da korunması ve güçlendirilmesi gerekmektedir. AB çerçevesinde yerellik ilkesinden beklenen, her şeyden önce Birlik ve üye devletlerarasında görev ve yetki paylaşımını belirlemektir. Fakat bunun yanında mümkün olduğunca yurttaşa yakın karar alınmasını sağlamak, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve yurttaşlarca Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamak diğer beklentilerdir<sup>78</sup>.

Almanya'da, federatif yapıların aşınmaya başladığı, para birliği sorunları ve korkularının öne çıktığı sıralarda, Fransa'da, ilerleyen bütünleşme sürecinin sonucu olarak, ekonomik dezavantajların ortaya çıkması beklentisi oluşmuştu. Diğer taraftan, öncelikle küçük üye devletler, AB'nin gelecekteki yapılanmasına siyasal bir etkide bulunabilme konusunda, büyük üye devletler tarafından kenara itilme korkusuna sahiptiler. Böyle bir ortamda, yerellik ilkesinde, AB'de oluşmaya başlayan merkezileşme eğilimlerine, karar süreçlerindeki ve Birlikteki "demokrasi açığı"na ve "demokratik uzaklık"a, Brüksel bürokrasisinin "kural koyma hırsı"na karşı tepkide bulunma umudu birleşmektedir<sup>79</sup>.

Yerellik ilkesi, AB'de Maastricht Antlaşması ile Birlik içinde yetkilerin saptanmasında esaslı bir ölçütü gösteren temel bir ilke olarak açıklandı. AB Antlaşması'nın ilgili 3-b maddesini tekrarlamak gerekirse; "Birlik bu antlaşmada gösterilen yetkiler ve konulan amaçlar çerçevesinde görevlidir. Yetkileri dışında kalmayan alanlarda Birlik, yerellik ilkesi gereğince sadece, üye devletler düzeyinde dikkate alınan önlemlerle amaçlara yeterli düzeyde ulaşamıyorsa ve ulaşamadığı sürece ve bu yüzden amaçların kapsamı ve etkileri dolayısıyla Birlik düzeyinde ulaşılabiliriyorsa, bu takdirde görevlidir. Birliğin girişimleri, bu antlaşmanın amaçlarına ulaşılması için gerekli olan ölçütü aşamaz<sup>80</sup>."

11/12 Aralık 1992 tarihli AB Edinburgh Zirvesi'nde Bakanlar Komitesi, yerellik temel ilkesini sağlamlaştırdı ve kullanımı için genel bir düşünciyi kabul etti. Burada ilke, daha güçlü bir şekilde yurttaşa yakınlık sağlamak ve üye devletlerin kimliklerinin korunması ve yetkilerine sahip olmaya devam etmesi için, önemli bir

<sup>78</sup> Ayşegül Mengi, a.g.y. , s. 25- 27.

<sup>79</sup>Nicholas, a.g.y. , s. 390.

<sup>80</sup> Zerrin Toprak, "Yerel Yönetimler..."s.15

destek olarak görülmektedir. Şimdiye kadar AB yönetmelikleri genel olarak ekonomik bir topluluğun özellikleri ile ilgiliydi; 90'lı yıllardan itibaren ise dış politika, güvenlik politikası ve para birliği gibi projeler gündeme gelmiştir. Bu sebepten dolayı da, söz konusu zirve toplantısında yerellik ilkesine vurgu yapılarak; bu ilkenin demokratikleşme tartışmalarında artan bir öneme sahip olacağı vurgulanmıştır.

Komite, Komisyon'un düşüncesine katılarak, yerellik ilkesini, Birlik'in yetkilerinin nasıl yürütüleceğine ilişkin bir "model" (kural) olarak görmektedir. Ancak, Komite'ye göre, yerellik ilkesi, Birlik'in, Antlaşmada ve ayrıca Avrupa Mahkemesi'nin içtihadında kararlaştırılan yetkilerine olumsuz etkide bulunmaması gerekir. Yerellik burada, çoğunlukla Birlik'in etkinliklerini hem genişleten hem de sınırlayan dinamik bir temel ilke olarak anlaşılmaktadır<sup>81</sup>.

Bölgelerin, yerellik ilkesinin AB'de uygulamasına ilişkin bir dizi itirazları bulunmaktadır. Ancak bu, sadece üye devletlerinin Birlik ile ilişkilerinde söz konusudur. Birlik'in bir eylemi, üye devletlerarasındaki farklar açısından görece kolay uygulanabilir. Ancak, ilkenin tüzel yönü en azından kuşkuludur. Bu nedenle, AB'de yerellik ilkesiyle rekabet edecek çok sayıda ilke (uyum ya da susidiarite gibi) olduğu belirtilmektedir. AB'de birkaç yıldan beri Birlik'in bütün düzeylerinde ve bilimsel alanda yerellik ile ilgili yürütülen tartışmalar, AB'de yetkilerin paylaşım biçimini ve böylece gelecekte AB'nin şekillenmesini belirleyecektir. Yerellik ilkesinin düzeltimi ve bütün Birlik düzeylerince sürekli denetiminin gereği vurgulanmaktadır<sup>82</sup>.

Avrupa Parlamentosu, Komisyonu ve Komitesi kurumlar arası bir sözleşmede önerilerinde, kararlarında ve görüşlerinde yerellik ilkesini dikkate alacakları yönünde bir karar aldılar. Yerellik ilkesini önemsemek açısından, bu karara, bütün Birlik kurumları ve üye devletler, uymakla yükümlüdürler. Ancak, belirtmek gerekir ki, bölgesel düzey bu sözleşmeye dâhil edilmemiştir.

Güçlü bir bölgesel düzeyi ile bir Bölgeler Avrupa'sında, bölgelerin amaçladığı gibi, yerellik ilkesi, farklı Birlik düzeyleri arasındaki yetkilerin

---

<sup>81</sup> Eser, a.g.y., s.67

<sup>82</sup> Eser, a.g.y., s.68

düzenlenmesinde kesin bir temel kural olmaktadır. Bu nedenle, AB’de yerellik ilkesinin denetiminde etkin olanaklara sahip olmak, özellikle bölgeler için önemlidir. Yeni kurulan Bölgeler Komitesi, bu tür bir denetim işlevi için etkin bir araç olabilir<sup>83</sup>.

Yerellik ilkesi, aşılabilir olarak düşünülen üye devletlerde, AB ile ilişkiler çerçevesinde, ya sadece yetkilerin belirlenmesini gerçekleştirebilecek ya da bu iki düzeyin yanında bölgeler üçüncü düzeyini de, hatta yerel yönetimleri kapsayabilecektir. Fakat bunun için Topluluk, “eyalet-körlüğünü” ve üye devletler de, alt derece yönetsel (yerel) kuruluşların medyatikleşmesini tamamen ya da kısmen engellemek durumundalar.

## **B. YERELLİK İLKESİ VE TÜRKİYE**

Kamusal gereksinimleri karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında, yetki bölüşümüne esas olan bir ilke olarak yerellik ilkesi, “yetkinin, görülmesi gereken kamusal hizmete en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin, kendi yetkisini üst düzeye, ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi” biçiminde tanımlanmaktadır. Hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülmesi, demokrasi anlayışının bir gereğidir. Hizmetin en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Bu şekilde, hizmetin yönetimine halkın etkili bir şekilde katılımı ve söz konusu hizmetin yönetimini halkın etkili bir biçimde denetimi olanaklı olur<sup>84</sup>.

Türk kamu yönetimi için başlıca iki temel sorundan söz edilebilir. Birincisi, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimce yeterince önemsenmemesidir; diğer bir anlatımla, merkezi yönetim, yerel yönetim birimlerini, kendi hiyerarşik örgütlenmesine tabi kamu kuruluşları olarak algılamaktadır. Bir şekilde kendi kendine iş yapabilir / yeterli görmeme durumu (tersi doğru olsa bile). Kısaca “özerk yerel yönetim”in “ne”liği, Türk kamu yönetimi açısından gerçekçi bir şekilde tanımlanmamıştır. Özerk, güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumu yerel topluluklara, temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir kararlar alma; bunları uygulayabilmek için kaynak yaratma ve örgütlenme yetkileri

---

<sup>83</sup> Eser, a.g.y., s.69

<sup>84</sup> Zafer Üskül, a.g.m., s.23

vererek, kendilerini özgürce yönetme olanağı sağlar. Bu nitelikteki yerel yönetim kurumu, Batı Avrupa Toplumlarının feodalizmden kapitalizme geçerken tarih sahnesine çıkardıkları özgün bir kurumdur<sup>85</sup>.

Özerklik, yerel yönetimlere merkezi yönetimce tarihsel süreç içinde “bağışlanmış” değil, tersine yerel yönetimlerce uzun mücadeleler sonucu elde edilmiş bir haktır; bu hak, yerel yönetimlerce yalnız yerel nitelikteki hizmetlerin daha iyi görülmesine yardımcı olmak amacıyla değil, bundan daha da önemli olarak, yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yeteneğini geliştirmek, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurmak, korumak ve zenginleştirmek için de kullanılmaktadır<sup>86</sup>.

İkincisi ise, görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımı ve bunların gerçekleştirilmesinde gerekli ve yeterli araçlara sahip olmada kesinlik ve açıklığın olmamasıdır. Bu iki temel sorunun çözümünde, yerellik ilkesinin aşağıdaki işlevleriyle etkin olabileceği söylenebilir:

1.Yerelliği ve dolayısıyla halka yakınlığı öngörmektedir.

—halka yakınlık, daha fazla demokratikleşme sonucunu doğurur.

—halka yakınlık, daha fazla katılımcı bir yönetim anlayışını geliştirir

—halka yakınlık, etkin bir denetim aracı olarak işlev görebilir.

—ve böylece halka yakınlık açık ve başarılı bir yönetime olanak verebilir.

2.Yerellik, merkeziyetçi eğilimlere bir set olarak işlev görebilir.

3.Yerellik, kamusal alanda iki temel yönetsel birim olan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımında kesinlik sağlayacak anayasal bir kural olarak işlev görebilir.

4.İlkenin teorik temelleri dolayısıyla bireye ve özel girişime öncelik vermesi, hem temel hak ve hürriyetlerin geliştirilmesinde ve hem de kamu girişimlerinin özelleştirilmesinde yöntem gösteren bir model (kural) olarak işlev görebilir.

---

<sup>85</sup> Selçuk Yalçındağ, “Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.1, S.2, Mart 1992. , s.3 -12

<sup>86</sup> Ruşen Keleş, “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.1, S.2, Mart 1992, s.13-25.

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA'DA BÖLGESELLEŞME VE BÖLGE POLİTİKALARI

#### I. AVRUPA'NIN BÜTÜNLEŞMESİ: BÖLGELEŞME VE BÖLGELER

Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle, Avrupa'nın bütünleşmesinde, siyasal ve ekonomik açıdan, temelde daha da derinleşme amaçlanmıştır. Ayrıca bu antlaşma, Avrupa'nın bütünleşme sürecinde yeni ve kesin bir devri başlatmıştır. Bu bütünleşme sürecinin, 1980'li yılların ortalarından itibaren "Avrupa Tek Senedi", "Avrupa Ortak Pazarını Gerçekleştirme Programı" ve "Avrupa Ekonomik Alanı" ile "Ekonomik- Para ve Siyasal Birliği"nin kurulması planları çerçevesinde kapsamlı bir şekilde ilerlediği söylenebilir.

"Avrupa'nın Bütünleşmesi" kavramı, Topluluk Antlaşması'ndan çıkarılmaktadır. Bu Antlaşmanın Giriş bölümünde, "Avrupa halkları arasında sürekli daha sıkı işbirliği esaslarının yaratılması" söz konusu edilmektedir. Bu kavramın içeriği 2'nci maddede belirtilmektedir: "Topluluğun görevi, Topluluk dâhilinde ekonomik yaşamda uyumlu ve ağırlıklı bir değişimi ...)", ekonomik etkinliklerde yüksek bir rekabet düzeyini, yüksek bir istihdam düzeyini, büyük oranda sosyal güvenliği, yaşam düzeyi ve kalitesini yükseltmeyi, üye devletlerarasındaki bağlılığı ve dayanışmayı geliştirmektir<sup>87</sup>.

"Bölgecilik" (regionalizm) daha önce de belirtildiği gibi uzun bir süre parçalanma yönünde bir kavrayış oluşturmuştur. Oysa artık günümüzde büyük bir toplulukta kendi kendine yeterli birimlerin bölgeselleşebilme ilkesi olarak anlaşılmaktadır. Ayrıca, Bölgecilik, uluslarüstü bütünleşme ile de ilgilidir. Diğer bir anlatımla, ulusüstü bütünleşme düşüncesi, başından beri ülke içi bölgecilik düşüncesine büyük bir yakınlık göstermiştir. Bu anlamda, bölgesel özerkliği artırıcı veya tamamen bölgesel özerkliğin amacı ile bölgecilik, merkezi yönetiminin egemenlik iddiasının çözümlenmesine ilişkin bir çabalama olarak da anlaşılmaktadır. Burada bölge, bir bütün altında ve yerelin üstünde, yerel düzey ile merkezi düzey

---

<sup>87</sup> Michael Keating, **State and Regional, Nationalism. Territorial Politics and the European State**, Harvester-Wheatsheaf, 1988, s.28.

arasında bulunan bir “bütün” olarak kavramlaştırılmaktadır<sup>88</sup>. Belirtmek gerekir ki, bu tür bir siyasal-yönetimsel yapılanma, federal bir nitelik kazanmamaktadır. Çünkü bu yapı içerisindeki bölgeler, bir devlet niteliğine sahip değildir. Buna karşın, federal bir devlet yapısı içindeki “bölgeler”, devletsel bir nitelik gösterirler. Ayrıca, “bölgecilik” ile “bölgeselleşme” kavramlarının farklılığına varılmalıdır. Bölgeselleşme, daha küçük birimlere kararların aktarılması yoluyla ulusal devletin öngördüğü adem-i merkezileşmeye ilişkin bir üst kavramı ifade etmektedir. Sonuç olarak, Avrupa bütünleşmesi ile bölgecilik, bir arada bulunabilen iki süreç olduğu söylenebilir<sup>89</sup>.

Bölge kavramı içinde değerlendirilen Alman eyaletlerinden Bayern’in eski başbakanın ifadeleri, “bütünleşme ve bölgecilik” arasındaki ilişkiyi –her ne kadar “bölgesel” bir bakış açısının bir yansıması olsa da– anlamlı bir şekilde ortaya koymaktadır: Eski başbakan Alfons GOPPEL’e göre, birlik ve çeşitlilik, Avrupa’nın temel yasasıdır. Avrupa, “kültürel alan” gücünü elde etmiştir; ancak Avrupa’nın, siyasal ve ekonomik gücünü de kazanabilmesi için, bunun temel yasası olan “birlik ve çeşitlilik” arasındaki heyecanı da kazanması gerekir. “Avrupa eğer parçalarının, halklarının, etnik yapılarının, taşra birimlerinin, bölgelerinin çok çeşitliliğini, “yaşam ilişkilerinin bütünlüğü” örgüsüyle sarmaz ise, kendi özgün niteliğini kaybeder. Avrupa için artık, ‘çokluk içinde birlik’ anlayışının bilincine varılmalıdır<sup>90</sup>.

Avrupa’nın günümüzde, daha küçük birimlere, bölgeselleşmeye doğru bir eğilim içinde olduğu; bu gelişmenin de, “Tek Avrupa” düşüncesinin artan önemiyle ilişkili olduğu belirtilmekte ve bugün ulaşılan ya da amaçlanan Avrupa’nın bütünleşmesi düzeyine ve daha da azalmakta olan ulusal devletlerin önemine bir tepki olarak, değişik bölge halklarının ve etnik azınlıkların, eskisine göre daha fazla kendi farklılıklarının bilincine vardıkları dile getirilmektedir.

Avrupa Birliği’ne üye devletlerin bölgelerinin neredeyse yarısının, ya demokratik bölgesel yapıları yoktur veya çok zayıf bir yapıya sahiptir. Avusturya, İsveç ve Finlandiya’nın katılımı da durumu değiştirmemiştir. AB’nin istatistiksel bölümlenmesini gösteren NUTS II alanına uygun düşen bölgelerin neredeyse yarısını

---

<sup>88</sup> Giard Marks, **Territorial Identities in the European Union**, Mineo, University of North Carolina at Chapel Hill, 1997, s.33.

<sup>89</sup> Keating, “**State and Regional ...**” a.g.e., 28.

<sup>90</sup> Stürm Rohe, “Regions in the New Germany” ed. Michael Keating, Jones Joughlin, **The Political Economy of Regionalism**, Frank Cass, London, 1997, s.48

genelde yönetsel bölgeler olarak sınıflandırmak gerekir. Zaten bu tür bir yapıdaki bölgeler, merkeziyetçi bir devletin bir aracı gibi görülebilir.

1980’li yılların başından günümüze kadar, bir taraftan, üniter ya da yerleşmiş bir devlette bölgesel düzey doğrultusunda bir yetki aktarımı gerçekleşirken, diğer taraftan, bölgeselleşmiş ülkeler olan İtalya ve İspanya’da, merkeziyetçi devlet yetkilerinde bir yoğunlaşma yaşanmaktaydı. Bu nedenle, bölgelerin, sahip oldukları yetkilerine paralel düşen resmi bir konumu ortaya konamamaktadır. Diğer taraftan ise, siyasal düzeylerin içiçeliği artmaktadır. Ancak siyasal düzeylerin içiçeliğinin amaçlandığı yerlerde de, kamusal düzeyler arasında net bir görev dağılımı başarılamamaktadır. Siyasal düzeyler arasında siyasal çözümleme, siyasal uygulama ve siyasal denetim konularında zorunlu olarak artan işbirliği, Almanya ve Avusturya istisna tutulursa, bu düzeylerin şekli ve kurumsallaşmış uzun süreli bir işbirliği deneyiminin olmaması dolayısıyla, özellikle zor görülmektedir.<sup>91</sup>

Bölgeler Maastricht Antlaşması’na kadar, tüzel bir temele dayandırılmamıştı. Bu yüzden Topluluk, bu tarihe kadar “bölgeleri kör” olarak nitelendirilmiştir. Siyasal bölgelerin, Avrupa düzeyindeki çıkar temsilcileri (ABM ve Bölgeler Avrupa’sı Konferansı), Avrupa Birliği Antlaşması’nın tasarı aşamasında, Birlik içindeki bölgelerin saptanmasına yönelik isteklerini, başarılı bir düzeyde ortaya koymuşlardır. Diğer taraftan, Avrupa Parlamentosu da, daha 1970’li yıllardan itibaren, bölgelerin, AB ve üye devletlerdeki konumları ve ayrıca sosyal ve ekonomik dayanışmanın gerçekleşmesine ilişkin politikalarla ilgilenmiştir. Bu politikalar kısaca şunlardır:

Bölgesel ve yapısal politika,

Uyum (cohesion) politikası.

Ayrıca, Avrupa Birliği Komisyonu da, Avrupa bölgesel politikaları çerçevesinde giderek daha fazla bölgesel aktörlerle doğrudan ilişkiye girmiş yerel ve bölgesel üst-birlikleri, gayri resmi olarak, kendi siyasal çözümlemesi ve yapılanması içine dâhil etmiştir.

---

<sup>91</sup> Michael, “ **The New Regionalism in...**”, s.112.

Roma Antlaşması'nın giriş bölümünde, üye ülkelerin ekonomik bütünleşmelerinin başarıya ulaşması için, bölgeler arasındaki ekonomik gelişme farklarının giderilmesi gerektiği belirtilmiştir. Avrupa Topluluğu 1975 yılında bölgesel kalkınma politikasının temelini oluşturan Bölgesel Kalkınma Fonu'nu kurmuş ve bu fondan yardım alacak bölgeleri, Topluluk'un gayri safi yurtiçi hâsıla (GSYİH)'sının %75'inin altında kalan bölgeler olarak tanımlamıştır<sup>92</sup>. Daha sonra imzalanan Avrupa Tek Senedi ile Roma Antlaşması'na 130 D maddesi eklenmiş ve bu madde çerçevesinde AB'nin bölgesel politikaları kapsamında kullanılan üç fon oluşturulmuştur:

1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
2. Avrupa Sosyal Fonu
3. Avrupa Tarımsal Yön Verme ve Güvence (Garanti) Fonu

Avrupa'da yaşanan gelişmeler göstermektedir ki, Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinin derinleşmesi, bu sürece katılan birçok ülkede siyasal yerinden yönetimleşmeyle paralel gitmektedir. Bu doğrultuda, yurttaşa daha yakın yeni bir yönetim alanı oluşturulmaktadır. 1950'li yıllarda Avrupa Topluluğu içinde sadece Almanya sağlam bir "bölgesel" yapıya sahipti. Yakın dönemde de, Belçika, İtalya ve Fransa'da bölgeselleşme yönünde önemli adımlar atmıştır. Portekiz, Hollanda ve diğer Birlik ülkelerinde de yavaş da olsa bir bölgeselleşme gerçekleşmektedir. Bu gelişmeler göstermektedir ki, Avrupa'nın bütünleşmesi ve bölgeselleşme bir çelişki oluşturmamaktadır. Bu iki sürecin daha çok, bir madalyonun iki yüzü gibi olduğu; devletin, bütün sorunları çözecek tek yönetim düzeyi olarak yetkili kılınması görüşünün, artık savunulmayacağı ileri sürülmektedir<sup>93</sup>.

Avrupa Birliği'nin, üye devletleri ve bunların bölgesel ve yerel yönetimleri karşısında, siyasal ve ekonomik açıdan önem kazandığı açıktır. Ulusüstü birimlerin görev çeşitliliğinin devam eden genişlemesi yüzünden, Birliği oluşturma sürecine, karşı harekette bulunacak aktörlerin sayısı artmaktadır. 80'li yıllarda özellikle Alman eyaletleri ve onların desteğindeki diğer üye devletlerin siyasal eylem yeteneğine sahip bölgeleri (bu bölgeler, Avrupa düzeyinde daha fazla ortak karar alma

---

<sup>92</sup> TC. Başbakanlık: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, DTM Yay., 4. Baskı, Ankara, Ekim 1999, s.105.

<sup>93</sup> Giard, a.g.e,s.35.

olanakları için çaba göstermekte), 90'lı yıllarda da Avrupa Yerel Yönetimleri, ulusüstü politikayla doğrudan ilgili olarak, Birlik düzeyine kendilerini daha güçlü bir şekilde uyumlaştırmaya başladılar.

Avrupa'da ortaya çıkan çeşitli bölgeselci, ulusalcı ve ayrılıkçı hareketler, ulus devletlerin yapılarının yetersizliğinin bir ifadesi olarak görülmektedir. Bölgecilik düşüncesinin ortaya çıkış sebepleri olarak; Batı Avrupa ülkeleri içinde savaş riskinin ortadan kalkması, siyasal kararlara etkin bir şekilde katılma isteği ve ayrıca artan oranda bir 'kimlik kazanma' arzusu sayılabilir. Kendi kimliğine sahip olmaya ilişkin çaba, Katalonya, Bask, Sicilya gibi, tarihsel bir geleneğe sahip olmak dolayısıyla kendine özgü bir halk özelliği gösteren ya da Korsen gibi, başka bir halka aitlik şeklinde bir algının olduğu bölgelerde özellikle güçlüdür. Bölgecilikte diğer sebepler ise şunlardır: Galler hareketi örneğinde olduğu gibi kötü ekonomik durum; Kuzey Deniz petrolünün bulunmasıyla ortaya çıkan, İskoçya'nın, Birleşik Krallık ile kıyaslandığında görülen yükselen ekonomik durumu; İrlanda örneğinde olduğu gibi dini çatışmalar; Belçika örneğindeki gibi etnik ve kültürel çelişkiler<sup>94</sup>.

Avrupa'daki bu durum dikkate alınarak, Avrupa'nın güç dengesini ve buna bağlı olan barış ortamını bozucu etkiden kaçınılması bağlamında, De Gaulle'ün, "Ulusal Devletler Avrupası kavramı" ile "Bölgeler Avrupası" şemaları karşılaştırılmaktadır. "Bölgeler Avrupası" şeması, bütünleşmenin yürütücüsü olarak, şimdiye kadar var olan üye devletler yerine, Avrupa'nın bütün bölgelerinin federal bir biçimde birleştirilmesini öngörmektedir. Bölgeler Avrupa'sı modelinde, bölgelerin, kimliklerini korumada ve bütünleştirici önemdeki çıkarlarını gerçekleştirmede üç etkinlik düzeyi bulunmaktadır: Ülke-içi irade oluşum sürecine katılım, Birlik düzeyindeki karar alma sürecine doğrudan katılım ve bölgelerarası işbirliği<sup>95</sup>.

## A. BÖLGELER AVRUPA'SI TARTIŞMASI

"Bölgeler Avrupa'sı" konusu, bugün Avrupa birliği literatüründe oldukça tartışılan konulardan bir tanesidir. Kavramın temel düşüncesine göre, bölge, bugün Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinin geliştirdiği ve buna bağlı olarak, yeni bir özerk

<sup>94</sup> Michael, "The New Regionalism in ...", s.113.

<sup>95</sup> Armstrong Harvie, "The Role and Evolution of European Community Regional Policy, ed. B.Jones, M. Keating, **The European Union and the Regions**, Oxford, Clarendon, 1995, s.76

yönetim basamağı olarak oluşan ve böylece, geleceğin üçayaklı federalizminin kurulmasına olanak veren bir olgudur<sup>96</sup>.

Altmışlı ve yetmişli yıllarda Avrupa’da ortaya çıkan ve ulusal devlet yapılarının oluşturduğu sorunlara çözüm olarak, Avrupa’nın tamamen yeniden “bölgesel” alanlara ayrılması önerilmiştir. Bu öneride bulunanlara göre, aynı siyasal birim içerisinde değişik halkların bir arada yaşaması çatışmaların sebebidir. Ayrıca bu durum, etnik azınlıkların bu siyasal birim içerisinde erimesi tehlikesini beraberinde getirir. Bu duruma çözüm olarak, yeni bir devlet tipi, daha açık bir anlatımla, homojen bağımsız azınlık devletleri öngörülmektedir.

“Bölgeler Avrupa’sı” kavramı, Bayern eyaletince geliştirilmiş olup; bu kavramın, federalizm temelinde ve yerellik ilkesi çerçevesinde bir Avrupa’nın kurulmasını ifade ettiği ve ayrıca bu düşüncenin ‘Kültürler Avrupa’sı’ yönünde bir kurumsallaşmayı içerdiği belirtilmektedir<sup>97</sup>.

“Bölgeler Avrupa’sı” kavramı da aslında, birinci bölümde açıklanmaya çalışılan “bölge” kavramı gibi çok belirsizdir. “Bölgeler Avrupa’sı” düşüncesi, temelde üç yaklaşım tarafından şekillenmektedir:<sup>98</sup>

İlk olarak; en geniş anlamda “Bölgeler Avrupa’sı”, Avrupa bütünleşmesinin temel yapı taşı olarak, bölgelerin, gelecekte ulusal devletlerin rolünü üstlenmeleri gerektiği, anlamına gelmektedir. Açıkça hayali olarak değerlendirilebilecek bu temel görüşün, özellikle bugün AB içindeki oldukça heterojen olan bölgesel yapılar dikkate alındığında, doğrusu öngörülebilir bir zaman içinde hayata geçirilemeyeceği söylenebilir. Çünkü 240’nin üzerinde, kısmen çok farklı biçimde kurulmuş olan ulusaltı yerel birimlerin ya da aşağı yukarı bunların sınırötesi ve bölgelerarası işbirliği biçimlerinin, gelecekte Avrupa düzeyinde tarihi yönlendirecek olması neredeyse kabul edilememektedir<sup>99</sup>.

İkinci olarak; bölgelerin -hepsinden önce Alman eyaletlerinin ulusüstü düzeyde daha fazla katılım fırsatları elde etme ve ayrıca üçüncü (ulusaltı) düzeyin,

---

<sup>96</sup> Armstrong, a.g.y.,s.78.

<sup>97</sup> Stürm, a.g.m.,51.

<sup>98</sup> Armstrong, a.g.y, 77.

<sup>99</sup> Ayşegül Mengi, Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s.175.

siyasal eylem birimleri olarak, Birlik'in yapacağı antlaşmalara girme isteklerini içermektedir. Ulusal devlet yetkilerinin, giderek artan biçimde Topluluklaştırıldığı bu dönemde bu istekler, bölgelerin çekingenlik içinde olması dolayısıyla, elde edilmiş olan yetkilerin (bölgeselleşmiş ya da yerelleşmiş devletlerin bölgeleri örneğinde olduğu gibi), ya da anayasaca güvence altına alınmış yetkilerin (Alman eyaletlerinde olduğu gibi) ulusaltı alana bırakılması zorunluluğuna dayanmaktadır<sup>100</sup>.

Üçüncü olarak; Avrupa'da ulusaltı yerel birimler arasındaki devlet sınırlarını aşan işbirliği biçimlerinin arzu edilebilirliğini göstermektedir. Burada ayrıca, hem sınır bölgelerinin işbirliği hem de daha doğrudan birbirine yakın olmayan bölgelerin işbirliği (ki bu bölgeler ya aynı ya da farklı ve bir o kadar da karmaşık yapıdadırlar) söz konusudur.

“Bölgeler Avrupa'sı” ilkesi, siyasal bilincin merkezine, 19 Ekim 1989'da Münih'te toplanan Avrupa Birliği'ne üye devletlerin eyalet, bölge ve özerk topluluklarının temsilcilerinin katıldığı konferansta yerleşmiş olup; bu ilke, Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinde, devlet yetkilerinin erimeye devam etmesine karşı bir hareket olarak ve kimliğin korunmasında bir araç olarak görülmektedir<sup>101</sup>. Çünkü tüm Avrupalılar arasında en yüksek bağlılık düzeyi (%85–87) kentler ve bölgeler kanalıdır. Avrupalıların çok küçük bir oranının kimlik algılamaları, ideal Avrupa Yurttaşlığı kavramı ile çakışmaktadır. Bu nedenle, Avrupalıların siyasal ve kültürel kimliklerinin esas olarak kentler ve bölgelerle özdeşleşmiş olduğu ve Avrupa'nın bütünleşmesi idealini gerçekleştirmek için en elverişli ortamın, yerel ve bölgesel yönetimlerin serbestçe seçilmiş temsilcileri yardımıyla oluşturulabileceği ileri sürülmektedir<sup>102</sup>. Belirtildiği gibi eğer gelecekte bütünleşmede yerel ve bölgesel yönetimler çok önemli bir rol oynarsa, bu takdirde “Bölgeler Avrupa'sı” modelinin gerçekleşmesi o oranda olası olduğu söylenebilir.

Şunu da belirtmek gerekir ki, “Bölgeler Avrupa'sı” modeli, günümüzdeki gelişmeler dikkate alınarak, “karşılaşılan güçlüklerle baş etmede veya yeni fırsatlardan yararlanmada ulusal devletin ortalama olarak büyük, buna karşın kentlerin ise, küçük kalması” gerekçeleriyle de haklılaştırılmak istenmektedir.

---

<sup>100</sup> Armstrong, a.g.y., s.78.

<sup>101</sup> Hopkins W. Jeferry, **Regional Autonomy in the Union**, London, Jessica Langley, 1996, s.245

<sup>102</sup> Ruşen Keleş, “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.7, S.2, Nisan 1998, s.7.

Yukarıda belirtilen modelin kalıcı bir barış sağlayabileceği kuşkulu görülmekte ve siyasal gerçeğe ilişkin her etkeni içermediği belirtilmektedir. Bu nedenle, ikinci bir model, var olan ulusal devletlerin federalleşmesinden hareket etmektedir. Gerçi bu yol, kısmen Fransa, İtalya ya da Birleşik Krallık'ın yüzyılları aşan üniter geleneği karşısında oldukça zor görünmektedir. Bununla beraber, en azından güvenlik politikası nedenlerinden dolayı muhtemelen yine aynı şekilde az tercih edilen, var olan ulusal devlet yapılarının dağılmasını öngörmemektedir. Bu nedenle, bu ikinci modelin amacı, Avrupa Birliği, ulusal devletler ve bölgelerden oluşan üç düzeyli bir Avrupa kurmaktır. Bundan dolayı, “Bölgelerle Avrupa” kavramlaştırması, “Bölgeler Avrupa’sı” kavramına göre, ‘daha kabul edilebilir’ olarak nitelendirilebilir<sup>103</sup>.

## **B. BÖLGELERİN AVRUPA DÜZEYİNE ETKİDE BULUNMA GİRİŞİMLERİ**

Bölgesel yönetimler, Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinde, temelde iki konu etrafında dayanışma göstermişlerdir. Bunlar, ekonomik özellikler ve yönetim düzeyindeki statüleri. Bu süreç boyunca bölgeler, yetki kayıplarını telafi etmek için temelde iki farklı strateji takip etmişlerdir;<sup>104</sup>

1. *Fren Stratejisi*: Bölgeler, Birlik'in devam eden yetki genişlemesini engellemeye çalışmışlardır. Özellikle de Alman eyaletlerince uygulanan bir strateji olmuştur.

2. *Avrupa İşlerinde Devlet İçi Karar Süreçlerine Katılım Stratejisi*: Avrupa politikasının uygulanmasına böyle aktif bir katılım tutumu ile bölgeler, Avrupa Birliği politikalarına ilişkin karar süreçlerine ortak katılım için, kapsamlı fırsatlar amaçlamışlardır. Bu durum, Birlik işlerinde devlet içi karar süreçlerinde birlikte belirleme yetkisi, Avrupa düzeyiyle bağımsız ilişkiler ve Avrupa düzeyiyle kurumsal hale getirilmiş doğrudan ortak belirleme olanaklarını sağlayabilecekti. Bu strateji, aşağıda ayrı bir başlık altında ve daha geniş bir şekilde ele alınmaktadır.

---

<sup>103</sup> Keleş, “Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel...”, s.68.

<sup>104</sup> Hopkins, a.g.e, s.250.

## **1. Bölgelerin Topluluk İşlerine Devlet İçi Karar Süreciyle Katılımı**

Avrupa'nın bütünleşme süreci bölgeler için tehdit içermekteydi; çünkü bölgeler AB'ye yetki aktarımına karşı etkide bulunabilecek olanaklara sahip değildiler. Bu tür olanaklara ancak, üye devletlerin dış politikasını temsil eden ve Bakanlar Komitesi'nde birlikte karar alma hakkı yoluyla, yetkilerin Avrupa düzeyine aktarılmasında da bir dengeye sahip olan ulusal hükümetler sahipti. Bu yüzden AB'ye ilişkin karar süreçlerinde, ulusal devletler düzeyinde bir yetkiye sahip olmak, bölgelerin amacı olmuştur.

Bölgelerin, genel olarak devlet içi ortak kararlarda bulunmalarının, onların çıkarlarının gerçekleştirilmesinin en uygun aracı olarak görülmediği de belirtilmektedir. Bunun nedeni olarak da, benimsenen pozisyonların temsilinin, sonuçta eskisi gibi ulusal hükümetlerin onayına bağlı olması ve bölgeler tarafından bu temsilin denetlenebilir olmaması olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü Komite toplantılarına kural olarak bölgeler katılmamaktadır<sup>105</sup>.

Maastricht Antlaşması, genelde Avrupa'nın bütünleşmesinin gelişmesinde büyük bir adım olarak görülmüştür. Onaylama süreci çerçevesinde Almanya'da bazı anayasa değişiklikleri kararlaştırılmıştı. Bu değişikliklerin en önemlisi, de anayasanın 23. maddesinin yeniden yazılmasıdır. Bu değişiklik ile, eyaletlerin Topluluk faaliyetlerine katılım olanakları genişlemiştir. 23. Madde, öncelikle "Birleşik bir Avrupa'nın kurulması" ve Avrupa Birliği'nin gelişmesinde Almanya'nın katkısının bir devlet amacı olduğunun açıklanması kararlarını içermektedir<sup>106</sup>. Ancak, Almanların bu katkısı, yapısal güvenlik koşulları altında gerçekleşecektir; diğer bir anlatımla, Avrupa Birliği, "demokratik, hukuk devleti, sosyal ve federallik ilkeleri ve yerellik ilkesiyle yükümlü olduğu ve öncelikle yerellik ilkesine, esaslı ve dengeleyici temel tüzel bir koruma sağlandığı takdirde olacaktır.

## **2. Bölgelerin Avrupa Düzeyi ile Doğrudan İlişkisi**

Ulusal Avrupa politikalarının hazırlanmasına katılma girişimi yanında, bölgelerin geneli 80'li yıllarda kendilerine özgü AT etkinlikleri geliştirmeye başladılar. Fakat başlarda birçok bölge Brüksel ile yakınlaşmak için bir çaba

---

<sup>105</sup> Hopkins, a.g.e., s.201.

<sup>106</sup> Stürm, a.g.m., s.53.

göstermedi; ancak, kimi bölgeler de Topluluk kurumlarıyla resmi etkinlik stratejileri altında sürekli bir diyalog yürütmek için Brüksel’de temsilcilikler açmışlardır<sup>107</sup>. AT kurumlarıyla doğrudan ilişki, ülke içi katılım olanakları çerçevesinde, sadece ilgili devletin ulus-altı birimlerinin kendi genel çıkarlarını takip etmeleri durumunun bir başarı öngördüğü durumlarda, kendi bireysel çıkarlarını takip etmelerine olanak vermektedir<sup>108</sup>.

Tüm Avrupa bölgeleri, bölge federasyonları, bir çok Büyükşehir ve tüm belediye birlikleri Brüksel’de kendi temsilciliklerini açmışlardır. Bu temsilcilikler bazen kendilerine sadece bilgi sağlayan büro olarak çalışma görevi yüklemiş olsalar da Avrupa tartışmasında her iki yönden faaliyet gösteren uzman araçlar yer almaktadırlar. Bölgeler, 1980’li yıllardan itibaren, kendi bölgesel çıkarlarını temsil etmek için, Avrupa düzeyi ile doğrudan ilişki kurmaya yönelik daha güçlü girişimlerde bulunmuşlardır. Bu girişimlerin, değişik biçimlerde olmuş olsa da, temelde üç değişik şekilde ortaya çıktığı söylenebilir.<sup>109</sup>

1. Bölgesel düzeyde, siyasal ve yönetsel alandan gelen bölgesel temsilcilerin Brüksel'deki görüşme-trafiğini artırmak

2. Bölgesel ve kısmen de yerel yönetimlerde Avrupa’ya yönelik yapıların kurulması; diğer bir anlatımla, Topluluk birimlerinin ya da temsilciliklerinin açılması,

3. Bölgeler tarafından Brüksel’de danışma bürolarının açılması ve bu büroların yerel yönetimlerden farklılaştırılması.

Bu girişimler içinde en büyük dikkati kuşkusuz, ‘Bilgilendirme ve Danışma Büroları’nın Brüksel’de açılması uyandırmıştır. Bu bağlamda, kısmen gevşemiş olmakla birlikte, merkezi yönetimlerin itirazlarına rağmen (ki merkezi yönetimlerin itirazlarının temelinde, kendilerinin dış politika alanında sahip oldukları, tek başına temsilci olma yetkilerinin tartışmalı hale getirildiğini düşünmeleri vardır)<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> Harvie Caronna, **The Rise of Regional Europe**, Routledge, London, 1994, s.82.

<sup>108</sup> UCLG-MEWA(IULA-EMME), **Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve İşlevleri**, IULA-EMME Yay. İstanbul, 2005, s.65-78.

<sup>109</sup> Harvie, a.g.e., s.83.

<sup>110</sup> Harvie, a.g.e.,s.84.

Topluluk üye-devletlerinin ulus-altı birimleri, Brüksel’de bilgilendirme ve danışma büroları açmışlardır.

Burada 16 Alman eyaleti yanında Belçika, Fransa, İspanya, Avusturya ve İsviçre bölgeleri birer danışma bürosuna sahip olmuşlardır. Bunun dışında, kimi Danimarka ve İsveç kentleri ve illeri (county) ayrıca Britanya kent ve illeri (county), bunun yanında da Kuzey İrlanda, Galler ve İskoçya Brüksel’de temsil edilmekteydi. Kimi Fransız bölgeleri ortak bürolar açmışlardı. Aalborg, Aarhus ve Odense gibi Danimarka kentleri, ortak bölgede bulunmalarına rağmen, ayrı ayrı personele sahiptiler. Bu arada kimi bölge büroları, sadece bölgesel yönetimlerce değil, aynı zamanda sosyo-ekonomik aktörlerce de desteklenmekteydi. Örneğin, Katalonya bürosu, siyasal komiteler yanında ekonomik birlikleri, bankaları ve üniversiteleri de içine alan “Patronat Catala Pro Europa” tarafından kurulmuştur<sup>111</sup>. Ancak bütün bu bürolar, değişik etkinliklerde bulunmuşlardır. Bununla birlikte, Baden-Württemberg eyalet bürosunun etkinlik çizgisi esas alınarak bu büroların etkinlikleri aşağıdaki gibi ortaya konabilir:<sup>112</sup>

1. Bölgesel hükümetlerin (Eyaletler) ve bölgesel yönetim birimlerinin, Avrupa Birliği’ndeki projeler, gelişmeler, uygulamalar, programlar ve oluşan kamuoyu hakkında bilgilendirilmesi,

2. Avrupa Birliği kurum ve kuruluşları karşısında bölgesel çıkarların temsili,

3. Bölgesel hükümet ve yönetimler ile Avrupa Birliği makamları arasındaki ilişkilerde aracılık yapma,

4. Bölge kavramının (olgusunun) açıklığa kavuşturulması; bölgelerin özelliklerinin ve bölgesel eğitimin gereklerinin ve özelliklerinin belirgin hale getirilmesi,

5. Bölgesel kuruluş ve girişimlerin Avrupa Komisyonu’na başvuru ve isteklerinde yardımcı olmak ve ilişkilerde aracılık yapmak,

6. İlgili bölgelerin katılımcılarıyla görüşme programları hazırlamak ve bunların yürütülmesini sağlamak,

---

<sup>111</sup> Hopkins, a.g.e, s.261

<sup>112</sup> Jeffery Cassese, “Regional Information Offices in Brussels and Multi Level Governances in EU” **Regional and Federal Studies**, 6.2., 1996, s.204.

7. Avrupa Birliği'ndeki diğer örgüt ve üst birimler ile ilişkilerde aracılık etme ve özenli ilişkiler kurulmasını sağlamak.

Bu büroların her ne kadar etkililiklerinin öngörülmesinin zor olduğu, çünkü resmi bir statüye sahip olmadıkları; bunların ancak Brüksel'in çıkarlarına hizmet ettiği, personel ve ilgilendiği konu açısından bir yığılma yaşadığı ileri sürülüyorsa da, çok fazla biçimsel-olmayan (informal) statülerine karşın, bu bilgilendirme bürolarının sayılarının artışı bu büroların başarılı etkinlikler gerçekleştirdiklerini göstermektedir. Diğer taraftan, zaten bölgelerin, Avrupa Düzeyi ile doğrudan ilişkilerini sürdürmek için yaptıkları etkinlikler genel olarak Avrupa Birliği yönetimince de olumlu bulunmaktadır<sup>113</sup>. Bölgelerin Avrupa Komisyonu'nda konusal açıdan bilgilendirilmesi gereği, Avrupa Birliği politikalarının yürütülmesi açısından bir gerekliliktir.

## II. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGE POLİTİKASI

Avrupa Topluluğu çerçevesinde, genel olarak geçerli olmayan, aksine sadece işlevsel olan bir 'bölge' kavramının bulunduğu ve Topluluk'un, 'bölgeler'in tanımını ve özellikle onların yetkilerle donatılmasını üye devletlere bıraktığı belirtilerek; Topluluk'un, federal olmayan bir yapıyı ve belirli bir biçimde bölümlenmeyi hiçbir zaman öngörmeyebileceği vurgulanmaktadır. Eğer Topluluk, bölgeler şeklinde homojen alt bölümlenmeler öngörüyorsa, bunun yönetim tekniği ve istatistiksel nedenlerinin bulunduğu ve bu sınıflandırmada, mümkün olduğunca, var olan yönetsel bölümlenmelerin, üye devletlerin iç hukuklarının dikkate alındığı belirtilmektedir<sup>114</sup>.

Aralık 1991'de kararlaştırılan ve Şubat 1992'da imzalanan Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması, her üye devlet arasındaki farklılığa karşın, özellikle bu ülkelerin bölgesel (territorial) yapıları ve ulus-altı birimlerinin tüzel ve siyasal nitelikleri açısından var olan farklılıkları karşısında, bölgelerin bütün isteklerini gerçekleştirememiştir. Bununla birlikte, bölgelerin düşüncelerinin bir kısmını benimsemek ve antlaşmaya bağlamak suretiyle antlaşma, devam eden ve adım adım gerçekleşen düzenlemeleriyle, bölgelerin istek ve önerileri bakımından bir çıkış

---

<sup>113</sup> Jeffery, a.g.m.,s.205.

<sup>114</sup> Jeffery, a.g.m, s.206

noktası göstermektedir<sup>115</sup>. Şimdiye kadar Avrupa Toplulukları'nın üçünün kurucu antlaşmalarındaki haklar ve görevler, resmen sadece üye devletleri ilgilendirmekteydi. Bu yüzden bölgelere, şimdiye kadar sadece ülke içi irade oluşum sürecine katılım yolu kalıyordu; tabii eğer bunlar, Topluluk'a ilişkin konularda iç hukuk düzenleri yetkilendirilmişlerse.

Yerellik İlkesi, kapsayıcı bir yapılanma ilkesi olarak AB (Maastricht) Antlaşması'na dâhil edilmiştir. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 3-b maddesinde yerellik ilkesi şöyle düzenlenmiştir. Salt kendi yetki alanının parçasını oluşturmayan konularda Birlik yalnız hizmette halka yakınlık ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsam ve etkisi açısından bu konular, topluluk düzeyinde daha iyi ele alınabilsin. Toplulukça yapılacak işlem, Anlaşmanın amaçlarına ulaşabilmek için gerekli olan ölçüleri aşamaz<sup>116</sup>.

“Üye devlet ulusal düzeyinde dikkate alınan önlemlerle, amaçlara yeterince ulaşılmadığı takdirde ve ulaşılmadığı sürece ve bu nedenle kapsam ya da etkililik açısından Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilecekse”; ayrıca Topluluk önlemlerinin de “mutlaka gerekli ölçü”yü aşamayacak şekilde olması<sup>117</sup>.

Avrupa Parlamentosu, yerellik ilkesinin kapsamlı hale getirilmesini içtenlikle karşılamış ve bu ilkeyi bölgesel düzey için de geçerli olacak şekilde yorumlamıştır. Bu ilkenin topluluk tarafından kabul edilmesiyle beraber, bölgeler arası eşitsizliğe karşı ısrarlı bir politika izlenmesi sonucunu doğurmuştur<sup>118</sup>.

Bölgesel politikanın planlamasında ve uygulamasında bölgesel düzey önemli bir rol oynamalıdır. Bir ulus devlet Avrupa Birliği ile bölgesel politika desteği konusunda bölgesel ve yerel düzeyde güçlü bir katılım olduğunu göstermeden müzakere edememektedir. Bu yaklaşım AB'de önem kazanan “yetki devri” ilkesine dayanmaktadır. Kararlar bölgesel hiyerarşi içerisindeki en alt seviye olarak (ilk düzey- yerel) tanımlanabilen halka mümkün olduğu kadar yakın seviyede

---

<sup>115</sup>Ulrich Brasche, **Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu**, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul, 2000, s.25.

<sup>116</sup>Keleş, “**Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel ...**”s.35.

<sup>117</sup>Toprak, “**Yerel Yönetimler..**” s.15

<sup>118</sup>İlhan Tekeli, Selim İlkin, **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, IULA-EMME, İstanbul, 2005, s.79.

alınmalıdır. Bu ilkenin ardında yatan temel neden yetkinin “uzak” Brüksel’de merkezileşme eğiliminin dengelenmesidir.<sup>119</sup>

### **A. BAKANLAR KOMİTESİ’NE BÖLGE TEMSİLCİLERİNİN KATILIMI**

Bütün önemli kararlar için yetkili kılınan ve Topluluk “yasa”larını (yönetmelik, yönerge) çıkarmakta olan Bakanlar Komitesi (Avrupa Birliği Komitesi), önceden olduğu gibi Avrupa Birliği içerisinde en yüksek karar yetkisine sahip bir Birlik-meclisidir. AT Antlaşması’nın gözden geçirilmesinden önce bu meclis, sadece üye devlet hükümet temsilcilerini içermektedir. Maastricht Antlaşması, AT Antlaşmasının 146. maddesini öyle değiştirdi ki sanki bu madde, Komite’nin üye devletin bakanlar düzeyindeki temsilcilerinden oluşacağı kararını içermektedir. Yapılan bu düzenleme sonucunda şimdi, ilgili üye devletin temsilcisi olarak, bakan derecesindeki bölgesel temsilcileri, Komite’ye göndermek olanaklıdır.

Bununla birlikte, belirtmek gerekir ki, en azından Alman eyaletleri ve Belçika toplulukları, Komite’ye katılım yöntemini kesinlikle Avrupa düzeyine etkide bulunmak için diğer bir fırsat olarak görecektir. Devlet içi katılım olanakları yanında bölgelerin doğrudan ilişkilerinde ve Bölgeler Komitesi için de bu durum, çıkarların temsilinin etkin bir aracı olabilir.

### **B. BÖLGELER KOMİTESİ (COR)**

Yeni bir Topluluk Kurumu olarak “Bölgeler Komitesi” danışma işlevli olarak- oluşturulmasıyla, bölgelerin, Topluluk karar sistemine kurumsal bir biçimde katılım istekleri, benimsenmiş olmaktadır. Bölgeler Komitesi’nin kurulmasıyla Birliğin gelişmesinde Yerel/Bölgesel oyuncuların rolleri resmen ilk kez kabul edilmiş olup, bunların bütünleşme sürecine katılma yolu açılmıştır<sup>120</sup>.

Avrupa’daki bütün yeniliklerde olduğu gibi Bölgeler Komitesi, kurulması da uzun bir yolun meyvesi olduğu söylenebilir. Bölgelere 1992 yılında özgün bir konum tanınmak suretiyle, bunlar, kendi rolleri içinde resmen tanınmışlardır. Ancak, bölgeler, Avrupa’da uzun zamandan bu tarafa Avrupa Konseyi’ndeki topluluklarda ya da birliklerde, Avrupa Bölgeler Meclisi (ABM) ya da Avrupa Belediyeler ve

---

<sup>119</sup> Ulrich, a.g.e., s.28-29.

<sup>120</sup> IULA-EMME, s.65

Bölgeler Konseyi (CCRE) içinde görünmektedirler. Bu yollarla, bölgeler, kendi özelliklerini öne çıkarmışlar ve özerkliklerini elde etmişlerdir.

Bölge komitesi yerel ve bölgesel yönetimler temsilcilerinden oluşan 344 asil ve 344 yedek üyeden oluşmaktadır. Bölgeler komitesi'nin üyeleri yerel ve bölgesel düzeydeki seçilmiş politikacılarıdır. Bunların arasında örneğin, Danimarka'dan belediye başkanları, Federal Almanya'dan Eyalet başbakanları, Fransa'dan bölge meclislerinin başkanları, ülkemizde il özel idaresi meclis üyeleri, İtalya'da bölge ve il temsilcileri katılmaktadır. Üyeler Avrupa Birliği Konseyi tarafından dört yıllığına atanmaktadır. Üyeliklerin Birliğe üye olan devletlerarasında dağılımı aşağıda gösterilmiştir<sup>121</sup>.

Tablo 2 Bölgeler Komitesi Üye Dağılımı

<i>Ülkeler</i>	<i>Üye sayısı</i>
<i>Almanya, Fransa, İtalya, Birleşik Krallık</i>	<i>24</i>
<i>Polonya, İspanya</i>	<i>21</i>
<i>Romanya</i>	<i>15</i>
<i>Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Macaristan, Hollanda, Avusturya, Portekiz, İsveç</i>	<i>12</i>
<i>Danimarka, İrlanda, Letonya, Slovakya, Finlandiya</i>	<i>9</i>
<i>Estonya, Litvanya, Slovenya</i>	<i>7</i>
<i>Kıbrıs, Lüksemburg,</i>	<i>6</i>
<i>Malta</i>	<i>5</i>
<b><i>Toplam</i></b>	<b><i>344</i></b>

Kaynak: [http://www.cor.europa.eu/en/presentation/fact\\_sheet.htm](http://www.cor.europa.eu/en/presentation/fact_sheet.htm), Temmuz 2006

Maastricht Anlaşması'nın 198c maddesine göre, Bölgeler komitesi'nin görevi Konseyi ve Avrupa Birliği Komisyonu'nu desteklemektir. AB'nin bölgesel gelişme politikası, sağlık, eğitim, mesleki eğitim, yapısal fonlarla ilgili olmayan ekonomik ve toplumsal uyum çalışmaları gibi konularda Bölgeler Komitesi'ne danışması isteğe bağlı olmayıp zorunludur. Bazı konularda ise AB Konsey ve Komisyonu gerekli

<sup>121</sup> The Committee of the Regions, [www.cor.eu.int.int/en/presentation/Role.htm](http://www.cor.eu.int.int/en/presentation/Role.htm), (Temmuz 2006)

gördükleri konularda isteğe bağlı danışma mekanizmasını harekete geçirebilirler. Yine aynı maddenin 3. paragrafında, belli bölgelerin gelişmesini ilgilendiren konularda fikir bildirme yetkisini Bölgeler Komitesine vermiştir<sup>122</sup>. Yerel yönetimler ve bölge yönetimleri çok değişik konularda üstlenmişlerdir ve bunları zaman zaman farklı düzeyler arasındaki işbirliği yöntemleriyle sürdürmektedirler. Bu yönetimlerin bölgeler komitesinde yer alan temsilcilerinin hangi konularda kendilerine yetkili sayacakları, başka düzeylerdeki yönetimlerin çıkarları hakkında bilgi sahibi olmayabilecekleri konusu zorluk yaratmaktadır. Kaldı ki belli bir düzeydeki yönetimin sorumluluk taşımadığı alanlarda görüş açıklamaktan kaçınması olasılığı da yüksektir. Bu nedenle hangi alanlarda görüş belirtme konusu tam olarak netlik kazanmamıştır<sup>123</sup>.

Avrupa Birliği'ne üye devletlerin yerel birimlerinin statüleri birbirinden büyük farklılıklar gösterdiğinden bunun bölgeler komitesinin oluşumu ve çalışmaları açısından kimi olumsuz sonuçlarıyla karşılaşılmaktadır. Örneğim, “bölge” kavramından her ülke farklı şeyler anlamaktadır. Bölge çapında örgüte sahip bulunmayan ülkelerde bu basamağı yerel yönetimlerden gelenler temsil etmektedir. Doğal olarak yerel yönetimlerle bölge yönetimlerinin çıkarları her zaman örtüşmediğinden uygulamada gerginlikler ortaya çıkmaktadır<sup>124</sup>. Öte yandan, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon, üye devletlerin Bölgeler Komitesi'ne gönderecekleri temsilcileri, merkezi yönetimin altında bulunan yönetim basamaklarının seçilmiş temsilcileri arasından belirlemelerinde ısrarlıdır. Kamu görevlilerinin Komite'ye üye olarak gönderilmesinden vazgeçilmesi gereği, Avrupa Parlamentosunun 24 Nisan 1993 tarihi kararında yer almıştır. Seçilmiş üyelerin gönderilmesi durumunda bile, delegasyonun bileşiminde, yürütme ve karar organları arasında dengeli bir dağılımın bulunması aranmaktadır.

Bölgeler komitesinin görevleri<sup>125</sup>;

Bölgeler Komitesi'nin görevi kendisine danışılmasıyla sınırlı olmasına karşın, bu danışmanın kimi durumlarda zorunlu olduğu görülmektedir. Aşağıdaki konularda birlik organlarının bölgeler komitesine danışmaları zorunluluğu vardır;

<sup>122</sup> Keleş, “Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel ...”s.44.

<sup>123</sup> Mengi, Algan, a.g.e., s.218-219.

<sup>124</sup> Keleş, “Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel ...”s.45

<sup>125</sup> <http://www.cor.europa.eu/en/presentation/Role.htm>, (erişim, Haziran 2006).

a. eğitim, kültür, ya da sağlık alanlarında özendirici kararlar alınmasına ilişkin tavsiye önerileri,

b. Avrupa çapındaki ulaştırma sistemlerinin amaç ve önceliklerinin belirlenmesine ilişkin konular

c. yapısal değişiklikler yapmayı amaçlayan fonların tahsis, amaç ve önceliklerinin belirlenmesine ilişkin konular,

d. uyum fonlarının kurulması, türlü fonlara uygulanacak kurallar ve bunların etkililiklerinin artırılmasına ve aralarında eşgüdüm sağlanmasına ilişkin konular,

e. yapısal fonlardan ayrı olarak, toplumsal ve ekonomik uyum amacıyla alınması söz konusu öteki kararlar,

Görüldüğü gibi, taşıma politikası çevre politikaları, teknolojik gelişme politikası ve sanayileşme politikası gibi konular, Bölgeler Komitesine danışılması gereken konular dışında tutulmuştur. Bununla birlikte, Konsey ve Komisyon, uygun görecekları durumlarda Bölgeler Komitesi'nin görüşüne başvurabilirler. Komite'ye danışmanın zorunlu olduğu durumlarda bu zorunluluğun yerine getirilmemiş olması, biçim koşullarına uyulmadığını gösterir ki bu durumda, alınan kararın iptal edilmesi olanağı doğar.

### **C. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL POLİTİKASININ AMAÇLARI**

Kuruluş yıllarından bu tarafa, bölgesel eşitsizlikler ve bölgesel politika, AB'nin devam eden gelişme sürecinde artarak önem kazanan konulardan biri olmuştur. Bu durum akçal, siyasal, ekonomik ve aynı zamanda coğrafi bir bakış açısı için de geçerlidir. Kuşkusuz AB'nin tarım-politikası, bölgesel politika ve ulaşım politikası gibi değişik politik alanlarının, üye devletlerin ve Avrupa'nın bölge ve kentlerinin gelişiminde büyük sonuçları olmuştur. Ortak Pazar'ın tamamlanması sürecinde Topluluk genelinde, bunun, gönenci artıracığı yönünde geniş bir uzlaşma vardı ve pazar engellerinin ortadan kaldırılmasının genel ekonomik gönenc kazanımlarına yol açacağı belirtiliyordu. Buna karşın, Topluluk içinde kazanç ve kayıpların bölgelere dağıtılması sorunun da ise, farklı yaklaşımlar bulunmaktaydı. Topluluk Ortak Pazarı'nın tamamlanmasının getireceğı bölgesel etkilerin dikkate

alınması zorunluluğu, özellikle Topluluk'un güneye ve doğuya genişlemesi bağlamında oldukça güçlenmesinden sonra, bu durum, ATS'de o kadar hesaba katıldı ki, bölgesel çelişkilerin azaltılması amacı açıkça Topluluk Antlaşmaları içine alındı; böylece aynı zamanda da bir Avrupa Bölgesel Politikası'nın gereği tekrar güncellik kazanmıştır<sup>126</sup>.

Avrupa'nın; kültürel, siyasal ve dil çeşitlilikleri yanında devasa bir ekonomik heterojenliği de içermekte olduğu; genişleme çerçevesinde var olan farklılıkların, bölgelerin ekonomik gelişmelerinde giderek daha da netleştiği; öyle ki, zengin bölgelerle fakir bölgeler arasındaki kişi başına gelir farkının üç katına çıktığı ifade edilmektedir. Bu gerçeğin ışığında, Avrupa Parlamentosu sürekli vurgulamıştır ki, yardımlaşma ve dayanışma (Solidarity), AB'nin, üzerine bina edilebileceği biricik istikrarlı temellerdir. Bu nedenle, Avrupa Birliği'nin takip ettiği bölgesel politikaların ve bu politikaların yürütülmesinde bölgelere tanıdığı rolün önemi, bütünleşmenin sağlanması çerçevesinde artmaktadır.

AT'ta, Bölgeler Komitesi kurulana kadar sadece işlevsel anlamda bir bölge kavramı tanınıyordu. Böylece bölgenin, Topluluk'un bölgesel politikası için bir hareket alanı olarak ya da AET Antlaşması'na göre, yardım denetimleri çerçevesinde üye devletlerin "bölgesel yardımlarının" kararlaştırılması için, tanımlanması gerekiyordu. Bununla birlikte, var olan yerel/bölgesel yönetim yapıları, belirtilen çerçevede tüzel dayanağı olmaksızın muhatap alınmak zorundaydı.

Daha önceleri genelde gayri resmi (informal) biçimde olan, ancak son dönemde resmi bir biçimde Maastricht Antlaşması'nda, Topluluk politikalarının tanımlanması çerçevesinde, bölgesel düzeyin öneminin ciddi bir şekilde kabulü söz konusu olmuştur. Avrupa Komisyonu ve diğer Topluluk kurumları, genel olarak Topluluk kurallarını uygulayan son düzey olarak bölgelerle ilişkilerini oldukça çeşitlendirmişlerdir. Diğer taraftan, Avrupa bölgelerinin Avrupa Topluluğu ile ilk resmi (formal) ilişkisi, Avrupa bölgesel politikası çerçevesinde oluşmuştur. Bu nedenle, öncelikle, aşağıda bu bölgesel politikanın gelişmesi üzerinde durulacaktır; çünkü bu gelişme, bölgesel düzeyin hareket yeteneğine etkide bulunmuş bir gelişmedir.

---

<sup>126</sup> Mustafa Bayburtlu, "AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar" **Ekonomik Forum**, TOBB, Yıl.9, S.2, Ankara, 2002, s.36-50

Avrupa Birliği'nde, ilgili bölgesel politika araçlarına sahip her bir teşvik önlemlerinin uygulanması, Avrupa bölgesel politikası için özel olarak oluşturulmuş kurumlar üzerinden yapılmaktadır; ayrıca temel uğraş alanı diğer politik alanlarda olan, ancak belirli bir kapsamda bölgesel politika açısından kullanılabilen diğer Topluluk kurumları üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Geri kalmış bölgelere yardım, yaklaşım olarak ayrımcı olmalıdır. Her bölge, kişi, işletme veya sorun için destek verilmeyeceği gerçeğinden hareketle, bu konuda belirli bir seçim yapılması gerekmektedir. Bu nedenle AB ulaşmak istediği üç hedef belirlemiştir. Ve kaynak tahsisatı bu hedefler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Ancak, bu durum AB tarafından yapılmış olan tanımlamalar kapsamına giremeyen belli bölgelerin bölgesel destek için uygun olmayacakları anlamına gelmektedir. Bu ayırım büyük ölçüde politik bir yaklaşım sonucu ortaya çıkmaktadır. Hazırlanan liste üzerinde komisyon ve ulusal hükümetler arasında yoğun tartışmalar yaşanmaktadır<sup>127</sup>. Komisyonun belirlediği üç hedef; kalkınmakta geri kalmış olan bölgelerdeki yapısal uyum ve gelişmeyi teşvik etmek, yapısal güçlüklerle karşılaşan ekonomik ve sosyal dönüşüm alanlarını desteklemek ve Öğretim, eğitim ve istihdam politikaları ile sistemlerinin modernizasyonu ve uyumlaştırılmasını desteklemektir.

#### **D.BÖLGESEL POLİTİKANIN İLKELERİ**

Avrupa Birliği'nin bölgesel gelişme politikasının başlıca ilkeleri şunlardır<sup>128</sup>;

(a)-Yoğunlaştırma (concentration) ilkesi: Bu ilke, yardım fonlarını en çok gereksinmesi olan bölgelerden başlayarak kullanmayı anlatıyor. Fonların dağılıp savurganca kullanılmasını önlemek için, Konsey kredilerinin %80'inin en çok gereksinme içinde olan bölgeler için kullanılmasına karar vermiştir.

(b)-Ortaklık (association) İlkesi: bu ilke ortaklık olarak bilinmektedir. Burada söz konusu olan ortaklık, Avrupa Komisyonu, üye devlet ve bölgesel ve yerel yönetimler arasında bir ortaklıktır. Ortaklardan hepsinin aynı amacı gerçekleştirilmesi için çalışması gerekir. Bu ilkeye göre, belli bir projenin gerçekleştirilmesi için gerekli akçal kaynaklar, Birliğin elindeki fonlardan, üye devletlerin sübvansiyonlarından ve yerel ve bölgesel yönetimlerce sağlanacak

---

<sup>127</sup> Ulrich, a.g.e., s.29-30.

<sup>128</sup> Keleş, "Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel...", s.51-53

fonlardan oluşur. Ortaklaşa sağlanan finansmanla gerçekleştirilen projenin değerlendirme aşamasında da yine aynı ortaklık yöntemi uygulanır.

(c)-Bütünleyicilik (integrant) ilkesi: Bu ilke, Avrupa birliğinin yalnızca, devletler ve bölgelerce kendi başlarına gerçekleştirme olanağı bulunmayan projelerin finansmanı için devreye girmesini öngörmektedir. Birliğin yapacağı yardımlar, genellikle devletlerin, bölgelerin ve yerel yönetimlerin yaptıkları katkıların belli oranı bulmaktadır. Bu oran, geri kalmış bölgeler için kamu harcamalarının yarısı öteki bölgeler için ise dörtte biri kadardır.

(d)-Yerellik(subsidiarite) ilkesi: Yerellik ilkesi, Birliğin çeşitli alanlara müdahalesinin, bu işleri daha iyi görmesi koşuluna bağlı olduğunu anlatmaktadır. Ulusal sınırları aşan konularda müdahale söz konusudur. Birlik yalnız, “ikincil” olarak işe karışacaktır. Yerellik ilkesinin, üye devletlerin ve bölgelerin gelişmişliğe bağlı olarak değişeceği kabul edilmektedir.

(e)-İkincilik ilkesi bu ilke ile kastedilen, Avrupa Komisyonu’nun sağlayacağı finansmanın üye devletlerin ve bölgelerin yapacağı katkının yerini almamasını anlatır. Bu ilke, bütünleyicilik ilkesinin uzantısı niteliğindedir.

(f)-Programlama İlkesi: devletlerce yapılacak proje başvurularının belli bir izleneye bağlanması gereğini anlatmak üzere kullanılmaktadır. Buna göre, yalnızca devletlere sunulan büyük ve birden çok yıllık içine alan projeler, bölgesel gelişmeye ilişkin hedefleri de kapsayacak biçimde Avrupa Komisyonu’na sunabilecektir.

(g)-Eşgüdüm İlkesi: başlıca üç fon arasındaki uyum ve eşgüdüm sağlanması amacını gütmektedir. Bu ise, bu fonların amaçları, çalışma ve müdahale yöntemleri arasında bir uyum sağlanması olacaktır.

(h)-Saymanlık İlkesi: yapısal fonların kanalıyla finanse edilen işlerin, Avrupa Birliği’nin politikalarının tümü ile aynı saymanlık sistemi içinde yürütülmesi gereğini anlatmaktadır.

(i)-Uyum (Cohesion) İlkesi: bu ilkenin amacı, üye devletlerce Birliğe sunulan bölgesel gelişme planlarının, kendi ülkelerinin ekonomik ve toplumsal gelişme politikalarıyla uyumlu olması gereğini anlatan bir ilkedir.

## **E. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI**

Değişik bölgeler ve sosyal gruplar arasındaki eşitsizlikleri azaltmak için mali desteğin yönlendirildiği değişik araçlar bulunmaktadır. Bu araçlar; Yapısal Fonlar, Uyum Fonu ve Avrupa Yatırım Bankasıdır<sup>129</sup>. Bu fonların temel amacı birlik düzeyinde geri kalmış bölgeleri ile gelişmiş bölgeler arasındaki gelir farkını azaltmaktır. Avrupa birliğinin temel amaçlarından olan ekonomik bütünleşmenin etkin olması için bölgeler arasındaki kalkınmışlık farkının en aza indirilmesi gerekmektedir<sup>130</sup>.

### **1. Yapısal Fonlar**

#### **a. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)**

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, bölgesel politika kapsamındaki yapısal fonların en önemli bölümünü oluşturmaktadır. ERDF en az gelişmiş bölgeleri hedefleyen bölgesel kalkınma programlarına mali destek sağlamak için 1975 yılında kurulmuştur. Amacı, Birliğin bölgeleri arasındaki sosyo-ekonomik dengesizlikleri azaltmaya yardımcı olmaktır. Bu fondan yararlanmak için, projelerin; sürekli işler yaratmaya veya korumaya yol açan yatırımlar, hedefin değişen kapsamına bağlı olarak altyapı yatırımları ve yerel kalkınma ve KOBİ gelişimini amaçlamaları gerekmektedir<sup>131</sup>.

#### **b. Avrupa Sosyal Fonu (ESF)**

1960'ta kurulan ESF Topluluk sosyal politikası'nın temel aracıdır. Öğretim, eğitim ve istihdam politikaları ile sistemlerinin modernizasyonu ve uyumlaştırılmasını destekleyen projelere mali yardım sağlayan Avrupa Sosyal Fonu, aynı zamanda kalkınmakta geri kalmış olan bölgelerdeki yapısal uyum ve gelişmeyi teşvik etmek, yapısal güçlüklerle karşılaşan ekonomik ve sosyal dönüşüm alanlarını desteklemeyi hedefleyen projelerine de destek olmaktadır. Yönetimi komisyonun İstihdam ve Sosyal İşler Genel Müdürlüğü'nce gerçekleştirilmektedir. EFS yardımı için uygun faaliyetler üç kategoriye girmektedir. Birincisi, kişilere yönelik yardım;

<sup>129</sup> Ergüder Can, **Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Asil Yay., Ankara, 2004, s.16-29.

<sup>130</sup> Rumford, Chris(Author). **European Cohesion?**.New York, NY USA: Palgrave Publishers, 2000. p 19.<http://site.ebrary.com/lib/deulibrary/Doc?id=2004511&ppg=29>.

<sup>131</sup> Bayburtlu, a.g.m., s.36-50.

eğitim ve staj, istihdam yardımı, bilim ve araştırma alanında yüksek eğitim, yeni istihdam kaynakları, ikincisi yapılar ve sistemler için yardım, bu grupta ise eğitim ve öğretim sistemlerinin iyileştirilmesi, istihdam hizmetlerinin modernleştirilmesi yer almaktadır. Son kategoride ise destekleyici önlemler adı altında, bilgi seviyesinin yükseltilmesi, ilgili hizmetlerin geliştirilmesi vb. faaliyetler desteklenmektedir<sup>132</sup>.

### **c. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA)**

FEOGA kırsal kalkınma politikasının mali aracı ve ortak topluluk politikasının ikinci temel sütunudur. Avrupa Birliği genelinde kırsal alanlardaki kalkınmayı finanse eden FEOGA iki bölümden oluşmaktadır: yönlendirme bölümü hedef I<sup>133</sup> kapsamındaki kırsal kalkınma tedbirlerini desteklerken, Garanti bölümü, diğer alanda faaliyet göstermektedir. FEOGA'nın idaresi Komisyon'un Tarım Genel Müdürlüğü tarafından yürütölmektedir<sup>134</sup>.

Kırsal kalkınmaya ilişkin FEOGA tüzüğü, birlik içerisinde kırsal bölgelere yönelik bir dizi tedbiri gruplar halinde belirtmiştir. Bunlar; Tarımsal işletmelerde yatırım, Mesleki eğitim, Erken emeklilik sistemi desteği, Dezavantajlı alanlar için telafi edici ödemeler, Tarımsal çevre tedbirleri, Tarımsal ürünlerin işletmesi ve pazarlanması, Ormanların geliştirilmesi, Kırsal alanların kalkınması ve uyumlaştırılması tedbirleridir<sup>135</sup>.

FEOGA Garanti Bölümü'nce desteklenen dezavantajlı alanlar için telafi edici ödemeler, erken emeklilik desteği ve ormanların geliştirilmesi dışında kalan tedbirler hedef I bölgelerinde FEOGA hedef I alanları dışında kalan bütün tedbirler ise fonun garanti bölümünce desteklenmektedir.

### **d. Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı (FIFG)**

FIFG AB'nin tüm kıyı bölgelerinde yer alan yapıların rekabet edebilirliklerini güçlendirmek ve balıkçılık sektöründe uygun (hayatta kalma şansı bulunan) işletmeleri geliştirmek ve aynı zamanda balıkçılık kapasitesi ile kullanılabilir

---

<sup>132</sup> Ulrich, a.g.e.,s.45.

<sup>133</sup> Kalkınmakta geri kalmış olan bölgelerdeki yapısal uyumu ve gelişmeyi teşvik etmek. Hedef I bölgeleri sağlanan destekler açısından en cazip bölgelerdir. Bu bölgeler kişi başına GSMH'sı AB ortalamasının %75'inden daha az olan bölgeler ölçütüne göre hazırlanmıştır.

<sup>134</sup> Ulrich,a.g.e.s.47.

<sup>135</sup> Ragıp şahin, **Avrupa Birliği Bütçesi-Fonlar ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, DPT Yay., Ankara, 1998, s.43.

kaynaklar arasındaki dengeyi sürdürmek yönünde faaliyet göstermektedir. FIFG komisyonun Balıkçılık Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmektedir. Balıkçılık sektöründe çabaların uyumlaştırılması, Filo modernizasyonu, Çiftçilik balıkçılığının geliştirilmesi, Deniz alanlarının korunması, Balıkçılık limanlarındaki altyapı, Balık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, Ürün teşviki faaliyetleri desteklenmektedir<sup>136</sup>.

## 2. Uyum Fonları

1993 Maastricht Antlaşması ile kurulmuş olan Fon, ekonomik ve sosyal dayanışmayı güçlendirerek az gelişmiş ülkelerin ekonomik ve parasal birliğe katılmalarına yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Sağladıkları ilerlemelere rağmen bu ülkelerin GSYİH'sı halen Topluluk ortalamasının %90'nın altındadır. Dört yapısal fonun yanı sıra Uyum fonu, GSYİH'sı AB ortalamasının %90'nın altında kalan Birlik üyesi ülkelerin çevresel ve Trans-Avrupa ulaşım ağları projelerine finansman sağlamaktadır.

Uyum Fon'undan sağlanan yardım, yararlanan ülkenin bir ekonomik dönüşüm programı izlemesi şartına bağlıdır. İstikrar ve büyüme paktındaki hükümler uyarınca Komisyon Konsey'e bir üye ülkenin dönüşüm programına uygun davranmadığını bildirme hakkına sahiptir. Bir ülkenin aşırı bir kamu açığı vermesi durumunda fonların askıya alınma ihtimali bulunmaktadır. Söz konusu açık kontrol altına alınıncaya kadar hiçbir yeni proje kabul edilmemektedir. Bütün projelerin seçim ve uygulanması üye ülkelere gerçekleştirilmekte ancak projeler düzenli olarak komisyon tarafından da izlenmektedir<sup>137</sup>.

Uyum Fonu, çevre veya altyapı olup olmadığına bakmaksızın bir projenin kamu harcamasının %80-85'ine kadarını kısmen finanse edebilmekte, bununla birlikte bu oran "kirleten öder" ilkesi uyarınca dönüştürülebilmektedir. Komisyon ilgili projelerin ekonomik potansiyellerin artırılması için daha çok karma (kamu-özel) finansmanı tercih etmektedir. Ulaştırma altyapısı ve çevresel projelerin finansmanı dengeli olmalıdır.

---

<sup>136</sup> Bayburtlu, a.g.m., s.36-50.

<sup>137</sup> Muhammet Kösecik, S.Yaman Koçak, "Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar", **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, cilt-II, DPT, PAÜ., 2004, s.1-19

### 3. Topluluk Girişimleri

Bölgesel destek programları, özgün faaliyetin belirlenmesini yerel ve ulusal yetkililere bırakarak yetki devri ilkesi izlemekle birlikte, topluluk inisiyatifleri bu uygulamanın bir istisnası olarak ortaya çıkmaktadır. 2000–20006 döneminde AB inisiyatifiyle hazırlanan ve bölgelere önerilen dört yatay program vardır. INTERREG, EQUAL, URBAN VE LEADER programları bölgesel etki yaratıcı özelliklere sahiptir. Öte yandan, bu faaliyetlere ayrılan mali kaynaklar diğer araçlara oranla çok düşüktür(bölgesel destek bütçesinin %1'i).

**Interreg;** Topluluk alanının tümünde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek amacıyla, Topluluk içindeki ortak sınır bölgelerinde, topluluk üyesi ülkelerle sınırları bulunan ülkelerin sınır bölgeleri arasında ve Topululuğun kendi içindeki bölgeler arasındaki işbirliğini kapsar. Üye olmayanların AB fonlarından para kullanması uygun olmadığından, AB'ye komşu olan aday ülkeler kendi kısımlarını finanse etmek kaydıyla PHARE'den fon kullanabilmektedirler<sup>138</sup>.

**Urban;** Şehirlerin ve sorunlu şehir çevrelerinin ekonomik ve sosyal açıdan, yeniden yapılandırılmasıyla sürdürülebilir kentsel gelişmeyi teşvik amacına yöneliktir. Bir yanda, küçük ve orta boy şehir ve köylerin toplumsal ve ekonomik canlanması için yenilikçi stratejileri teşvik eder; diğer yanda, AB içinde canlanma ve sürdürülebilir kentsel gelişme konusunda bilgi ve deneyim alışverişini güçlendirir. 2000-2006 dönemi için 700 milyon euro tahsis edilmiştir. ERFD tarafından finanse edilir<sup>139</sup>.

**Equal;** Avrupa istihdam stjatejisinin ve ulusal eylem planlarının uygulanması bağlamında, emek piyasasında dışlanma, ayrımcılık ve eşitsizliğin tüm biçimlerine karşı mücadele etmenin yeni yollarını geliştirmeyi hedeflemektedir. Bu girişim, erkeklerin ve kadınların iş bulmasına engel olan ayrımcılık ve eşitsizliğin tüm biçimleriyle savaşmanın yeni yöntemlerini belirlemek için birlik içindeki ülkelerin işbirliğine dayanır. ESF, bu alandaki projelere finansman sağlayacaktır.

---

<sup>138</sup> Kösecik, Koçak, a.g.y., s.1-19

<sup>139</sup> Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **AB Bölgesel Politikaları**, Ankara, 2000, s.10.

**Leader;** Yerel eylem grupları arasında işbirliği ve birleştirilmiş programlar aracılığıyla kırsal kalkınmayı öngören projelerin desteklenmesi hedeflenmektedir.<sup>140</sup> Sahalar arasında işbirliği ve ayrıca yerel aktörlerin ve ortaklıkların kendi aralarında bağlantılar oluşturması “networking” Leader girişiminin orijinal unsurlarıdır<sup>141</sup>.

#### **4. Avrupa Yatırım Bankası (AYB)**

Avrupa Topluluğu'nun kuruluşuyla birlikte varlık göstermeye başlayan AYB, mali özerkliğe sahip topluluk organıdır. Avrupa Yatırım Bankası bölgesel etkisi olan faaliyetlere giderek daha fazla müdahil olmaktadır. Bu çerçevede, bölgelerin kalkınma öngörülere çerçevesinde hayati önem taşıyan büyük altyapı projelerine verilen krediler ve küçük yerel işletmeleri canlandırıcı ve sürükleyici rolü olabilecek ancak standart mali kurumlar tarafından kabul edilme konusunda güçlükler yaşayan küçük borçluların ihtiyaçlarını dikkate alan yerel mali kurumların finansmanı sağlanmaktadır<sup>142</sup>.

Gelecekte yapısal fonlardan yapılan hibeler ile AYB kredilerinin birbirlerinin tamamlayıcısı olma özelliklerinin geliştirilmesi sağlanmalıdır. Kredi veren kuruluş olan AYB'nin faaliyetleri hibeler aracılığıyla yardım sağlayan bölgesel desteklerden farklıdır. Kredi uygulaması esasen ileride daha da hız kazanacak olan bir destek çeşididir. Krediyi alan daha güçlü mali katılımının sağlanmasıyla, fonların gelecekte gelir getirme şansı olan ekonomik açıdan uygun faaliyetlerde yoğunlaşmasına yardımcı olacaktır<sup>143</sup>.

#### **F. BÖLGESEL POLİTİKA UYGULAMALARINDA BAŞVURULAN BÖLGE SINIFLANDIRMA SİSTEMİ (NUTS)**

AB'de, bölgelerin sınıflandırılması yapmak amacıyla 1970'lerin başında İngilizce kısaltılmış şekli olan NUTS (Nomenclature of Territorial Statistical Units) Eurostat tarafından, Topluluk için bölgesel istatistikler üretmek amacıyla, ulusal otoritelerle varılan anlaşmalara dayanarak geliştirilen kapsamlı bir sistemdir. AB Komisyonu, Avrupa Topluluğu'nu istatistiksel ilkelere göre bölümlenme girişiminde

---

<sup>140</sup> Ulrich, a.g.e. s.49.

<sup>141</sup> Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, a.g.e.,s.11.

<sup>142</sup> İbrahim S. Canbolat, **Avrupa Birliği ve Genişleme Sürecinde Türkiye ile İlişkiler**, Alfa yay., İstanbul, 2002, s.160.

<sup>143</sup> Ulrich, a.g.e., s.50

bulunmuş olup; bu bağlamda, büyüklüklerinden (sayısal verilerinden) hareketle belirli bakış açısı altında Avrupa Topluluğu'nun o günkü alanını bölümlere ayıran “istatistiksel bölgeler” geliştirilmiştir.

Avrupa Birliği, kendi bölgesel politika çerçevesindeki girişimlerinin uygulama esasları olarak, “NUTS” sınıflandırmasını kullanmaktadır. NUTS, Avrupa birliğinde bölgesel politikaların uygulanabilmesi amacıyla, bölgelerin sınıflandırılmasına yönelik bir tanımdır. Bu kapsamda üç çeşit sınıflandırma söz konusu olup; NUTS 1, kendine yeterli ekonomik güce sahip nüfusu 3-7 milyon arasındaki bölgeleri, NUTS 2, daha çok iller düzeyindeki nüfusu 800 bin ile 3 milyon arasındaki idari bölümleri, NUTS 3 ise, kırsal temelde olup nüfusu 150 bin ile 800 bin arasındaki yönetsel birimlere denk gelmektedir<sup>144</sup>.

Tablo 3. NUTS Düzeyleri Nüfus eşikleri

<i>Düzye</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maksimum</i>
<i>NUTS 1</i>	<i>3 Milyon</i>	<i>7 Milyon</i>
<i>NUTS 2</i>	<i>800.000</i>	<i>3 Milyon</i>
<i>NUTS 3</i>	<i>150.000</i>	<i>800.000</i>

Kaynak:<http://europa.eu.int/eurllex/en/com/pdf/2001/en501P0083.pdf>,(10.5.2006)

Bu sınıflandırmanın oluşturulma düşüncesinin temelinde, büyük ve zengin Alman eyaletlerinin, çok küçük Fransız bölgeleriyle ortalama olarak paralelleştirme yolunu açma girişimi olduğu belirtilmektedir. Bu yüzden, Fransa, İspanya, İtalya ve Yunanistan örneğinde olduğu gibi, ilgili ülkeler için de hiç ya da kesinlikle bir önemi olmayan birer yönetsel yapı olarak, düzeyler tanımlamak durumunda kalındığı ileri sürülmektedir. Bu sınıflandırma, daha sonraları 1989 Kasım'ında iki Almanya'nın tekrar birleşmesinden sonra güncellik kazanmıştır.<sup>145</sup>

<sup>144</sup> Cengiz Aktar, Bölgesel Politikalar, Derleyen: Cengiz Aktar, “Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci”, İletişim Yay. 2002, s.69

<sup>145</sup> Gerard Marcou, **Regionalization For Development And Accession to the European Union**, Open Society Institute, Budapest, 2002, s.20.

NUTS bölgeleri normatif bölgelerdir ve siyasi iradeyi yansıtmaktadır. Normatif bölge sınırları, yerel idarelere ve yerel topluluklara verilen görevlere, bu görevleri etkin ve ekonomik olarak yürütecek nüfus büyüklüğüne, tarihi, kültürel ve diğer faktörlere göre belirlenmektedir. Bu bölgeler genellikle ilgili ülkenin idari sistemi içindeki durağan yapıdan oluşmaktadır. Özellikle bölgesel politika ile ilgili olarak, hükümetin belirli düzeylerinin yetkilerinin ifa ettiği yerlerdir. Bu nedenle, normatif ya da idari bölgeler, ulusal istatistik kurumları tarafından, istatistikî bilgi derlemesi konusunda temel olarak dikkate alınmışlardır. Mevcut istatistikî veriler ve bölgesel politikaların uygulanmasına ilişkin pratik nedenlerden dolayı, üye ülkelerdeki NUTS sınıflandırılmasında büyük ölçüde kurumsal bölünmeler yani normatif kriter esas alınmıştır.<sup>146</sup>

NUTS 1 düzeyi, Almanya’da eyaletleri, Belçika’da bölgeleri, İspanya’da özerk toplulukları ve diğer üye devletlerde kısmen aynı büyüklükteki yönetsel bölümlerden oluşan yapay birleştirmeleri kapsamaktadır. Luxemburg, İrlanda ve Danimarka gibi küçük üye devletlerde NUTS 1 düzeyi, bu ülkelerin bütün toprağına karşılık gelirken ülkemizde birden fazla ilden oluşan 12 alt bölgeye denk gelmektedir. NUTS 2 düzeyi, Almanya’da İllere (Regierungsbezirk), Fransa ve İtalya’da bölgelere, Belçika ve Hollanda’da İllere (Province) ve ayrıca diğer üye devletlerde eşdeğerdeki yönetsel bölümlere karşılık gelirken ülkemizde komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 26 adettir. NUTS 3 düzeyi, Almanya’da İlçelere (Kreis), ülkemizde ve Fransa’da illere (departmanlara), diğer üye devletlerde benzer yönetsel bölümlere karşılık gelmektedir.<sup>147</sup>.

### **III. AVRUPA KONSEYİ’NİN BÖLGE FELSEFESİ**

#### **A. AVRUPA KONSEYİNİN KURULUŞU VE AMAÇLARI**

Avrupa Konseyi (Council of Europe); evrensel temel değerler olan “demokrasi”, “insan hakları” ve “hukukun üstünlüğü” ilkelerini Avrupa halkları arasında egemen kılmak amacıyla 5 Mayıs 1949 tarihinde kurulmuştur.

1949 yılında 10 Avrupa Devleti ile başlayan bu beraberlik, 2006 yılında 46 Devlete yükselmiştir. 1999 yılında 50. yıldönümünü kutlayan Avrupa Konseyi’nin

---

<sup>146</sup> Can, a.g.e., 37.

<sup>147</sup> Marcou, a.g.e.s.21.

50. yıldönümü parolası “hudutları olmayan daha büyük bir Avrupa’yı oluşturmak” olarak belirlenmiştir. Bu gelişim, Avrupacılık (Pan-European) düşüncesinin mekân ölçeğinin önüne geçtiğinin, bir bakıma da Avrupa Konseyi’nin bir “Dünya Konseyi” gibi değerlendirilmeye başlandığının göstergesidir<sup>148</sup>. Hükümetler arası teşkilat olan Avrupa konseyi’nin hedefleri şunlardır. İnsan haklarını, çoğulcu demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü korumak; Avrupa kültür kimliği ve farklılıklarının bilincini teşvik etmek ve gelişmesine katkıda bulunmak; Avrupa toplumunun karşı karşıya bulunduğu sorunlara (Azınlıklara farklı muamele, çevre sorunları, insan kopyalama, AIDS, uyuşturucu maddeler, örgütsel suçlar, terörizm, vs.) çözüm aramak; Siyasal, yasama ve Anayasal alanlarda reformları destekleyerek Avrupa’da demokratik istikrarın pekişmesine yardımcı olmak<sup>149</sup>.

Avrupa Konseyi savunma hariç, Avrupa toplumlarının karşı karşıya kaldığı bütün önemli sorunları ele alır. Çalışma programına dâhil bulunan faaliyet alanları arasında şunlar vardır: İnsan hakları, medya, hukuki işbirliği, sosyal dayanışma, sağlık, eğitim, kültür, kültürel miras, spor, gençlik, yerel demokrasi, sınır ötesi işbirliği, çevre ve bölgesel planlama.

Avrupa konseyi’nin çalışmaları Avrupa sözleşmeleri ve anlaşmalarına yol açmaktadır. Bu uluslararası metinler ışığında konseye üye devletler daha sonra bunların hükümlerine uymak için kendi yasalarını uyumlu hale getirirler. Bazı sözleşme ve anlaşmalar üye olmayan devletlerin imzasına açıktır. İncelemelerin ve faaliyetleri sonuçları Avrupa’da işbirliği ve sosyal ilerlemeyi teşvik için hükümetlerin istifadesine açıktır.

## **B. AVRUPA KONSEYİ ORGANLARI**

### **1. Bakanlar Komitesi**

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi’nin karar organıdır. Üye devletlerin dışişleri bakanı ya da Strasbourg’daki daimi temsilcilerden oluşur. Avrupa toplumlarını karşılaştığı sorunlar karşısındaki ulusal yaklaşımlarının eşit koşullar altında tartışıldığı hükümetler organı olmasının yanında; bu sorunlara tüm Avrupa’yı kapsayan cevapların formüle edildiği kolektif bir formdur. Parlamenterler meclisi ile

<sup>148</sup>Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi**, Birleşik Yayınları, İzmir 2004, s.2.

<sup>149</sup>Avrupa konseyi kurumsal : [http://www.coe.int/t/cm/home\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp), 12.8.2006

beraber bakanlar komitesi Konseyin temel değerlerinin koruyucusu olarak üye devletlerin yükümlülüklerine uyumunu izlemektedir.

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi'nin faaliyetleri hakkında karar verir. Parlamenterler meclisinin ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin tavsiyeler ve çeşitli hükümetlere arası komitelerin ve uzman bankaların önerileri üzerine yapılacak işlemleri belirlerler ve aynı zamanda Konseyin faaliyet programı ile bütçesini onaylamaktadır.

Bakanlar Komitesi'nin tartışmaları savunma hariç bütün müşterek siyasi kurumları kapsar. Avrupa bütünleşmesinin siyasi yönleri, işbirliğinin geliştirilmesi, demokratik kurumların ve insan haklarının güvence altına alınması, diğer bir deyimle uyumlu bir Avrupa için sorunların çözümünde ortaklık kurmak.

Üye devletlerin dışişleri bakanları yılda en az iki defa toplanarak Avrupa işbirliğinin siyasal sorun ve konularını özden geçirir ve konsey faaliyetlerine gerekli siyasal desteği sağlar. Büyükelçi düzeyinde haftada bir toplanırlar ve müzakerelerine ek olarak raportör ve çalışma grupları kararlar alınmadan önce bazı konularda derin incelemeler yaparlar. Bütün üye devletler tarafından desteklenmeyen projeleri, Bakanlar kurulu kısmi anlaşmalar şeklinde ortaya çıkarmak suretiyle üyelere bazılarının belirli alanlarda müşterek faaliyetlerden yararlanabilmelerini temin edebilmektedir.

Bakanlar kurulu'nun kararları, hükümetlere, tavsiyeler şeklinde gönderilir veya onaylayan devletler üzerinde yasal bağlayıcılığı olan Avrupa sözleşmeleri ve anlaşmalarında somutlaştırılır. Komite aynı zamanda güncel politik konularda beyannameler ve öneriler kabul eder.

Sözleşmeler ve tavsiyeler, Bakanlar Kurulu'na karşı sorumlu hükümet üyeleri tarafından hazırlanırlar. Bu suretle siyasi çıkarların teknik ve sektörel görüşlerle etkileşimi sağlanır. Pek çok politik girişim uzman bakanların<sup>150</sup> düzenli konferanslarında gerçekleşir.

Avrupa Konseyi'ne katılmış olan ülkeler yeni üye devletlerin konsey deneyimlerinden yararlanabilmelerini sağlamak üzere işbirliği ve yardım programları

---

<sup>150</sup> Avrupa Konseyi uzmanlaşmış bakanlıklarla belli aralıklarla toplantılar düzenlemektedir. (Adalet, eğitim, aile işleri, sağlık, çevre, yerel yönetimler, göçmenler, kadın-erkek, kültür, spor, gençlik)

hazırlamaktadırlar. Programlar konseyde hükümetler arasında işbirliğinin sonuçlarına dayanmaktadır. Referans metinler uzmanlar ağı ve işbirliği yapılarının amacı; üye ülkelerde demokratik reformların güçlendirilmesi ve hızlandırılması suretiyle bu ülkelerin aşama aşama ve uyumlu bir şekilde Avrupa işbirliği sürecine ve başta Avrupa Konseyi olmak üzere Avrupa yapılarına katılmalarını sağlamaktır. Çoğunluk ve azınlık toplumları hakkında karşılıklı bilgi alışverişi ve işbirliğini artırmak amacıyla yönelen sivil toplum teşebbüslerini desteklemek üzere Güven Artırıcı Önlemler Programı desteklenmektedir.

Avrupa Konseyi'ne katılmış olan ülkeler olan ülkeler hukuk düzeni prensiplerini ve halklarının temel insan haklarına ve özgürlüklere sahip olma ayrıcalığını kabul etmeyi taahhüt ederler. Aynı zamanda, daha büyük bir birlik kurulması için samimi işbirliği yapmayı ve ekonomik ve sosyal gelişmelerin kolaylaştırmayı da taahhüt ederler. Her bir üye devlet yükümlülüklerini yerine getirmekten sorumludur ve bakanlar kurulu bunu yapmaktan sorumludur. Bakanlar komitesi, üye devletlerarasındaki sözleşme ve anlaşmaların da uygulamasını sağlar. Bakanlar Komitesi, üye devletlerin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarını infazını denetlemekle dünyada örneği olmayan bir sistemin inandırıcılığını sürdürmekle esaslı bir rol oynar.

Bakanlar komitesi, sorumlulukların tarafsız ve yapıcı bir ruh içerisinde yerine getirmiş ve olumlu gelişmeye yol açacak siyasi ve maddi şartların oluşması ve diyalog üzerinde durmuştur. Bu amaçla bakanlar kurulu, bütün üye devletlerin yükümlülüklerine uymalarını sağlayacak bir izleme sistemi kurmuştur.

## **2. Parlamenterler Meclisi**

Avrupa Konseyi'nin Parlamenterler Meclisi, kıta tarihinde kurulan ilk ve 46 ülkeden gelen delegasyonlardan oluşan en geniş Avrupa meclisidir.

Meclis kendi gündemini seçmekte özgürdür. Meclis gündeminde en çok uluslar arası siyasetin potansiyel sorunlarıyla gündem yoğunlaşmaktadır. Meclisteki görüşmeler Bakanlar Komitesi ve Avrupa Konseyinin hükümetler arası sektörleri için önemli bir kılavuz niteliğindedir. 1989 yılında Parlamenterler Meclisi tarafından yaratılan özel misafirlik statüsü, orta ve doğu Avrupa'da yeni ortaya çıkan, teşkilatın üyesi olmayan çoğulcu demokrasilerin meclisin genel ve komite toplantılarına

katılmalarına izini sağlanmıştır. Bu yolla sağlanan temaslar ve görüş alışverişleri bu ülkelerin demokratikleşme süreçlerini teşvik etmiş ve Avrupa Konseyine katılmalarını kolaylaştırmıştır. Parlamenterler Meclisinin 315 asil ve 315 yedek üyesi ulusal parlamentolar tarafından kendi üyeleri arasından seçilir veya atanır. Üye sayısı her ülkenin büyüklüğü ve nüfusuna göre 2 ile 18 temsilci vardır<sup>151</sup>. Meclisteki ulusal delegasyonlar kendi parlamentolarındaki siyasi partileri veya grupları temsil edecek şekilde oluştururlar. Mecliste beş siyasi grup bulunmaktadır<sup>152</sup>. Meclisin bazı üyeleri herhangi bir siyasi gruba katılmamayı tercih edebilirler. Meclis üç ayda bir, birer hafta süreyle, Strasbourg'da Avrupa Sarayında genel kurul olarak toplanır. Parlamenterler meclisi oturumları herkese açıktır. Üye devletlerin birinde bir bahar toplantısı yapılır<sup>153</sup>.

Meclis başkanını, geleneksel olarak birbiri ardına birer yıldan oluşan üç yıllık bir süre için kendi üyeleri arasından seçer. Başkan, Başkan vekili ve grup başkanları meclisin bürosunu oluştururlar. Meclis ayrıca, Avrupa Konseyi Genel Sekreterini, Genel Sekreter Yardımcısını, Meclis Genel Sekreterini, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yargıçlarını ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserini de seçer. Meclis çalışmalarını komisyonlar halinde yerine getirmektedir.

Meclis gündeminde özellikle Avrupa ve Dünya olayları ve genel olarak Avrupa düzeyinde eylem gerektiren konularda tartışmalar yapılır. Bu tartışmalar sırasında seçkin şahsiyetler<sup>154</sup> davet edilebilirler. Meclis, OECD, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBDR), Avrupa Uzay Ajansı ve Birleşmiş Milletlerin çeşitli uzmanlık kuruluşları içinde araştırma platformu sağlar. Aynı zamanda meclis çalışmalarına hükümet dışı kuruluşlar belirli bazı komisyonlara gözlemci olarak katılırlar ve meclis tarafından hazırlanan önemli düzenlemelere katkıda bulunurlar.

---

<sup>151</sup> Arnavutluk-4, Andora-2, Ermenistan-4, Avusturya-6, Azerbaycan-6, Belçika-7, Bosna ve Hersek-5, Bulgaristan-6, Hırvatistan-5, Kıbrıs-3, Çek Cumhuriyeti-7, Danimarka-5, Estonya-3, Finlandiya-5, Fransa-18, Gürcistan-5, Almanya-18, Yunanistan-7, Macaristan-7, İzlanda-3, İrlanda-4, İtalya-18, Letonya-3, Lihtenştayn-2, Litvanya-4, Lüksemburg-3, Malta-3, Moldova-5, Monako-2, Hollanda-7, Norveç-5, Polonya-12, Portekiz-7, Romanya-10, Rusya-18, San Marino-2, Sırbistan ve Karadağ-7, Slovakya-5, Slovenya-3, İspanya-12, İsveç-6, İsviçre-6, Makedonya-3, Türkiye-12, Ukrayna-12, Birleşik Krallık-18

<sup>152</sup> Sosyalist Grubu (SOC), Avrupa Halklar Partisi (EPP), Avrupa Demokratik Grubu (EDG), Liberal Demokratlar ve Reformcular Grubu (ADLG), Birleşik Avrupa Solu Grubu (UEL)

<sup>153</sup> <http://assembly.coe.int/default.asp>, 14.08.2006

<sup>154</sup> Bu şahsiyetlerden bazıları; Karl Juan Carlos, John Paul II, Mikhail Gorbachev, Yaser Arafat, Vaclav Havel...vd.

Avrupa konseyi Parlamenterler Meclisi, 1989'dan beri bütün Avrupa'da ortaya çıkan kriz yönetimlerinde katkıda bulunmuştur. Siyasi müzakereler, araştırma gezileri ve en önemlisi; Avrupa sözleşmeleri olarak tanımlanan pek çok uluslar arası anlaşmaları ve Avrupa hukuk sisteminin temelini oluşturan diğer yasal belgelerin hazırlanmasına öncülük etmiştir. Bakanlar komitesi sözleşme tasarılarını kabul etmeden önce meclis ile istişare eder. Meclis ayrıca, şiddet eylemleri, hoşgörüsüzlük, çevre, uyuşturucu, göç, bio-etik ve medya gibi önemli güncel konularda düzenli konferanslar, sempozyumlar ve açık oturumlar düzenler.

Parlamenterler meclisi, Avrupa Konseyinin üye devletlerinin parlamentoları tarafından seçilen veya atanan parlamenter temsilcilerinden oluşur. Avrupa parlamentosu ise Avrupa Birliğine üye ülkelerin doğrudan birlik parlamentosu için seçilen yerlerden oluşmaktadır.

### **3. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi**

Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresini, önceki yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı'nın yerine geçmek üzere bir danışma organı olarak kurdu. Kongre yeni üye devletlere, etkin yerel ve bölgesel özerk yönetimler kurmaları yolunda ilerlemelerinin pratik yönlerinde yardımcı olmaktadır<sup>155</sup>.

Kongrenin temel rolü; Avrupa'nın bölgelerinin ve belediyelerinin sesi olması, Yerel ve Bölgesel seçilmiş temsilciler, problemlerinin tartıştıkları, deneyimlerini paylaştıkları ve görüşlerini hükümetlere ifade edecekleri bir forum sağlamak, Yerel ve Bölgesel politikanın tüm yönleri ile ilgili olarak Avrupa Komitesi Bakanlar Komitesi ve Parlamenterler Meclisine danışmanlık yapmak, Yerel ve Bölgesel Yönetimleri temsil ederek ulusal ve uluslar arası teşkilatlarla yakın işbirliği yapmak, işleyen sağlıklı bir demokrasi için temel teşkil eden halka ulaşabilmek için açık oturumlar ve konferanslar düzenlemek, bütün konsey üyesi ülkelerde ve üyelik için başvuruda bulunan ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin durumu hakkında ülke raporları hazırlamak olarak belirtilebilir.

Kongrenin; Avrupa Konseyi'nin tüm üyelerinde ve özellikle yeni demokrasilerde yerel ve bölgesel etkin yönetim yapılarının kurulmasını teşvik etmek,

---

<sup>155</sup> [http://www.coe.int/T/Congress/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp), 15.08.2006

üyelerde ve başvuruda bulunan ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin durumunu incelemek, vatandaşların yerel ve bölgesel yönetimlere etkin katılımı sağlamak için girişimlerde bulunmak, Avrupa politikasının şekillenmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin çıkarlarını temsil etmek, barış, hoşgörü ve sürdürülebilir yönetimler için bölgesel ve sınır ötesi işbirliğini teşvik etmek, yerel ve bölgesel seçimleri izlemek gibi değişen rolleri mevcuttur.

Avrupa yerel ve bölgesel yönetimler kongresi, yılda iki kez Strasbourg'da toplanmaktadır. Kongre yerel yönetimler odası ve Bölgesel yönetimler odası diye iki odaya ayrılmıştır. Kongre meclisi 315 asil ve 315 yedek üyeden oluşmaktadır. Kongre üyelerinin dağılımı, Avrupa Konseyi parlamenterler meclisi ile paralellik arz etmektedir. Üyelerin her biri konsey üyesi devletlerde bulunan 200 binden fazla yerel ve bölgesel yönetimlerden birini temsil etmektedirler. Odalar sıra ile iki yıllık bir süre için başkan seçmektedirler.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi işlerin dört resmi komite aracılığıyla yürütmektedir. Avrupa'da yerel ve bölgesel demokrasinin gelişmesi ile ilgili ilerleme raporları hazırlamakla görevli daimi komite, medya, geçlik ve spor işleri ile ilgili oluşturulan Kültür ve Eğitim komitesi, çevre, mekân ve kent planlaması için sürdürülebilir kalkınma komitesi

## **C. AVRUPA KONSEYİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ ANLAŞMALARI**

### **1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı<sup>156</sup> bir dizi çalışmanın ve Avrupa Konseyi'nce yıllarca yürütülen toplantıların sonucunda; Avrupa'da yerel yönetimleri, Avrupa'nın bütün demokratik devletlerinin taraf olduğu temel ilkeleri açıklayan bir belge ile de güçlendirme ve koruma çabasının bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şart'ının amacı, yerel halka/hemşeriye (citizen) günlük yaşantısında etkili olan kararların alımında katılım fırsatları vermek ve hemşeriye daha yakın olan yerel yönetimlerin haklarını koruyan ortak

---

<sup>156</sup> Anlaşma metni ve yorumu için bakınız, Mustafa Görün, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi**, Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004, s.14-31.

düzenlemeler ile Avrupa standartlarındaki eksiklikleri gidererek daha iyi bir yerel yönetim örgütlenmesi sağlamaktır.

Şart, yerel yönetimlerin mali, idari ve siyasi bağımsızlığını garanti altına alan temel ilkelerin uygulanmasını sorumlu kılmıştır. Bu ilkeler, siyasi fonksiyonu geniş bir bakış açısıyla insan haklarını korumak ve Avrupa'nın demokratik duyarlılığını artırmak olan Avrupa Konseyi tarafından oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin kendisini yönetmesinin derecesi gerçek demokrasinin de göstergesi olarak dikkate alınmaktadır.

Üç bölümden oluşan Şart'ın birinci bölümünde, yerelin kendisini yönetmesinin ilkelerini belirleyen hükümler yer almaktadır. Burada yasal ve anayasal bir esasa duyulan ihtiyaç belirtilip, yerellik kavramı tanımlanmakta ve yerel yönetimlerin gücünün alanını ve doğasını belirleyen ilkeler ortaya konmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerin özerkliklerinin idari sınırlarla bağlantılı olarak korunması, yine özerklikleri ile uygun olarak idari yapıları ve uygun personele sahip olmaları ve yerel seçimlerin şartları ile ilgili hükümler yer almaktadır. Diğer taraftan, Şartta yer alan iki temel madde ile yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetlemesinin sınırlandırılması ve onların temel özerkliğini zayıflatmayacak yeterli mali kaynaklara sahip olmasını garanti altına alma amaçlanmaktadır. Bu bölümdeki diğer hükümler ise, yerel yönetimlerin sınırdan ve sınır ötesinde işbirliği yapma, birlikler oluşturma hakkını ve yargı merciine başvurma hakkı yoluyla özerkliğinin korunmasını kapsamaktadır.

İkinci bölümde, taraflar tarafından üstlenilecek sorumluluklara ilişkin çeşitli hükümler yer almaktadır. Burada çeşitli üye devletlerin yasal ve anayasal özelliklerini dikkate almak için gerekli olan esneklik ve temel ilkeleri koruma arasında gerçekçi bir denge oluşturmak amaçlanmaktadır. Bu nedenle de Şartı imzalayan taraf devletlere hazırlanma fırsatı vermek amacıyla kendilerini bağlayan Şart'ın belli hükümlerini dışarıda bırakma konusunda imkân sağlanmaktadır. Bu yüzden Şart'ı kabul edecek olan taraf devletin temel kaygısı olan devlet yapılanması ile demokratik yerel yönetimlerin bu yapılanmaya saygı göstermesi gereken temel ilkeleri koruma amacı arasında uzlaşmaya özen gösterilmektedir.

Şart hükümleri itibarıyla yerel yönetim ilkelerinin, üye ülkelerdeki yerel yönetim kademelenmesinin her seviyesine; aynı zamanda bölgesel seviyedeki bölgesel yönetimlere de uygulanmaktadır. Bununla birlikte taraflara, özel durumları nedeniyle, Şart'ın kapsamından yönetim kategorilerinden bazılarını dışarıda tutma hakkı tanınmış bulunmaktadır. Şartın hükümlerinin uygulanmasına ilişkin bir kurumsal kontrol sistemi yoktur. İzleme ve bilgi alışverişine yönelik ülkesel çalışmalar bulunmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı Avrupa Konseyi'nin savunduğu ve geliştirdiği demokrasinin ilkelerinden biri durumundaki yerel yönetim ilkelerini koruma ve belirlemeye yönelik ilk çok taraflı yasal bir araçtır. Şart'ın Avrupa'nın ortak değerlerinin zenginleştirilmesine ve korunmasına önemli bir katkı yapacağı umulmaktadır.

## 2. Avrupa Peyzaj Sözleşmesi

İtalya'nın Floransa kentinde 20 Ekim 2000 tarihinde de Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Toplantısı'nda imzaya açılan sözleşme, Avrupa peyzajlarının korunması, geliştirilmesi, planlanması ve yönetimi konularını göz önünde bulunduran ilk sözleşme niteliğini taşımaktadır.

Avrupa Peyzaj Sözleşmesi,<sup>157</sup> aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 18 Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler tarafından (Belçika, Bulgaristan, Hırvatistan, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İspanya, İsviçre, İtalya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Moldova, Norveç, Portekiz, Romanya, San Marino ve Türkiye) 20.10.2000'de tarihinde imzalanmıştır.

Avrupa Peyzaj Sözleşmesi'nin yürürlüğe girebilmesi için en az 10 ülkenin yetkili organları tarafından onaylanmış olması gerekmektedir (Avrupa Peyzaj Sözleşmesi, md.13). Bu koşulun sağlanmasıyla birlikte Sözleşme 01.03.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

---

<sup>157</sup> Anlaşma metni ve yorumu için bakınız, Hikmet Yavaş, "Avrupa Peyzaj Sözleşmesi", **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** (Ed), Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004, s.92-106, Avrupa Konseyi Peyzaj Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi'nin diğer düzenlemeleri için bkz. <http://conventions.coe.int> (30.03.2004).

Genel olarak değerlendirildiğinde, Peyzaj Sözleşmesi ve referans olarak aldığı düzenlemeler<sup>158</sup> bir bütün olarak, sürdürülebilir kalkınma hedefini ortaya koyarak yaşanabilir bir gelecek öngörmektedir. Bu ise, temelde köklü bir değişim ve dönüşümü beraberinde getiren yeni yönetim stratejilerini ve uluslararası düzenlemeleri bütüncül bir yaklaşımla ele alarak uygulamaya koymayı zorunlu kılmaktadır.

Peyzaj sözleşmesinin önsözünde Peyzajın; kültürel, ekolojik, çevresel ve sosyal alanlarda kamu yararı taşıdığı; ekonomik faaliyetler için uygun ve korunması, yönetimi ve planlaması iş olanakları yaratılmasına katkı sağlayabilecek önemli bir kaynak oluşturduğu; yerel kültürlerin yönetimine önemli bir katkısı olduğu ve bunun da Avrupa kültürel ve doğal mirasının en önemli parçası teşkil ettiğini, insanın refahı ve Avrupalı kimliğinin pekiştirilmesine katkıda sağladığını kabul edilmektedir.

Peyzajın; her yerdeki insan için: kırsal ya da kentsel alanlarda, yüksek kaliteli olduğu kadar bozulmuş alanlarda, sıradan olduğu kadar sıra dışı güzellik olarak tanımlanmış alanların da yaşam kalitesinin önemli bir parçası olduğunu kabul ederek;

Tarımda, ormancılıkta, endüstride, madencilikte, üretim tekniklerinin ve bölge planlamasında, kent planlamasında, ulaşımda, altyapıda, turizm ve rekreasyonda ve daha genel bir düzeyde dünya ekonomisindeki değişimlerin birçok durumda peyzajların dönüşümünü hızlandırdığını not ederek;

Sözleşmede peyzaj; özellikleri, insan ve/veya doğal faktörlerin etkileşimi ve eylemi sonucunda insanlar tarafından algılandığı şekliyle oluşan bir alan olarak tanımlanmıştır. Peyzaj tanımı dışında, “peyzaj politikası”, “peyzaj kalite hedefi”, “peyzajın korunması”, “peyzaj yönetimi”, “peyzaj planlaması” gibi kavramların tanımı yapılmıştır. Sözleşmenin 15. maddesi gereği, sözleşmeye taraf Ülkelerin tüm bölge ve alanlarına uygulanır ve doğal, kırsal, kentsel ve kentsel gelişme alanlarını kapsar. Bu alanlar; kara ve deniz alanları ile iç suları da içine alır. Bu, iyi durumdaki peyzajlar kadar bozulmuş ve sıradan olan peyzajları da dikkate almaktadır.

---

<sup>158</sup>B düzenlemeler; Avrupa Yaban Hayatı ve Yaşam Ortamlarının Korunması Sözleşmesi, Avrupa Mimari Mirasını Koruma Sözleşmesi, Avrupa Arkeolojik Mirasının Korunması Sözleşmesi, Avrupa Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi ve ek protokolleri, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, Aarhus Sözleşmesi (Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Verme Sürecinde Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru hakkını tanıyan).

Bu Sözleşmenin amacı; peyzajın korunmasını, yönetimini ve planlamasını geliştirmek ve peyzaj konuları hakkında Avrupa’da işbirliğini organize etmektir. Sözleşmeyi imzalayan ülkelerin genel ve özel tedbirler başlığı altında düzenlenen temel ilkeleri uygulamaya sokmayı yükümlenmektedirler. Sözleşmenin üçüncü bölümünde işbirliğinin yapılması düzenlenmektedir. Bu bölümde uluslar arası politikalar ve programlar, Karşılıklı yardımlaşma ve bilgi değişimi, sınıraşan peyzajlar ve Avrupa Konseyi peyzaj ödülü<sup>159</sup> gibi hükümler düzenlenmiştir.

### **3. Avrupa Yerel Topluluklar Veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi**

Avrupa Konseyi evrensel temel değerler olan “demokrasi”, “insan hakları” ve “hukukun üstünlüğü” ilkelerini Avrupa halkları arasında egemen kılmak, ülkeler arasındaki barışın sürdürülebilirliğin sağlanması şüphesiz işbirliği ve dayanışma ile gerçekleşecektir. Belirtilen bu hedefleri sağlamak için de yerel bölgesel ve sınırötesi işbirliğini teşvik etmenin öne çıkarılması ve geliştirilmesi amacıyla Avrupa yerel toplulukları veya yönetimleri arasında sınır ötesi işbirliği çerçeve sözleşmesi hazırlanmıştır<sup>160</sup>. İşbirliği fikri, kamu otoritelerince reddedilen bir siyasa değilse de, geliştirilmesi ve uygulamaya geçirilmesi hemen her ülke için kolay olamamıştır<sup>161</sup>.

Sınırötesi işbirliğini geliştirilmesi fikri neredeyse konseyin kuruluşuyla beraber ortaya atılmış bir öneri olmakla beraber, ancak sınırötesi işbirliğini geliştirilmesi sözleşmesi 21 Mayıs 1980 tarihinde Madrid’de imzaya açılmış olup, dört devletin onayıyla 1981 tarihinde yürürlüğe girmiştir<sup>162</sup>.

Bu Sözleşmenin temelinde yer alan ilkeler, Avrupa Konseyinin üyeleri arasındaki işbirliğini geliştirmek ve üyeleri yakınlaştırmak hareket noktasına

---

<sup>159</sup> Avrupa Peyzaj Ödülü, bu sözleşmenin taraflarından birinin peyzaj politikasının bir parçası olarak, peyzajlarını korumak, yönetmek veya planlamak için uzun süreli ve etkinliğini kanıtlamış ve böylelikle Avrupa’daki diğer yönetimlere örnek olabilecek bir politika veya önlem oluşturmuş olan yerel ve bölgesel makamlara ve bunlardan oluşan gruplara Avrupa Konseyi tarafından verilen bir payedir.

<sup>160</sup> Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi’nin İngilizce metni için bkz. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm> adresinden ETS No: 106 (10.09.2002).

<sup>161</sup> Anlaşma metni ve yorumu için bakınız, Zerrin Toprak, “ Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004, s.53-91.

<sup>162</sup> Türkiye sözleşmeyi 4 Şubat 1998’de imzalayıp, 01.02.2000’de 4517 sayılı kanun ile onaylamıştır.

dayandırılmaktadır. Şüphesiz böyle bir işbirliği amacı özellikle idari anlaşmalarla sağlanabilecektir. Başka bir ifadeyle kamu otoritelerinin bu çalışmalara katılım istekliliği gerekmektedir.

Belirtilen hedefe ulaşmak için, sınırlarda yerel ve bölgesel topluluk veya yönetimler arasında bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, çevrenin korunması, kamu tesis ve hizmetlerinin geliştirilmesi ve acil durumlarda karşılıklı yardım gibi alanlardaki işbirliğinin potansiyel önemi, öne çıkan konulardır.

İşbirliği, belirtilen yönetimlerin sadece görevlerini daha etkin yerine getirmesini kolaylaştırmamakta, aynı zamanda sınır bölgelerinin gelişmesi ve kalkınmasına katkıda bulunurken, Avrupa halklarını birleştirme gibi bir destekleyici rol yaratılmaktadır.

Sınırötesi işbirliği, ulusal mevzuatı değiştirmek amacını taşımamaktadır, başka bir ifadeyle yerel topluluk veya yönetimlerin iç hukukta, tanımlanan yetkileri asıdır. Eğer komşuluk ilişkilerini güçlendirmek ve teşvik için karşılıklı uyum isteniyorsa, bunun için gerekli her türlü anlaşma ve düzenlemenin akdedilmesi gereklidir. Bu Sözleşmede, yetkili yönetimler belirtilmektedir. Ayrıca her Akit Tarafın, Sözleşmeyi imzalarken veya Avrupa Konseyi genel sekreteri'ne daha sonra yapacağı bir bildirim ile de; Sözleşmenin uygulama kapsamına almak veya dışında tutmak niyetinde olduğu topluluk; yönetim veya organ; konu ve şekilleri belirleyebileceği görülmektedir.

Bütün Akit Taraflar, sınırötesi işbirliğinin sorunsuz gelişmesini sağlayabilmek amacıyla, hukuki, idari ve teknik zorlukların giderilmesi için çaba göstermek durumundadır. Bu amaç için, ulusal düzeyde işbirliği yapılmıyormuşçasına aynı kolaylaştırıcı fırsatlar ve imkânların sınırötesi işbirliği için de yaratılması istenmektedir. Bu gelişmeyi sağlamak amacıyla, Akit Tarafların, diğer akit tarafın çalışmalarını kolaylaştırması beklenmektedir. Bunun için, danışma mekanizmalarının kurulması istenmektedir ve öneri modellerinde bu husus ortaya konulmuştur.

Şüphesiz Sözleşme, yerel ve bölgesel yönetimlere ulusal – yerel mevzuatla tanınmış haklar ve borçlar dışına çıkma ve yeni pozisyonlar yaratma gibi değişiklikler vermemektedir. Başka bir ifade ile yerel otoritelerin yetkileri Sözleşme ile değiştirilmemektedir. Ancak yetkili kuruluşlara yerel ve bölgesel işbirliğinde

ayrımcılık yapılmaması, ulusal düzeyde yerel yönetimlere gösterilen kolaylıklara, sınırötesi işbirliği çalışmalarında da gösterilmesine işaret edilmektedir.

Akit taraflar için, devletlerarası ve yerel yönetimler arasında uygulanabilecek, yol gösterici model anlaşmalar Sözleşmede yer almaktadır. Ana başlıkları itibariyle bu modeller şunlardır;

- Yerel ve bölgesel düzeyde sınırötesi işbirliğine ilişkin devletlerarası model anlaşmalar;
- Yerel topluluklar veya yönetimler arasındaki sınırötesi işbirliğine bir temel teşkil edecek çerçeve anlaşma, mukavele ve statüler;

Sınırötesi işbirliğinin ve bölgesel sınırötesi ilişkilerin geliştirilmesine yönelik iki devletlerarası model anlaşma sadece Devletlerin yetkisindedir. Diğer devletlerarası anlaşmalar, yalnızca yerel topluluk veya yönetimler arasında, ikinci kategoride yer alan anlaşma ve mukavele modellerinin akdedilmesine yönelik yasal bir çerçeve teşkil etmektedir.

#### **4. Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi**

Ulusal azınlıkların korunması çerçeve sözleşmesi<sup>163</sup>, temelde azınlıkların korunmasını garantiye almak için devletlerin hangi hukuki prensiplere saygı duymayı taahhüt ettiğini belirlemeyi amaçlamaktadır. Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında, ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri güvence altına almak ve gerçekleştirmek amacıyla, daha ileri bir birlik sağlamak olduğunu düşünerek; Bu amaca erişmenin yollarından birinin insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması ve daha ileriye götürülmesinin gerektiği ve bu amaçla ulusal azınlıkların korunmasının bu kıtada istikrarı, demokratik güvenliği ve barışı korumanın temel ögesi olduğunu kabul görülmektedir. Sözleşmenin varlık nedenin bireysel özgürlüklerinin azınlıklarının karşılaştıkları güçlükleri çözmekten uzak kalması, ayrımcılığı önleyememesi ve eşitliği sağlayamaması olarak öne sürülmektedir. Açıklayıcı raporda belirtildiğine göre çerçeve sözleşme ile ulusal azınlıklara toplu

---

<sup>163</sup> Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi'nin İngilizce'den çeviri metni için bkz. <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma5.php> (10.09.2002).

haklar verilmesi öngörülmemiştir. Bunun yerine azınlık üyelerinden olan bireylerin hakları korumak daha öne çıkarılmıştır<sup>164</sup>.

Sözleşmenin birinci bölümünde genel prensiplerden bahsedilmekte, ulusal azınlığa mensup bir kimsenin herhangi bir risk ve dezavantajın ile karşılaşmaksızın azınlık olarak kendisine davranılıp davranılmamasını seçmekte hür olduğunu ve sözleşmeden doğan haklarını bireysel veya toplu olarak kullanacağını belirtir.

Sözleşmenin ikinci bölümünde çerçeve sözleşme ile korunan hedefler ve prensipler ortaya koymakta, taraf devletlerin bu hükümleri kendi ülkeleri içinde yasalarının bir parçası haline getirerek ve uygun politikalar belirleyerek hayata geçirmeleri gerekir.

Sözleşme ile Taraflar, ulusal azınlıklara mensup kişilerin kültürlerini korumaları ve geliştirmeleri, kimliklerinin asli öğelerini yani dinlerini, dillerini, geleneklerini ve kültürel miraslarını korumaları için gerekli koşulları güçlendirmeyi taahhüt ederler(md.5). Taraflar bir ulusal azınlığa mensup herkesin barışçıl toplantı yapma ve birlikler kurma haklarına; ifade, düşünce, vicdan ve din özgürlüklerine saygıyı güvence altına alacaklardır(md.6).

Sözleşmede; toplanma ve dernek kurma, kendi dillerinde ifade hürriyeti, azınlıkların kendi medyasını oluşturma, dil özgürlüğü, azınlık dillinin kamu makamları önünde kullanılması, azınlıkların kendi adlarını kullanması, kendi azınlık dilinde eğitim kurumlarını kurulması ve yönetilmesi, azınlık dilinin öğrenilmesi hakkı, benzeri birçok hak düzenlenmiştir.

Ulusal azınlıkların korunması çerçeve sözleşmesinin üçüncü bölümünde ise akit'te yer alan hakların nasıl yorumlanacağı düzenlenmiştir. Bu bölümde; ulusal azınlıklara mensup kişilere tanınan hakların uluslararası hukukun temel ilkelerine, özellikle devletlerin egemen eşitliği, toprak bütünlüğü ve politik bağımsızlıklarına karşıt herhangi bir etkinliğe angaje olma ya da eylem yapma içerir mişçesine yorumlanmayacaktır. Bu çerçeve sözleşmede yer alan hiçbir şey, herhangi bir akit tarafın yasaları ya da taraf olduğu bir diğer anlaşma altında güvence altına alınmış

---

<sup>164</sup> Anlaşma metni ve yorumu için bakınız, Mustafa Şahin, “ Ulusal Azınlıkları Koruma Çerçeve Sözleşmesi”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004, s.124–151.

insan haklarının ya da temel özgürlüklerin hiçbirini kısıtlar ya da istisna teşkil eder biçimde yorumlanmayacaktır.

### **5. Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı**

Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı<sup>165</sup> 1992’de bakanlar komitesi tarafından kabul edilmiş 1 Mart 1998 tarihinde ise yürürlüğe girmiştir. Diller şartı her şeyden önce Avrupa’daki tarihsel azınlık ve bölgesel dillerini korumak amacıyla kültürel çeşitliliği geliştirmeyi hedeflemektedir.

Kültürlerarası bağların ve çok dilliliğin değerini vurgulayarak ve bölgesel veya azınlık dillerinin korunmasının ve teşvik edilmesinin, resmi dillere ve resmi dilleri öğrenme ihtiyacına zarar vermeyeceği, Avrupa’nın farklı ülkelerinde ve bölgelerinde, bölgesel veya azınlık dillerinin desteklenmesi ve korunmasının, ulusal egemenlik ve toprak bütünlüğü çerçevesinde kültürel çeşitlilik ve demokrasi ilkelerine dayalı bir Avrupa inşa etmeye önemli katkı sağlayacağı ilkesinden hareket edilerek Diller şartı hazırlanmıştır.

Şartın konusu olan Azınlık dilleri; bir devlet’in toprakları içinde bu devlet’in geriye kalan nüfusundan sayıca daha az bir grup oluşturan vatandaşları tarafından geleneksel olarak kullanılan ve devlet’in resmi dil(ler)inden farklı olan, devletin resmi silinin dışında kalan diller olarak tarif edilmiştir.

Bölgesel veya azınlık dilleri şartı, ulusal egemenlik ilkelerine ve toprak bütünlüğü ilkelerine sadık kalan bir yaklaşım esas almaktadır. Şartın ikinci bölümünde resmi dille bölgesel ve azınlık diller arasındaki ilişkilerin rekabet ya da düşmanlık açısından değerlendirilmeyeceği bölgesel dillerin korunmasının, teşvik edilmesinin resmi dillere zarar vermeyeceği ifade edilmektedir. Aynı bölümde, kültürlerarası çok dilli yaklaşımın benimsenmesiyle, iki dil kategorisinin yerini alması sağlanmıştır. Aynı bölümde her devletin farklı bölgelerinde özel koşullar ve tarihi gelenekler olduğu, bu kültürel ve sosyal gerçeklerin hesaba katılması gerektiği de kabul edilmektedir.

---

<sup>165</sup> Anlaşma metni ve yorumu için bakınız, Soner Karagül, “ Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi**, (Ed) Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004, s.152-176.

Azınlık dilleri Şartının üçüncü bölümü (md.8–14) ise kamusal yaşamda bölgesel ve azınlık dillerinin kullanımının geliştirilmesi için alınacak önlemleri düzenlemektedir. Başka bir ifadeyle Şart, kamusal yaşamda bölgesel ve azınlık dillerinin kullanımını cesaretlendirmeyi ve kolaylaştırmayı düzenleyici bir dizi önlemleri içermektedir. Bu önlemler şu alanları kapsamaktadır: eğitim, adalet, idari otoriteler ve kamusal hizmetler, medya, kültürel faaliyetler ve hizmetler, ekonomik ve sosyal faaliyetler ve sınır ötesi değişimler. Diller Şartı ile bölgesel ve azınlık dillerinin sayılan bu alanlarda mümkün olabildiği kadar kullanılması sağlanmak istenmektedir.

Şartın son bölümünde ise taraf devletlerde Şart'ın uygulanışını değerlendiren bir kontrol mekanizması getirmekte ve gerektiğinde yasal, politik ve pratik düzeyde ilerlemeler için tavsiyelerde bulunmaktadır. Taraf devletler, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne üstlenmiş oldukları yükümlülüklerle ilgili almış oldukları önlemleri ve izledikleri politikayı açıklayan üç yıllık raporlar sunmak zorundadırlar. Bu raporlar yayınlanmaktadır ve ilgili devletlerden ve Avrupa Konseyi'nden temin edilebilmektedir. Şart'la, her taraf devletten birer kişi olmak üzere ilgili konularda yüksek derecede bilgiye sahip uzman kişilerin yer aldığı bir listeden Bakanlar Komitesi'nce seçilen bir Uzmanlar Komitesi oluşturulmuştur. Uzmanlar Komitesi, devletlerin raporlarını incelemekle yükümlüdür ve inceleme sırasında raporlar hakkında taraf devletler bünyesinde yasal olarak faaliyet yürüten kuruluşların ulaştırdığı bilgileri dikkate alabilir. Bakanlar Komitesi, Uzmanlar Komitesi'nden gelen raporu, yapılan tavsiyeleri de ekleyerek kamuoyuna açıklamaktadır. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Parlamenter Asamble'ye iki yılda bir Şart'ın uygulanmasına ilişkin detaylı bir rapor sunmak zorundadır. Bu Parlamento üyelerinin Şart'ın uygulanması hakkında bilgi edinmelerini sağlamaktadır, böylece uygun önlemler alma konusunda ulusal hükümetleri cesaretlendirmek için siyasal baskı olanağı sağlanmış olmaktadır.

## 6. Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımına İlişkin Sözleşme

Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımı Sözleşmesi<sup>166</sup> ile temel insan haklarına dayalı olarak, ekonomik ve sosyal gelişmeyi de göz önünde bulundurarak, yabancıların, vatandaşların yerel düzeydeki sahip olduğu haklara sahip olmalarını ve bu yolla yabancıların yerel topluluğa uyumunu sağlamaktır. Sözleşmenin önsözünde yabancıların; Yabancıların ulusal sınırlar içindeki ikametinin Avrupa topluluklarının daimi niteliklerinden birisi olduğunun bilincinde olarak; Genelde yabancıların yerel seviyedeki yurttaşlarının sahip olduğu vazifelerin aynısına sahip olduğunu dikkate alarak; Yabancıların yerel toplulukla bütünleşmesi; özellikle yerel toplum ilişkilerine katılımının olasılıklarını geliştirmek suretiyle, geliştirmeye ihtiyaç olduğunu kabul ederek ve yabancıların yerel toplum yaşamına aktif katılımlarının ve refahının artışına katkılarının farkında olmak suretiyle anlaşmanın hükümlerine varılmıştır.

Sözleşme de “yabancı uyruklu”, kavramı devletin vatandaşı olmayan ve onun sınırları içinde hukuksal açıdan bulunan kişileri ifade eder, şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımın temel amacı yerleşik vatandaşlık kavramının geliştirilmesidir. 21.yy Avrupa’sında ekonomik ve sosyal alanda meydana gelen değişimler ve insan haklarına dayalı demokratik gelişmeler, yerleşik vatandaşlık kavramının gelişmesine neden olmuştur. Bu durum demokrasi açısından korkulması gereken değil tam aksine, toplumsal uyum ve sürdürülebilir katılımcı demokrasinin temel unsurudur.

Sözleşmeye imza atan ülkeler A,B ve C kısımlarındaki; “İfade, toplantı ve birlik kurma özgürlükleri(A)”, “yabancı uyrukluları yerel düzeyde temsil eden istişari organlara katılım(B)”, “yerel seçimlerde oy kullanma hakkı(C)”nı tanıyan hükümleri uygulayacaklardır. Bununla birlikte, herhangi bir akit devlet onaylama, kabul, benimseme ve katılım araçlarını oluştururken ya B kısmının ya C kısmının ya da her ikisinin şartlarını uygulamayacağı hakkını saklı tuttıklarını bildirebilirler. Bir

---

<sup>166</sup>Anlaşma metni ve yorumu için bakınız, Hüseyin Gül, “ Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımına İlişkin Sözleşme”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** (Ed), Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004, s.107-123; Hüseyin Gül; Aydın İpek; “Avrupa Konseyi Felsefesinde Yabancılar”, **M. Ali Göktaş’a Armağan**, (Ed), Zerrin Toprak, Bilal Eryılmaz; Hüseyin Gül, Birleşik Yayın, İzmir-2006, s.155-170.

veya iki bölümü uygulayacağını deklare eden Sözleşmenin tarafları, sonraki her hangi bir zamanda, katılım, kabul, benimseme veya onaylama araçlarını oluşturduğu zamanda kabul etmemiş olduğu bölüm veya bölümlerin şartlarını uygulama konusunda hem fikir olduğunu Genel Sekretere bildirecektir.

## 7. Avrupa Kentsel Şartı

Kentli hakları alanında en önemli bölgesel bir belge olan Avrupa Kentsel Şartı<sup>167</sup>, (*European Urban Charter*) Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'nca 18 Mart 1992 tarihinde kabul ve ilan edilmiştir. Avrupa Kentsel Şartına Kentli hakları şartı da denilebilir. Bu şartın temel amacı; kentlilere insan onuruna yakışan yaşamın sağlanmasıdır. Kentli hakların özelliği, bu hakların diğer insan hakları gibi birinci ve ikinci kuşak haklarla dayanışma hakları içerisinde bulunan hakları da kapsamında bulundurması; uygulanabilirliği için ise işbirliği ve dayanışmayı gerektirmesidir. Tüm insan hakları için geçerli olan ve hakların varlığı, tanınması, korunup geliştirilmesindeki yaşamsal gereksinimler, demokratik değerlerin var olduğu ortam ve bunları kullanma yetisindeki duyarlı, bilinçli kentlilerin varlığı ile bunların güvencesi normlar bütünüdür. Bunların tanınmadığı ya da gerçekleştirilemediği toplumlarda genelde insan hakları özelde ise kentli hakları, büyük ölçüde, soyut ilke ve düzenlemeler biçiminde kalacaktır.

Yerel düzeyde iyi bir kent yönetimi için gerekli bir dizi ilkeyi tek bir metinde bir araya getiren şartın amacı: Yerel yönetimler<sup>168</sup> için kent yönetimi el kitabı oluşturmak; Gelecekteki olası Kentli Hakları Kongresi için temel ilkeleri oluşturmak; Şartın ilkelerini yerine getiren kentler için verilecek uluslararası ödüllere temel oluşturmak; Fiziksel çevre ve yasalarıyla ilgili yaptırımlar için Avrupa Konseyi'nin bu konulara ilişkin katılımına bir vize oluşturmak aynı zamanda Avrupa Konseyi'nin ve özellikle Daimi Konferansın kent sorunlarına ilişkin tüm çalışma sonuçlarının bir çözümlemesini yapmaktadır. Felsefesi açısından şart, Avrupa Konseyi'nin temel hak ve özgürlüklerin korunması çağrılarına paralel olarak yerel yönetimler, kentsel gelişmenin niteliksel özellikleri ve yaşam kalitesiyle doğrudan ilgilidir. Şart, Avrupa'da hemen her ülkeye uygulanabilecek yol gösterici evrensel ilkeleri

<sup>167</sup> Anlaşma metni ve yorumu için bakınız, Hamit Palabıyık, “ Avrupa Kentsel Şartı”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** (Ed): Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004, s.197–153.

<sup>168</sup> Avrupa Kentsel Şartı, Hükümetlerin değil, yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır.

tanımlamaktadır. Şart'ın önemle benimsediği temel iki ilke ise işbirliği ve dayanışmadır.

Avrupa Kentsel Şartına göre Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kentliler güvenlik, kirletilmemiş sağlıklı çevre, istihdam, konut, dolaşım, sağlık, spor ve dinlence, kültür, kültürler arası dayanışma, kaliteli mimari ve fiziksel çevre, katılım, ekonomik kalkınma, sürdürülebilir kalkınma, doğal kaynaklar ve zenginlikler, kişisel bütünlük, yönetimler arası işbirliği, eşitlik başlıklarıyla sıralanan haklara sahiptir. Sözü geçen hakların gerçekleşmesi, kentlilerin dayanışmacı ve sorumlu hemşeriliğe ait yükümlülüklerini yerine getirmesine bağlıdır. Yurttaş bağlılığı duygusu olmadan yaşanabilir yerleşimlerin gerçekleştirilmesi olanağı bu anlamda bulunmamaktadır.

Avrupa Kentsel Şartı, 20 maddelik bir deklarasyon ve 13 maddelik şart ilkelerinden oluşmaktadır.

Aşağıda belirtilen hakların gerçekleşmesi bireylerin, dayanışma ve sorumlu hemşeriliğe ilişkin eşit yükümlülükleri kabul etmesine bağlıdır. Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kentliler şu haklara sahiptir:

1. *Güvenlik:* Olabildiğince suç, şiddet ve yasa dışı olaylardan arındırılmış güvenli bir kent,
2. *Kirletilmemiş sağlıklı çevre:* Hava, gürültü, su ve toprak kirliliği olmayan, doğası ve doğal kaynakları korunan bir çevre,
3. *İstihdam:* Yeterli istihdam olanaklarının yaratılarak, ekonomik kalkınmadan pay alabilme şansının ve kişisel ekonomik özgürlüklerin sağlanması,
4. *Konut:* Gizlilik ve dokunulmazlığının garanti edildiği, sağlıklı, satın alınabilir, yeterli konut stokunun sağlanması,
5. *Dolaşım:* Toplu ulaşım, özel arabalar, yayalar ve bisikletliler gibi tüm yol kullanıcıları arasında, birbirinin hareket kabiliyetini ve dolaşım özgürlüğünü kısıtlamayan uyumlu düzenin sağlanması,
6. *Sağlık:* Beden ve ruh sağlığının korunmasına yardımcı çevrenin ve koşulların sağlanması,

7. *Spor ve Dinlenme*: Yaş, yetenek ve gelir durumu ne olursa olsun her birey için spor ve boş vakitlerini değerlendirebileceği olanakların sağlanması,
8. *Kültür*: değişik kültürel ve yaratıcı faaliyetlere erişim ve katılım,
9. *Kültürler arası Kaynaşma*: Geçmişten günümüze farklı kültürel ve etnik yapıları barındıran toplulukların barış içinde yaşamalarının sağlanması,
10. *Kaliteli Mimari ve Fiziksel Çevre*: Tarihi yapı mirasının duyarlı biçimde restorasyonu ve nitelikli çağdaş mimarinin uygulanmasıyla uyumlu ve güzel fiziksel mekânların yaratılması,
11. *İşlevlerin Uyumu*: Yaşama, çalışma, seyahat işlevleri ve sosyal aktivitelerin olabildiğince birbiriyle ilintili olmasının sağlanması,
12. *Katılım*: Çoğulcu demokrasilerde; kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması,
13. *Ekonomik Kalkınma*: Yerel yönetimlerin doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik kalkınmaya katkı konusunda sorumluluk sahibi olması,
14. *Sürdürülebilir Kalkınma*: Yerel yönetimlerce ekonomik kalkınma ile çevre korunması ilkeleri arasında uzlaşmanın sağlanması,
15. *Mal ve Hizmetler*: Erişilebilir, kapsamlı, kaliteli mal ve hizmet sunumunun yerel yönetimler, özel sektör ya da her ikisinin ortaklığıyla sağlanması,
16. *Doğal Zenginlikler ve Kaynaklar*: Yerel doğal kaynak ve değerlerin; yerel yönetimlerce, akılcı, dikkatli, verimli ve adil biçimde yaşayanların yararı gözetilerek korunması ve yönetimi,
17. *Kişisel Bütünlük*: Bireyin sosyal, kültürel, ahlaki ve ruhsal gelişimine, kişisel refahına yönelik kentsel koşulların oluşturulması,
18. *Belediyeler arası İşbirliği*: Kişilerin kentle ya da uluslararası ilişkilerine doğrudan katılma konusunda özgür olmaları ve özendirilmeleri,
19. *Finansal Yapı ve Mekanizmalar*: Bu deklarasyonda tanımlanan hakların sağlanması için gerekli mali kaynakları bulma konusunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması,

20. *Eşitlik:* Yerel yönetimlerin; tüm bu hakları bütün bireylere cinsiyet, yaş, köken, inanç, sosyal, ekonomik ve politik ayırım gözetmeden, fiziksel veya zihinsel özürlerine bakılmadan; eşit olarak sunulmasını sağlamakta yükümlü olmasıdır.

### **Avrupa Kentsel Şartı İlkeleri**

#### *1. Ulaşım ve Dolaşım:*

*İlkeler:* *i.* Özellikle özel araçlarla, seyahat hacminin azaltılması gerekliliği; *ii.* Dolaşım, yaşanabilir bir kent oluşturmaya yönelik biçimde düzenlenmeli ve çeşitli ulaşım alternatiflerine izin vermeli; *iii.* Sokağın sosyal arena olarak algılanması; *iv.* Sürekli eğitim ve öğretimin gerekliliği.

#### *2. Kentlerde Çevre ve Doğa:*

*İlkeler:* *i.* Yerel yönetimlerin doğal ve enerji kaynaklarını uygun ve akılcı biçimde yönetme ve idareli kullanma sorumluluğu; *ii.* Yerel yönetimlerin kirliliğe karşı politikalar uygulaması; *iii.* Yerel yönetimlerin doğayı ve yeşil alanları koruma yükümlülüğü; *iv.* Doğayı korumanın toplumsal bilinç ve bağlılığı geliştiren faktör olması.

#### *3. Kentlerin Fiziki Yapıları:*

*İlkeler:* *i.* Kent merkezlerinin Avrupa'nın kültür ve tarihi mirasının önemli sembolleri olarak koruma altına alınması; *ii.* Kentlerde açık alanların oluşturulması ve yönetiminin kentsel gelişmenin vazgeçilmez parçası olması; *iii.* Mimari yaratıcılık ve imarın kentsel görünümün kalitesindeki önemli rolü; *iv.* Tüm insanların sağlıklı, yerleşik, güzel ve özendirici çevrede yaşama hakkı; *v.* Kentin canlılığının, dengeli meskun alanlar ve konut dokusunun korunmasıyla sağlanması

#### *4. Tarihi Kentsel Yapı Mirası:*

*İlkeler:* *i.* Kentsel korumaya hassas yasal çerçevenin gerekliliği; *ii.* Kentsel mirasın korunması için bilgilendirmenin gerekliliği; *iii.* Yeni ve yeterli finans mekanizmaları ile ortaklıkların gerekliliği; *iv.* Eski el sanatları ve yapı tekniklerinin yaşatılması ve canlandırılması gereği; *v.* Tarihi kentsel dokunun planlamaya temel veri biçiminde katılarak çağdaş yaşamla bütünleştirilmesi; *vi.* Ekonomik kalkınmanın kentsel mirasın korunmasıyla canlandırılması.

#### 5. Konut:

*İlkeler:* i. Özel yaşamın gizliliği; ii. Her insan ve ailenin güvenli, sağlam bir konut edinme hakkı; iii. Yerel yönetimlerin konutta seçenek, çeşitlilik ve ulaşılabilirliği artırması; iv. Sosyal ve ekonomik olanakları kısıtlı kişi ve ailelerin haklarının yalnızca piyasa mekanizması koşullarına terk edilmemesi; v. Yerel yönetimler tarafından ev sahibi olabilme ve kullanım süresi güvencesinin sağlanması; vi. Eskimiş konut dokusunun yenilenmesinin bedelinin burada oturan sosyoekonomik seviyesi düşük gruplara yüklenmemesi.

#### 6. Kent Güvenliğinin Sağlanması ve Suçların Önlenmesi:

*İlkeler:* i. Güvenlik ve suç önleme politikasının alınacak önlemlerle yasal yaptırımlara ve ortak desteğe dayandırılması; ii. Yerel güvenlik politikasının güncellenmiş kapsamlı istatistiksel bilgi, veri ve bilgilere dayandırılması; iii. Suçun önlenmesinin toplumun tüm üyelerini ilgilendirmesi; iv. Etkili kent güvenliği politikası için emniyet güçleri ve yerel halkın yardımlaşması; v. Uyuşturucu karşıtı yerel politikanın oluşturulması ve uygulanması; vi. Suçların tekrarını önleyici programlar ve hapis cezaları yerine alternatif çözümler üretilmesi; vii. Yerel güvenlik politikasının temel unsuru olarak mağdurların kollanması; viii. Suçların önlenmesine öncelik verilmesi ve buna bağlı mali kaynakların yaratılması.

#### 7. Kentlerdeki Engelliler ve Sosyoekonomik Bakımdan Dezavantajlılar:

*İlkeler:* i. Kentlerin herkesin her mekana erişebilirliğini sağlayabilecek şekilde tasarlanması; ii. Engelliler ve dezavantajlılara ilişkin politikaların hedef gruplar için aşırı himayeci değil toplumla bütünleştirici olması; iii. Bunları temsil eden derneklerin kendi aralarındaki işbirliği ve dayanışması; iv. Konut ve işyerlerinin engelli ve dezavantajlılara uyarlanabilir biçimde tasarlanması; v. Seyahat, iletişim ve kamu ulaşımının tüm insanlar için erişilebilir olması.

#### 8. Kentsel Alanlarda Spor ve Boş Zamanları Değerlendirme:

*İlkeler:* i. Tüm kent sakinlerinin eğlence, dinlenme ve spor faaliyetlerinde yer alma hakkı; ii. Spor alanlarının sağlıklı ve güvenli biçimde tasarlanması; iii. Her kent sakininin kişisel potansiyelleri doğrultusunda istediği sporu yapma hakkı.

### *9. Yerleşimlerde Kültür:*

*İlkeler:* *i.* Tüm kent sakinlerinin kültürel faaliyetlerden faydalanma hakkı; *ii.* Yerleşimlerin kültürel oluşumunun ekonomik ve sosyal gelişmeye katkısı; *iii.* Güçlü bir bağ olarak farklı milliyet, bölge ve ülke halkları arasındaki kültürel ilişkiler; *iv.* Kültürel gelişim ve gerçek demokrasi için yerel yönetimler, toplum birimleri, gönüllü kuruluşlar ve özel sektörün artan dayanışma gereksinimi; *v.* Kültürel çoğulculuğun yenilikleri ve yenilikçi denemeleri öngörmesi; *vi.* Yerel yönetimlerce dengeli biçimde tesis edilmiş kültür turizminin toplum üzerindeki olumlu etkisi.

### *10. Yerleşimlerde Kültürler Arası Kaynaşma:*

*İlkeler:* *i.* Kent politikalarının temel unsuru olarak ayrımcılık karşıtlığı; *ii.* Göçmenlerin yerel politik yaşama etkin katılımının sağlanması; *iii.* Kültür ve eğitim politikalarının ayrımcı olmaması; *iv.* Yerel yönetimlerin iş olanaklarından eşit faydalanmayı sağlaması; *v.* Toplulukların sosyal ve fiziki çevresiyle bütünleşmesi anlamında kültürler arası kaynaşma sağlanması.

### *11. Kentlerde Sağlık:*

*İlkeler:* *i.* Kentsel çevrenin tüm kentlilere iyi sağlık koşullarını sağlaması; *ii.* İyi sağlık koşullarının temini için temel ihtiyaç maddelerinin güvenilir ve sağlıklı biçimde sunumu; *iii.* Yerel yönetimlerin toplum tabanlı sağlık girişimlerini ve katılımları özendirilmesi; *iv.* Kent sağlığı uluslararası önem de taşıdığından yerel girişimlerin uluslararası programlarla ortak yürütülmesinin öngörülmesi.

### *12. Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması:*

*İlkeler:* *i.* Yerel politik yaşama halkın katılımını temin için halkın temsilcilerini özgür ve demokratik olarak seçebilme hakkı; *ii.* Yerel politik yaşamda etkin katılım için halkın yerel, politik ve idari yapılarda belirleyici olması gereği; *iii.* Toplum geleceğini etkileyecek her tür önemli projede halka danışma gereği; *iv.* Kent yönetimi ve planlamasının kentin özgül niteliklerine ilişkin yeterli bilgiye dayandırılması; *v.* Yerel politik kararların uzmanlardan oluşacak ekiplerce gerçekleştirilecek kentsel ve bölgesel planlara dayandırılması; *vi.* Karar verme süreci sonucunda ortaya çıkan politik tercihlerin anlaşılabilirliği ve hayatiyeti; *vii.* Gençlerin toplum yaşamına katılımının yerel yönetimlerce sağlanması

### 13. Kentlerde Ekonomik Kalkınma:

*İlkeler:* *i.* Yerel yönetimlerin yerel ekonomik kalkınmayı temini; *ii.* Sosyal ve ekonomik kalkınmanın ayrılmaz bütünlüğü; *iii.* Bölge ve yakın çevresinin sosyal ve ekonomik bir parçası olarak kent; *iv.* Üretim ve gelişimi özendirecek yeterli altyapının varlığıyla sağlanacak ekonomik büyüme ve kalkınma; *v.* Kent ekonomisinin büyümesi ve kalkınması için önemli bileşken olan kamu-özel sektör işbirliğinin gerçekleştirilmesi.

Çağımızda kentler, kentlilerin temel haklarını diğer deyimle kentli haklarının belli çerçevede gerçekleştiği, temel ihtiyaçlarının belli organizasyonla karşılandığı kısaca mal ve hizmetlerin etkin dağıtımının yapılmasının amaçlandığı kamusal alanlardır. Kentler, genişleyen ölçekleri, artan nüfuslarıyla gün geçtikçe karmaşıklaşan sorunlarla yüz yüze kalmaktadır. Bir anlamıyla yaşanabilir kentler, yeterli süreçte belli düzeyde sosyoekonomik zenginlik ve uyumu yakalamış, kültürel çeşitliliği olan, kentlilerin temel altyapı, sağlık, esenlik, dinlenme, kendini yenileme, kültür, kendini geliştirme vb. hizmetlerin sunulduğu planlı, güvenli, rahat aynı zamanda bu yararları ortadan kaldıracak risklerin yok edildiği ya da azaltıldığı ortak yaşama alanlarıdır. Bunların güvencesi ise demokratik ve etkin kent yönetimlerinin duyarlı, özgür, bilinçli ve katılımcı kentlilere dayanmasıdır. Yoksa kentler, düzensiz kentleşme-kentlileşememe biçimiyle trafiği keşmekeş, sağanak yağışlarda yolları sel yatağı, parkları kimsesizler ve sokak çocuklarına barınak, caddeleri suç arenası, çöplükleri patlamaya hazır birer bomba, merkezleri beton yığını, estetik özürlü, kültürü yozlaşan, gittikçe kimliksizleşen, işsizlik ve yoksulluğun çeşitli etkilerinin hissedildiği, sağlık, kültür, eğitim, dinlenme vb. hizmetlerin karşılanamadığı, ekonomik ve siyasal çıkarlar uğruna yağmalanan sonrasında ise denetlenemeyen bir çevrede yüksek oranda nüfus artışıyla sonuçlanan göç hareketinin yaşandığı mekânlar olmaktadır.

Bu kapsamda konunun kent, kentli, kentli hakkı ile diğer fiziksel, sosyoekonomik ve hukuki çerçevede ele alınması gerekliliktir. Kentte oturmak kadar onun sahibi olmak anlamında kentlilik bilincinin hemşehri-kent yönetimi arasında oluşturulacak ve her düzeyde eğitim ile de desteklenecek bilgilenme, anlayış, dayanışma ve duyarlılığın gelişmesine olanak sağlayacak mekanizmalar

kurumsallaştırılmalıdır. Genç nüfus bu kapsamda, geleceğin yaşanabilir kentlerini inşaada ayrı sorumluluk taşımaktadır. Hemşeri hukuku, kentli hakları kapsamında yurttaşların hakları ve borçlarını en geniş anlamıyla katılma, sorgulama, denetleme haklarıyla birlikte ödev ve sorumluluklarını da kapsar biçimde somut özelliklerle belirlenmelidir. Unutulmamalıdır ki, hakkın iddiası beraberinde sorumlulukların yerine getirilmiş olmasını gerektirir. Bununla koşut olarak, kenti ve kentlileri doğrudan ya da dolaylı olumsuz etkileyen hukuka aykırı eylemlerin de “kente karşı suç” kapsamında düzenlenmesi gerekmektedir.

### **8. Gözden Geçirilmiş Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı**

Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı'nın<sup>169</sup> gözden geçirilmesi çalışmalarının temeli, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı tarafından Lozan'da (Haziran 1988) ve Llangollen'de (Eylül 1991) organize edilen birinci ve ikinci gençlik siyasaları konferanslarına dayanmaktadır. Ardından, Mart 1992'de, Daimi Konferans tarafından Şartın kabulüne ilişkin 237 No'lu ilke karar ve Madde 22 kabul edilmiştir.

Daha demokratik, daha kapsamlı ve daha zengin bir toplum yaratmak isteniyor ise yerel ve bölgesel düzeydeki kararlara ve eylemlere, gençlerin aktif olarak katılımı temel bir gerekliliktir. Bir toplumda, oy verme ve seçimlere katılma önemli unsurlarsa da, demokratik yaşama katılmak çok daha fazla bir değer ifade etmektedir. Katılım ve aktif kenttaşlık; katılmaya, kararları etkilemeye ve daha iyi bir toplum kurmaya katkı sağlamak amaçlı eylem ve faaliyetlere destek vermek için gerekli olan hak, araç, hareket alanı ve fırsatlara sahip olmayı gerektirir.

Yerel ve bölgesel yönetimler, genç bireylere daha yakın yönetimler olarak, gençliğin katılımını geliştirmek konusunda çok önemli bir role sahiptir. Yerel ve bölgesel yönetimler, bunu gerçekleştirmek için, gençlerin demokrasiyi ve yurttaşlığı sadece duymalarını ve öğrenmelerini değil, bunları uygulayabilmelerine yönelik fırsatlara sahip olmalarını garanti altına alabilir. Bununla birlikte, gençliğin katılımı,

---

<sup>169</sup>Anlaşma metni ve yorumu için bakınız, Gökhan Tenikler, “Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** (Ed): Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004, s.254-271.

gelecek için demokrasinin kurulması ve aktif kenttaşlığın geliştirilmesi için tek faktör değildir. Eğer katılım; gençler için, yalnızca yaşamın daha sonraki aşamalarında değil, genç oldukları zaman içerisinde de kararları etkileyebildikleri ve şekillendirebildikleri noktasında bir anlam ifade ediyorsa, hayati bir öneme sahiptir.

Yerel ve bölgesel yönetimler, gençliğin katılımını destekledikleri ve gelişmesine katkıda buldukları zaman, gençlerin sosyal bütünleşmesine de katkıda bulunurlar; gençliğin, sadece genç olmalarından kaynaklanan baskı ve zorluklarla değil, aynı zamanda bireyciliğin ve anonimliğin hakim olduğu modern bir toplumun zorluklarıyla da başa çıkmalarında onlara yardımcı olurlar. Ancak, yerel ve bölgesel düzeyde gençliğin katılımının başarılı, sürekli ve anlamlı olabilmesi için, politik ve idari sistemlerin geliştirilmesi veya yeniden yapılandırılmasından daha fazlası gerekmektedir. Gençliğin katılımının geliştirilmesine yönelik olarak planlanan herhangi bir politika veya eylemin biçimlendirilmesinin bir yönü kültürel çevre olurken, diğer bir husus da gençlerin hedeflerinin, içinde bulunduğu koşulların ve değişen ihtiyaçlarının da dikkate alınmasıdır. Aslında bu stratejiye zevkli ve eğlenceli bazı unsurlar da dahil edilmelidir.

Şartta yer alan temel ilkeler şöyle sıralanmaktadır.

1. Gençlerin yerel ve bölgesel yaşama katılmaları, Bakanlar Komitesi'nin, vatandaşların yerel kamusal yaşama katılımına ilişkin 19 No'lu Tavsiye Kararı (2001)'nda da yer alan, vatandaşların kamusal yaşama katılımı küresel politikasının bir parçası olarak ele alınmalıdır.

2. Yerel ve bölgesel yönetimler, tüm sektörel politikalarda gençliğin görüşlerinin dikkate alınmasına inanmıştır. Bu nedenle ki, yerel ve bölgesel yönetimler bu şartta yer alan hükümlere uymayı, gençler ve temsilcileriyle işbirliği ve danışmaya dayanan çeşitli katılım biçimlerini uygulamayı taahhüt ederler.

3. Bu şartta savunulan çeşitli katılım biçimleri ve ilkeleri, ayırım gözetilmeksizin tüm gençlere uygulanır. Bunu başarabilmek için, etnik, ulusal, sosyal, cinsel, kültürel, dinsel ve dilsel azınlıklardan ve toplumun dezavantajlı sektörlerinden gençlerin yerel ve bölgesel yaşama katılımlarının teşvik edilmesine özen gösterilmelidir.

Şartın birinci bölümünde yerel yönetimlerin; Sektörel Siyasetleri sıralanmıştır; Spor, Boş Zaman ve Birlikte Yaşam Siyaseti, Gençlik İstihdamını Teşvik ve İşsizlikle Mücadele Siyaseti, Kentsel Çevre ve Yerleşim, Konut ve Ulaştırma Siyasetleri, Gençliğin Katılımını Geliştirmeye Yönelik Eğitim ve Yetiştirme Siyaseti, Dolaşım ve Değişim Siyaseti, Sağlık Siyaseti, Cinsel Eşitlik Siyaseti, Kırsal Bölgelere Yönelik Özel Bir Siyaset, Kültüre Erişim Siyaseti, Sürdürülebilir Kalkınma ve Çevre İçin Bir Siyaset, Şiddet ve Suçla Mücadeleye Yönelik Bir Siyaset, Ayrımcılık Karşıtı Bir Siyaset, Cinsellik Siyaseti, Haklara ve Yasalara Erişim Siyaseti

Şartın ikinci bölümünde gençliğin yerel yaşama aktif katılımını sağlayacak araçlarla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Gençliğin gerçek katılımını sağlayabilmek için belli başlı araçlar genç insanların kullanımına sunulmalıdır. Bu araçlar, gençlere yönelik katılım eğitimleri geliştirilmesini, bilgilendirilmelerini, haberleşme araçları sağlanmasını, projelerinin desteklenmesini, toplumsal hedeflere olan adanmışlık derecelerinin ve gönüllü çalışmalarının takdir edilmesini kapsamaktadır. Katılım, ancak, siyasi partilerde, sendikalarda ve derneklerde gençlerin rollerinin kabul edildiği ve hepsinden öte, gençlerin kendileri tarafından kurulan derneklerin geliştirilmesine yönelik bir çabanın gösterildiği yerlerde tam bir anlam ifade edecektir.

Birinci bölümde bahsi geçen sektörel siyasetlerin uygulanabilmesi için, yerel ve bölgesel yönetimler, gençlerin kendilerini etkileyen kararlar ve tartışmalara katılımına imkan veren uygun yapılar ve düzenlemelerin oluşturulmasını üstlenmelidir.

Bu yapılar, bir köy, bir kasaba, bir mahalle hatta bir bölge gibi, kuruldukları düzeye göre değişik biçimler alacaklardır. Bu yapılar, gençler ile yerel ve bölgesel yönetimler arasında gerçek diyalog ve ortaklık için gerekli koşulları yaratmalı; kendilerini etkileyen politikalarda tam bir aktör olmalarına yönelik olarak gençlere ve temsilcilerine olanak sağlamalıdır.

Gençlik Konseyleri, Gençlik Meclisleri, Gençlik Forumları gençliğin katılımı için gerekli olan bu yapıların desteklenmesi ve bu gibi yapılar, genel olarak temsile dayalı ve daimi olmalı, gençlere yönelik bütün konularla ilgilenmelidir. Ayrıca belirli

bir konuya ve amaca yönelik bir kurum da düşünülebilir. Zaman zaman da farklı biçimlerin birleştirilmesi uygun olabilir.

## **D.AVRUPA KONSEYİ'NİN BÖLGE POLİTİKASI VE BÖLGESEL ÖZERKLİK ŞARTI TASLAĞI**

### **1. Sürecin Başlatılması**

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ilk toplantısının 8 No'lu kararı ile Bölgeler ve Yerel Yönetimler Odası'nın işbirliğinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na paralel bir Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı hazırlanmasının gerekliliği üzerinde durulmuş ve Cenova Deklarasyonu'nun 23. paragrafından kaynaklanan zorunluluk nedeniyle de Parlamenterler Meclisi'nin işbirliğiyle Şartın hazırlık çalışmaları başlatılmıştır. Bu hazırlık çalışmaları sonrasında 1996 yılında yapılan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi toplantılarında Avrupa'daki bütün bölgelerin görüşü de alınarak "Taslak Şartın" ilk şekli hazırlanmıştır. Daha sonra özellikle Brüksel Özgür Üniversitesi Kamu Hukuku Bölümü Öğretim Üyelerinin başkanlığında oluşturulan yeni çalışma grubu, birçok uzmanın görüşünü de dikkate alarak, 17-18 Nisan 1997'de Paris'te bir araya gelmiş ve Taslak Şarta son şeklini vererek Kongreye sunmuştur<sup>170</sup>.

Bölgeselleşme ve bölgeselleşmenin yerel özerklik konusunda yaratacağı sonuçlar üzerine hazırlanan yönlendirme komitesi raporda, "bölge" kavramının kapsamı tanımlanmış ve bölgeselleşmeyle birlikte ortaya çıkabilecek sorunların altı çizilmiştir. Bölgeselleşmenin birçok ülkede halkının ve politikacıların ilgilendikleri konu olduğunu belirterek, bölgelerin; sürdürülebilir ekonomik kalkınma, halkın yaşam kalitesi, demokrasinin güçlendirilmesi konusunda oynayabilecekleri önemli roller vurgulanmıştır. Yönlendirme komitesi raporunun sonucunda; bölgeselleşme ile raporlar ve üye ülkelerin deneyimleri ışığında, bölgesel özerklik konusunda yasal bir netin hazırlamanın mümkün olduğu görüşü benimsenmiştir. Bakan temsilcileri 623. toplantısında yönlendirme komitesi, kongre ve parlamenterler meclisi'nin kararlarını göz önünde bulundurmak, bölgesel özerklik yönetim alanında üzerinde yeterince geniş bir uzlaşmanın sağlanabileceğini mümkün ve kabul edilebilir bir yasal metnin

---

<sup>170</sup> Abdullah Taştekin, "Avrupa Bölgesel (Yönetimler) Özerklik şartı Taslağı" Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi (Ed): Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004, s.32-53

unsurlarını belirtilmesi konusunda görevlendirilmiştir. Bu görev doğrultusunda yönlendirme komitesi 21, 22 ve 23 toplantılarında konuyu bütün yönleriyle incelemiştir. Toplantılar esnasında üye ülkeler temsilcilerinin ve çeşitli kuruluşlardan toplantılara gözlemci olarak katılan delegelerinin dile getirdiği görüşleri iradeleşmesi, şeklen bölgesel şartının içeriğinin anlaşılması açısından faydalı olabilir.

## **2. Yönlendirme Komitesinin Toplantılarında Öne Sürülen Görüşler<sup>171</sup>**

Toplantının başında söz alan Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi çevre ve yerel yönetimler müdürü Mr. Albanese ‘ye göre, Avrupa’da alt-devlet (sub-state) düzeyinde demokrasinin yasal çerçevesi henüz tamamlanmamıştır. Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını kabul etmiştir. Ancak henüz bölgesel alanda özerklik şartına eşdeğer bir yasal araç yoktur. Bilindiği gibi, Kongre Bakanlar Komitesine bir taslak metin iletmış ve bakanlar komitesince yönlendirme komitesinden bu konuyu incelemesini istemiştir. Bu inceleme talebi doğrultusunda yönlendirme komitesi “ortak paydalarda” buluşmayı amaçlayan bağlayıcı bir yasal metin hazırlayacaktır. Bu metin bir yandan genel kabul gören maddeler içerirken diğer yandan Avrupa ülkelerinin farklı koşullarını göz önüne almalı ve değişimi hedefleyen bir perspektiften konuya yaklaşmalıdır. Hazırlanması düşünülen şart birçok alternatif model içermeli ve üye ülkelere oluşturmak istedikleri bölge modeli hakkında kendi yapılarını belirleme olağanı verilmelidir. Bu yaklaşım ülkedeki farklılıkları korurken, onlara ortak bir çerçeve oluşturma ve zamanla kendi yapılarını aşma fırsatı tanıyabilir. Öte yanda, ülkeler, Avrupa birliğinin bölgesel politikaların uygulayabilmenin etkin bir amacı olarak oluşturabilecektir. Hazırlanacak bir bölgesel özerklik, ülkelerde zamanla meydana gelebilecek değişikliklere bağlı olarak önem kazanabilecektir.

Mr. Albanese, bölgesel özerlikle ilgili yasal bir metin hazırlanırken üç önemli noktanın göz önünde bulundurulması gereğinin belirtmiştir: “hizmette yerellik” (subsidiarite) demokratik devletin oluşturmanın temel ilkesidir. ve Konsey üyesi ülkelerin bu prensibi nasıl uygulayacağı bilmesi gerekmektedir. Bakanlar komitesi, yasal belgenin içereceği konularda mutabakat sağlanması gerektiği söylemiş, ancak

---

<sup>171</sup> Concil of Europe, **Preparation of a legal Instrument on Regional Self-Government**, CDLR(99) 2, Strasbourg, 1999.

çözümlerde mutabakat gerektiğini belirtmemiştir. Fakat herhangi yasal bir belgenin ana unsurlarından “ortak paydalara” varmak mümkündür.

Ülkelere bölgeler ihdas etmeleri konusunda bir yönlendirme eğilimi yoktur. Ancak, ülkeler böyle bir karar alırlarsa, ne yapmaları gerektiği konusunda bir “yol gösterme” ihtiyacı mevcuttur.

Kongre temsilcisi, Mr.Cuatracasas, kongre'nin hazırladığı metnin bu alandaki tüm farklılıkları göz önüne aldığı, farklı koşullara uyabilecek yeterli esneklikte bir metin olduğunu belirtmiştir Kongre taslağının 3. maddesindeki bölgesel özerklik tanımının, Avrupa Konseyince kabul edilen tanımla aynı olduğunu ve federal sistemler (Almanya veya Avusturya'daki “lander”, İsviçre kantonları Belçika'nın bölgeleri ) yasama yetkisi olan politik bölgeler ( İspanyanın otonom bölgeleri, İtalya'daki bölgeler) ve “idari bölgeler (Fransa'daki bölgeler) gibi bölgesel özerkliğin çeşitli biçimlere el verdiğini ileri sürmüştür.

Temsilciye göre Kongre dokümanı çeşitli modeller arasında tercih yapmaya ve çekinceler koyma imkânıyla ülkelere kabul edilebilir maddeleri taahhüt etme olanağı vermektedir. Taslak, bölgesel özerkliğin ortak tabanı oluşturacak temel maddeler içermektedir. Yönlendirme komitesi ise bölgeselleşmeye ilişkin raporda bölgelerin rolünü tanımlamıştır. Bu roller yalnızca politika ve tarih değil aynı zamanda ekonomik aktörlere de bağımlıdır. Bunların ışığında, bölgesel yönetim oluşturmak ya da oluşturmamak- oluşturabilecek bölgesel yönetimin biçimi-devletlerin kendi kararlarına bağlıdır. Zira her ülkenin bölgeselleşme sürecinin içine girmesine ve aynı yaklaşımı benimsemesine gerek yoktur. Bu süreç, ülkenin ölçeğine, “subsidiarite” ilkesi çerçevesinde yetki ve sorumlulukların verimli ve ekonomik olarak paylaşabildiği koşullara göre şekillenir. Kısaca Avrupa Bölgesel özerklik şartı, kongre tarafından önerildiği biçimiyle; birçok Avrupa ülkesinde uygulanması düşünülen ya da henüz uygulanmaya başlamış bölgeselleşme sürecinin temelini oluşturabilecek, ortak çerçeveyi tanımlayan farklılıklarla saygı gösteren ve ülkelerin kendi yaptırımların göz önüne alıp manevra imkânı tanıyabilen esnek bir dokümandır.

Türk delegesi, Avrupa ülkelerinin birçoğunun bölge yönetimlerine sahip olmadığı, dolayısıyla tüm ülkeler böyle bir yasal aracın gerekli olup olmadığı

konusunda zaaf lar iç erdiğ ini ileri sürmüştür. Dahası, “bölge kavramının tanımlamanın güç olduğunu herkesin üzerinde anlaşabileceği bir tanım yapabildiği takdirde bölgesel özerklik üzerine bir metinde uzlaşuya varmanın daha kolay olabileceğini söylemiştir. Delege bölgeselleşmeyle ve bölgeleri kurumsallaştırabilmek için uygulanacak çözüm ve politikalarla ilgili genel bir tartışma açılması gerektiğini de eklemiştir.

Avrupa bölgeler birliği (AER) temsilcisi söz olarak, “bölgeselleşme” (idari yönetsel bir sürece ve bir idari yönetim tekniğine tekabül eden bir terim), “bölgecilik” ( bölgesel düzeyde self determinasyon isteğinin yansıtan bir terim) ve “bölgesel özerklik” ( bölge yönetimlerinin kendi ulusal yasaları içindeki statü ve kurumsal konumlarına tekabül eden bir terim) kavramlarının karıştırıldığını belirtilerek, bunların farklı anlamları taşıdığına dikkat çekmiştir. Temsilci Avrupa konseyi ve Avrupa Topluluğunun da içinde olduğu ve 20 yıl önce başlayan sürecin ana aşmalarını anlatmıştır. Temsilciye göre kongre şart taslağının bugünkü haline şu aşamalarından geçerek ulaşılmıştır.

—Bordeaux Deklarasyonu (30 Ocak 1978)

—Bölgesel Topluluk Politikaları ve Bölgelerin Rolü kararı (Avrupa Parlamentosuca 18 Kasım 1988 kabul edildi).

—Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Topluluğu Bölgesel ve Yerel Yönetimlerin Avrupa Bölgeleriyle ilgili şartı (2. konferans kararı, 29 Kasım 1991).

—Kongre’nin Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı ( 5 Haziran 1997).

—Avrupa Bölgeler birliğinin Avrupa’da bölgeselleşme Deklarasyonu (4 Aralık 1997)

İngiliz Delegesi; kendi hükümetlerin de bölgeselleşme sürecine önem verdiğini İngiltere’de yaşanan değişmelere dikkat çekmiştir. Hükümetin bölgeselleşme politikalarına sıcak baktığından ve devletin böyle bir eylem konusunda halkın talebine uygun bir çözüm bulması yükümlülüğünden bahsetmiş, ancak delegasyon olarak Avrupa bölgesel özeklik şartının hazırlanması karşı olduklarını söylemiştir. İngiliz delegeye göre, değişik ülkelerdeki farklı koşullar ve bölgeselleşme konusunda yapılacak bir reformun kaçınılmaz politik yönü nedeniyle

bu anlamda atılacak ilk adımın ulusal düzenlemelere bırakılması ve bölgelerin halkın talebin ve rızası olmadan oluşturulması gerekmektedir. Yönlendirme komitesi dokümanının amacı ülkeler bölge birimleri kurulmaları konusunda baskı yapmak olamamalıdır.

Çek delegesi; kongrenin taslak metini çek yetkililerinin büyük ilgiyle okuduklarının ve diğer ülkelerinin bölgeselleşme ile ilgili deneyimlerini bilmek istediklerini söylemiştir. Ancak Avrupa Bölgesel özerklik şartının çek cumhuriyeti için çok erken bir konu olabileceğini, henüz özerk idari yapıların oluşturulmasını planladığı mevcut aşamaya Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının ülke için yeterli düzeyde yerel ve bölgesel demokrasi sağlayabileceğini ifade etmiştir.

Macar Delegesi; kısaca Macaristan'daki Yerel-bölgesel yönetim sisteminin özetlemiştir. Ve yeni hükümetin yerel yönetim birlikleri arasındaki (gönüllülük temelinde) işbirliğini desteklediği ve bölgeselleşmeye sıcak baktığını belirtmiştir gündemlerinin 2001 yılına kadar farklı bir ara hükümet modeli önermek olduğu bu bağlamda Avrupa Bölgesel özerklik şartı Macaristan için önemli olabileceğini belirtmiştir. Kongre taslağının iyi düşünülmüş esnek ve genel itibarıyla yeterli olduğunu belirtmiştir. Ancak, yönetimin değişik kademelerinde yetki dağılımını gibi belli hassas konulardan hiç bahsedilmemesinin eleştirilebilecek bir nokta olduğunu söylemiştir.

Slovak delegesi; hükümetlerinin yerel ve bölgesel demokrasinin gelişmesine çok önem verdiğini ve bölgesel özerkliğe uygun bir çözüm bulunması gerektiğini belirtmiştir. Taslağı olumlu bulduğunu, Slovakya için yol gösterici politikalar içerdiğini eklemiştir.

İsveç delegesine göre, bu tür konulara ilişkin bir metin olması gereklidir. Ancak esas sorun hangi biçimde olacaktır. Bu konuda görüşlerin farklı olması ve ortak hiçbir standart bulunmaması nedeniyle bir anlaşma metni hazırlamak çok mümkün görülmemektedir. Diğer taraftan, gerektiğinde bölgeselleşme süreci için yol gösterici olabilecek farklı ihtimalleri ve tecrübeleri ortaya koyan bir doküman hazırlamak mümkündür.

İtalyan delege, hükümetinin bölgelere daha çok yetki veren anayasal düzenlemeler düşündüğünü söylemiştir. Bu reformlarla ilgili tartışmalar devam

ettiğinden İtalya şu anda bölgesel özerklik konusunda bağlayıcı bir doküman istemektedir.

Bulgar delegesi, kongre metninin iyi olduğunu, bir anlaşma metni olabileceğinin ancak sonuç dokümanın bağlayıcı bir etkisi olması gerektiğini ileri sürmüş ve orta ve doğu Avrupa'daki durumun karmaşıklığına dikkat çekmiştir.

İspanyol delege, bir sözleşme hazırlamanın, tavsiye kararı hazırlamaktan daha kolay olduğunu belirtmiştir, bu delegeye göre bölgesel özerklik istemeyen ülkeler sözleşmeyi imzalamayabilirler, ancak tavsiye kararında böyle bir şansları yoktur.

Yukarıdan anahatları verilen görüş alışverişlerinden sonra yönlendirme komitesi çalışmalarını uzlaşma sağlayabilecek alanların tamamlanması ve tamamlanan her alanda asgari anlaşmanın sağlanabildiği noktaların belirlenmesi bağlamlarında sürdürmeye karar vermiştir.

Ulusal hükümetlerin yetki alanları bölgesel organlara devredilmesi; yerel yetkilerin bölgesel yönetimleri devri ve yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki ilişkiler konularında ise bir takım anlaşmazlıklar ortaya çıkmıştır.

### **3. Bölgeselleşme Konusundaki Farklı Yaklaşımlar<sup>172</sup>**

Yönlendirme komitesi toplantılarında yukarıda değinilen tartışmalar devam ederek, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi 1999 yılındaki genel kurulunda görüşmek üzere bu konuda yeni bir rapor hazırlamıştır. Bu raporda Bölgeselleşme konusundaki değişik görüşler ele alınmıştır ve konu ile ilgili tavırlarına göre ülkelerin konumları değerlendirilmiştir.

#### **a. Bölgeselleşmeyi Destekleyen Görüşler**

“bölge”, devletin ülkesel bütünlüğünü tartışmaya açan bir anlam taşımaz.(taslak şartın girişinin 8. paragrafı) “bölgeselleşme” halk egemenliğinin yurttaşlara daha yakın bir seviyede yönetime yansımaları sağlar.

Bölgeselleşme, ulusal birlik çerçevesinde azınlıkların kendilerini, dillerini ve kültürlerini ifade etmesini desteklemek yoluyla, bir “çatışmaları önleme aracı” rolünü ifa edebilir. Oysa gereksiz ve aşırı merkezleşme eğilimleri veya geç kalmış ya

---

<sup>172</sup> Concul of Europe, **The Current State of and Prospect for Regionalisation in Europe**, CPR (6)3, part III, Strasbourg, 1999.

da iyi yönlendirilmeyen bölgeselleşme girişimleri, ayrılıkçı hareketlerin büyümesine yol açabilir. Hatta bazen terörist hareketlere de dönüşebilir.

“Bölge”, 21. yüzyılında ortaya çıkacak sorunlarla mücadele etme yeteneğine sahip adem-i merkezci bir birimdir. Bölgeselin eylem alanları hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda, belediyelerin bilinen görev alanlarının dışına taşan alanların kapsar.(Yerel yönetimin geleneksel yapılanması bazı görevlerin yerine getirilmesi açısından oldukça küçük ve yetersiz kalabilmektedir.)

Şartın amacı olan gerçek bir “bölgesel yönetim” düzeyi olmaksızın, yerel (local) düzey, günlük demokrasi uygulamalarında merkezi yönetimle girilen ilişkilerde ve yapılan görüşmelerde dikkate alınması gerektirecek yeterli güce sahip olmamaktadır. Bu gibi durumlarda yerel yönetimlerin varlığı filli bir merkezizetçiliği gizleyen bir rol oynayabilmektedir.

Bölge eksenli politikalar, ekonomik ilerlemenin ve çevreyi gözetilen gelişmenin önemli bir unsuru haline gelmiştir.

Avrupa Birliği'nin ve Avrupa Konseyi'nin önemli çalışma alanlarında biri olan sınırötesi işbirliğinin gereken biçimde uygulanabilmesi için sınırın her iki tarafında özerk güçlere sahip olan bölgelere ihtiyaç vardır. Bölgeselleşme, devletin bir bölgesindeki öz-güvenin ifadesidir. Bölgeselleşmeyi reddetmek bir güvenin olmadığı anlamını doğurabilir.

### **b. Bölgeselleşmeye Karşı İtirazlar**

Yerel yönetimlerin yanı sıra yeni bir yerel yönetim birimine (düzeyine) sahip olmak masraflı olabilir. Bu bağlamda altı çizilmesi gereken ek bir bürokratik kurum oluşturulması gerektiğidir. Bölgenin asıl fonksiyonu hizmette yerellik (susidiarite) ilkesi doğrultusunda ve yerel yönetimlere destek mahiyetinde, yurttaşlar için sağlanan bir hizmet birimi olmasıdır.

Devletin ülkesi nüfusu küçük ise burada bölgeler kurulmayabilir. Ancak bu durum kültürel birliği ve ülkesel bütünlüğü olan Andora, Liechtenstein, San Marino, tartışmalı olmakla birlikte Luksemburg belki İrlanda ve Malta gibi çok küçük devletler için geçerli olabilir.

Bölgeler ulusal birliği tehlikeye düşürebilir. Bu belli bir ülkede var olan politik bir sorunla ilgili olabilir. Fakat ayrımcılar ve bağımsızlık yanlısı hareketlere ancak birkaç ülkede rastlanmaktadır. Bu iddianın aksine aşırı merkezizetiçiliğin ters tepkilere neden olarak aşırı istekleri güçlendirip milli birliği tehdit edebileceği ileri sürülebilir.

Bölgeler yerel yönetimlerin özerkliğine tecavüz edebilir. Bunu engellemek kongrece kabul edilen şartın girişine ve 7.2 maddesine hükümler konmuştur.

#### **4. Ülkelerin Bölgeselleşme Karşısında Tavrıları**

Bölgeselleşme konusunda üye ülkeler arasında farklı görüşler mevcuttur. Yönetmel gelenekler, siyasi kültür, yakın geçmişin mirası gibi unsurları bölgeselleşme üzerindeki farklı görüşleri ortaya çıkarmaktadır.

Bu çeşitli yönleri dikkate alarak bölgeselleşme olsuna baktığımızda Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler arasında dört farklı tavır gözlemlenmektedir.

1. Federal ya da federal eğilimli ülkeler (Almanya, Avusturya, İsviçre, Belçika, Rusya, İtalya ve İspanya) bu ülkelerin karakteristik özelliği, bölgelerin yasama gücüne sahip olmalarıdır. Diğer gruplarda bu durum istisnadır.

2. Orta ve doğu Avrupa geçiş sürecinde olan yeni üye ülkeler; geçiş sürecindeki orta ve doğu Avrupa ülkeleri açıkça bir grup oluşturmaktadır. Eski rejimden kalan merkezi eğilimler özellikle devletin bölgesel yapılanması alanında tam anlamıyla aşılammıştır.

3. Kuzey Avrupa ve Britanya adaları. (U.K., Kuzey İrlanda, Hollanda, Danimarka, Norveç, İsveç, Finlandiya, İzlanda); Güney ülkelerinden farklı bir yapı taşıyan kuzey Avrupa ve Britanya'da yerel yönetim birimleri çoğunlukla belediyelerdir. Nadiren bölge terimiyle adlandırılan ikinci seviyedeki yapılanma, oldukça küçük birimleri içeren "district" tipi yapılanmalardır. Bunların amacı, devletle belediyeler arasında ortak seviyede siyasi bir birim olmaktan çok belli fonksiyonel sorunlulukları başlatmaktır.

4. Fransa modelinden etkilenen güneyin üniter devletleri. (Fransa, Portekiz ve Akdeniz ülkeleri): batı Avrupa'da, üniter devletler siyasi, kültür ve yönetim gelenekleri bakımından iki gruba ayrılmaktadır. Farklı derecelerde olsa, güney

lkeleri Fransız sisteminden etkilenmiştir. Aynı etki bazı orta ve doğu Avrupa lkelerinde de vardır. Ancak uzun bir komünist süreçten geçmiş ülkeler farklı bir konumdadır. Fransız (sisteminden farklı bir biçimde etkilenmiştir. Ve bu etkilenme farklı sonuçlar doğmuştur).

## **5. Bölgesel Özerklik Şartı Taslağı**

### **a. Şartın Temel Amacı**

Bölgesel özerklik şartının giriş bölümünde şartın temel felsefesini yansıtan görüşlere yer verilmiştir. Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel amacı; Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin farklı hukuki ve siyasi yapıları dikkate alınarak, özerk bölgesel yönetimlerin temel ilkelerini oluşturmaktır. Coğrafi ve demografik yapıları elverişsiz bazı ülkelerin idari yapıları Şarttaki özerk bölge tanımlamasına uygun olmayabileceği, bununla beraber bölge düzeyinin, coğrafi ve demografik yapıları elverişli olmayan ülkeler için de, bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmek için iyi bir idari kademe olduğu fikri ortaya konulmuştur.

Bölge yönetimleri gerek Avrupa'nın bütünleşmesi gerekse de bu harekete dâhil devletlerin içsel örgütlenmesi açısından gözetilmesi gereken ilkelerden biri olarak değerlendirilmektedir. Bölge, etkili bir demokrasinin vazgeçilmez unsurlardan olan hizmette yerellik önceliği ilkesinin hayata geçirilmesi için uygun bir yönetim kademesi olarak görülmektedir.

Bölgesel özerkliğin tanımlanmasından bölgenin parçası oldukları devlete, devletin egemenliğine ve toprak bütünlüğüne sadakatin dışlanmadığına, bölgesel kalkınma, kültürel zenginlik ve hizmetin etkinliği için uygun bir idari kademe olarak anlaşılması gerekmektedir. Bölgesel Şartın önsözünde bölgeselleşmenin ulusal entegrasyona engel olmadığı, diğer bir ifade ile devletlerin egemenlik hakkıyla ilgili kısıtlamaların getirilmediği belirtilmektedir.

Taslak Şartta Avrupa Konseyi'nin amaçları tekrar edilmektedir. Şart, Avrupa'daki demokrasiye ve istikrarı güçlendirecek sürece önemli katkılarda bulunacaktır. Özellikle Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi'nde yer alan azınlıkların korunmasının insan hakları kavramı içinde yer aldığı belirtilmektedir. Bölgelerin azınlık haklarını bir insan hakkı olarak görmeleri ve

kendi bölgelerindeki azınlıklara bu ölçülerde yaklaşılması, bölgesel demokrasinin gelişmesi için kuşkusuz önemlidir.

Ancak, şart kesinleştikten sonra imzalanmak ve onaylamak durumunda olan devletlerin yakından ilgilendirecek olan üç nokta üzerinde kısaca kurmakta yarar var.

Bunlardan birincisi, bölge olgusunu hizmette yerellik ilkesinin geçerli kılınabilmesi için en elverişli bir yönetsel basamak olarak görme anlayışıdır. İkincisi ise, bölgeselleşmenin yerel yönetimlerinin özerkliğinden özveride bulmak bahasına gerçekleştirecek bir ideal olamadığıdır. Bu nedenle de şart'ın giriş kısmındaki bu şartın yerel yönetimler özerklik şart'ının tamamlayıcısı olduğu, yerel yönetimlerin özerkliğine saygılı kalınacağı ve yerel özerkliği destekleyeceği vurgulanmıştır. Son olarak da bölge yönetimlerine özerklik tanımının herhangi bir biçimde devlete bağlılık ilkesine çelişmesine izin verilmeyeceği, bölgelerin, parçası oldukları devletlerin ulusal birlik ve bütünlüklerine zarar veremeyecekleri anlayışıdır.

#### **b. Bölgesel Özerklik Kavramı**

Şart'a, bölgesel özerklik kavramı şöyle tanımlanmaktadır. "Özerk bölgesel yönetim, her devletin sınırları içinde seçimle oluşturulmuş organlar sahip, yönetsel açıdan merkezi yönetimle yerel yönetim arasında bir yerde bulunan, ya kendi örgütlenmesi kendi başına gerçekleştirme ayrıcalığına sahip ya da normal olarak merkezi yönetimin kurallarına bağlı olarak örgütlenmiş, kamu görevlerinin önemli bir bölümünü, hizmette yerellik ilkesine uygun olarak halkın çıkarları doğrultusunda ve kendi sorumlulukları altında yürütme hak ve yeteneğini anlatır( md.3). Bölgesel özerkliğin dayanağı 2. maddede düzenlenmiştir. Bölgesel özerklik ilkesi ülke mevzuatında ve olabildiği ölçüde anayasa ile tanınacaktır. Bölgesel özerkliğin kapsamı yalnızca anayasa, bölgesel statüler, ulusal hukuk ve uluslararası hukuk kuralları tarafından belirlenecektir. Bölgesel özerkliğin kapsamını tanımlayan bölgesel statülerdeki hükümler, olabildiği ölçüde, bölgelere, uygulanmaları için gerekli usul ve koşullar itibarıyla, özel koruma sağlayabileceklerdir.

Ülkelerin iç hukuk düzenlemeleri arasındaki temel farklılıkları dikkate alan Şart, sadece bir çerçeve anlaşmadır. Öyle ki iç hukuk düzenlemeleri bölgelerin temel sınırlılıklarını ve niteliklerini daha geniş bir şekilde düzenleyebilir. Bu Şart, özerk bölge yönetimlerinin en önemli niteliklerini belirlemektedir. Bölgelerin merkezi

yönetimle ve diğer yerel yönetimler, farklı idari birimler arasında herhangi bir hiyerarşi olmaksızın, ilişkileri düzenlemektedir. Taslak Şart geniş anlamları kapsayacak şekilde yorumlanabilir. Şart bazı kent yönetimlerini bu bağlamda ele almaktadır. Örneğin, Viyana ve Brüksel gibi kentler bölge yönetimlerinin tipik özelliklerine sahiptirler. Şartta bölgeselleşmenin bir şeklinin (siyasi, idari ve ekonomik bölge) empoze edilmesinden özellikle kaçınılmıştır.

### **c. Bölgelerin Yetki ve Sorumluluk Alanları**

Şartta bölgelerin yetki ve görevlerinin liste usulü ile sayılması yoluna gidilmemiştir. Kent planlaması, çevre, altyapı işleri, ulaşım gibi hizmetlerden bölgenin sorumlu olacağı ifade edilmektedir. Şartın açıkça değindiği koşullardan bir tanesi iç hukukta bölgelerin yetkilerini, hizmette yerellik önceliği ilkesine uygun olarak, ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi konusudur. Bölge yönetimlerinin, öz yetkileri (own competences) ve devredilmiş yetkiler (delegated competences) olmak üzere iki tür yetkileri vardır. Öz yetkileri başka bir makam tarafından kendilerine havale edilmeyen yetkiler olmasına rağmen, devredilmiş yetkiler, başka bir otorite tarafından bölgelere aktarılan yetkiler olarak tanımlanabilir. Bu iki tür yetki arasındaki fark, yetkinin kaynağı, alanı ve koşullarıyla ilgilidir.

Bölgesel yönetim için kendi öz yetkisine sahip olmak bir ön koşuldur. Öz yetkilerin Anayasa, yasalar ve bölgesel statülerde belirlenmesi gerekir. “Bölge yönetimlerinin öz yetki ve sorumlulukları Anayasa, bölgesel statüler, ulusal yasalar veya uluslararası hukuk kuralları dışında zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz”(md.4) hükmü, yönetim otoritesi veya başka bir yönetim kademesi tarafından öz yetkilerin zayıflatılma olasılığını veya yetkilerinin bir kısmının kullanılma ihtimalini önlemektedir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 95 No'lu, hizmette yerellik önceliği ilkesinin tanımı ve sınırlılıkları adlı öneride, Avrupa'da yetkilerin, daha alt birimlere devredilmesi tercihi tavsiye edilmektedir. Yetki devrinin devlet ötesi özerk idari kademelerle işbirliği içinde geliştiği görülmektedir. Bundan dolayı yetkilerin daha alt düzeydeki idari kademelere devredilmesi hükmü Taslak Şartta yer almaktadır. “Yasa tarafından belirlenen sınırlar içersinde, yetki ve sorumluluklar başka yönetim basamakları tarafından bölgelere devredilir”(md.5/1). Her bir devletin idari

yapılanması ve ihtiyaçlarına bağılı olarak, yetkinin değişik şekillerde aktarıldığı görülmektedir. Merkezi idareden bölge yönetimine doğru veya daha küçük yerel yönetim birimlerine yetkinin devri gerçekleşmektedir. Yetkinin devir metodu ve devir edilecek yetkinin temel ilkelerinin hukuki çerçevesinin belli olması ve devir edilen yetkinin aktarılan bölge tarafından kabul edilmesi gerekir. Yetki ve sorumlulukların devri, olabildiği ölçüde net olarak tanımlanacaktır. Bu ek yetki ve sorumlulukların gereği gibi yerine getirilmesine yarayacak, özellikle de maddi ve mali kaynaklar, devirle birlikte sağlanacaktır(md.5/2).

Yetki devrinin iki temel şartı bulunmaktadır: Birincisi, devredilen yetkinin kapsamının açıkça belirtilmesi, ikincisi ise devir edilen yetkinin etkili bir biçimde yerine getirilmesi için gerekli araçların ve mali kaynakların sağlanması gerekmektedir. Yetkilerin değişmesi veya ilgili otoritenin değişmesi söz konusu hizmetin daha kötü veya iyi yerine getirilmesi anlamında düşünülmemelidir. Bununla beraber devir edilen yetkinin araçları etkili bir hizmetin sağlanması için yeterli olmalı ve yönetimlere kaynak açısından fazladan bir yük getirmemelidir. Eğer devir edilen yetki ile beraber kaynak aktarılmamışsa, ek yetki, bölgelerin öz yetkilerini yerine getirmesine engel olabilir.

Avrupa ülkelerinin idari yapılarındaki farklılık ve yetki dağılımındaki geleneksel çeşitlilik nedeniyle Şartın tam olarak bölgelerin yetki alanlarını belirleyemediği görülmektedir. Bununla beraber, her bir ülkenin iç hukukuna bağılı olmak üzere, bölgelerin temel yetki alanları belirtilmiştir.

Öz yetkilerin herhangi bir uluslararası anlaşma veya metin tarafından belirlenemeyeceği, her ülkenin iç hukukunda bunların ayrıntılı bir şekilde düzenleneceği öngörülmektedir. Öz yetkilerin liste usulü değil de iç hukukta genel düzenlemelerle belirleneceği Şartta yer almaktadır.

Bölgenin yetkileriyle ilgili temel prensip şöyle tanımlanmaktadır: Kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyete bulunmak açısından tam takdir hakkına sahiptirler(md.6/1). Uygulamada da görülmektedir ki bölgesel işler kavramı ekonomik büyüme, mekânsal planlama, sağlık hizmetleri ve yönetimi, eğitim ve benzeri hizmetleri kapsamaktadır. Geniş bir

şekilde yorumlanırsa ulusal savunma dışında kalan bütün konularda, farklı ülkelerdeki gelenekler göz önünde bulundurulursa, bölgelerin yetkili olduğu söylenebilir.

Bölgeler yetki ve sorumluluklarını kullanırken, yasaların çizdiği çerçevede, yurttaşların çıkarlarını, hizmette yerellik ilkesini, ulusal dayanışmayı ve Avrupa dayanışmasını rehber edineceklerdir(md.6/2). Dayanışma kavramıyla anlatılmak istenen, bölgeler arasındaki farklılıkların olması durumunda, bir ülkede kaynakların sadece zengin bölgeler tarafından değil diğer bölgeler tarafından da kullanılmasına olanak sağlamaktır. Bununla birlikte ulusal ve Avrupa ölçeğinde, dayanışma makul sınırlar içinde sürdürülmeli ve bir yaşam standardı belirlemeye yol açmamalıdır.

#### **d. Yerel Yönetimlerle İlişkiler**

Bölgesel Özerklik Şartının en önemli ilkelerinden biri de kuşku yok ki yerel yönetimlerin özerklik konusundaki duyarlılığıdır. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının uygulanma alanı içine giren yönetimleri ilgilendiren yetki ve sorumluluklara sahip bölgeler, bu yönetimlerle ilişkilerinde şartın lafzına ve ruhuna saygı göstereceklerdir”(md.7/1). Bununla da yetinmeyerek şart, bölgelerin yerel yönetimlerle ilişkilerinde “ hizmette yerellik” ilkesine uygun hareket etmek zorunda olduklarını belirtmektedir(md7/2). Yasaların olanak verdiği durumlarda bölge yönetimleri, kendi yetkilerinde bir bölümünün yerel yönetimlere devir etmekte serbest olacaklardır. Bunun da ötesinde, kendi sınırları içindeki yerel yönetimler arasındaki akçal dengesizliği gidermek üzere mali (akçal) denkleştirme yöntemleri de uygulayabileceklerdir(md.7/4).

Özerk bölgesel yönetimlerin gelişmesi, özerk yerel yönetimler için herhangi bir risk veya sınırlama olarak algılanmaması gerekir. Aksine bu iki mekânsal (yerel-bölgesel) özerk yönetimlerin yan yana gelişmesi gerekir. Şart bölgelere, yerel yönetimlerle ilgili konularda, yerel yönetimlere danışma zorunluluğunu getirmektedir.

#### **e. Bölgelerarası ve Sınırlama İlişkiler**

Yetki ve sorumluluk kapsamına giren alanlarda bölgeler, ulusal yasanın belirlediği usullere uymak koşuluyla, bölgeler arası ya da sınırlama işbirliği etkinliklerine girme hakkına sahip olacaklardır. Bu etkinlikler ulusal yasaya ve

devletin uluslararası yükümlülüklerine saygı içerisinde yürütüleceklerdir(md8/1). Sınırötesi bir alanın parçası olan bölgeler, uluslararası hukuka ve ilgili ulusal hukuk sistemlerinin yasalarına saygılı olarak ortak istişari organlar ve/veya yürütme organları oluşturabilirler. Bu organların etkinlikleri, konuya ilişkin mevcut anlaşmalarda ortaya konan ilkelere uygun olarak, bölgesel bir organ tarafından gerçekleştirilmişçesine, yetkili mahkemelerin usullerine tabi olacaktır(md.8/2). Bölgelerin bölgelerarası ya da sınırötesi ilişkileri, uygulanabilirlikleri ölçüsünde, ilgili uluslararası anlaşmalara tabi olacaktır.

Diğer taraftan bölgelerarası ilişkilerin şu anlamları kapsamı gerekmektedir: Birincisi, kendi yasal statülerini doğrudan değiştirmeye yönelik herhangi bir işlem ve eylem yapamamaları, ikincisi yerel yönetimlerin veya diğer bölgelerin oluşturdukları birlikler içinde alınan kararların ortak amaçlara uygun olmasıdır.

Kendi görev alanlarına giren konularda bölgeler başka bölgelerle ve başka ülkelerin bölgeleriyle işbirliği yapmakta özgür olacaklardır. Ancak bu tür ilişkilerin kurulmasında ve yürütülmesinde ulusal yasaların ve uluslar arası tüze kurallarının devlete verdiği yükümlülükler esasa olacaktır. İşbirliği ortak karar ve yürütme organlarının eliyle sağlanacaktır. Bu kararlar da yargı denetimine açık olacaktır.

#### **f. Bölgelerin Devlet, Uluslar arası ve Avrupa İşlerine Katılımı**

Merkezi yönetim kanunları uygularken, bölgenin çıkarlarını etkileyecek veya özerk bölge yönetiminin faaliyet alanına girecek konularda değişiklikler yapabilir. Devlet işlerine katılım, Avrupa Konseyi üye ülkelerinin yasal gelenekleri ve kurumsal çeşitliliği dikkate alınarak, farklı yollardan gerçekleşebilir. Bu yollardan en yaygın olarak kullanılanı merkezi yönetimin Bölge ile ilgili bir karar aldığında bölgenin karar alma sürecine katılımının sağlanmasıdır. Bu konuda danışma zorunludur(md.9/1).

Devlet işlerine katılımın iki farklı şekilde gerçekleştirilmesi mümkündür: Birincisi, oluşturulacak bir birlik aracılığıyla bölgelerin temsili sağlanarak, bölgesel çıkarların tartışılması, ikincisi devlet ve bölgeyi ilgilendiren bir sorunla ilgili, tarafların düzenli bir tartışma yaparak katılımın sağlanmasıdır.

Farklı yönetim kademeleri arasında artan bir yoğunlukta otorite ve güç çakışması ortaya çıkması ile yetkilerin bölgelere devredildiği, dolayısıyla da

bölgelerin topluluk organlarını etkilemeye başladığı görülmektedir. Bölgelerin Avrupa Birliği organlarında yer almasının bir hak olduğu ifade edilmektedir. “Bölgeler, Avrupa kuruluşlarının karar süreçlerine katılma ya da bu amaçla oluşturulmuş organlar yoluyla, bu kuruluşlarda temsil edilme hakkına sahip olacaklardır”(md.10/1). Bu konu ile ilgili üç farklı senaryo söz konusudur. Birincisi, bölgelerin doğrudan Avrupa'nın özel amaçla kurulmuş organlarına katılmasıdır. İkincisi bölgeleri ilgilendiren anlaşma ve kararların görüşülmesi esnasında devletlerin kendilerine danışması hakkı sağlaması, sonuncusu ise Avrupa Birliği'nin yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili irtibat ve işbirliği bürolarında yer alma hakkıdır.

Sonuçta bölgelerin gerek Avrupa Birliği organı olan Bölgeler Komitesi'ne gerekse de Konsey organı olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'ne katılma ve bu organlarda temsil edilme hakkı olduğu belirtilmektedir. Bu organlar dışında bölge ile ilgili oluşturulacak veya geliştirilecek yeni organlara da katılım hakkı sağlanması gerektiği ifade edilmekte; katılma hakkı aynı zamanda bu kurumlardan ayrılma hakkını da içermektedir. Bölgelerin Avrupa düzeyindeki organlara katılması veya organlarda yer alması “koşulsuz bir hak” değildir. Bu anlamda bütün bölgeler, çıkarlarının ulusal düzeyde daha iyi temsil edilmesi için özel yapıların ve prosedürlerin kurulmasını tercih edebilir.

Devletin bölge çıkarlarını ya da bölgesel yönetimlerin yetkilerini doğrudan etkileyen durumlarda bölgelere danışması esastır. Bu konu özellikle Avrupa Birliği hukukuyla ilgili bir durumdur. Danışılma sınırlandırılmamalı, kanuni bir zorunluluk olarak belirtilmelidir. Bununla beraber Avrupa ülkelerinin sahip oldukları farklı yönetim gelenekleri nedeniyle, danışılma hakkı tek düze uygulamaya imkân vermemektedir. Danışılma, bölgelerin etkili bir şekilde kendi anlaşmalarını seçme hakkını da içermelidir. Uluslararası bir anlaşma bölgenin çıkarını etkiliyorsa, bölgenin görüşmelere katılması gerekmektedir. Bölgeler kendilerini yurt dışında temsil etmek amacıyla birçok ofis kurmaktadır(md.10/4). Özellikle ofisler, Avrupa Topluluğu'nun merkezi olan Brüksel'de yoğunlaşmaktadır. Günümüzde bu ofislerin sayıları 100'ü aşmakta, temel amaçlarının da bölgesel topluluğun dış ilişkilerini geliştirmek olduğu vurgulanmaktadır.

### **g. Bölgesel Yönetimlerin İdari Yapıları**

Kendi örgütlenmelerini sağlamak amacıyla, bölgeler, anayasaya uygun olarak kendi bölgesel statülerinde değişiklikler yapabileceklerdir(md11). Karar süreçlerine yurttaş katılımının farklı biçimlerini dışlamaksızın her bölgenin, bir temsili meclisi bir de yürütme organı bulunmalıdır(md.12). Bu ilke, halkın karar süreçlerine doğrudan katılmasını engellemeyecektir. Meclisin serbest, genel ve gizli oyla doğrudan halk tarafından seçilen üyelerden oluşması öngörülmüştür. Yürütme organları ise, devletlerin içi hukukunda öngörülmüş olan yöntem ve koşullar çerçevesinde meclise karşı sorunlu olacaklardır. Meclis üyelerine görevlerini gereği gibi yerine getirmeleri için ödenek de sağlanır. İşlerine son verilmesi yalnızca yargı organları kararlarıyla olur.

Bölgelerin kendi mal varlıkları, idari sistemleri, oluşturabilecekleri organları ve personelleri olmalıdır. Bölgeler idari sistemlerinin ve organlarının iç yapılanmalarını özgürce belirleyebilmelidirler. Bölgesel özerk Yönetim, Merkezi ya da federal yönetimin konuya ilişkin genel ilkelerinin sınırları içerisinde, çalışanlarının görev koşullarını belirleyebilmelidirler(md.13). Bu madde ile Şart kapsamında değerlendirilecek olan bölgesel yönetimin idari açıdan özerk olması koşulu getirilmektedir.

### **h. Bölgesel Yönetimlerin Mali Yapısı**

Bölgesel yönetimler özerklik şartı, bölgesel özerkliğin ayrılmaz bir ögesi olan mali özeklik konusunda ayrıntılı kurallar koymuştur. Bu konudaki ana kural bölgeler görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasıdır.

Bölgelerin kendilerine verilen görevleri yerine getirme ve yetkilerini kullanmaları için yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekir. Bu gelirler genel ekonomik gelişmeyle, maliyet artışlarıyla ve iç üretim artışıyla paralellik göstermelidir. Öz yetkilerin kullanılması için bölgelerin kendi kaynaklarına sahip olması, kendi finanssal kaynaklarını serbestçe kullanması gerekir. Bölgelere yapılan transfer ve vergi paylarının aktarımında bölgeler arasında objektif kriterler esas alınmalıdır. Bölgeler yasal sınırlar içerisinde, sermaye yatırımlarının borçlanma yoluyla finansmanı için, geri ödemeyi ödeme dönemi içerisinde kendi gelirleriyle yapabilme kabiliyetlerini gösterme koşuluyla, sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Belli bütçe kurallarına ve standart muhasebe yöntemlerine uygun davranmak zorunluluğu, bölgelerin mali özerklikleri açısından bir engel oluşturmayacaktır(md.14).

Şart, bölge yönetimlerini öz kaynaklarını anayasanın ve yasalarının belirlediği ölçüler içinde, kendilerinin toplama hakkına sahip oldukları vergi, resim ve harçlardan oluşacağını göstermektedir. Bunların organlarını belirleme yetkisi de kendilerinin olacaktır. Vergi koyma yetkisine sahip olmadıkları yerlerde, başka kamu yönetimlerini vergileri üzerine ek yüzdeler koyabileceklerdir. Şart, öz gelir kavramına da bir açıklık getirmiştir. Bölgelere genel bütçe gelirlerinden verilmekte olan paylar da öz gelirlerinden sayılması gerektiğini belirtmiştir(md.15).

### **1. Özerk Bölgesel Yönetimin Korunması**

İç hukukta var olan doğrudan demokrasi yöntemleri saklı kalmak koşuluyla, bölgesel sınırlar, o bölgede yaşayanların oluru alınmaksızın değiştirilemez. Bölge sınırlarının toptan yeniden gözden geçirilmesi durumunda, iç hukukta geçerli olan kurallara uygun olarak, her bölge halkının ayrı ayrı görüşlerinin alınması yerine, tüm ilgili bölgelere danışılması yoluna da gidilebilir(md.16).

Bölgeler, yetkilerini özgürce kullanmalarını sağlamak ve bu Şartta ya da iç hukuk sisteminde belirtilen bölgesel özerk yönetim ilkelerine uyulmasını temin etmek amaçlarıyla, bir eylemi yetkili mahkemelere götürme hakkına sahip olmalıdırlar(md.17).

Yetki ve görev uyuşmazlıklarının ortaya çıkması halinde, çözüm mercii yargı organlarıdır. Yetki ve görev uyuşmazlıkları, her bir devletin anayasa kuralları ve yasalarına göre çözülecektir. Pozitif hukukta yeterli kuralların bulunmaması durumunda, karar verilirken, hizmette yerellik ilkesine uygun davranılacaktır(md.18).

Bölgeler tarafından alınan kararların denetimi ancak anayasa ve yasayla belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. Bölgesel yönetimin eylemlerinin denetlenmesi sadece yasaya uygunluğun sağlanması amacına yönelik olmalıdır. Bu çeşit denetim, bölge statülerinin kabul edilmesine ilişkin bir usulün var olması şartıyla, sadece önceden alınmış kararlar üzerinde uygulanmalıdır. Bununla beraber denetim, bölgelerin Madde 4'te atıfta bulunulan yetki ve sorumluluklar ile

(üst makamlarca) yetkili kılındıkları işler için yerindelik değerlendirmesine tabi tutulmalarını da içerebilir(md19).

#### **j. Yükümlülükler, Çekinceler ve Uygulamanın İzlenmesi**

Her akit devlet, bu Şartın bütün hükümleriyle bağlı olmayı ve şartın 22. maddesinde atıfta bulunulan izleyici düzenlemelerin işleyişini herhangi bir tedbirle engellememe taahhüdünde bulunmayı kabul eder. Avrupa Devletlerinde bölgelerin ve bölgeselleşmenin çeşitliliği ve gelişmekte oluşu göz önüne alınarak, Devletlerin aşağıdaki maddelere çekince koyma hakları saklı tutulmuştur:

—Madde 4, paragraf 4;

—Madde 8,paragraf 2;

—Madde 10,paragraf 3;

—Madde 13, paragraf 3.

Bölge meclislerinin geleneksel olarak, bölge içindeki yerel makamların seçilmiş temsilcilerinden oluştuğu ülkelerde, devletler 12. maddenin 2. paragrafında yer alan “seçimin doğrudan lığı” hususunda çekince koyabileceklerdir(md.20).

Bu Şartın hiçbir hükmü, uluslararası hukuk ya da her bir Akit devletin iç yasaları tarafından daha geniş olarak tanımlanmış bir özerk bölgesel yönetim biçimini ihlal eder ya da kısıtlar biçimde yorumlanmayacaktır(md.21).

Her devlet, Şartın kendisi açısından yürürlüğe girdiği yıl içinde ve bunu izleyen her beş yılda bir Şartın uygulanmasına ilişkin bir rapor hazırlayacaktır. 20. maddenin 2. paragrafına göre çekinceler koyan devletler, raporlarında, bu çekincelerin sürmesi için geçerli nedenlerin bulunup bulunmadığını gözden geçireceklerdir. Bu raporlar incelenmek üzere Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’ne sunulacak; Kongre raporları, kendi gözlemleriyle birlikte, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’ne ve Parlamenterler Meclisi’ne iletacaktır. Bakanlar Komitesi, her bir ulusal raporu, kendi belirleyeceği usullere göre değerlendirecek ve vardığı sonuçları, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi başkanına ve ilgili devletlere bildirecektir. Bakanlar Komitesi, uygun hallerde ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’yle ve Parlamenterler Meclisi’yle istişare ettikten

sonra, Avrupa Konseyi'ne üye olmayan devletler tarafından sunulan raporların incelenmesini mümkün kılacak tedbirler alabilecektir(md.22).

#### **k. Bölgeselleşme Sürecinde Bulunan Devletlerin Yükümlülükleri**

Bölgesel yapıya sahip olmayıp bölgeselleşme sürecinde bulunan devletler, bölgesel yapıları oluşturmak ve geliştirmek yoluyla hükümlerini yerine getirmeyi taahhüt ederek, bu Şartı onaylayabilirler. (Bu devletler) Şartın kendileri açısından yürürlüğe girmesini müteakip on yıllık bir süre içinde, 20. Maddenin 1. ve 2. Paragraflarında taahhüt edilen koşullarda, bölgelerinin bu şartın belirlediği haklara sahip olmasını sağlayacak hukuki çerçeveyi ve idari ve mali mekanizmaları oluşturmakla yükümlü olacaklardır. Şarta, bir önceki paragrafta belirlenen koşullarda taraf olan her devlet, şartın kendisi açısından yürürlüğe girdiği yıl içinde ve bunu izleyen her üç yılda bir (kendi) bölgeselleşme sürecindeki gelişmelere ilişkin bir rapor hazırlayacak; bu raporlar, 22. maddenin 3. ve 4. paragraflarında tanımlanan usule tabi olacaktır. En geç dördüncü raporun ardından ilgili taraf, bu Şarta 20. maddenin 1 ya da 2'nci paragraflarında belirlenen koşullarla riayet etme taahhüdünü Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecektir(md.23).

İşbu Şartta yer alan özerk bölgesel yönetim ilkeleri, akit tarafın ülkesinde mevcut bulunan tüm bölgeler için uygulanır. Bununla birlikte her bir akit taraf onay, kabul veya tasvip belgesini sunarken, bu Şartın hangi bölge kategorileri için uygulanmasının öngörüldüğünü ya da uygulama dışında bırakmayı öngördüğü kategorileri belirleyebilir(md.25).

#### **l. İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme**

Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi tüm ülkelerin imzasına açık olacaktır. Onay, kabul veya tasvip işlemine tabi olacaktır. Onay, kabul veya tasvip belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tevdi edilecektir. Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden beşinin bu Şartla bağlı olmayı kabul ettiklerini, yukarıdaki paragraf hükümlerine uygun olarak daha sonra bildirmelerinden itibaren geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir. Bu Şartla bağlı olmayı kabul edeceğini daha sonra beyan eden herhangi bir üye devlet bakımından bu Şart onay, kabul ya da tasvip belgesinin tevdi tarihinden sonra geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir(md.24).

Bu Şartın yürürlüğe girmesinden sonra ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'yle istişare edildikten sonra Bakanlar Komitesi oybirliği ile Konsey üyesi olmayan herhangi bir devleti Şarta katılmaya davet edebilir. Bu davetin yapılabilmesi için, Şartı onaylamış her devletin açık mutabakatı gerekmektedir(md.26).

Herhangi bir Akit Taraf, kendisi bakımından bu Şartın yürürlüğe girişini izleyen beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra bu Şarttan çekilebilir. Bu durumlarda Avrupa Konseyi Genel Sekreterine altı ay önce bildirimde bulunulacaktır. Bu tür çekilmeler, taraf devlet sayısının beşten az olmaması koşuluyla diğer taraf devletler bakımından Şartın geçerliliğini etkilemeyecektir(md.27).

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRK KAMU YÖNETİMİN'DE**  
**BÖLGESEL DÜZEYDE ÖRGÜTLENME VE BÖLGESEL**  
**STRATEJİLER**

**I.TÜRKİYE'DE BÖLGESEL ÖRGÜTLENMENİN GELİŞİMİ**

Birinci bölümde “bölge”nin tanımlanması konusunda kavramın amacına göre değişik anlam kazanabileceği ve değişik biçimlerde tanımlandığı ortaya konulmuştur. Bu tanımlardan çıkarılacak sonuç “bölge” kavramının üzerinde kolayca görüş birliğine varılacak bir tanım yapmanın da oldukça zor olduğu belirtilmektedir.

Sürekli olarak bölge, “değişik ölçütler temelinde homojenliğin temellendirildiği homojen bir mekân”a dayandırılmaktadır<sup>173</sup>. Bölgeyi tanımlamaya olanak veren bu ölçütler genelde aşağıdaki gibidir;

- 1.Bir alanı coğrafi bir bölge yapan fiziki-coğrafi özellikler;
- 2.Belirli bir toprak parçası üzerindeki halk (çoğunluğu)nun etnik, dilsel, kültürel ya da dinsel ortaklığı (birlikteliği).
- 3.Ortak bir geçmiş.
- 4.Belirli bir toprak parçasını şekillendiren ekonomik yapı.

Bu belirtilen ölçütlerden ne kadarı belirli bir alanda (bölgede) bir araya gelirse, söz konusu bölgenin kimliğinin o kadar kesin olarak şekilleneceği ifade edilmektedir<sup>174</sup>.

Türkiye’de bu güne kadar kullanılan “bölge” kavramını iki ölçütün belirlediği söylenebilir. Bunlardan birincisi, yukarıda belirtilen ölçütlerden ilki olan “fiziki-coğrafi” özelliklere dayanan “bölge” diğeri ise, kamu hizmetlerinin gereği olarak, merkezi yönetimce oluşturulan ve genelde birden çok ili içine alan bir (hizmet) yönetimi çevresini anlatan “bölge” kavramı. Her iki bölge tanımlama biçiminde de

---

<sup>173</sup> Brasche, a.g.y., s.13

<sup>174</sup> Brasche, a.g.y., s.15

“bölge” belirli bir bütünlük oluşturmaktadır. Burada “Türkiye’de Bölgesel Örgütlenmenin Gelişimi” başlığı altında kullanılmak istenen “bölge”, Türk kamu yönetimi literatüründe birkaç ilin kümelenmesiyle oluşan, dolayısıyla bir ilden daha büyük ölçekli bir coğrafi birimi ifade etmekte olup; yukarıda belirtilen dört ölçütten birincisine dayandığı söylenebilir.

Türkiye’de, Osmanlı döneminden bu tarafa, literatürdeki tanımı ve Batı’daki gelişimi anlamında bir sanayi devrimi gerçekleşmemiştir. Ancak 1940’lı yıllardan itibaren bir dönüşüm sürecine giren sosyo-ekonomik yapı, bu yıllara kadar küçük ve verimsiz aile işletmelerine dayanmakta; ulaşım ve iletişim ağı yetersiz; ticaret ve sanayi kesimi zayıf bir görünüm arz etmekteydi. Böyle bir yapının sonucu olarak da kamu hizmetleri, kimi sanayi dallarındaki devlet öncülüğünde sürdürülen girişimlerin dışında genelde asayiş ve güvenliğin sağlanması, kamu düzeninin korunması gibi klasik görevlerle sınırlıydı. 1940’lı yılların ortalarından itibaren yaşanan değişimle birlikte, var olan yapı değişmeye başlamış; hem kalkınmanın gerekleri hem de halkın beklentilerinin karşılanması zorunluluğu, devletin gördüğü hizmetlerde geleneksel olandan büyük alt yapı yatırımlarına doğru bir kaymayı beraberinde getirmiştir<sup>175</sup>.

Yaşanan sosyo-ekonomik dönüşüme koşut olarak devlet hizmetlerinin nitelik ve kapsam açısından çeşitlenerek artışı, bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yeni tekniklere, uzmanlık alanlarına gerek duyulmasına yol açmıştır. Bu durum uygulamada, bir taraftan yeni bakanlıkların kurulmasına yol açarken, diğer taraftan var olan bakanlıklar içinde özerk eğilimli yeni birimlerin kurulmasına neden olmuştur. Kamu yönetiminde bu yeni örgütlenme biçiminin taşradaki uzantısı, illerin fiziki sınırlarını aşan bölgesel örgütlenmelere gidilmesi olmuştur. Çünkü merkezin taşra örgütünün, genişleyen yatırım ve hizmet etkinliklerinin gerektirdiği bir niteliğe ulaştırılması ve bu hizmetlerin verimli ve ussal esaslara göre yürütülmesi zorunluluğu dolayısıyla, var olan il sistemi, bu yöndeki beklentilere yanıt vermemeye başlamıştı. Sonuç olarak, Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde taşrada, bir tarafta geleneksel hizmetlerin görülmesiyle yükümlü mülki yönetim, diğer yanda sosyo-ekonomik görevler üstlenmiş bölgesel kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Bunlara yerel

---

<sup>175</sup> Gencay Şaylan, “Prof.Dr. Kurthan Fişek ile Türkiye’nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Şubat 1988, s.13

yönetimler de eklenirse, taşrada üçlü bir yönetim yapısının oluşturulmuş olduğu görülmektedir<sup>176</sup>.

Yukarıda ana çerçevesi çizilen, Türkiye’de bölgesel örgütlenmenin nedenleri konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüş olup, bunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir.<sup>177</sup>

- Siyasal başarı yönünden parlamentoya karşı sorumlu olan bir bakan, taşrada kendi etkinliklerini yürütecek kişiyle doğrudan doğruya ilişki kurmayı seçerek; çok güçlü, kendi programını yapabilen ve kısmen bağımsız yöneticileri devre dışında tutmak istemiştir.

- Valilerin, günlük ve yürütmeye ilişkin bazı işlerin dışında büyük ve önemli kararlar verecek zamanları bulunmamaktadır. Valiler aynı zamanda siyasal yönleri de olan kamu görevlileridir; buna karşın işler teknik olup; verimlilik ve etkinlik esas alınmalıdır. Bu tür işlere valiler yeterince zaman ayıramayacaklardır.

- Ülkemizdeki demokratik düşüncenin gelişimine koşut olarak kimi teknokratlar devlet yönetimi düşüncesinin de değiştiğini; devletin artık, ekonomi ve kalkınma alanlarında öncü konuma geldiğini; bu nedenle bayındırlık, milli eğitim ve sağlık hizmetleri gibi eskiden yerel yönetimlerin sorumluluğu altında bulunan birçok konunun artık merkezi yönetimce ele alındığını ve böylece bölge kuruluşlarının ilk adımlarının atıldığını ileri sürmüşlerdir.

- Genel olarak valiler, bölge örgütlerinin kuruluşunun, teknik zorunluluklardan çok duygusal nedenlere, bir hevese, bir özentiye dayanmakta olduğunu ya da kimilerinin, bir kısım meslek grubuna yeni mevki ve rütbeler kazandırma amaçlarının bir sonucu olduğunu belirtmektedirler.

- Kimi valiler ise bölgesel örgütlenmeye gidilmesinde iki etmenin önemli rol oynadığını belirtmişlerdir. Bunlardan birincisi, valilerin kontrol ve otoritesinden kaçmak veya bakanların mensuplarına taşrada geniş olanaklar hazırlamak; unvan ve mevkiler sağlamak; lojmanlar, dinlenme yerleri temin etmektir. İkincisi ise, gerçekten kamu hizmetlerinin gerektirdiği zorunluluklardır.

---

<sup>176</sup> Kurthan Fişek, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Türk İdareciler Der.Yay., Ankara 1976, s.95

<sup>177</sup> İlknur Türe, “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları”, **Amme İdaresi Dergisi(A.İ.D.)**, C.31, S.2, Haziran 1998, s.63–79

Yönetim uygulaması içindeki kişilerin gözlem ve bilgilerine dayanan ve yukarıda belirtilen bu nedenler içerisinde ana nedenin, ekonomik kalkınma ve kamu hizmetlerinin gerekleri olduğu söylenebilir.

### **A.TÜRKİYE’DE BÖLGESEL ÖRGÜTLENMENİN ESASLARI**

Bugün Türk kamu yönetimi ile ilgili bir kurum, düzenleme veya bir uygulama ele alınırken, konuya Osmanlı döneminden başlamak literatürde bir gelenek halini almıştır. Bu nedenle burada da aynı geleneğe uyarak, 1876 Kanun-i Esasi ile başlanırsa, 1876 Anayasası’ndan bu yana anayasalarımız mülki yönetim bölümlenmesine gitmiştir. 1876 Kanun-ı Esasi’nin 108. maddesi, ilin yönetiminin “yetki genişliği” ve “görev ayrılığı” ilkesi uyarınca kurulması ve düzenlemelerin talimatla yapılması esasını getirmiştir. Burada bu ilkeyle, hükümetin genel görevlerinden siyasal olanlarının merkezde toplanması, siyasal nitelik taşımayanların yerel kuruluş ve organlara bırakılması anlatılmak istenmiştir<sup>178</sup>. Dolayısıyla 1876 Kanun-i Esasi, yetki genişliğine dayalı il yönetim sistemini benimsemiş; bölge yönetimleri ile ilgili bir düzenlemeye gitmemiştir. Bununla birlikte Türkiye’de bölge yönetimiyle ilgili ilk düzenleme yine bu anayasa döneminde 1913 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat”da yer almıştır. Söz konusu geçici kanunun 1. maddesinde şu kural bulunuyordu: İller ve nahiyeler idaresi kanunların süratle uygulanması ve yönetimde ciddi bir örgütlenmeye ulaşılması ve güvenliğinin, imarın, ulusal servetin elde edilmesi artırılması için, Osmanlı ülkesi teftiş bölgelerine bölünür ve her teftiş bölgesi bir genel müfettişin gözetimine verilir”<sup>179</sup>. Bu bölge yönetimi düzenlemesinde kamu yönetiminin gerekleri yanında, güvenlik, imar ve ekonomik esaslar dikkate alınmıştır.

Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1921 Teşkilat-ı Esasi’nin 21. maddesinde, “İller ekonomik ve toplumsal ilişkileri bakımından birleştirilerek, genel müfettişlik kıta’ları (bölgeleri) oluşturulur” hükmü bulunmaktaydı. Burada da “ekonomi” ve “toplumsal ilişkiler” ölçütleri bölge oluşturmada esas alınmıştır.

---

<sup>178</sup> Muzaffer Sencer, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.17, S. 3, Eylül 1984, s.3-12

<sup>179</sup> Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem yayınevi, genişletilmiş 2.basım, İstanbul, Ekim 1994, s.141

<sup>176</sup> Türe, a.g.m., s.663-79

1924 Anayasası'nda "Genel Müfettişlik" kurumuna yer verilmemiştir. Dolayısıyla bu anayasa da "bölge" kavramı ve yönetimi düşüncesi bulunmamakta ve yönetimde il sistemini benimsemiş olmaktadır. Anayasaya göre Türkiye, coğrafi durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüş ve ayrıca bucaklar da kasaba ve köylerden ibaret sayılmıştır. Görüldüğü üzere, 1924 Anayasası mülki bölümlenmede ülkenin "coğrafi durumu" ve "ekonomik ilişkiler" ölçütlerini esas almış ve 1921 Teşkilat-ı Esasi'nin ölçütlerinden tamamen ayrılmıştır.

25 Haziran 1927 tarihinde güvenlik ve asayişin korunması, ortak ve sistemli bir yönetim ve kalkınma sağlamak amacıyla 1164 sayılı "Genel Müfettişlikler Oluşturulmasına Dair Kanun" çıkarılmıştır. Bu yasa, genel müfettişliklerin kurulması ve kaldırılması konusunda hükümeti yetkili kılmıştır. Uygulamada illerin tepkisine yol açan bu örgütlenme başarılı olamamış; 1949 yılında 5442 sayılı İl Yönetimi Yasası yürürlüğe girince, bu 1164 sayılı yasa, anayasanın 89. maddesine aykırı olduğu gerekçesi ile 5990 sayılı kanun ile yürürlüğüne son verilmiştir<sup>180</sup>. 1924 Anayasası'nda bölgesel örgütlenmeye ilişkin bir hüküm olmamasına karşın, uygulamada birçok bölgesel örgütün, kurulduğu görülmüştür<sup>181</sup>. Diğer bir anlatımla, merkezi yönetimin taşra kuruluş ve yönetiminde temel ilke, mülki idare bölümleri ve il yönetim sistemi olmakla birlikte özellikle son 30-40 yıl içinde kurulan taşra örgütlerinin çoğunda birkaç ili içine alan bölgesel kuruluşlara gidilmiştir<sup>182</sup>. Görüldüğü üzere bölgesel örgütlenmelere gidilmesinde sorun, bir merkezi yönetim biriminin, kendi kamusal yükümlülüklerini yerine getirebilmek için taşrada örgütlenmesi değil, bu örgütlenmenin, mülki yönetim bölümlenmesi olan il yönetim sistemini aşması, birden çok ili içine alıyor olmasıdır. Dolayısıyla il üstünde bir kamu yönetim biriminin gerekliliğinin oluşmasıdır.

Bu olgudan yola çıkan 1961 Anayasası ve İl Yönetim Yasası, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için

---

<sup>176</sup>Yasin Sezer, "Merkezi Yönetimin İl ve Bölge Ölçeğinde Örgütlenmesi", **Afyon Kocatepe Üni. İ.İ.B.F.Dergisi**, C.1, S.1, 1999, s.203-218

<sup>181</sup>Fazlı Demirel, "Merkezi İdare'nin Taşra Kuruluş ve Yönetimi Üzerine Bir İnceleme ve Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Y. 56, S. 365, Aralık 1984, s.1-19

yetki genişliğine sahip kuruluşların oluşturulmasına olanak tanımıştır<sup>183</sup>. 1961 Anayasası 115. maddesinde, “Türkiye, merkezi yönetim kuruluşları bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” ifadesini kullanmış; ayrıca bu maddenin son paragrafında “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir” kuralına yer vererek, anayasal dayanak sağlanarak bölgesel kuruluşlar oluşturulabileceği yolu açılmıştır.

Bu maddede geçen “çevre” kavramına açıklık getirmek gerekirse, ülkemizde “bölge” sözcüğü uzak durulan bir kelimedir. Bölge sözcüğü kullanılırsa sanki bundan yetki genişliği yerine özerklik, siyasal yerinden yönetim ve federalizme geçişin ilk adımı gibi sonuçlar çıkarılabileceğinden kaygılanılmıştır<sup>184</sup>.

1961 Anayasası, mülki yönetim bölümlerinin oluşturulmasında “coğrafi durum”, “ekonomik durum”, “ekonomik koşullar” ve “kamu hizmetlerinin gerekleri” ölçütlerini kullanmıştır.

1982 Anayasası da 126. maddesinde, “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi yönetim örgütü kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir” kuralına yer vermiştir. 1982 Anayasası’na kadar ki dönemde kurulan hemen bütün taşra örgütlerinde bölgesel birimlere gidilmiş; sonuçta sayıları giderek artan bölgesel örgütler, “doğal” bir durum almışlardır. Öyle ki, 1961 Anayasası’nda “belli kamu hizmetleri” için bölgesel örgütlenmeye gidilmesi öngörülürken, 1982 Anayasası’nda bu “belli” sözcüğü de kaldırılmıştır<sup>185</sup>. Dolayısıyla herhangi bir kamu hizmeti için gerekli olduğunda ya da gerekli görüldüğünde bölgesel örgütlenmeye gidilebilecektir.

Kısaca belirtmek gerekirse, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları’na göre, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde temel birim ildir. Merkezi yönetim kuruluşlarının bir bölümünün taşra örgütlerini kurdukları il, çok işlevli (adalet, bayındırlık, maliye,

---

<sup>183</sup> Muzaffer Sencer, “Son Düzenlemelere Göre Türkiye’de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.18, S.1, Mart 1985, s.24-45.

<sup>184</sup> Keleş, “Yerinden Yönetim ve Siyaset...” a.g.y., s.141.

<sup>185</sup> Demirel, a.g.m., s. 8

milli eğitim, tarım gibi birbirinden farklı hizmetler götüren merkezi yönetim kuruluşları aynı yönetsel birim çerçevesinde işlevlerini sürdürmektedirler) bir yönetsel birim olmasına karşın, bugüne kadar merkezin taşra kuruluşları, il ve bölge olmak üzere birbirinden farklı iki düzeyde örgütlenmişlerdir. İli aşan bir bölge ölçeğinde örgütlenmeye gidilmesinde temel nedenin şu olduğu söylenebilir: Birbirini izleyen savaşlar sonucu yıkılan bir devlet ve ülkenin üzerinde yükselmeye çalışan yeni Türkiye Cumhuriyeti, bir taraftan savaş yaralarını sararak hızla kalkınmak, diğer taraftan hızla gelişen yeni teknolojiye ayak uydurmak durumundaydı. Değişen koşulların gerektirdiği kamu hizmetlerinin devlet tarafından yerine getirilmesi yeni örgütlenmeleri (bölge düzeyinde örgütleri) zorunlu kılmıştır<sup>186</sup>.

1982 Anayasası, bölgesel örgütlenmeyi öngörürken, “kamu hizmetlerinde verim” ve “kamu hizmetlerinde uyum” esaslarını getirmiştir. Bu esaslar ise, yukarıda daha önce belirtilen ve bir alanı homojen bir bölge olarak tanımlamada kullanılan ölçütlerden hiç biriyle çakışmamaktadır.

Diğer taraftan Türkiye’de anayasalarda merkezi yönetimin mekânsal örgütlenme düzeni için getirilen “coğrafi durum”, “ekonomik ilişkiler”, “İktisadi şartlar”, “kamu hizmetlerinin gerekleri”, “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum” ölçütlerinin anayasanın özü gereği genel nitelikte ölçütler olduğu; bu ölçütlere getirilen içeriklerin, il ya da ilçe yapılacak ya da olması gereken yerleşmelerin asgari nüfusları ve il ve ilçe alanlarının büyüklüğü olduğu belirtilerek; bu ölçütlerin sağlam ekonomik mantığa dayanmadığı, nüfusun zaman içerisinde değişebileceği, etkin hizmet sunumu açısından il ya da ilçenin en uygun büyüklüğünün ise ulaşım ve iletişim teknolojisinin bir işlevi olduğu açılarından eleştirilmektedir<sup>187</sup>.

Çözüm önerisi olarak, bölgesel örgütlenmeler de dâhil, hizmet üretimi ve tüketiminde ekonomik etkililik mantığına dayanan “merkez yerler kuramı” ve bu kuramın temel ögesi olan “işlevsel bölge” kavramı ileri sürülmektedir.

---

<sup>186</sup> Aykut Polatoğlu, “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.18, S.4, Aralık 1985, s.27-40.

<sup>187</sup> Servet Mutlu, “Kamu Yönetiminde Mekânsal Örgütlenmenin Esasları ve Türkiye İçin Bazı Öneriler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.22, S.4, Aralık 1989, s.39-70.

## B .TÜRKİYE’DE BÖLGESEL ÖRGÜTLENME BİÇİMLERİ

### 1. Genel Müfettişlikler

Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Yasası ile 1921 Anayasası, illerin ekonomik ve sosyal ilişkilerine göre birleştirilerek Genel Müfettişlik bölgeleri oluşturulmasını öngörüyordu. 1924 Anayasası herhangi bir şekilde “bölge benzeri” bir düzenleme öngörmemesine karşın, 1927 yılında çıkartılan 1164 sayılı yasayla sekiz ili kapsamak üzere Diyarbakır, 1934 yılında dört ili kapsamak üzere Edirne, 1935 yılında yedi ili kapsamak üzere Erzurum ve 1936 yılında dört ili kapsamak ve Elazığ merkez olmak üzere dört Genel Müfettişlik “bölgesi” kurulmuştur<sup>188</sup>.

1940’lı yılların ikinci yarısında da Genel Müfettişlik bölgelerinin bütün ülkeyi kapsayacak şekilde düzenlenmesi için girişimler olmuştur. Ocak 1947’de toplanan Birinci İdareciler Kongresi’ne sunulan, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü’nün “Mülki Taksimat Hakkında Rapor”da, “hükümet otoritesini halkın ihtiyacına yakından cevap verebilecek bir durum ve mevkie götürmek amacı ile ilçe teşkillerini çoğaltmak, murakabe cihazını sıklaştırmak, mahalli gelirlerden daha planlı olarak faydalanmak ve bunları müessir kılmak için, bugünkü ekonomik gelişme ve coğrafi icaplara uyularak geniş sahalı Bölge Valilikleri veya Genel Müfettişlikler teşkilini zaruri görmekteyiz” denilmektedir.

Bu öneride kamu yönetiminin iyileştirilmesinden hareket edilmekte ve “ekonomik gelişme” ve “coğrafi gerekler” ölçütleri çerçevesinde “il üstü” yönetim birimlerinin gerekliliği vurgulanmaktadır.

Yine aynı kongreye sunulan “İller Teşkilatında Yapılacak Değişiklikler Hakkında Mülki Taksimat ve İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu Komisyonu” raporunda, “teşkilatı mülkiyede yer alan bugünkü illerimizin birçoklarının sahalılarının darlığı ve nüfuslarının azlığı, gelir kaynaklarının kifayetsizliği dolayısıyla tabii akışa kendisini uydurmadığı, netice itibarıyla beklenen gelişmeleri gösteremediği görülür. Şu halde 63 ilin olduğu gibi kalmasında yurt için bir fayda

---

<sup>188</sup> A.Nazif Demiröz, “Bölge Valiliği Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.4, Aralık 1990, s.55-70.

görmemekteyiz”, görüşü ileri sürülmekte ve ülkenin 14 Genel Müfettişlik Bölgesine ayrılması önerilmektedir<sup>189</sup>.

Görüldüğü üzere illerin alanlarının “gelişme” için küçük olduğu ve ayrıca “nüfus büyüklüğü”nün de gelişmede bir itici güç olduğu burada ileri sürülmektedir.

Bu girişimlere karşın, 1948 yılında bu önerilen 14 genel müfettişlik bölgesi yürürlüğe konulmadığı gibi, daha önce yürürlükte bulunan 4 genel müfettişlik uygulamasına da son verilmiştir.

28 Şubat 1945 gün ve 3/2222 Bakanlar Kurulu Kararı ile Genel Müfettişliklere birçok yerde sağlık, eğitim, iskân, esenlik, bayındırlık gibi konularda görevler verilmişti. Bütün bunların, Türkiye’de bölge plancılığının ve eşgüdümci vali, bölge valisi gibi gereksinimlerinin çekirdeğini oluşturan deneyimler olduğu söylenebilir<sup>190</sup>.

## **2. Bölge Valiliği**

Ülke genelinde bölgesel örgütlenmeler arttıkça, bunları eşgüdümlemek, bu tür örgütlerin gördüğü hizmetlerde daha iyi bir verim ve uyum sağlamak amacıyla birçok çalışma yapılmıştır. 1960’lı yıllardan itibaren mülki idare bölümlerinde yeni düzenlemeye gidilmesi veya daha sonraları genellik kazanan iller üstünde “Koordinatör Valilik” ya da “Bölge Valiliği” gibi yeni bir kuruluşa gidilmesi üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bu bağlamda 1972 yılında bütçenin Cumhuriyet Senatosu’nda görüşülmesi sırasında İçişleri Bakanı, mülki idare bölümlerinde değişiklik yapılarak il ve ilçe düzeyleri arasında liva teşkilatı kurularak illerin genişletileceğinin düşünüldüğünü ifade etmiştir<sup>191</sup>.

### **a. 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname<sup>192</sup>**

Türkiye’de bölge valiliği hakkındaki düzenlemeye gelince; 17.06.1982 gün ve 2680 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin düzenlenmesi”ne ilişkin yetki kanunu çerçevesinde hazırlanmış olan 71 sayılı kanun hükmünde kararname’nin genel gerekçesindeki amacı, kamu hizmetlerinin

---

<sup>189</sup> Demiröz, a.g.m.,s. 58-59

<sup>190</sup> Keleş, a.g.y., s.143

<sup>191</sup> Demirel, a.g.m. , s.10

<sup>192</sup> RG, 2680 Sayı, 17.06.1982

görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulmasıyla ilgili esas ve usullerin belirlenmesi bu teşkilatın il verileri, bölge kuruluşları, diğer kamu kuruluşları ile Askeri kurum ve kuruluşlar arasındaki, görev, yetki ve sorumlulukların düzenlenmesi şeklinde belirlenmiştir. Yine gerekçede cumhuriyetimizden kuruluşundan bu yana merkezi idarenin yurt çapındaki hizmetlerinin teşkilatlandırılmasından ve yönetimin yetki genişliğine dayalı olarak örgütlenmesinde il ve valilik sisteminin esas alındığı açıklanmıştır.

Özellikle son 30 otuz yıl içinde il sistemi dışına çıkan önemli teşkilatlanmalar ve uygulamalar yapılarak, merkezi idareye bağlı birçok kuruluş il dışına taşan ve birçok ili kapsayan bölge kuruluşları haline getirilmişler. Merkezi ve sınırları çok defa farklı örgütlenmelere valilerin yönetim ve denetim dışında kalmıştır. Bu hususu farklı örgütlenmelerle valilerin yönetim ve denetimi dışında kalmışlardır. Bu husus MEHTAP raporu'nda da dile getirilerek bu örgütlerin asgari müşterekte uzlaşacağı bir merkez ya da birbirine yakın faaliyet alanı içinde hizmet görmeleri ve üretmeleri tavsiye olunmuştur. Bölge kuruluşları üzerindeki araştırmalar, bunların gördükleri hizmetlerin, nitelik, özellik, teknik ve ekonomik ihtiyaç ile vilayet gözetiminden kaçmak eğiliminden doğduğunu göstermektedir. Bölge örgütleri yaygınlaştıkça bu örgütleri koordine etmek hizmetlerde verim ve uyum sağlamak amacıyla mülki idare bölümlerinde yeni bir düzenlemeye veya koordinatör valilik, "bölge valiliği" gibi yeni kuruluşlara gidilmesi üzerinde durulmuştur. 12 Eylül yönetimi de bu görüşü benimsemiş ve bu yönde düzenleme yapmayı amaçlamıştır. Bu amaçla, hükümet programında "kamu idaresinde aşırı merkeziyetçilik yerine, mülki ve mahalli idarelerin yetkilerin artırılması sağlanacaktır. Vatandaşın her işini Ankara'da görme zorunluluğu kaldırılmaya çalışılacaktır. Bunu sağlamak üzere taşrada yeni bir teşkilatlanmaya girişilecek b. Kurulacak bölge idareleri özellikle mali ve ekonomik ve teknik konularda başlanarak devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle teçhiz edilecektir". İlkesine yer verilerek bu doğrultuda 1983 yılında 71 sayılı KHK' de kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan bölge valilikler, kurulması kabul edilmiş ve ülke 8 bölgeye ayrılmıştır.

### **b.71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Getirdiği Düzenlemeler**

Söz konusu 71 sayılı kanun hükmünde kararname 17.6.1982 tarih ve 2680 Sayılı kanununun verdiği yetkiye dayanılarak 4.10.1983 tarihinde resmi gazetede yayınlamıştır. Amaç alt başlığını taşıyan 1. maddede aynen, “bu kanun hükmünde kararnamenin amacı, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için bir çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulmasıyla ilgili esas ve usulleri...,düzenlemektedir” denilmektedir. Yine ikinci maddenin (b) fıkrasında ise, merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak bölge, il ve ilçe kademeleri ayrılmıştır. Bölge valiliği’nin, kanunla kurulacağı, kaldırılacağı, görev alanlarının il sınırlarını bölmeyeceği ve görev yaptığı ilin ismi ile anılacağına da değinilmiştir. Bölge valisi taşrada devletin, hükümetin ve bakanların temsilci ve bunların idari ve siyasi yürütme organı kabul edilmiştir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatının bölge, il ve ilçe olarak ihtiyaçlara ve hizmetin gereklerine kanunla kurulabileceği, taşra teşkilatında, il ve ilçe olarak düzenlemenin asıl olduğu, ancak illerde destek sağlanabilecek onların bölge şeklinde örgütlenebileceği ve merkezinin bölge valiliği merkezinde olacağı açıklığa kavuşturulmuştur.

Kuruluşların taşra teşkilatları ilgili kuruluşun önerisi devlet planlama teşkilatı’nın görüş ve bakanlar kurulunun kararı ile kurulacaktır. Kalkınma plan ve programları çerçevesinde geçici nitelikte kurumların oluşturulabileceğin de kabul edilmiştir. Bölge valisi, bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum içinde yürütülmesinde güvenliğin, kamu düzenin ve genel asayişin bağlanmasına, bölgenin kalkınma plan ve program hedef ve ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden gelişmesine çalışmakla ve bölgede koordinasyon ve işbirliği ve denetlenme hizmetlerini yerine getirmekle görevlidir. Bölge valisinden başka genel sekreterlik, denetleme kurulu, planlama ve koordinasyon müdürlüğü, iç güvenlik müdürlüğü, savunma müdürlüğü ve hukuk müşavirliği gibi birimleri bölge teşkilatında görev alacaklardır. Bölge valisinin diğer il valileri üzerinde emir ve talimat verme, denetleme bilgi ve görüş isteme, haklarında yılsonunda değerlendirme raporu verme gibi yetkileri bulunmaktadır.

Kanun hükmünde kararnamenin diğer maddelerinde, bölge valisinin devlet temsilcisi olarak görevleri, hükümetin ve bakanlıkların temsilcisi olarak görev ve yetkileri, il valileri ile olan ilişkileri, diğer bölge kuruluşları üzerindeki yetkileri, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri, yargı organları ve askeri kurum ve kuruluşlarıyla olan ilişkileri kamu düzenin korunmasında görev ve yetkileri, askeri birliklerden yardım isteme, ekonomik konulardaki görev ve yetkileri diğer konulardaki görev ve yetkileri ile bölge düzeyinde halkla olan ilişkileri ayrı ayrı ve ayrıntılı olarak sayılmıştır. Ayrıca diğer hükümlerde personel, yazışma ve rapor verme gibi konularda çeşitli hükümler 71 sayılı KHK' de yer almıştır.

1982 yılına ait, yürürlükte olan Anayasamızın 126. maddesine son fıkrası hükmüne dayanılarak, merkezi idarenin birçok ili içine alan alanlarda teşkilatlandırma ve yönetim imkânlarından yararlanarak ve bu maddeden hareketle yukarıda açıklanan düzenlemelerdeki aksaklık kanun hükmünde kararname ile giderilmek istenmiştir. Söz konusu KHK'nin T.B.M.M içişleri komisyonunda incelenip görüşülmesi sırasında bölge valiliğinin illerin üzerinde bir mülki kademe oluşturulmasının valiler üzerindeki hiyerarşisi ve otoritesinin yetki genişliği esastan hareketle anayasa'nın 126. maddesine uygunluğunda tereddütte düşülmüş ve anayasa komisyonunda rapor istemiştir. Anayasa komisyonu ise anayasanın geçici 15. maddesinde hareketle, Milli Güvenlik Konseyinden çıkan kanun hükmünde kararnamelerin anayasaya aykırılığını ileri sürülemeyeceğini bildirmiştir. Bunun üzerine İçişleri Komisyonu 6.6.1984 günlü raporda;

- Anayasanın 126.maddesinde merkezi idare taşra teşkilatı belirlenirken mülki idare üst kademesi "il" kabul edilmiş olduğu ve bölgeye yer verilmediği,
- Yetki genişliğinin merkeze ait, teftiş, emir, direktif, sicil verme gibi yetkilerin taşra'da ile idaresi kanunun da tanımlanan valiye ait olduğu, bölge için yetki genişliğinden söz edilmediği,
- Anayasanın 126. maddesi ile bölgesel kuruluşlara yasal dayanak getirilmeye çalışıldığı,
- Maddenin danışma meclisindeki müzakeresinde bu düzenleme ile ilin üzerinde bir idari kademenin amaçladığını ifade edildiği,

- İl idaresi kanunu ile vali, kanun hükmünde kararname ile de bölge valisi, devletin ve hükümetin temsilcisi, bakanların mümessili, idari ve siyasi organ olarak belirlenmesi ve her ikisinin de İçişleri Bakanlığı'nın inhası bakanlar kurulu kararıyla atanması nedeniyle hukuki statüsü aynı olan bu iki merciinden birinin diğerine emir, sicil, denetleme bakımlarından üst durumundan olması yetki ve otorite çatışmasına ve de hizmet aksamalarına, anlaşmazlıklara sebep olacağı,

- Bölge merkezi seçilen illerden yetki ve hizmet toplanmasının diğer illerin ihmaline sebep olacağı,

- Bölge valiliğinin teşkilatının devlete külfet olacağı, var olan valilik müessesesinin giderek güçsüzleştireceği ve halkla ilişkisini keseceğinden bahisle,

Bu düzenlemeyi olumlu bulmamıştır. Bütçe plan komisyonu içişleri komisyonunu bu görüşlerini benimsemiş ve 71 sayılı KHK'nin TBMM de görüşülerek 3036 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır<sup>193</sup>. Böylece bölge valiliği uygulama imkânı bulmadan yürürlükten kaldırılmıştır.

Adı geçen KHK ile ayrılan 8 bölge her yönden dengesizlikleri beraberinde getirmiştir. Örneğin Erzurum iline 15 il bağlanmış geniş bir alana sirayet etmesi öngörülmüştür. Doğu bölgesinde bugünkü şartlarda dâhil hizmet istenilen seviyede değilken yeni durumlarda ne yapılacağını kestirmek çok güçtür. 600–700 km. mesafedeki yere etkin bir yönetim hizmeti götürmek ve ulaşmak çok zor olacaktır.

### **c. Bölge Valiliğinin Değerlendirilmesi**

Bölge valiliği hakkında KHK' de kurulan bölgelerin sayısı çok az, alanları çok geniş tutulmuştur<sup>194</sup>. Örneğin İstanbul ilinde 10 milyon nüfus ve 72.575 km<sup>2</sup> ve 9 il bağlanırken Erzurum'da 15 il ve 139. 353 km<sup>2</sup> ile Türkiye'nin dörtte biri bağlanmıştır. 400–5000 km uzaklıktaki merkezlerin etkili ve verimli bir gözetim, denetim, koordinasyon ve işbirliği içinde bulunmaları çok zordur<sup>195</sup>. Bölge kuruluşlarının sayısı da öngörülen bu sayıdan fazla olduğu için uyum ve intibak meselesi ortaya çıkacaktır. Bölge valisi il valilileri gibi düşünülmüş daha geniş yetkiler verilmiş, valilerin üzerinde bir hiyerarşik üst durumuna getirilmiştir. Bu da

<sup>193</sup> RG, 11.07.1984 tarih- 3036 sayılı kanun

<sup>194</sup> Bu bölgelerin adları şunlardır: Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul, İzmir

<sup>195</sup> Fazlı Demirel, a.g.m.,13.

ister istemez mevcut yöneticilerin tepkilerini almıştır. Daha çok güvenlik mülahazaları ve bunun yanında ekonomik amaçlarla da kurulması kararlaştırılan bölge valiliği uygulaması hayata geçirilmeden kaldırılmıştır. Şu kadarı bir gerçektir ki bu alanlarındaki boşluğu günümüzde de devam ettiği aşikârdır.

Böylece söz konusu düzenleme ile anayasadan doğan ili esas alma endişesini taşımakla birlikte, il ve ilçeyi bir alt kademe durumuna düşüren, il valilerin hiyerarşik bir üst durumuna gelen, daha çok güvenlik mülahazaları ile kurulmuş, güvenlik ve ekonomik olmak üzere iki ayrı alanlarda geniş yetkilere sahip, ülke gerçeklerine uymayan ve mevcut yapıyı tamamen değiştiren ve bir arka kademe oluşturan bölge valiliği adı altında bir yapı oluşturmak istenmiştir. Düzenlemenin kamuoyunun ve diğer kurum ve kuruluşlarının görüşleri almadan acele ile yapılmış olması, uygulama imkânı bulmadan yürürlükten kaldırılmasına neden olmuştur<sup>196</sup>.

Bilindiği gibi, bölge valiliğin güncel olarak en son tartışması yukarıda değinilen zamanda yapılmıştır. Milli egemenliği kullanma yetkisini elinde bulunduran ve bölge valiliğine karar verebilecek son organ olan TBMM'deki görüşmeler biraz uzun olarak ele alınmıştır. Bu da meselenin tartışmanın ana noktasını oluşturmadan kaynaklanmaktadır. Mevcut yönetim ve dolayısıyla TBMM'nin konuya nasıl baktığı ancak bu sayede netlik kazanacaktır.

Bu kararname reddedilirken, bu uygulamanın yetki çatışmalarına ve dolayısıyla hizmetin aksamasına yol açacağı, ayrıca iletişimin sağlıklı olamayacağı gerekçelerine dayanılmıştır. Bunların dışında bölge valiliğinin reddinde, ilin üstünde yetki genişliğine sahip bir taşra örgütünün kurulmasının anayasaya aykırı olduğu gerekçesi de rol oynamıştır<sup>197</sup>.

Diğer taraftan, bölge valiliğine olumsuz bakılmasında yetki genişliğinden, federalizme doğru bir gelişmenin olabileceği, ayrılıkçı ve siyasal özerklik düşüncesinde olanlara fırsat verileceği kaygısının da etkili olduğu belirtilmektedir<sup>198</sup>. Ancak, bu durumda şu akla gelmektedir ki, bu düzenlemeyi yapan askeri yönetim hükümeti, bu sakıncayı görmemiş olabilir mi? Çok büyük olasılıkla, ülkede

---

<sup>196</sup> Mustafa Tamer, a.g.e.,s.56

<sup>197</sup> R.Cengiz Derdiman, "Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği", **Amme İdaresi Dergisi**, C.28, S.4, Aralık 1995, s. 75-89.

<sup>198</sup> Sezer, a.g.m. s.214

bölgesel örgütlenmeye gidilmesinin en azından kaygı duyulan olgu yönünde bir bilinç oluşturacağını ilgili askeri hükümet varsaymıştır. Bu durumda askeri hükümetin bölge valiliği yönünde bir düzenlemeye gitmek istemesinde temelde güvenlik unsurunun rol oynadığı söylenebilir. Bir başka anlatımla, söz konusu askeri hükümet de zaten bu “kaygı duyulan durumdan” hareketle, bu kaygıyı ortadan kaldırmak ya da azaltmak için, “ülke üzerinde devletin denetimini artırmak” üzere “Bölge Valiliği” kurumuna yer vermek istemiş olabilir.

Günümüzde yaşanan iletişim ve teknoloji alanındaki gelişmeler dikkate alındığında, ülkenin bütünlüğünün ve ulusun beraberliğinin sağlanmasında polisiye/askeri yöntemlerin geçerliliğini yitirmeye başladığı; artık her ülke yurttaşının, uluslararası arenada kendi devletinin ve ülke içerisinde bu devletin yurttaşı olmak dolayısıyla kendisinin sahip olacağı saygınlığın peşinde olduğu; bu nedenle, böyle bir gelişmeyi sağlayabilecek siyasal, yönetsel, ekonomik ve demokratik atılımlar ve açılımlar gerektiği; bu şekilde ülke bütünlüğünü koruma yönünde daha sağlıklı adımlar atılabileceği yorumu yapılabilir.

Bölge Valiliği, taşra yönetiminde yeni bir hiyerarşik yönetim basamağı oluşturmaktadır. Bu yönetim basamağının ili zayıflatacağı, zaten merkeziyetçi, kırtasiyecilik ve ağır işleyen merkez ve taşra bürokrasinin böyle bir örgütlenmeyle daha da kötüleşeceği; oysa Türkiye'nin temel sorununun yerel yönetimlerin güçsüz olması, merkezi yönetimin taşra örgütlerinin yetkisiz birer irtibat bürosu biçiminde çalışması olduğu ileri sürülmektedir<sup>199</sup>.

Bölge Valiliği düzenlemesini öngören ilgili kanun hükmünde kararnamenin, merkezi yönetimin taşra teşkilatını, kimileri bölge, kimileri il, kimileri de hem bölge ve hem de il yönetimi içinde kalmak gibi karmaşık bir yönetsel sistem içinde bıraktığı söylenebilir. Ayrıca ülkenin sekiz bölge valiliği alanına bölünmesi, ilgili alanların çok geniş olması sonucunu doğurduğu; bunun da ne kamu yönetimi ne de kamu hizmeti ölçütleriyle uyumlaştığı söylenebilir.

### **3. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği**

Ülkemizde yeni bir uygulama olarak; 285 Sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ihdası hakkında kanun hükmünde kararname 19.07.1987 tarihinde geçerli

---

<sup>199</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul 1999, s.109

olmak üzere yürürlüğe girmiş ve Olağanüstü hal bölge valiliğın belli illerde<sup>200</sup> uygulanması hüküm altına alınmıştır. Adı geçen kanun hükmünde kararname, Anayasanın<sup>201</sup> 121. ve 2935 sayılı kanunun 4. maddesinin verdiği yetkilere dayanarak Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu tarafından Olağanüstü Hal Bölge Valiliğının kurulması kararlaştırılmıştır.

2935 sayılı olağanüstü hal kanununun 1. md. üçüncü fıkrasında “Anayasa ile kurulan hür demokratik düzenin veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldıramaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzenin ciddi şekilde bozulması hallerinde” Olağanüstü ilanından bahsedilmektedir. Olağanüstü hal kararı belli bölgeler için ve belirli bir sürede uygulanır. Bu sürede bakanlar kurulu olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Anayasanın 91. maddesindeki kısıtlamalarına bağlı olmaksızın kanun hükmünde kararname çıkarabilmektedir.

Olağanüstü hal ilanında, bölgede yerleşimin yasaklanması, eğitimin durdurulması, eğlence yerleri ve konaklama tesislerinin denetlenmesi, izinleri haberleşme, gıda maddelerinin, kara, hava ve deniz trafiğinin en geniş anlamda kontrolünden (md.9), para, vergi, kira, ücret ve fiyat politikaları (md.10), şiddet hareketlerine karşı; sokağa çıkma, toplanma, iletişim ve oyun gösterilerinin denetlenmesine (md.11), kadar belirlenen çeşitli yetkiler olağanüstü hal bir ili kapsıyorsa il valisine, bir bölge valiliğine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi halinde bölge valisine aittir(md.14/a.b.c). Bu kanun çerçevesinde, olağanüstü hal bölge valisinde, valilere tanınan tüm görev ve yetkiler, ilave olarak ta ek görev ve yetkilere sahip olmaktadır<sup>202</sup>. Kısacası olağanüstü halin gerektirdiği her türlü tedbiri alabilecek ölçüde görev ve yetkiyle donatılmış olduğu söylenebilir. Bu yetkilerin tanınmasında asıl amaç, bozulan kamu düzenin sağlanmasına yöneliktir.

<sup>200</sup> Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkâri, Mardin, Siirt, Tunceli, Van, Batman, Şırnak illeri olağanüstü hal illeri iken Batman, Bingöl, Bitlis, Mardin ve Muş illeri ise mücavir iller statüsünde.

<sup>201</sup>120. md. Anayasa ile kurulan hür demokratik düzenin veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzenin ciddi şekilde bozulması hallerinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.

<sup>202</sup> RG, 19.07.1987–285 sayılı KHK (Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ihdası hakkında)

Olağanüstü Hal Bölge valiliğini öngören KHK' ye göre Olağanüstü Hal Bölge Valisi Bakanlar Kurulu tarafından atanır ve İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapar. Bu vali bölgedeki illerin eşgüdümünü ve işbirliğini sağlamanın yanı sıra aynı zamanda bir güvenlik organıdır. Özel ve genel kolluk kuvvetleri, jandarma asayiş komutanlığı, milli istihbarat teşkilatının ilgili birimi, bölge illerinin diğer askeri birlikleri ya ona karşı sorumludur ya da gereken durumlarda onunla işbirliği yapmak durumundadır(md.4).

Öncelikle bu idari organ olağanüstü hal düzenlemesi ile iç içe bir merkezi yönetim örgütüdür. Olağanüstü Hal Bölge valisinin atanması, diğer il valilerin atanmasından tek farkı, cumhurbaşkanı onayından muaf olmasıdır. İl valileri ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası iken, Olağanüstü Hal Bölge Valisi, İçişleri Bakanına bağlı görev yapar. İl valileri illin genel yönetiminden sorumlu iken, Olağanüstü Hal Bölge Valisi sadece güvenlik hizmetinin sağlanmasından sorumludur. Türk kamu yönetiminde hizmet birimi olan il sistemi, güvenlik konusunda il sınırlarını aşan bir idari örgütlenme modeli ile karşı karşıya kalmıştır.

Güvenlik hizmeti, genel yönetimin yüklendiği bir kamu hizmeti olduğuna göre, merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il düzeyinde yerine birden fazla illi kapsayan bölgesel bir teşkilat vasıtasıyla yerine getirilmesi Türk kamu yönetiminde istisnai bir örgütlenme biçimi olarak yerini almıştır. Anayasanın 126.3. maddesini göre “kamu hizmetlerin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi yönetim teşkilatı kurulabilir”. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği birden çok ili kapsayan ve güvenlik hizmetinin daha iyi sağlanması için kurulan merkeze bağlı bir örgütlenme olduğu için anayasal bir örgütlenme biçimidir.<sup>203</sup>

1990 tarihli ve 430 sayılı “Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı süresince alınacak İlave Tedbirlerin hakkında kanun hükmünde kararname 1987 tarih ve 285 nolu kanun hükmünde kararnamenin genel ilkeleriyle uyumlu olup görelili olarak yetkiler genişletilmiştir. Yeni düzenleme ile gerçek dışı haber ve yayının engellenmesi için iletişim araçlarının kontrollü, kamu düzeni ve genel güvenlik yönleriyle gereklilik ortaya çıktığında olağanüstü hal süresince bölge

---

<sup>203</sup>Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Açısından Bölge Kalkınması ve GAP Modeli**, Yayınlanmamış Doktora tezi, İ.Ü. SBF, İstanbul, 1995, s.183.

dışına çıkma veya çıkarılma, çalışma hayatı, personel politikası, bölge illerin iktisadı, sosyal ve kültürel yönden kalkınmasına ilişkin yetki ve görevler düzenlenmiştir.

Burada herhangi bir şekilde kamu yönetiminin veya kamu hizmetlerinin gerekleri söz konusu olmaksızın tamamen ülke güvenliği amacıyla, ülkenin belli bir coğrafi alanındaki bir uygulama söz konusudur. Burada ne yerel kamu hizmetlerinin görülmesi ne de bölgesel planlamaya ilişkin bir amaç bulunmamaktadır<sup>204</sup>.

İçişleri Bakanlığına bağlı olarak çalışan OHAL valiliği belirli bir kamu hizmetini, kolluk görevlerini yerine getirmek üzere kurulmuştur. Buradaki görevlinin isminin vali olması, görev alanı içerisinde tüm devlet hizmetlerini yürütmekle görevli ve yetki genişliği ilkesine dayalı olarak kurulmuş bir bölge valisi olarak algılanması için yeterli olmadığı ve zaten görev süresinin de olağanüstü hal süresiyle sınırlı olduğu ifade edilmektedir<sup>205</sup>.

#### **4. GAP Bölge Kalkınma İdaresi**

Yetki genişliği ilkesine göre oluşturulmuş olan GAP ile devlet, Şanlıurfa, Mardin, Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır, Siirt, Şırnak ve Batman illerini içine alan bölgede çok amaçlı bir bölgesel kalkınma projesi başlatmış ve burada altyapı, tarım, ulaştırma, sanayi, eğitim gibi alanların geliştirilmesini amaçlayan bir proje geliştirmiştir.

GAP yönetiminin görev alanına giren konularda Belediye Yasası ve İmar Yasası ile diğer yasalarla ilgili yönetimlere verilmiş olan imar ve altyapıya ilişkin yetkiler GAP yönetimine devredilmiştir. Bu devirden dolayı yerel yönetimlerin ortadan kalktığı ya da tümüyle etkisiz bırakıldığı gerekçesiyle, GAP yönetimi düzenlemesinin anayasanın 127. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştü. Ancak anayasa mahkemesi bu duruma ilişkin kararında, “yapılan düzenlemenin, yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da tümüyle etkisiz kılma amacına yönelik olmadığı, yalnız belli bir süre için kimi görev ve yetkilerin bir merkezi yönetim birimine

---

<sup>204</sup> Keleş, “Yerinden Yönetim ve Siyaset...”, s.146.

<sup>32</sup>Sezer, a.g.m., s.215.

birakıldığı; bu durumun, yerel yönetimlerle işbirliğini engellemediğini” belirtmiştir<sup>206</sup>.

GAP yönetimi, organlarını halkın seçtiği bir yerel yönetim türü değil, merkezi yönetimce kurulmuş, kendine özgü bir kuruluştur<sup>207</sup>.

GAP uygulamasından hareket edildiğinde, bölgesel kalkınma için il düzeyinin küçük olduğu; söz konusu yönetime, yerel yönetimlere ilişkin görev ve yetkilerin verilmiş olması dolayısıyla da Türkiye’de bölge ölçeğinde yerel yönetim birimlerine gereksinim olduğu yorumu yapılabilir.

Temel çizgileri ile Türkiye’de, bugüne kadar uygulanan ya da uygulanmaya konulmak istenen “bölge yönetimleri”ni değerlendirmek gerekirse; Genel Müfettişlik uygulamasının hem ekonomik hem de güvenlik amaçları olduğu; Bölge Valiliği düşüncesinde, kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlanması amaçlanmış ise de daha önce de belirtildiği gibi, burada daha çok ülke güvenliğine ve ülkenin daha sıkı bir şekilde denetim altında tutmaya yönelik bir amaç olduğu söylenebilir. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulamasının tamamen güvenlikle ilgili olduğunu, GAP yönetim modeli ise, birden fazla ili içine almakta, genel olarak yerel yönetimlerin görev alanına giren kimi hizmetleri yerine getirmekte ve bölgesel kalkınmaya yönelik kimi işlevleri yerine getirmektedir. (örneğin, bölge planlamasını yapmak, tarım, sanayi, enerji gibi hizmetleri yapmak). GAP modelinde temel eksikliğin, yerel halkın bu model içinde yerinin olmaması olduğu söylenebilir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, GAP yönetiminin merkeziyetçi bir anlayışla ele alındığını söylemek mümkündür. Bu yaklaşımın yerine, kurumsallaşmanın teşvik edilerek yerel kuruluşlar ve baskı gruplarıyla eşgüdümlü şekilde çalışılıp, halk katılımının üst düzeyde sağlandığı bir yaklaşımın benimsenmesi görüşü savunulmaktadır<sup>208</sup>.

## **5. Merkezi Yönetimin Bir Taşra Örgütü Olarak Bölge Yönetimi**

Türkiye’de merkezi yönetim, yürütmekle yükümlü olduğu hizmet ve görevleri yerine getirebilmek için coğrafya durumuna, ekonomik koşullara ve kamu

<sup>206</sup>Bkz: 16.07.1991 tarih ve 20931 sayılı RG. 17.07.1990 tarih 1990/1 Esas ve 1990/21 Anayasa Mahkemesi Kararı

<sup>207</sup> Keleş, “**Yerinden Yönetim ve Siyaset...**”, s. 146.

<sup>208</sup> Toprak, “**Kent Yönetimi ve Politikası...**”. s.79.

hizmetlerinin gereklerine göre “il”, “ilçe” ve “bucak” biçiminde örgütlenmektedir. Anayasamıza göre, merkezi yönetimin temel taşra birimi “il”dir. Bakanlıkların, çoğunlukla her ilde hizmet birimleri bulunmaktadır. Bu nedenle iller, merkezi yönetimin küçültülmüş bir modeli gibidir. Ayrıca bakanlıklar bölge kuruluşları da oluşturabilmektedirler.

Bakanlıkların taşra örgütü, kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmek ve görevlerini yerine getirebilmek için gereksinimine göre şu kuruluşların tamamından ya da bir kaçından oluşmaktadır: 1. İl valisine bağlı il kuruluşları, 2. Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları, 3. Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları<sup>209</sup>.

Bakanlık bağlı kuruluşlarının taşra örgütü, “bölge”, “il” ve “ilçe” şeklinde basamaklanmakta ya da doğrudan bakanlığa bağlı olarak kurulmaktadır. Belirtmek gerekir ki, bağlı statüdeki kuruluşların taşra yönetim örgütünün temel birimi bölgedir. Ancak bölge düzeyinde örgütlenmeye gidebilmek için, bu durumun kuruluş yasasında öngörülmüş olması gerekir.

Merkezi yönetimin taşra örgütünün temel birimi “il” olmasına karşın, il sisteminin coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri göz önünde tutularak yapılmış olmaması, tarihsel olarak ortaya çıkmış bir durumun olduğu gibi kabul edilmiş olması, bunun sonucu olarak da illerin bugünkü sınırlarının kimi kamu hizmetlerinin yürütülmesine uygun bir alan ve çerçeve oluşturulmaması, merkezi yönetim kuruluşlarının (Bakanlıklar ve Genel Müdürlükler) taşra örgütlerini il düzeyinde değil de birkaç ili içine alacak şekilde (bölge biçiminde) örgütlenmeye gitmeye zorlamıştır<sup>210</sup>.

Daha öncede belirtildiği üzere bölge kuruluşlarının ortaya çıkması, teknik gereksinimler, hiyerarşi hattını azaltmak ve valinin denetiminden kurtulmak, örgütsel olarak büyümek gibi nedenlerdir. Diğer taraftan bugünkü mülki yönetim sistemi içinde valilik kurumunun da, işlevini çağdaş bir yönetim anlayışı içerisinde getirmediği ileri sürülmektedir<sup>211</sup>.

---

<sup>209</sup> Eryılmaz, a.g.y., s.101.

<sup>210</sup> Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, Ekim 1991, s.120.

<sup>211</sup> Turgay Ergun - Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, No: 241, Ankara, 1992, s.112.

Türkiye’de kimi merkezi yönetim kuruluşları, gördükleri hizmetin gereği olarak ülkeyi bölgeye ayırmışlar ve böylece çok sayıda değişik bölgeler ortaya çıkmıştır. Çok kere aynı coğrafi alanda yerleşmiş kuruluşlar, merkez olarak farklı illeri seçmişler ya da ilgili alanlarına farklı illeri almışlardır. Böylece illerin bölgelere dağılışı açısından karışık bir durum, bölgenin içerdiği alan ve kuruluş biçimi bakımından büyük farklar bulunan bölge örgütleri ortaya çıkmıştır. Bu durum da bölge örgütlerinin gerek kendi aralarında, gerekse illerle ilişkilerde, hizmetlerin yerine getirilmesinde, eşgüdüm sağlamada zorluklar çıkarmaktadır<sup>212</sup>.

1983 Anayasasının 126. maddesine dayanılarak 40 il 2 ilçede 2 bakanlık ve 12 bağlı kuruluş toplam 215 bölge örgütü kurulmuştur. Burada yalnız bir ili kapsayan bölgeler olduğu gibi, 10 ili içine alan bölgeler de vardır. Yine bir çok ilde sadece 1-2 bölge örgütü bulunmasına karşın kimi büyük illerde 10-16 bölge örgütü bulunmaktadır. Kimi bölgelerin illerde, kimilerinin de hem il hem de ilçelerde alt birimleri bulunmaktadır<sup>213</sup>. Bölge yönetimleri tümüyle valilerin denetimi dışında bulunmakta; yapacakları yatırımların programa alınmasından önceki planlama aşamasında iller ve yerel yönetimlerle gerekli ilişki ve işbirliğinin sağlanmaması önemli bir sorun oluşturmaktadır. Eşgüdüm sağlayacak bir sistemin olmaması dolayısıyla zaman zaman bölge valiliği ya da “eşgüdümci valilik” önerileri dile getirilmektedir<sup>214</sup>.

### **C. TÜRKİYE’DEKİ BÖLGE KALKINMA PROJESİ DENEYİMLERİ**

1960’lı yıllar dünyada refah anlayışının yerleştiği, özellikle üçüncü dünya ülkelerinin gelişmelerini kalkınma planlarının yönlendiriciliğinde arandığı ve bunun paralelinde bir kalkınma iktisadı kuramının geliştiği bir dönem olmuştur. Bölge planlaması da bu genel yaklaşımın doğurduğu bir alt planlama kategorisi şeklinde doğmuştur.<sup>215</sup> Bölge planlaması, hazırlandığı bölgenin ekonomik, fiziki, sosyal ve kültürel kaynaklarını en verimli şekilde değerlendirmek ve bunların uzun dönem

---

<sup>212</sup> Örnek, a.g.y., s.120.

<sup>213</sup> Bölge örgütlerinin özellikleri ve sorunları konusunda daha fazla bilgi için bkz.: Ruşen Keleş, “**Yerinden Yönetim ve Siyaset...**”, s.140-141; **KAYA Projesi Genel Raporu**, TODAİE Yay., Ankara, s. 168; Türe, a.g.m., s.67-69; Polatoğlu, a.g.m. , s. 30.

<sup>214</sup> Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, a.g.y., s.113.

<sup>215</sup> İlhan Tekeli, “Bir Demokrasi Projesi Olarak Yerel (Bölge) Planlama”, **Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını**, Sayı 15 (1997/1), s.12.

içerisinde gelişmelerini sağlamak amacını taşırlar.<sup>216</sup> Ancak ne var ki; kalkınmada bölge şeklinde ifade edilen alan veya coğrafya boyutunun önemi ilk bakışta sanıldığı ölçüde herkesçe kabul görmemektedir. Özellikle, planlı kalkınmanın bölünmüşlükle değil, tek merkezden yapılacak düzenlemelerle gerçekleştirilebileceği sık sık gündeme getirilmekte ve bölge ölçeğindeki planların, planlamanın birliğini bozabileceği öne sürülmektedir. Oysaki gelişme, coğrafi boyutlardan soyutlanarak ele alınabilecek bir olgu değildir. Fakat kuşkusuz ki, mekân saplantısına takılıp kalmak ve coğrafya altındaki toplumsal gerçekleri görmezden gelmek de doğru bir yaklaşım değildir.<sup>217</sup>

Toplumların sosyo-ekonomik çeşitliliği coğrafi mekânlarda da yansımaları bulmaktadır. Bu farklılaşma özellikle az gelişmiş ülkelerde “bölgearası ekonomik ve sosyal dengesizliği” bir sorun olarak ortaya çıkarmaktadır. Ülkemiz de bölgearası dengesizliği ekonomik, politik ve sosyal boyutlarıyla bir sorun olarak yaşamaktadır. Bu meselenin çözümüne yönelik olarak, özellikle 1960’lı yıllarda bölge planlaması yapılması konusundaki siyasal isteklerin oldukça canlı olduğu söylenebilir. DPT öncesi dönemde İmar ve İskan Bakanlığı’nca yürütülen bölgesel planlama çabaları, 1958 yılında yürürlüğe giren 7116 sayılı İmar Bakanlığı’nın Kuruluş Kanunu içindeki bölge planlaması ile ilgili hükümlerde yasal dayanağını bulmakta idi<sup>218</sup>. Bölgesel planlama, 30 Eylül 1960 tarihinde DPT’nin kurulmasıyla farklı bir boyut kazanmış ve kurumsallaşma çabaları ön plana çıkmıştır. 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş Kanunu’nun 7. maddesi gereğince, bölge çapında gerekli etütleri yapmak, uzun ve kısa vadeli plan ve programları hazırlamak görevi bu kuruluşa verilmiştir. Kaynakların bölgelerde milli plan hedeflerine en uygun şekilde dağıtılmasını gerçekleştirmek ve ilgili koordinasyonu sağlamak üzere de DPT içinde bir bölgesel planlama bölümü oluşturulmuştur.<sup>219</sup>

Bölgesel gelişme projelerine geçmeden önce beş yıllık kalkınma planlarında bölgesel gelişme ve planlama konusu nasıl incelendiği kısaca değerlendirilecektir.

---

<sup>216</sup>Eyüp Günay İsbir, **Şehirleşme ve Meseleleri**, Ankara: Gazi Büro Yayınları, 1991, s. 162.

<sup>217</sup>Ruşen Keleş, “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, **Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını**, Sayı 15 (1997/1), s.18.

<sup>218</sup> İlhan Tekeli, **Bölge Planlama Üzerine**, İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, 1972, s.130.

<sup>219</sup> Teoman Baykal, **Bölge Kalkınma Projeleri**, (Teksir, DPT), s.1.

## **1. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Bölgesel Gelişme ve Bölgesel Planlama**

### **a. Birinci BYKP-Dönemi (1963–1967)**

Bu planda, yatırımlar “üretken” olanlar ve “az üretken” olanlar diye ikiye ayrıldıktan sonra ikincilerin, yani kamu hizmetlerin yatırımlarının coğrafi dağılışıda geri kalmış bölgelere öncelik verilmiştir. Üretken sayılan yatırımlar yönünde ise, sanayi için kuruluş yeri olma bakımından eşit durumda bulunan çeşitli yerlerde, az gelişmiş yörelerde bulunanların yeğlenmesi ilkesi benimsenmiştir. Bu planda, ayrıca yatırımların, büyüme noktalarında yoğunlaşması, dengeli sanayileşme ve yerleşmenin bir aracı olarak saptanmıştır.

1.BYKP bölge planlaması ve kalkınması için özel bir bölüm ayrılmıştır. Bu bölümde ana ilkeler ve bölge politikasının hedefleri belirtildikten sonra bölgesel bir ayırım yapılarak ayrıntılı bir şekilde düzenlemeye gidilmiştir. Planda bölge politikasının hedefleri şu şekilde tespit edilmiştir.

Nüfus, kaynak ve ekonomik çalışmalarla dağılarak daha dengeli bir gelir artışı sağlamak üzere, yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılımında bölgeler arasında dengeli bir kalkınmanın esasları göz önünde bulundurulacaktır. En yüksek ekonomik ve sosyal üretkenlik elde edilecek, büyüme noktalarına kaynaklar öncelikli ve geniş ölçüde ayrılacak ve bu suretle genel verimlilik derecesi yükseltilecektir. Bölge politikasının hedefleri, bölgelerarası dengesizlikleri gidermek ve geri kalmış bölgelerini daha hızlı kalkınmalarını sağlamaktır.

Planda bölge planlama politikası tespit ve uygulamasına ilişkin açıklamalar yer almıştır. Milli plan esas bakımından kesim (sektör) çalışmalarına göre hazırlanır. Bunun yanı sıra çeşitli yönlerden durumunu tespit eden çalışmalar da yapılır. Kesim programlarının hazırlanması, tasarımlarının seçilmesi harcamalarının dağılışı aşamalarında bölgelerin durumunu, bölge politikasının ekonomik ve toplumsal hedeflerine göre gerekli düzenlemeler yapılır. Planda saptanan sosyal hedefler, gelir dağılışıdaki büyük ayırımları düzeltmek amacıyla değişik kuruluş yerleri olabilecek projelerin seçilmesinde ve özellikle kamu hizmetlerin bölgelere dağılışıda geliri ve hizmetlerden yararlanmayı eşitleştirici yönündeki ölçerle göre hareket edilmekle gerçekleşir.

Plan bölgeler arasında bir ayırımı yapmıştır. Bölgeler başlıca üç başlık altında toplanmıştır. Bunlar; potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler ve Büyükşehir(metropolitan) bölgeleri olarak sıralanmıştır. Planda “durum” başlığı altında merkezde, bölgelerde yapılmış ve yapılmakta olan çalışmalarla teşkilat, sorunları ve tedbirler konusunda açıklamalar bulunmaktadır. Bölge planlamasının hem dünyada ve hem de yurdumuzda çok yeni bir konu olması nedeniyle, ilk önce teorik çerçevenin geliştirilmesi bu konuda mevcut personelden yararlanılarak birkaç bölgede 4 deneme çalışmalarının yapılması, çeşitli bölgelerin ekonomik ve sosyal durumlarını gösteren verilerin yardımıyla indeksleme çalışmalarının yürütülmesi bu bölümde öngörülmüştür.

### **b. İkinci BYKP Dönemi (1968–1972)**

İkinci beş yıllık planda.”bölgesel gelişme, şehirleşme ve yerleşme sorunu” başlığı altında, yurt düzeyinde bölgelerarası dengeli gelişmeyi gerçekleştirecek ilke ve politikalar tespit edilmiştir. Bu konudaki politikalar, bölgesel gelişme, şehirleşme ve yerleşme başlıkları altında toplanmıştır. 2.BYKP’ da bölgesel planlamaya bakış açısı birinci planla paralellik arz etmektedir. İlke ve politikalar, benzer bir tarzda saptanmıştır. Bölge planlama çalışmalarının milli plan çalışmalarını tamamlayan ve milli plan uyulmasına yardımcı olan, milli plan ilke ve politikalarına uygun nitelikte çalışmalar olması gerektiği tekrar vurgulanmıştır. Ancak bölgesel politika ve bölge planlamaları konusunda planda, birinci plana nazaran daha az ve kısa yer verilmiştir.

Bölge planlamasında uygulanacak ilkeler kısaca şöyle özetlenebilir. Yatırımların yurt içinde dengeli dağılımını sağlayarak, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmakla ve gelişen bölgelerde düzenli bir gelişme sağlamakla bu bölgelerin gelişme imkânlarının ortaya çıkarılması ve çeşitli ekonomik ve sosyal faaliyetler arasındaki ilişkilerin anlaşılması önem taşır. Bölge planlaması 2. BYKP’ nı döneminde etkili bir araç olarak kullanılacaktır. Bölge planlamasında, bölgesel gelişme, şehirleşme ve yerleşme politikalarından yararlanılacaktır. Bölge planlama çalışmaları ile bölgelerin gelişme gücü az gelişmiş bölgelere öncelik verilerek tespit edilecek, karşılaşılan sorunlara çözüm yolu bulucu, yatırım konularını tanımlayıcı, çok yönlü ve ayrıntılı çalışmalar yapılacak, bu çalışmalar içinde yerleşme sorunu düşünülecek ve yatırım kararların yer seçiminde o yatırımdan en büyük faydayı

sağlayacak tercihlere yapılacaktır. Yine, az gelişmiş bölgelerde bölgesel gelişmenin çekici gücü olarak desteklenecek, şehirleşme hızı yüksek olacak büyüme noktalarının tespit edilmesi öncelikle ele alınacaktır.

Yukarıdaki temel ilkeleri hayata geçirecek temel politikalar ise şöyle sıralanmaktadır. Bölge planlama çalışmalarının, milli plan çalışmalarını tamamlayan ve milli plan uygulamasına yardımcı olan, milli plan ilke ve politikalarına uygun nitelikte çalışmalar olması özellikle gözetilecektir. Bölge planlama çalışmaları sonucunda bölgeler için ortaya konulacak gelişme imkânları, sektör gelişme hedeflerine göre hazırlanan milli plana, çeşitli projeler arasında tercih yapmak ve birlikte ele alınması gereken projeleri tanımak imkânı sağlayan nitelikte olacaktır. Bölge sanayisinde yapılacak çalışmalar, milli planın uygulaması sisteminde ayrı olarak ele alınmayacak, bölge planları milli düzeyde yapılan proje değerlendirmelerinde araç olarak kullanılacaktır. Çeşitli bölgeler için milli plandan bağımsız özel planlar hazırlanmayacaktır.

Planda kalkınmada öncelikli yörelerden (KÖY) söz edilmemekle birlikte 1970 ve 1971 yıllık uygulama planlarında Doğu Anadolu'nun kamu yatırımlarında giderek artan oranda pay aldığını dikkat çekilmiş, 1972 programında ise planda yer alan “bölgesel gelişme”, “bölge planlaması” adları altında bölümlere yer verilmemiştir. Bunun yerine “yurt düzeyinde dengeli gelişme” ve “kalkınmada öncelikli yöreler(KÖY)” başlıkları altında konular işlenmiştir.

### **c Üçüncü BYKP Dönemi ( 1973–1977)**

Bu planda bölgesel kalkınma ve planlamaya yaklaşım; birinci ve ikinci beş yıllık plarlardan daha yüzeysel olup, bu iki plandan açık bir biçimde ayrılmaktadır. İkinci planın son uygulama programında yer alan görüşler üçüncü planda geliştirilmiş durumdadır.

Üçüncü planın temel hedefleri ve stratejisi adlı belgede yurt düzeyinde dengeli kalkınmanın anlamı ve sınırları belirtilmektedir. “yurt düzeyinde dengeli kalkınma ilkesinin uygulanması milli çaptaki üretken yatırımlarda objektif ekonomik kıstasların geçerli olmasını engelleyeceklerdir. Bilimsel yöntemlerle tespit edilecek olan geri kalmış yörelerin potansiyelleri bulunan alanlarda uzun dönemli kalkınmanın amaçlarına yönlendirilmeleri, milli bütünlük ilkesi içinde iktisadi ve

sosyal gelişmeleri sağlanacaktır” denilmektedir. Üçüncü planda yöreler arasındaki gelişme ayırımların kısa dönemde ortadan kaldırmaya çalışmanın, ekonomik bakımdan etkin olmayan kaynak dağılımına yol açan uzun dönemde sermaye birikimini ve ekonomik gelişmeyi yavaşlatabileceği görüşünden yola çıkıldığı görülmektedir. Plan, ulusal ölçekteki yatırımlara yer seçmede, önceliklerin ekonomik ölçütlere göre saptanmasını istemektedir. Bölgelerarasındaki ayırımların, uzun dönemde ve ancak az gelişmiş yörelerin kaynaklarının değerlendirilmesi ve yerel yönetimlerin etkin çalışmaları sonucunda giderilebileceğini varsaymaktadır.

Planda, sadece “kalkınmada öncelikli yöreler çalışmaları” başlığı altında kısa bir açıklama ile bu konudaki ilke ve tedbirler belirtilerek özetle şu hususlara yer verilmiştir;

Yurdun bazı bölgelere ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan geri kalmış durumdadır. Ancak bu yörelere kesin coğrafi sınırlarla belirlemek mümkün değildir. Gelişmiş bölgelerde geri yöre olduğu gibi, gelişmemiş bölgeler içinde gelişmiş yöreler de vardır. Bu bölgeleri milli plan açısından ele alarak, yatırımların düzenlenmesiyle ilgili önerilerde bulunmak, gerekli araştırmalar yapmak, plan ve programlarla ilişkisini kurmak, uygulamayı izlemek ve değerlendirmek üzere DPT merkez teşkilatınca gerekli örgütlenmeye gidilmiştir. Kalkınmada öncelikli yörelerin sorunlarını Türk toplumunun temel sorunlarından ayırmak mümkün değildir. Bunları ayrı düşünmeye de imkân yoktur. Bu sorunların ülke ölçeğinde çözümlenmesi, kalkınma planlarının bu sorunları yöreler seviyesinde önceliklerle alınmasıyla mümkündür.

“İlkeler ve tedbirler” başlığı altında ise öngörülen hususlar özetle şöyledir:

Kalkınmada öncelikli yöreler; potansiyele sahip oldukları konularda, uzun dönemli kalkınmanın amaçlarına yönlendirilecek ve milli bütünlük ilkesi içinde ekonomik ve sosyal gelişmeleri sağlanacaktır. Kalkınmada öncelikli yöreler; doğal kaynak, beşeri kaynak, şehirselleşme, ulaşım ve haberleşme ağı boyutlarını ihtiva eden, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi amaçlayan, milli planın sektörel düzeydeki dengelerini saptırmayan bir yaklaşım içinde aşamalı programlara dayalı, birbirini tamamlayan tedbirlerle kalkındırılacaktır. Bu bölgelerde kalkınma süreci, “sanayi yurt çapına yayma” çalışmaları ile başlatılacak, sanayinin kalkınmada öncelikli

yörelere götürülmesine önem verilecektir. Yöresel kalkınma çalışmalarının milli plan çalışmalarını tamamlayan ve milli plan uygulamasına yardımcı olan milli plan ilke ve politikalarına uygun nitelikte çalışmalar olması özellikle gözetilecektir. Kalkınma öncelikli yörelere (KÖY)özgü sorunlar üzerinde DPT tarafından yürütülen ve milli plan düzeyinde değerlendirilen çalışmaların gerektirdiği yatırımların, milli plan tercihlerine uygun olması gerekir. Ekonomik ve sosyal bütünleşmeye dönük yöresel kalkınmanın zorunlu kıldığı, milli plan tercihlerine göre yatırım programına giremeyen veya yıl içinde bu yöreler için ortaya çıkan bazı yatırım kararlarının uygulamasında kullanılmak ve milli planda sağlanan makro dengeler içerisinde, sektörel dengeleri saptırmayacak, fakat yatay dengeleri sağlamak üzere ilgili kuruluş bütçesine ödenek konacaktır.

Bu ilke ve tedbirlere bakarak ulusal kalkınmayı hızla gerçekleştirmek amacıyla, üçüncü planın bir anlamda bu yöreleri “kendi yazgılarıyla baş başa bırakma “ tercihini yapmış gibidir. Özellikle üçüncü plan dönemi, bölge planlaması çalışmalarının geniş ölçüde yavaşladığı bir dönemdir. Uygulamada, bayındırlık ve iskân bakanlığının ilgili birimi daha çok turistik yörelerin ve kıyıların çevre düzeni planlarıyla, anakent alanları üzerindeki çalışmalara ağırlık vermiştir. DPT ise, kalkınmada öncelikli yörelerin özendirici önlemlerle yatırımlardan pay almasına yardımcı olmakla yetinmiştir.

#### **d. Dördüncü BYKP Dönemi (1979–1983)**

Bu plan, yerleşme merkezleri arasında ekonomik gelişmeye paralel bir iş bölümünün sağlanmasını, özendirme önlemlerini geri kalmış yörelerin yerel kaynaklarının bölgelerin kalkındırılmasında değerlendirilmesini öngörmüştür.

Bölgesel politika ve planlama konularının ağırlıklı olarak kalkınmada öncelikli yörelere kaydırıldığı görülen IV. Planda, büyük yatırım projelerine öncelik verilmesinden, doğunun tarım ve hayvancılık potansiyelinden yararlanılmasından, üretken kamu yatırımlarından gerice yörelere düşecek payın, ulusal ekonomiye katkıda bulunacak sürükleyici odakların yaratılmasından söz edinmektedir. Bu yörelere, yöresel nitelikteki toplam yatırımlardan düşecek payın, ülke ortalamasından yüzde on kadar yüksek tutulması gereği de IV. planın buyrukları arasındadır. Plan bu

amaçla, kalkınmada öncelikli yöreler destekleme fonunun kullanım yöntemlerini de göstermiştir.

“Bölgesel gelişme politikaları” ana başlığı altında “bölgesel gelişme” ve “kalkınmada öncelikli yörelerle” ilgili ilke ve politikaların tespit edildiği IV. Planda “bölgesel gelişme politikaları” olarak özetle şu hususlar yer almıştır:

Ekonominin bütünleşmesi, sektörler ve bölgelerarası bağların güçlenmesine, mal, hizmet ve insan akımlarının yoğunlaşmasına bağlı olduğunda, birbirlerine bağlı ve aralarında belirli toplumsal ve ekonomik işbölümü olan yerleşme merkezleri sistemiyle, pazarlama düzeninin gerçekleşmesini içeren bir mekân örgütlenmesini amaçlamaktadır. Ülkenin ekonomik coğrafyasında, özellikle bazı bölgelerin belirgin şekilde geri kalması yönünde ortaya çıkan sorunların giderilmesinde, tüm olanaklar kullanılacak ve planlama kararlarının mekânla bütünleştirilmesi sağlanacaktır. Hizmetler, altyapı ve sanayinin ülke mekânında dağılımı politikalarının saptanışı, bu tesislerin yer seçimi kararlarının alınışı, mahalli yatırım girişimlerinin yönlendirilmesi devlet planlama teşkilatınca mekân bazında değerlendirilecektir. GAP’ın önemli bir bölümünü teşkil eden “aşağı Fırat projesinin güneydoğu Anadolu bölgesi için, çok amaçlı bir gelişme projesi şeklinde ele alınarak geliştirilip hızlandırılması, DPT sorumluluğunda ilgili kamu kuruluşlarının katılımıyla Gerçekleştirilecektir. Kamu üretken yatırımlarından geri kalmış bölgelere düşen pay, bölgelerin potansiyelleri göz önünde tutularak, milli ekonomiye de büyük katkı sağlayacak ve sürükleyici ekonomik odakların kurulmasına olanak verecek biçimde artırılacaktır. Bu bölgelere yöresel karakterdeki toplam yatırımlardan düşen payın, Türkiye ortalamasından %10 kadar yüksek tutulması ve genel yatırımlarda da bu bölgelerin gelişme hızlarının önemli ölçüde yükseltilmesi gözetilecektir.

Ülke ekonomik coğrafyasını, geri kalmış yöreler, özellikle doğu ve güneydoğu Anadolu bölgeleri lehine geliştirmeyi sağlamak amacı ile sanayinin kalkınmada öncelikli yörelere (KÖY) götürülmesine ağırlık verilerek, gerekli önlemler alınacaktır. Kalkınmada öncelikli yöreleri destekleme fonu, milli plan tercihlerine göre yatırımların yürütülmesini sağlamak, kamu kuruluşlarının yatırım projelerinin uygulanmasında ortaya çıkan darboğazları gidermek; yöresel kaynakları değerlendirmeyi amaçlayan özel girişimlerin kuruluş ve işletme aşamasındaki

sorunlarının çözümüne yardımcı olmak amacıyla kullanılacaktır. Doğu ve güneydoğu Anadolu bölgelerinin maden potansiyelini daha etkin bir şekilde değerlendirmek için, DPT koordinatörlüğünde ilgili kamu kuruluşlarının katkısıyla gerekli kaynak ve proje çalışmaları yapılacaktır.

#### **e. Beşinci BYKP Dönemi (1985–1989)**

Dördüncü beş yıllık kalkınma planı ile başlayan, bölge planlamasına, verilen önem ve ağırlık ile kalkınmada öncelikli yörelere verilen önemin beşinci beş yıllık kalkınma planında artarak ve genişleyerek devam ettiği görülmektedir.

Planda “bölge planlaması” ve “kalkınmada öncelikli yöreler” başlıkları altında ayrı ayrı ilke ve politikalar ayrıntılı olarak tespit edilmiştir.

Bölgesel Planlama ilke ve politikaları aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

Ekonomik açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde bölge planları yapılacaktır. Bölge planları, söz konusu bölgelerin gelişmesi için gerekli tedbir ve araçları belirleyecektir. Bölge planlama çalışmalarının yürütücülüğü ve yatırım programlaması DPT tarafından yapılacaktır. Bölge planlarının yapılacağı fonksiyonel bölgeler; ekonomik durumu, sektörel açısından gösterdiği potansiyeli, büyük ölçekli projeler, yerleşme birimleri arasında karşılıklı mal, hizmet, insan ve haber akımları esas alınarak, idare sınırlarına bağlı kalmadan tespit edilecektir. Özel amaçlı bölgelerin (fonksiyonel bölgelerin) tespitinin gerekmediği durumlarda Türkiye’de yerleşme merkezlerinin kademeleşmesi” çalışmasına dayalı olarak belirlenen 16 bölge ayrımı kullanılacaktır.

Fonksiyonel bölgelerin mevcut kaynakları ile bu bölgelerdeki gelişmelerin nasıl bir uyum ve denge içinde sağlanabileceği, belirli sektörler için uygun gelişme alanları, öngörülen üretim hedeflerinin, bölgenin şehir düzenini ne şekilde etkileyebileceği ve gelişmenin hızlandırılması için üretim sektörlerinin mekânda sağlamaları gerekli uyum konusunda alternatif çözümleri ortaya koymak amacı ile “bölge gelişme şemaları” hazırlanacaktır. Bölgelerarası nüfus hareketlerinin düzenlenmesi için “Bölge gelişme şemaları”nda öngörülen yerleşme düzenine uygun yatırım politikası izlenecek; ülke yerleşme düzeni, bölgelerin gelişme potansiyelinin değerlendirilmesini sağlayacak şekilde yönlendirilecektir.

Az gelişmiş bölgelerdeki bölge merkezleri belirli hizmet ve üretken yatırımlarla desteklenirken, bölgede yer alan ikinci derece merkezlerin hizmet ve donatım tesislerindeki eksiklikler giderilecek, bu merkezlerin potansiyel hizmet odakları olması sağlanacaktır. Bölgesel farklılıkların azaltılması için sanayi yaygınlaştırılması politikası uygulanacak, bunun için gerekli teşvikler sağlanacaktır.

Kamu hizmetlerinin dağılımında, bu hizmetlerden geniş şekilde yararlanmayı sağlayacak bir uygulamaya gidilmesi, hizmetlerin nicelik ve nitelik olarak dengeli bir dağılımı gerçekleştirilecektir. Çevresel etkisi söz konusu olabilecek kamu ve özel sektör yatırımlarının projelendirme çalışmalarında “Çevresel Etki değerlendirmesi Raporu” hazırlanacaktır.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere ilgili ilke ve politikalar ise şöyle özetlenebilir:

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere Kalkınmada Öncelikli Yörelere kalkındırılması ve böylece bu bölgeler ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının zaman içinde azaltılarak giderilmesi temel hedeftir. Kalkınmada Öncelikli Yörelere mevcut potansiyelin değerlendirilmesinde büyük ölçekli yatırımların yanında, küçük ölçekli ve emek yoğun sanayi projeleri de teşvik edilecek, ayrıca Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde, Ortadoğu pazarına yönelik taşıma maliyetlerine duyarlı mal üreten (hafif yapı elemanları, hayvancılığa dayalı mamüller vb) işletmelerin kurulması sağlanacak ve teşvik edilecektir. Bölgede yapılacak yatırımları yönlendirecek eleman teminindeki darboğazı gidermek için, bu bölgelerdeki kamu yatırım projelerinde görevlendirilecek personel için lojman temini ve ücret farklılaşması gibi cazip imkânlar yaratılacaktır.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere çok ortaklı şirketler, mahalli tasarrufları da değerlendireceğinden teşvik edilecek, bu şirketlerle, mahalli idare ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin iştiraki olan yatırımlara fonlardan destek sağlanmasına devam edilecektir. Bölgede uygulanacak teşvik tedbirleri, sektörel ve öncelikli il grupları itibariyle, değişik oran ve kapsamda uygulanacak, teşvik tedbirlerinden beklenen sonuçların alınabilmesi için, her türlü yatırım faaliyetlerinde ihtiyaç duyulan enerji ve diğer altyapının, Devlet tarafından yeterli ölçüde ve zamanında geliştirilmesi sağlanacaktır.

#### **f. Altıncı BYKP Dönemi (1990–1994)**

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da, Bölgesel ve Yöresel Gelişme planlamalarına “Bölgesel Gelişme” Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere” başlıkları altında ilke ve politikalar belirtilmek suretiyle yer verilmiştir.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Kalkınmada Öncelikli Yörelere bakımından V. Plan'dan ayrılmadığı dikkati çekmektedir. Yinelensek, burada da, başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere, bölgelerarasındaki gelişmişlik ayrımlarının zamanla azaltılması, amaçlanan hedeflerdendir. Kamu kaynaklarının dağıtılmasında, bölgelerin gelişme potansiyeli dikkate alınarak, Kalkınmada Öncelikli Yörelere lehine bir uygulama yapılması da öngörülmektedir.

Bölgesel Gelişme'lerle ilgili ilke ve politikalar özet olarak şöyledir:

Kalkınmanın bölgelerarasında dengeli olması, bölgesel gelişme çalışmalarının refahı yaygınlaştırıcı ve artırıcı yönde ele alınması temel ilkedir. Bölge gelişme şemalarında ve bölgesel gelişme çalışmaları çerçevesinde alınan kararların uygulamaya aktarılabilmesi için gereken ekonomik, sosyal, idari, hukuki ve mali tedbirler ile mekanizmalar birbirleriyle ilişkili biçimde belirlenecek ve gerçekleştirilecektir. Bölgelerarası ve bölge içi göçleri kontrol edebilmek, yerleşmeleri kademelendirebilmek ve dengelemek, metropoliten alanlara yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak amacıyla, metropol altı şehirleri, orta büyüklükteki merkezleri, az gelişmiş bölgelerin merkezi nitelikteki şehirleri ve merkezi nitelikteki kırsal yerleşme birimleri tespit edilip, bunların gelişmeleri desteklenecek ve bunu temin için de gerekli araçlar kullanılacaktır. Organize Sanayi Bölgeleri yapımına devam edilecek, bu suretle sanayinin bölgelerarası dağılımı sağlanacaktır. Bölgeler; yerleşim birimlerinin etki alanları, karşılıklı mal, hizmet, nüfus, haber akımları ve coğrafi konumları dikkate alınarak belirlenecek, böylece bölge tanımları geliştirilerek bölgesel gelişme çalışmaları yürütülecektir.

Kalkınmada Öncelikli Yörelerele ilgili ilke ve politikalar ise kısaca aşağıda özetlenmiştir:

Bu yörelerde imalat sanayi, madencilik ve bunlara dayalı sanayilerin kurulmasında Devletin öncülüğü devam edecek, fiziksel ve sosyal altyapıdaki eksikliklerin giderilmesine yönelik kamu yatırımları devam edecek, ayrıca özel

kesim yatırımlarının arttırılması amacıyla özel bir fon oluşturacaktır. Kamu kaynaklarının tahsisi ve teşvik sisteminin düzenlenmesi çalışmalarında yerleşme merkezlerinin kademeli yapısı dikkate alınacaktır. Bu bölgelerde yer alan bölge merkezleri, ekonomik ve sosyal yatırımlarla desteklenerek cazibe merkezleri haline getirilirken, daha alt kademede bulunan yerleşme merkezlerinin de hizmet ve donanım tesislerindeki eksiklikler giderilecek, bu suretle yerleşme merkezleri kalkınmanın engeli olmaktan kurtarılacak ve kalkınmanın aracı haline getirilecektir. Plan ve program hedef ve politikaları doğrultusunda Kalkınmada Öncelikli Yörelerin sorunları ve bunlara ilişkin çözüm tekliflerini geliştirmek üzere bölgedeki Üniversitelerden birinde “Araştırma Enstitüsü” kurulacaktır.

Kamu personelinin istihdam, ücret ve yer değiştirmesine ilişkin mevzuat gözden geçirilerek geliştirilecek; bu suretle, bu yörelerde kamu yatırım ve hizmetlerinde etkinlik sağlayacak gerekli eleman ihtiyacı karşılanacaktır. Özel kesimin bu yörelerde yatırım yapmasını ve mevcut tesislerin verimli bir şekilde işletilmesini sağlamak için uygulanan teşviklere devam edilecek ve değişen şartlar için yeni teşvik araçları geliştirilecektir. Bu teşvikler geçmiş plan döneminde olduğu gibi bu plan döneminde de öncelikli il grupları itibariyle farklı oranlarda uygulanacaktır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının diğer bir bölümünde, geçmiş plan döneminde (1984–1988) “Bölgesel Gelişme” ve “kalkınmada öncelikli yöreler” gelişmelerine özet halinde yer verilmiştir.

#### **g. Yedinci BYKP dönemi (1995–1999)**

Küreselleşme sürecinde değişen koşullara uyum, rekabet, insan kaynaklarının geliştirilmesi, küresel piyasanın dinamik olarak izlenmesi, örgüt yapılarında esneklik ve maliyet kontrolü gibi önemli olgular, geleneksel bölge anlayışını değiştirerek yeni bir bölge yaklaşımı oluşturmuştur. Yenedünya düzeninde, yerel dinamiklerin ekonomik kalkınma ve bölgesel gelişme sürecindeki önemi artmıştır.

Küreselleşme süreci, kentsel ve yerel ekonomilerin de küresel ekonomide birer aktör olarak yer almasını sağlamıştır. Dünyada gözlenen yerel ekonomiler arasındaki rekabet, yerel ekonomilerin gelişme performansını da belirtmektedir. Yerel ekonomilerin küresel rekabet içerisinde geliştirdiği strateji ve politikalar, bölgesel gelişme politikalarının temelini oluşturmaktadır.

Bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve geri kalmış bölgelerin gelişmesinin sağlanmasında önem arz eden altyapı yatırımlarının; nakit akışı, ödenek yetersizlikleri gibi nedenlerle zamanında tamamlanamaması, bölgesel gelişmeyi olumsuz yönde etkilemeye devam etmekte ve sektörün kamu yatırımlarının yarattığı dışsallıktan yararlanmasını geciktirmektedir.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde güven ortamının sağlanması ve makroekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi ile birlikte bu bölgelerimizde ekonomik gelişmelerin yeni bir ivme kazanması beklenmektedir. Ancak, bu bölgelerimizde nitelikli iş gücü, girişimcilik yetersizliği ve pazarlama sorunları, ekonomik gelişmenin önündeki başlıca darboğazlar olarak önemini korumaktadır.

VII. Plan döneminde bölgesel gelişme projeleri ile bölge planlaması çalışmaları hızlandırılmıştır. Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi tamamlanarak uygulamaya konulmuş, Doğu Karadeniz (DOKAP) ve Doğu Anadolu (DAP) Bölgesel Gelişme Plan çalışmaları ise devam etmektedir. Doğu Akdeniz Bölgesel Gelişme Projesi ve Marmara Bölge Planının hazırlık çalışmaları sürdürmektedir. Güneydoğu Anadolu Projesinde öngörülen fizik ve sosyal altyapı proje yatırımlarına devam edilmektedir.

Yedinci Beş yıllık kalkınma planında bölgesel gelişmenin amaçları ve politikaları kısaca şöyle özetlenebilir; Ulusal kaynakların, en yüksek ekonomik ve sosyal faydayı sağlayacak şekilde geliştirilmesi ve bölgelerarası dengesizliklerin en aza indirilmesi temel amaçtır. Bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasında; sürdürülebilirlik, bölgelerarası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme katılımcılık ilkeleri esas alınacaktır. Ülkemiz bölgesel gelişme politikalarının AB politikalarına uyumu için gerekli çalışmalara hız verilecek, bölgesel politikalar konusunda başlatılan işbirliğine yönelik çalışmalar yoğunlaştırılacaktır. Ulusal tercihler doğrultusunda, bölgelerin mevcut ve gelişmesi muhtemel sektörlerde uzmanlaşmalarına yönelik gerekli çalışmalar yapılacaktır.

Bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeylerinin yükseltilmesi, metropollere büyük yük getiren göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması hedeflenmektedir. Bu

çerçeve; bölgelerin özellikleri, farklılıkları, gelişmişlik düzeyleri ve temel sorunları ile potansiyellerin belirlenmesine yönelik bölge planlama çalışmalarına devam edilecektir. Hazırlıkları devam eden projeler yanında, İç Anadolu, Akdeniz ve Ege Bölgeleri için de plan çalışmaları başlatılacaktır. Gelir dağılımı dengesizliklerinin en aza indirilmesi, bölgesel gelişmenin hızlandırılması ve rasyonel kaynak dağılımı açısından önem taşıyan, bölge planlarıyla uyumlu, il düzeyinde İl Gelişme Planları çalışmaları başlatılacaktır. Bu çerçevede, İl Planlama ve Koordinasyon birimleri güçlendirilecek ve il gelişme planlarının hazırlanması ve uygulanmasında ilgili tüm kesimlerin katılımı sağlanacaktır.

Göç, metropoller yerine gelişme potansiyeli yüksek, hinterlandı ile ticari, sosyal bağları güçlü, bölgede gelir istihdam yönünden çarpan etkisi yaratabilecek fonksiyonel bölge merkezlerine yönlendirilecek ve bu merkezlerdeki altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir. Kırsal kesimden gelen ve kent çevrelerinde sağlıksız yapılarda yaşayan işsiz nüfusun kent ile uyumunu ve bütünleşmelerini sağlamak üzere, istihdam sorununun çözümüne yönelik Meslek Edindirme çalışmaları hızlandırılacak ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca, konut finansman ihtiyaçlarının karşılanmasına öncelik verilecektir.

Yanlış ve sağlıksız yapılaşma, enerji ve su kaynakları yetersizlikleri, çevre kirliliği, ulaşım ve önemli boyuttaki işsizlik ile sosyal altyapı sorunları bulunan metropoller, çevre illeri de kapsayacak şekilde, bölge planları çerçevesinde ele alınacaktır.

Metropollerin ihtiyaçlarına yönelik olarak, çağdaş ve etkili bir yönetim şekli uygulamaya konulacağı temel ilkeleri kabul edilmiştir.

#### **h. Sekizinci BYKP Dönemi (2001–2005)**

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bölgesel gelişme politika ve hedeflerini belirlemeden önce bir önceki plan gibi, dünyada bölgesel gelişme eğilimleri ve politikaları ile ilgili genel saptamalar yapılmaktadır. Küreselleşme ile birlikte geleneksel bölge anlayışının değiştiği, yerel dinamiklerin ekonomik gelişme ve bölgesel gelişme sürecinde önem kazanmaya başladığı belirtilmektedir.

Sekizinci kalkınma planını temel amacı şu şekilde ifade edilmiştir. “ulusal kaynakların, en yüksek ekonomik faydayı sağlayacak şekilde geliştirilmesi ve

bölgelerarası dengesizliklerin en aza indirilmesi temel amaçtır”. Bu amaca ulaşmak için uygulanan bölgesel gelişme politikaların uygulanmasında; sürdürülebilirlik, bölgelerarası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık ilkeleri esas alınacaktır. Ülkemizde bölgesel gelişme politikalarının AB politikalarına uyumu için gerekli çalışmalara hız verilecek, bölgesel politikalar konusunda başlatılan işbirliğine yönelik çalışmalar yoğunlaştırılacaktır. Ulusal tercihler doğrultusunda, bölgelerin mevcut ve gelişmesi muhtemel sektörlerde uzmanlaşmalarına yönelik gerekli çalışmalar yapılacaktır.

Bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeylerinin yükseltilmesi, metropollere büyük yük getiren göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması hedeflenmektedir. Bu çerçevede; bölgelerin özellikleri, farklılıkları, gelişmişlik düzeyleri ve temel sorunları ile potansiyellerinin belirlenmesine yönelik bölge planlama çalışmalarına devam edilecektir. Hazırlıkları devam eden projelerin yanında, İç Anadolu, Akdeniz ve Ege bölgeleri için de plan çalışmaları başlatılacaktır. Aynı şekilde Bölge planlarına uyumlu il düzeyinde il gelişme planları çalışmaları başlatılacaktır.

Mahalli idareler Koordinatörlüğünde kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin katılımı da sağlanarak, potansiyeli olan geri kalmış yörelerde, gelir artırıcı ve uygulamaya yönelik, küçük ölçekli yöresel projeler oluşturulacak ve uygulamalar yaygınlaştırılacaktır.

Kırsal kesimden gelen ve kent çevrelerinde sağlıklı yapılarda yaşayan işsiz nüfusun kent ile uyumunu ve bütünleşmelerini sağlamak üzere, istihdam sorununu çözümüne yönelik meslek edindirme çalışmaları hızlandırılacak ve toplu konut idaresi başkanlığınca, konut finansmanı ihtiyaçlarının karşılanmasına öncelik verilecektir. Yerel radyo ve televizyonların halkın eğitimine yönelik program üretmeleri ve yayınlamaları özendirilecektir. Başta doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere kadın nüfusun bilgi ve becerilerini artırmaya yönelik kurslara hız verilecektir.

Sekizinci planda metropollere yönelik kimi ilke ve politikalar da bulunmaktadır. Metropollerin ihtiyaçlarına yönelik olarak, çağdaş ve etkili bir

yönetim şekli uygulamaya konulacaktır. İstanbul'un ticaret, finans, turizm, kültür ve sanat ağırlıklı uluslar arası bir metropol haline getirilmesi çalışmalarına devam edilecektir.

Bölge planlaması Sekizinci BYKP'nda önemli bir araç olarak görülmektedir. Bölgelerin özellikleri, farklılıkları, gelişmişlik düzeyleri ve temel sorunları ile potansiyellerinin belirlenmesine yönelik bölge planlama çalışmaları yapılacağı belirtilmektedir. Bölge planlarının başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için yerleşim yerlerinin kademelendirilmesi önerilmektedir. Yine, gelir dağılımı dengesizliklerinin en aza indirilmesi, bölgesel gelişmenin hızlandırılması ve rasyonel kaynak dağıtımı açısından il gelişme planları yapılması da önem taşımaktadır.

### **i.Dokuzuncu BYKP Dönemi (2007-2013)**

Bölgesel gelişme politikalarının temel amacı şu şekilde ifade edilmiştir. Bir taraftan bölgelerin verimliliğini yükseltmek suretiyle ulusal kalkınmaya, rekabet gücüne ve istihdama katkıyı artırırken, diğer taraftan da bölgeler ve kırsal-kent arası gelişmişlik farklılıklarını azaltma temel amacına hizmet edecektir. Bu kapsamda; merkezi düzeydeki politikaların daha uyumlu ve etkin hale getirilmesine, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişme ortamının oluşturulmasına, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılmasına ve kırsal kalkınmanın hızlandırılmasına yönelik çalışmalara ağırlık verilecektir.

Bölgesel gelişme politikasının merkezi düzeyde etkinleştirilmesi; Planlama hiyerarşisinin ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerindeki planlama araçları ve standartları belirlenecek, planların birbiriyle uyumu sağlanacaktır. Fiziksel planlar da dahil olmak üzere, yerindenlik ilkesi esas alınarak, planların yönetimi ve denetimi için bütüncül bir sistem oluşturulacaktır.

Bölgesel gelişme açısından ulusal düzeyde eşgüdümü sağlamak ve hazırlanacak alt ölçekli plan ve stratejilere genel bir çerçeve oluşturmak üzere ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisi hazırlanacaktır.

Yerel ve merkezi kuruluşlar arasında bölgesel gelişme ve yerel kalkınmayla ilgili görev, yetki ve sorumluluklar tanımlanacak, etkin bir eşgüdüm ve denetim mekanizması oluşturulacaktır.

Bölgesel gelişme planları; yerel dinamikleri ve içsel potansiyelleri harekete geçirmeye yönelik strateji ve öncelikleri belirleyen esnek, dinamik, katılımcı ve uygulanabilir nitelikte hazırlanacaktır. Kalkınma ajanslarıyla işbirliği içinde tüm bölgelerin gelişme stratejileri ve planları tamamlanacak ve yeterli finansmanla desteklenecektir.

Bölgelerde iş fırsatlarının ve yaşam kalitesinin artırılmasına, ulaşılabilirlik ile bölge içi ve bölgeler arası etkileşimin geliştirilmesine yönelik olarak, kamu yatırım uygulamalarında ve hizmet arzında mekânsal önceliklendirme ve odaklanma sağlanacaktır.

Başta az gelişmiş bölgelerde olmak üzere, büyüme ve çevrelerine hizmet verme potansiyeli yüksek cazibe merkezleri belirlenerek; öncelikle bu merkezlerin ulaşılabilirliği iyileştirilecek, fiziki ve sosyal altyapısı güçlendirilecektir.

Yoğun göç baskısı altında olan kentlerin göçten kaynaklanan temel sorunları tespit edilerek en çok etkilenen alanlarda sosyal uyuma yönelik çalışmalarla birlikte fiziki ve sosyal altyapı iyileştirilecektir.

Bütüncül bir gelişme stratejisi çerçevesinde, ülkemizdeki metropoller küresel rekabette öne çıkaracak iş ve yaşam ortamının sağlanması desteklenecektir. Kamunun yerel ve bölgesel kalkınmaya ilişkin destek politikaları, bölgesel gelişme düzey ve potansiyelleri dikkate alınarak gözden geçirilecektir.

Özellikle az gelişmiş bölgelerde yerel düzeyde uzmanlaşmayı destekleyecek şekilde beşeri kaynaklar ve sosyal sermaye geliştirilecek; bölgesel potansiyelleri ve işgücü piyasası özelliklerini dikkate alan işgücü eğitim programları uygulanacaktır.

Yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı kalkınma anlayışı içinde; kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, üniversiteler ve STK'ların işbirliğiyle girişimciliği geliştirmeye yönelik özel eğitim programları desteklenecektir.

Üniversitelerin toplumla ve iş dünyasıyla tam bir etkileşim içinde yerel uzmanlaşma alanlarına yönelik eğitim, araştırma ve hizmet faaliyetlerinde yoğunlaşması sağlanacaktır. Bu çerçevede, üniversite-sanayi işbirliğine ve yerel uzmanlaşmaya dayalı üretimi desteklemek üzere uygun bölgelerde sektörel organize sanayi bölgeleri uygulaması yapılacaktır.

Yöresel marka yaratmaya yönelik olarak, özgün tarihi ve doğal miraslar korunup geliştirilerek ekonomik değere dönüştürülecektir. Bölgelerin iş ve yatırım imkanlarının ulusal ve uluslararası düzeyde etkili bir şekilde tanıtımı sağlanarak sermaye girişi hızlandırılacaktır.

Bölgesel gelişme politikaları, bir taraftan bölgelerin verimliliğini yükseltmek suretiyle ulusal kalkınmaya, rekabet gücüne ve istihdama katkısı artırırken, diğer taraftan da bölgeler ve kırsal-kent arası gelişmişlik farklılıklarını azaltma temel amacına hizmet edecektir.

Sürükleyici sektörler liderliğinde ve güçlendirilmiş sosyal ağ yapısı içinde kümelenmelerin desteklenmesi sağlanacaktır. Bu çerçevede; yerel kümelenme alanlarını destekleyici, kümedeki aktörler arasında işbirliğini artırıcı ve kümenin dünya piyasaları ile entegrasyonunu sağlamaya yönelik mekanizmaların oluşumu özendirilecektir.

Öncelikle gelişme potansiyeli yüksek merkezlerde; yenilikler ve yeni teknolojilerle ilgili bilgilere erişim kolaylaştırılacak, teknoloji değişim ve transfer sistemleri geliştirilecek, etkin bir bölgesel Ar-Ge altyapısı kurulacaktır. Ticari nitelikli bölgesel yenilik altyapısı kurulmasına yönelik olarak teknoparklar, yenilik aktarım merkezleri ve işletme kuluçkaları gibi araçlar ve girişimler desteklenecektir.

#### Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Artırılması

Kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör ve STK'lar arasındaki işbirliği ve ortaklıklar desteklenecek, işbirliği ağlarının oluşturulması yoluyla bilgi alışverişi özendirilecektir. Başta yerel yönetimler olmak üzere yerel kuruluşların yeterli sayı ve nitelikte teknik personele ve donanımına sahip olmaları desteklenecek, kalkınmada rolü olan kurumların ve aktörlerin proje hazırlama, uygulama, izleme ve

değerlendirme konularında kapasiteleri artırılacak, kaynak kullanımında etkinlik sağlanacaktır.

Bölgesel gelişme ve yerel kalkınma uygulamalarında yerindenlik esas alınacak, katılımcılık geliştirilecek, kalkınmaya ilişkin kilit paydaşlar arasında ortaklık kültürü oluşturularak uygulamaya yönelik sinerjinin, sahiplenmenin ve farkındalığın artırılması sağlanacaktır. Öncelikle az gelişmiş bölgelerden başlamak üzere sivil toplum kuruluşlarının yerel ve bölgesel kalkınma çabalarına katkı sağlamaları özendirilecektir.

#### Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi doğrultusunda, Kırsal Kalkınma Planı hazırlanarak uygulamaya konulacaktır.

Kırsal kesimin örgütlenme kapasitesi geliştirilecek ve üretici örgütlenmeleri güçlendirilecektir. Farklı üretici örgütlenmelerinin işlevleri AB tarım piyasaları ile bütünleşme çerçevesinde yeniden düzenlenecektir. Üretici örgütlenmelerine sağlanan destekler etkinleştirilecektir.

Sulama altyapısının işletme ve yönetiminin katılımcı mekanizmalarla gerçekleştirilmesi sağlanacak, toprak ve su kaynaklarının etkin ve sürdürülebilir kullanımı için üreticilere yönelik programlar uygulamaya konulacaktır.

Kırsal alanda, e-ticaret de kullanılarak, tarım, orman ve gıda ürünlerinin tanıtım ve pazarlanması, turizm ve rekreasyon, el sanatları, tarıma dayalı sanayi ve diğer alternatif üretim faaliyetleri geliştirilecektir.

Kırsal alanda tarım ve tarım dışı ekonomik faaliyetlere yönelik insan kaynakları geliştirilecektir.

Kırsal kesimde kalkınmanın hızlandırılmasında ilçe merkezleri ve belde belediyeleri ile diğer gelişme ve çevresine hizmet sunma kapasitesi bulunan merkezi yerleşim birimlerine öncelik verilmek suretiyle kaynakların etkin kullanımı sağlanacak ve uygulama ülke geneline yaygınlaştırılacaktır.

Kırsal kesimde merkezi yerleşim birimleri öncelikli olmak üzere, temel altyapı ihtiyaçları karşılanacaktır. Ekonomik sosyal gelişmeye yönelik proje ve destekler ile eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunumunda bu merkezi birimlere öncelik verilecektir.

Kırsal yerleşim planlamasının esas ve kriterleri, kırsal alanın özelliklerine ve kırsal toplumun ihtiyaçlarına göre belirlenecek, plan yapımında gelişmekte olan merkezi yerleşim birimlerine, turizm bölgelerine, koruma alanlarına ve afet riski yüksek yörelere öncelik verilecektir.

Yerel düzeyde aktörler arası işbirliğini geliştiren, yerel ihtiyaçlara duyarlı kalkınma girişimlerini tabandan tavana yaklaşımla güçlendiren, katılımı ve maliyet paylaşımını esas alan projeler, öncelikle pilot düzeyde uygulamaya konularak, iyi uygulama örnekleri yaygınlaştırılacaktır.

Kırsal kesimin kaynak ihtiyacının giderilmesine yönelik olarak uygun finansman araçları geliştirilecek ve yaygınlaştırılacaktır. Başta il özel idareleri olmak üzere, yerel yönetimler ile birliklerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinliğini artırmak için teknik, mali ve kurumsal kapasiteleri güçlendirilecektir.

AB kırsal kalkınma politikalarına uyum için gerekli kurumsal çerçeve oluşturularak, kırsal kalkınma fonlarının yönetimine ve etkin kullanımına ilişkin idari kapasite geliştirilecektir.

## **2. Bölgesel Kalkınma Projeleri**

Ülkemizde ilk olarak 1950'li yıllarda başlanılan bölge planlaması çalışmaları, pilot bölgeler için hazırlanmış ve bölgeyle ilgili farklı meselelere çözüm getirmeyi amaçlamıştır. Çalışmamızda, DPT'nin kuruluşu öncesi ve kurulmasını müteakip yıllarda hazırlanmış olan 13 bölgesel kalkınma projesi deneyimi bir arada incelenmiştir. Kronolojik sıra, planların ele alınma biçiminde azami ölçüde belirleyici olmuş ancak, Çukurova Bölge Projesi ile ilgili bölümde görüleceği üzere, aynı bölge için farklı yıllarda hazırlanan bölge kalkınma projelerinin aynı bölümde ele alınması ve karşılaştırma yapılması yoluna da gidilmiştir.

### a. Köyceğiz-Dalaman Projesi

Bu kapsamda ele alınacak en erken örneğin Köyceğiz-Dalaman Projesi olduğu ifade edilebilir. 1957 yılında Türkiye'nin güney batısındaki illerde yaşanan deprem, buradaki birçok yerle birlikte, özellikle Köyceğiz ve çevresinde de büyük hasarlara sebebiyet verdi. Bunun sonucunda, şehrin yeniden kurulması için bir yer seçimi problemi ortaya çıktı ve bu problemin bölgesel planlamaya uygun bir şekilde, bölgesel bağlantılar yönünden ele alınması uygun bulundu. Ancak daha sonra bu düşünceden vazgeçildi.

1958 yılında OECD, İtalya'da Sardinia ve Yunanistan'da Spirus için Akdeniz ülkelerine örnek olacak bölgesel kalkınma çalışmalarına girdi. Bu projelere paralel olarak üçüncü bir örnek proje olarak da Türkiye'de Köyceğiz seçildi.<sup>220</sup> Bu plan, Türkiye'de hazırlanan ilk bölge planı olarak kabul edilmektedir.<sup>221</sup>

Bu üç projenin de amacı, bir bölgesel kalkındırmanın ötesinde, örnek olarak seçilen bölgeleri bir laboratuvar olarak kullanmak, belirli bir bölge ve toplum için en uygun kalkınma metotlarını araştırıp uygulamak ve elde edilen sonuçları benzer şartları olan diğer bütün bölgelerde kullanmak olarak formüle edilmiştir.

Çalışmalara, Tarım Bakanlığı, DSİ, Orman Genel Müdürlüğü, Turizm Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, İmar ve İskan Bakanlığı ve UNESCO katılmıştır. Birçok kuruluş arasında organizasyona gidilmesine rağmen, çalışma sonuçları uygulanamamıştır. Çalışmalar DPT'nin kurulmasından bir süre sonra durdurulmuştur.

Sonraki yıllarda Köyceğiz ve Dalamanda yeni bir planlama denemesi daha yapılmış olmasına karşın, alanın küçüklüğü, denemenin Türkiye ekonomisi ve planlaması için önemli hale gelmesini önlemiştir.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> Tekeli, "Bölge Planlama Üzerine...", s.138.

<sup>221</sup> [http://www.tesev.org.tr/projeler/yoksulluk\\_bölgesel\\_metin\\_tebliğ\\_4.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/yoksulluk_bölgesel_metin_tebliğ_4.php) (Erişim Tarihi: 14.03.2006,).

<sup>222</sup> Tekeli, "Bölge Planlama Üzerine...", s.138.

## **b. Doğu Marmara Planlama Projesi**

Doğu Marmara Planlama Projesi her ne kadar 1963 yılında tamamlandı ise de, çalışmaların büyük kısmı plan öncesi dönemde yapılmıştır.<sup>223</sup> Plan, daha çok, bir anakent planlama çabasının ürünü olmuş ve İstanbul'un büyümesinin kaçınılmaz olduğu ve özendirilmesi gerektiği noktasından yola çıkmıştır. İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bursa, Balıkesir, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli ve Çanakkale'yi içine alan bu bölgede, öncelik ilk dört il'e verilmiştir.

Planın getirdiği öneriler kısaca şu şekilde sıralanabilir:

Bölgede daha sık ve yoğun bir yerleşmeye gerek vardır. Daha düşük yoğunluk, su, enerji, kanalizasyon ve ulaşım gibi temel hizmetlerin mal oluşunu yükseltir.

1. 1960'ı izleyen 10 – 20 yıl içinde, İstanbul'un Avrupa yakasının değil, fakat Anadolu yakasının gelişmesine ağırlık verilmelidir. Çünkü Avrupa yakasında gelişme, köprü, tünel ve yol gereksinmesini kaçınılmaz olarak arttırmaktadır.

2. İstanbul'dan 100–150 kilometre doğuda, İzmit-Adapazarı arasında büyük bir endüstri bütününün geliştirilmesi özendirilmelidir.

Sanayinin, Derince-İzmit ve Adapazarı'nı içine alan bir koridora kaydırılması üzerinde durulmuştur. Bahsi geçen planın hazırlıkları İmar ve İskân Bakanlığı'na yürütülmüştür.<sup>224</sup>

Hazırlanan plan 1963 yılında tamamlanarak sorumlu sektör kuruluşlarına ve DPT'ye sunulmuştur. Bu plan, hiçbir kuruluş tarafından onanarak yürürlüğe konulmamış ancak daha sonra yapılacak daha ufak ölçeklerdeki fiziki plan çalışmalarına yol gösteren bir doküman olarak kalmış ve uygulanamamıştır.<sup>225</sup>

## **c.Zonguldak Projesi**

Zonguldak, bilindiği üzere, ülkenin kömür, demir ve çelik üretiminin büyük bir bölümünün yapıldığı ilimizdir. Karabük ve Ereğli önemli ağır sanayi merkezleridir. Zonguldak için hazırlanan plan, nüfus artışı ve kalkınma hızı arasında

<sup>223</sup> Tekeli, “Bölge Planlama Üzerine...”, s.139.

<sup>224</sup> Ruşen Keleş, “Kentleşme Politikası...”, s.264.

<sup>225</sup> Tekeli, “Bölge Planlama Üzerine...”, s.140.

bir bağlantı kurmayı, bölgedeki altyapıyı geliştirmeyi, gelir farklılaşmasını azaltmayı, kentleşmeyi ve tarım dışı iş olanaklarını özendirme ve kamu kesimi ile özel kesim yatırımları arasında denge sağlamayı amaçlamıştır. Bu amaçları gerçekleştirmek için, bölgenin, balıkçılık, madeni eşya sanayii, kunduracılık, mobilyacılık, çimento ve yapı gereçleri gibi sanayi etkinliklerinin geliştirilmesi öngörülmüştür.

1963–1964 yıllarında sürdürülen Zonguldak Bölge Planlama çalışmalarının yapılması için özel bir örgüt kurulmuş değildir. Proje, İmar ve İskan Bakanlığı elemanlarınca, zaman zaman yapılan ziyaretlerle yürütülmüştür. Bununla birlikte, 1971 yılında, Zonguldak anakent planı içinde bulunan dört belediye (Zonguldak, Kilimli, Çatalağzı ve Kozlu), Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri uyarınca, aralarında ülkemizdeki ilk anakent yönetim örneğini kurmuşlardır.<sup>226</sup> Ancak, tüm bu gelişmelere rağmen, Zonguldak Projesi'nin uygulanması mümkün olmamıştır.

#### **d. Antalya Projesi**

Antalya Bölgesi'nde; Antalya, Isparta ve Burdur illerini içine alan ve DPT'nin yönetiminde, Birleşmiş Milletler Teşkilatı Kalkınma Fonu ile Dünya Tarım Gıda Örgütü'nden (FAO) sağlanan parasal yardımlarla 1959 yılında başlanılan planlama çalışmaları, “Akdeniz Kalkınma Projesi” adı ve anlayışı içinde, teknik yönden bağımsız bir ekip tarafından hazırlanmış ve 10 yıllık bir sürede uygulanacağı öngörülmüştür. Proje; bölge ekonomik kalkınma programının hazırlanmasına temel olacak çalışmaları yapmak, Türkiye’de ve Akdeniz çevresindeki diğer bölgelerde ele alınacak aynı tip kalkınma programlarının yapılması ve gerçekleştirilmesi için tecrübe kazanmak ve Türk elemanlarının bu konularda yetiştirilmelerini sağlamak üzere, bir pilot proje hizmeti görmeyi amaçlamaktaydı.

Antalya Bölgesi'nde yapılan çalışmaları; Akdeniz Kalkınma Etüdü (1959), D.S.İ. Antalya Havzası Keşif Raporu (1960) ve TC/FAO Bölge Planlama Projesi, Antalya Bölgesi Yatırım Öncesi Araştırması (1962) safhaları olmak üzere başlıca üç ana bölümde incelemek mümkündür;

Akdeniz Kalkınma Etüdü'nün ilk hedefleri; arazi toplulaştırılması, arazi ıslahı ve bilhassa orman köylüsünün iskân problemi olarak belirtilebilir. D.S.İ.'nin raporu

---

<sup>226</sup> Keleş, “Kentleşme Politikası...”, s.266.

ise, toprak ve su kaynaklarının en iyi şekilde gelişmesini sağlayacak tesislerin tespit ve inşasına geçmek için yapılan keşif, planlama ve uygulama safhalarını içermektedir. FAO'nun araştırmasında, üç vilayetin tamamını kapsayan planlama bölgesi; sahil, dağlık, batı yaylası ve göller olmak üzere dört alt bölgeye ayrılmıştır. Bu araştırmaya göre, ilk bakışta göze çarpan uygulama zorlukları; arazi mülkiyetinin düzensizliği ve bunun giderilmesinin uzun zamana ihtiyaç gösteriyor olmasıdır. Ayrıca, çeşitli sektör çalışmalarının birbirleri ile gerekli ölçüde bağlantılı olarak geliştirilememiş olması da raporda belirtilen bir diğer unsurdur.<sup>227</sup>

İmalat sanayii, turizm, ticaret, sulama, tarım, ormancılık, istihdam gibi konuları kapsayan çalışmalar arasında bir bütünlük sağlanamayan proje uygulanamamıştır.<sup>228</sup>

#### **e.Çukurova Bölgesi Projesi**

Çukurova Bölgesi, ülkenin farklı bölge planlaması çabalarına sahne olmuş ender yörelerden birisidir. Bölgenin kolay okunabilir coğrafyası, ekonomik dinamizmi, hızlı nüfus artışı ve hızlı kentleşmesi gibi etmenlerle değişik zamanlarda planlamadan sorumlu birimlerin ilgisini çekmiştir.

Çukurova'da ilk bölge planı 1960'lı yılların başında sürdürülmüş ve 1970'de sonuçlandırılmıştır. İkinci bölgesel yaklaşım ise 1980'li yılların ikinci yarısında başlatılmıştır ve günümüzde de uygulama aşaması sürdürülmektedir. Bu iki çalışma yaklaşık 17 yıllık ara ile gerçekleştirilmiştir. Bu süre içinde aynı bölge için getirilen yaklaşımların önemli ölçüde farklılaşması ilgi çekicidir. Bununla birlikte; aralarında belirli benzerlikler de bulunmaktadır. Örneğin her ikisi de Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yaptırılmış, dış kaynaklarla finanse edilmiş ve nihayet her ikisi de yabancı danışmanlık firmalarınca gerçekleştirilmiştir.

Birinci deneyim "Çukurova Bölge Planı" adını taşımaktadır. İkincisi ise, "Çukurova Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi" olarak adlandırılmaktadır.

İlk deneyim bölge planlama ve programlama açısından daha klasik yaklaşımları sergilemektedir. Planlama üç aşamalı olarak elde edilmiş ve

---

<sup>227</sup> İmar ve İskan Bakanlığı, **Antalya Bölgesi'nde Yapılmakta Olan Planlama Çalışmalarına Bölgesel Yaklaşım ve Bununla İlgili Davranışlar Hakkında Düşünceler**, Ankara: 1963.

<sup>228</sup> Keleş, "Kentleşme Politikası...", s.268.

sunulmuştur. Önce bölgenin genel yapısı ortaya konulmuş, Plan Rapor'daki orijinal ifade ile Çukurova'nın "portresini" çizmiştir. Buna dayalı olarak elde edilen ve Adana, İçel ve Hatay illerini kapsayan Bölge Planı'nda ekonomik sektörler için genel gelişme hedefleri konulmuş ve bunun sonucu olarak bölgesel arazi kullanımı önerileri getirilmiştir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, 1970 planının tarımsal gelişmeye ağırlık verdiği gözlenmektedir. Buna göre, bölgenin ürün deseni çıkarılmış ve bunun gelişmesi için nelerin yapılması gerektiği tüm ayrıntıları ile anlatılmıştır.

Tüm bu çabalara karşılık, planın 197 projesi uygulamaya geçirilememiştir. Plan öngörüsü yatırımların ülke kalkınma planında yer ve öncelik alması, bunlara ödenek ayrılması, bölgesel gelişme için örgütlenmeye gidilmesi, plan kararlarının ve bunlara dayalı yatırımların izlenmesi gibi konularda önemli darboğazlar yaşanmıştır. Özellikle mali konulardaki yetersizlik, plan öngörülerinin sahihsiz kalışı, Bölge Planı'nı yaptıran kuruluş içinde bile örgütlenmeye gidilememesi ve plan kararlarının daha alt ölçeklere yansıtılmaması uygulamayı önlemiştir. Planlamada son derece ayrıntılı mali ve ekonomik analiz yapılmasına ve finansman ihtiyacının tespitine karşın, bu yatırımları gerçekleştirmek için gerekli kaynak özel kesim ve kamu kesimince bulunamamıştır. Bir diğer önemli etmen, bu yatırımları gerçekleştirecek ve destekleyecek birimlerin belirsizliği olmuştur.

Özetle Birinci Çukurova Bölge Planı bölge geneli için net ve ayrıntılı kararlar üreten bir yaklaşım olmuştur. Plan kararları paket haline gelememiş ve kalkınma planlarında gerektiği gibi yer alamamıştır. Diğer bir deyimle, ülke kalkınma planı ile bütünleşememiştir. Plan örgütlülüğü sağlanamamış ve sonuç olarak da uygulama sahihsiz kalmıştır.

Bahsedildiği üzere, bölgede yapılan ikinci çalışma olan Çukurova Metropolitan Kentsel Gelişme Projesi'nde ise özellikle kentsel sektörler ağırlık kazanmıştır. İkinci yaklaşımda ağırlığın tarım sektöründen ve dolayısıyla kırsal kesimden kentsel kesime kayması, ülkede yaşanan hızlı kentleşmeye koşut olarak kentsel sektörlerin ön plana çıkmasına bağlanabilir.

Çukurova Kentsel Gelişme Projesi'nde, her şeyden önce yatırımlar hem fiziki boyut ve özellikleri ile hem de mali yönleri, insan kaynağı ve organizasyonel

boyutları ile ele alınmıştır. Bu nedenle fiziki projeler ve destek hizmetler olarak iki ayrı sektörde çalışmalar yapılmıştır.

Konut ve alt yapı sektörlerinde kentsel büyümeye koşut olarak ortaya çıkacak talep ve yatırım miktarlarının belirlenmesi çalışmaya mekânsal boyut kazandırmıştır. Önce Çukurova Bölgesi'nin profili ortaya çıkarılmış ve gelişme dinamikleri saptanmıştır. Mevcut ve devam eden yatırımlar, sektörel gelişme eğilimleri dikkate alınarak ilk deneyimde de olduğu gibi "Bölgesel Gelişme Perspektifi" oluşturulmuştur. Bölge bazında nüfus ve işgücü tahminleri yapılarak farklı yerleşmelerde kentsel hizmetlere olan talep bulunmuş ve bunlar daha sonra "Arazi Bütçeleme"ne esas olmuştur. Çukurova Kentsel Gelişme Projesi kapsamında kalan Adana, Mersin, İskenderun, Tarsus ve Ceyhan'da ise söz konusu bütçenin nasıl bir arazi kullanımı deseni ile rasyonelize edileceği daha ayrıntılı çalışmalarla araştırılmıştır.

Sonuç olarak bu iki deneyim değerlendirildiğinde, ikinci Çukurova planlamasının örgütlenme düzeyinin ilkine göre çok daha gelişmiş olduğu dikkati çekmektedir. İkinci Çukurova pratiğindeki örgütlenme biçimi günümüz GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin ilk nüvesine de örnek olmuştur. Ayrıca yine ikinci deneyiminde; ilkinden farklı olarak hemen her yatırımın finansmanı sağlanmış ve alınan kararlar bir öneriler dizini olmak yerine, eylem programlarını oluşturmuştur. Proje uygulamasında dış kaynaklı finansmanın yanı sıra, merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin kaynakları da kullanılmıştır. Proje sahibinin Devlet Planlama Teşkilatı olması merkezi kaynakların projeye tahsisinde kolaylıklar sağlamıştır.<sup>229</sup>

#### **f. Keban Projesi**

Keban Barajı'nın yapımının ortaya çıkardığı sorunlar ve yarattığı olanaklar, Elazığ, Malatya, Bingöl ve Tunceli'den oluşan alt bölgenin ve özellikle Elazığ-Keban kesiminin geleceğine bakmayı zorunlu kılmıştır. Barajın sağlayacağı elektrik enerjisi, bölgenin bir bütün olarak planlanması için bir fırsat sağlamıştır. Ayrıca, bölgede, barajın yapımı nedeniyle 20 köyün açıkta kalacak nüfusunun yeniden yerleştirilmesi sorununun çözümü de bu plandan beklenmiştir.

---

<sup>229</sup> A. Saffet Atik, "Çukurova Bölgesi Planlama Deneyimleri", **Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını**, Sayı 13 (Temmuz-Aralık 1995/3-4), s.54-63.

Keban projesinin amacı, Doğu Anadolu Bölgesi'nin ekonomik gelişmesini hızlandırmak ve ülkede bölgelerarası gelişme dengesizliklerini azaltmaktır. Aynı zamanda, tarım gelirinin toplam gelirler içindeki oranının azaltılması da projenin amaçları arasındaydı.

Keban projesine ilişkin etütler arasında eşgüdüm sağlama görevi İmar ve İskân Bakanlığı'nın idi. Fakat Bakanlık ve DPT, bölgede temsilci bulundurmamışlardı. Keban Projesi, uygulamada, köyleri baraj suları altında kalan köylülerin yeniden yerleştirilmesinden ve önerilen altyapı projelerinin onaylanmasından daha önemli bir sonuç vermemiştir.<sup>230</sup> Planlama çalışmaları 1968 yılında tamamlanmış olmasına rağmen uygulama olanağına kavuşulamamıştır.<sup>231</sup>

### **g. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)**

Önceleri Fırat ve Dicle nehir havzasında sulama ve hidroelektrik enerji üretimine yönelik 13 proje paketinin toplamı olarak planlanan ve kapsamında 22 baraj, 19 hidroelektrik santrali ve 1.7 milyon hektar da sulama şebekesi yapımını öngören GAP, bugün, su kaynakları geliştirme programının yanı sıra tarım, ulaştırma, sanayi, kentsel ve kırsal altyapı, eğitim, sağlık, konut, turizm ve diğer sektörlerdeki yatırımları da içine alan, sürdürülebilir insani kalkınmaya dayalı entegre bir bölgesel kalkınma projesi olarak ele alınmaktadır.

GAP'ın temel hedefleri, Güneydoğu Anadolu Bölgesi halkının gelir düzeyi ve hayat standardını yükselterek, bu bölge ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını ortadan kaldırmak, kırsal alandaki verimliliği ve istihdam imkânlarını arttırarak, sosyal istikrar, ekonomik büyüme gibi ulusal kalkınma hedeflerine katkıda bulunmaktır.

Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini içine alan GAP bölgesi, toplam ülke yüzölçümünün yaklaşık%10'una tekabül eden 75.193 km<sup>2</sup>'lik bir alana sahiptir. 2000 nüfus tespit sonuçlarına göre GAP bölgesinin nüfusu yaklaşık 6,6 milyondur<sup>232</sup> ve bu miktar Türkiye toplam

---

<sup>230</sup> Keleş, "Kentleşme Politikası...", s.268.

<sup>231</sup> Tekeli, "Bölge Planlama Üzerine...", s.164.

<sup>232</sup> Bu rakam 2000 yılı genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, 6.608.619 olarak tespit edilmiştir. Bkz. Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE); **2000 Genel Nüfus Sayımı, İl ve İlçelere Göre Kesin Sonuçlar**, (Teksir, DİE), s.2-3.

nüfusunun %9,7'sini oluşturmaktadır. 1990–2000 yılları arasında GAP bölgesinin yıllık nüfus artış hızı yaklaşık binde 25 iken Türkiye genelinde binde 18 olarak saptanmıştır. Bölge nüfusunun yaklaşık %64'ü kentlerde, %36'sı ise kırsal alanda yaşamaktadır. Ortalama nüfus yoğunluğu ise yine 2000 yılı verilerine göre bölgede 81 kişi/km<sup>2</sup>, ülke genelinde ise 82 kişi/km<sup>2</sup>'dir. 1985 yılında bölgede en çok nüfus barındıran il Diyarbakır iken, 1997'den sonra Şanlıurfa olmuştur. 2000 yılında, bölge nüfusunun yaklaşık %60'ını Şanlıurfa, Diyarbakır ve Gaziantep illerinde yaşamakta olduğu saptanmıştır.

GAP'ın gelişim sürecinde, Fırat Havzası'nda su ve toprak kaynaklarının geliştirilmesiyle ilgili ilk çalışmalara 1961 yılında Diyarbakır'da kurulan Fırat Planlama Amirliği'nce başlanmıştır. Diğer yandan, Dicle Havzası için de aynı paraleldeki çalışmalar, DSİ Diyarbakır Bölge Müdürlüğü'nce sürdürülmüştür. Böylece aşağı Fırat Havzası ile Dicle Havzası'ndan ne şekilde faydalanılacağı açıklık kazanmış ve 1977 yılında bu iki havza projesinin “Güneydoğu Anadolu Projesi” olarak adlandırılması benimsenmiştir. Bölgenin su kaynaklarının geliştirilmesi ile sulamaların zamanla sağlayacağı sosyo-ekonomik değişimin büyüklüğü, bu değişimi bir bölgesel kalkınma projesi kapsamında ve entegre bir yaklaşımla yönlendirmek gereğini ortaya çıkarmıştır. Güneydoğu Anadolu Projesi'nin entegre bölgesel planlama çerçevesinde ele alınması, yürütülmekte olan faaliyetlerin koordinasyonunun sağlanması ve yönlendirilmesi görevi 1986 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiştir.

DPT Müsteşarlığı 1988 yılında GAP Master Plan çalışmasını başlatmıştır. Bu çalışma kapsamında, proje için muhtemel yönetim sistemleri ve alternatifleri de ele alınmıştır. GAP Master Planı'nın temel kalkınma senaryosu, “Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ni, tarıma dayalı ihracat üssü haline” getirmektir. Bölge kalkınmasının çerçevesini çizen Plan, özellikle su ve toprak kaynaklarının geliştirilmesine mali ve teknik kapasiteleri de dikkate alarak bir takvime bağlamış, bu değişimin ekonomik ve sosyal sektörlerde uyuracağı gelişmeyi, yaratacağı istihdamı, bunun getireceği nüfus büyüklüğü ile bu nüfusun kentler ve kır itibarıyla, muhtemel dağılımını saptamış, eğitim ve sağlık hizmetleriyle konut ve kentsel altyapı ihtiyaçlarını makro düzeyde belirlemiş ve yıllara göre finans ihtiyacını ortaya koymuştur. GAP Master Planı, çeşitli devlet kuruluşlarının kalkınma çabalarının bütünleştirilmesi ve koordine

edilmesini kolaylaştıran ve bölge gelişmesinin alması gereken seyir ve alt ölçeklerde üretilecek plan, program ve projeler için de rehber niteliği taşımaktadır. Master Plan'ın ana hedefleri şunlar olmuştur:

- 1.7 milyon hektar alanda sulama
- 27 milyar kwh hidroelektrik üretiminin sağlanması
- Kişi başına gelirin %209 oranında artması
- 3.8 milyon kişiye istihdam olanağı sağlanması

GAP Master Planı'nın 2005 dönemi sonu itibariyle belirlediği hedef ve büyüklüklere ulaşabilmek için yapılması öngörülen kamu yatırımlarının finansman ihtiyacı toplam 35 Milyar YTL'dir. GAP kapsamında 2005 dönem sonu itibariyle yapılan toplam yatırım miktarı ise 21 Milyar YTL olup toplam projenin nakdi gerçekleşme oranı %56 düzeyine ulaşmıştır<sup>233</sup>.

Ancak, bölgede yapılacak uygulamaların çok kapsamlı olması nedeniyle bölgesel kalkınmanın hızlandırılmasını sağlamak amacıyla, Bakanlar Kurulu'nca 6 Kasım 1989 tarih ve 20334 sayılı KHK ile GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı kurulmuştur. Bu teşkilat, GAP Master Plan'ın bir sonucu olarak, GAP kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için; plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayii, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere kurulmuştur.

Sosyal boyutu ile değerlendirildiğinde; proje bölgesinde yaşayan toplulukların, kentleşmenin, dolayısıyla kültürel değişimin ve dönüşümün çok ciddi sıkıntılarını yaşadığını söylemek mümkündür. Bölgeyi ülkenin diğer bölgelerinden ayıran önemli özellik, bölge toplumsallığının örgütlenme ve yaşama biçiminin farklılığıdır. Bölge toplumsal yapısı, çözülme sürecini yaşamakta ve yer yer farklı dönüşme özellikleri göstermekle beraber, geleneksel toplum- sallığın aşiret değer yargıları, kuralları, kurumları ve ilişkileri, modern yaşama karşı direnmektedir.<sup>234</sup> Bu

<sup>233</sup> <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/sdurum.pdf>, (20.07.2006)

<sup>234</sup> Filiz Doğanay, **Doğu ve Güneydoğu Anadolu Toplumsal Yapısında Dönüşme Süreci (Sosyal Antropolojik Yaklaşım)**, Ankara: DPT, Aralık 1995, s.1.

doğrultuda, bölge kentlerinin en önemli sorunu, kentleşememiş fakat aşiretleşmiş kent yaşam biçiminin acilen karşılanması gereken konut ve altyapı hizmetleridir. Bir nüfus yığılması biçiminde oluşan kentlere gelenlerin kent yaşamına uyum sağlamalarının uzun bir süreci gerektireceği söylenebilir.<sup>235</sup>

Bölgede, özellikle, kırsal kesimde can ve mal güvenliğini sürekli tehdit altında bulunduran terör problemi, zorunlu göç hareketlerine neden olmuştur. Bununla beraber, GAP illerindeki göç olgusunun, şehirleşmeyi doğuran genel faktörlerden tümüyle ayrı tutulmaması gerekir. Şehirleşme ve buna bağlı olarak köyden kente göç, diğer bölgelerde olduğu gibi GAP Bölgesi'nde de, toplumsal değişim sürecine koşut olarak ivme kazanmıştır. Modernleşme olgusu şehirle köy arasındaki eşitsizliği artırmış, şehirleri ekonomik ve sosyal yönden cazibe merkezi haline getirmiştir. Tarımsal işgücü verimliliğinin sanayi sektörüne kıyasla çok düşük oluşu yanında, arazinin verasetle parçalanması, tarım kesiminde çalışanların gelir düzeylerini büsbütün düşük hale getirmektedir. Tarımdaki makineleşme ise, köylerde işsiz nüfusun ve gizli işsizliğin artmasının bir başka nedenidir. Köy hayatının böylesi itici özellikleri ve şehrin hayat standartlarının yükseltilmesindeki vazgeçilmez önemi, bölgedeki göçü arttıran diğer unsurlardır.<sup>236</sup> Gerçekten Güneydoğu Anadolu Bölgesi oldukça yüksek oranda göç hareketlerine sahne olmaktadır. Bölge net göç hızı 1980–1985 yılları arasında binde –22, 1985–1990 yılları arasında ise binde –33 olmuştur. Bölge içinde kırdan kente doğru hızlı bir göç gözlenmektedir. Bölge içi göç hareketi aynı zamanda kuzeydeki dağlık bölgelerden, güneydeki ovalara doğru oldukça hızlı düzeydedir. Ayrıca, bölgede, Gaziantep ve Şanlıurfa illeri büyük oranda göç almaktadır. Yine terör nedeniyle bu illere son on yılda Diyarbakır da katılmış bulunmaktadır. Bununla beraber, Bölgede mevsimlik göç de oldukça yüksek düzeydedir. Ancak, 1995 yılından itibaren sulamaların başlamasıyla birlikte, sulanan alanlarda mevsimlik göçte çok büyük bir düşüşün meydana geldiği ifade edilmektedir.

Değinilen bu meselelere belli ölçüde çözüm getirebilmek ve projeyi sosyal yönden güçlendirmek üzere Çok Amaçlı Toplum Merkezleri (ÇATOM) ihdas

---

<sup>235</sup> Filiz Doğanay, **Güneydoğu Anadolu Proje Bölgesinde Sosyal ve Kültürel Yapı**, Ankara: DPT, Mart 1995, s.16.

<sup>236</sup> [http://www.tb-yayin.gov.tr/basili/proje/sosyo\\_kultur\\_II/goc.htm](http://www.tb-yayin.gov.tr/basili/proje/sosyo_kultur_II/goc.htm) (22.09.2006).

edilmesi yoluna gidilmiştir. ÇATOM'un amacı, eğitim ve sosyal-kültürel etkileşim yoluyla; kadının statüsünü yükseltme, cinsiyet dengeli kalkınma ve sürdürülebilir insani gelişmeye katkıdır. ÇATOM'lar GAP Bölgesi'ndeki kentlerin daha çok kırdan göç etmiş yoksul hanelerin oluşturduğu gecekondu mahallelerinde ve kadınların marjinalleştiği merkezi nitelikli köy yerleşimlerinde kurulan topluma dayalı merkezlerdir.

UNICEF'in desteği ile 1995 yılında başlatılan ÇATOM uygulamaları genişleyerek sürdürülmüş ve 2000 yılı itibariyle Proje kalıcı bir yapıya kavuşmuştur. ÇATOM'larda programların doğrudan hedef grupları 14–50 yaş arasındaki kadın ve genç kızlardır. Ayrıca kadına yönelik bakış ve hizmetlerin sunulduğunda katılımcı ve entegre bir yaklaşımın benimsenmesi açısından kamu kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve bu alanda yaşayanlar da dolaylı hedef gruplarını oluşturmaktadır.

Projenin kısa ve uzun vadeli hedefleri, özetle, Bölge'de kadınların;

- Okuma-yazma oranını yükseltmek,
- Sağlık bilincini ve bilgisini geliştirmek,
- Çocuk bakımı ve eğitimi konusunda bilgilenmelerini sağlamak,
- Gelir getirici alanlarda becerilerini geliştirmek,
- Özgüven duygusunu geliştirmek,
- Kamu hizmetlerine ulaşabilirliklerini arttırmaktır.<sup>237</sup>

Son olarak, Projenin uluslararası boyutunun en önemli dayanağını oluşturan Avrupa Birliği ile olan ilişkilere temas etmenin de oldukça faydalı olacağı kanısındayız. GAP İdaresi ile Avrupa Birliği arasında 1996 yılında başlayan işbirliği çalışmalarında, 2000 yılında somut bir adım atılarak, toplam bütçesi 43.5 milyon Euro tutarındaki “GAP Bölgesel Kalkınma Programı” 6 Aralık 2000 tarihinde Avrupa Konseyi'nde onaylanmış ve finansman anlaşması imzalanma aşamasına gelmiştir. 2005 yılı sonu itibari ile toplam 47 milyon Avro tutarında fon, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması, üreticilerinin kapasitelerinin geliştirilmesi,

---

<sup>237</sup> Gap Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, **2000 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara: 2001

istihdamın artırılması, sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın sağlanması gibi programlara finansman desteği sağlandığı görülmektedir.<sup>238</sup>

1996 yılında GAP İdaresi'nce Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği'ne, entegre kalkınmanın tarımsal, sosyal, ekonomik ve fiziksel boyutlarını içeren 21 projeden oluşan bir paket sunulmuştu. Bu paketdeki projelerin sayısı Avrupa Komisyonu'ndan gelen talep üzerine 6'ya indirilmişti. MEDA Programı<sup>239</sup> çerçevesinde değerlendirilen bu paket, MEDA'da AB'den kaynaklanan belirsizlikler ve hedef değişiklikleri sonucu uygulamaya geçirilememiştir. Daha sonra GAP İdaresi tarafından; KOBİ Bileşeni, Kırsal Kalkınma Bileşeni ve Kültürel Mirasın Korunması ve Geliştirilmesi Bileşeni şeklinde rafine edilerek üç ana bileşende formüle edilen paket, 1999 yılında tekrar başlatılan işbirliği görüşmeleri sonucu, AB'nin karar organı olan Avrupa Konseyi'nde kabul edilmiştir. "GAP Bölgesel Kalkınma Programı"nın bütçesi, AB bütçesinin Türkiye ve diğer AB adayı 12 ülkenin adaylık sürecindeki hazırlıkları kapsamında ele alınmıştır.

GAP'ın yararlandırılacağı programın, Güneydoğu'da yaşayan nüfusun ekonomik ve sosyal koşullarını iyileştirmesi hedeflenmektedir. Programın, sürdürülebilir ekonomik kalkınma, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması, üretici kapasitesinin geliştirilmesi ve istihdamın artırılması gibi ulusal program hedeflerini desteklemesi öngörülmektedir.<sup>240</sup>

#### **h.Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi**

Bu proje ile Yeşilirmak ve kollarının yer aldığı havzada akı rejiminin düzensizliğinden kaynaklanan taşkınlar, erozyon, su ve çevre kirliliği sorunlarının önemli boyutlara ulaşması üzerine, ekolojik dengeyi bozmadan en uygun ve ekonomik arazi kullanım planlamasının yapılabilmesi, doğal kaynakların güncel takibinin ve yönetiminin sağlanması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, erozyonun önlenmesi, su kirliliğinin kontrolü, meraların ıslahı, orman alanlarının belirlenmesi

---

<sup>238</sup> <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/sdurum.pdf>, (20.07.2006)

<sup>239</sup> MEDA, AB'nin Akdeniz Havzası'ndaki bölgesel bütünleşme politikasının bir uzantısı olan ve 1995'te kabul edilen Barselona Bildirgesi ile kurulan Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'nın mali aracıdır.

<sup>240</sup> GAP İdaresi ile AB Arasında İşbirliği "GAP Bölgesel Kalkınma Programı", **GAP Review**, Sayı 15 (Mayıs 2001), s.4.

ve izlenmesi, şehirleşme ve sanayileşmenin takibi ile planlı gelişme konularında sorunların çözümünün sağlanması arzu edilmiştir.<sup>241</sup>

Güneydoğu Anadolu Projesi benzeri bir proje olarak nitelenen<sup>242</sup> bu projenin coğrafi alanı; Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat illerini kapsayan Yeşilirmak ve kollarının oluşturduğu havzadır. Bu alanda yer alan illerin valilikleri projede işbirliği yapmak üzere, 23 Eylül 1997 tarih ve 97/9991 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliği'ni kurmuşlardır.

Orta ve uzun dönemli sürdürülebilir gelişmeyi amaçlayan Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi için ortak bir veri tabanı oluşturulması amacıyla “Coğrafi Bilgi Sistemi Altyapısı Projesi” olarak adlandırılan bir çalışma, Devlet Planlama Teşkilatı ile Hizmet Birliği'nin uygun görüşleri ile Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) Marmara Araştırma Merkezi (MAM) tarafından başlatılmıştır.<sup>243</sup>

### **1. Zonguldak – Bartın - Karabük Bölgesel Gelişme Projesi**

Bölgede, Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun küçültülmesi ve Karabük ile Ereğli Demir Çelik İşletmeleri'nin özelleştirilmesi ile meydana gelecek ekonomik ve sosyal sonuçların analiz edilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, Devlet Planlama Teşkilatı'nca Güneydoğu Anadolu Projesi çalışmasından sonra, çok sektörlü, kamu kesimi-özel kesim işbirliğine dayalı olarak Bölgesel Gelişme Projesi anlayışı içerisinde “Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi” uluslararası ihale ile gerçekleştirilmiştir.

Proje çalışmasının başlıca amaçları;

- Bölgede yer alan sanayi ve madencilik kuruluşlarından Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun küçültülmesi ve Karabük Demir Çelik işletmesinin özelleştirilmesi sonucunda ortaya çıkacak ekonomik ve sosyal sonuçları analiz etmek,

<sup>241</sup> Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme, 1996-2000**, Ankara: Haziran 2000, s.58.

<sup>242</sup> <http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/ANADOLUNUNSESI/154/AND14.htm> (12.08.2006).

<sup>243</sup> Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme, 1996-2000**, s.58.

- Özel sektörün yeni yatırım alanlarında faaliyet göstermesinin sağlanması amacıyla yeni yatırım alternatiflerini belirlemek,
- Orta ve uzun dönemde uygulanabilir Bölgesel Gelişme Planı hazırlamak,
- Bölgede yapılabilecek yatırımların tanımlanmasını sağlamaktır.

Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesinin tamamlanmasıyla birlikte 113.000 kişiye iş imkanı oluşması ve bölgedeki kırsal alanlardan göçün azalması beklenmektedir. Buna paralel olarak refah, gelir ve işgücü niteliğinde de artış sağlanması amaçlanmaktadır.

İmalat sanayinde ve hizmetler sektöründe beklenen önemli istihdam artışları ve tarım ile ormancılık sektörlerindeki üretimde sağlıklı bir yapının sağlanması da projeden beklenen diğer sonuçlar olarak belirtilebilir.

Proje ile ilgili kayda değer önemli bir eleştiri, özellikle bazı şehir plancıları tarafından ifade edilen, Filyos Vadisi'ne nüfus yüklemesi yapan uygulamadır. Bu eleştiri ile ilgili dayanakların başında, vadinin 1. sınıf tarım topraklarına sahip olması gelmektedir. Planla konut alanlarına açılan Devrek ve civarının heyelan bölgesi olması da bir tercih hatası olarak ifade edilmektedir. Ayrıca, Filyos Çayı'nın ülkemizin debisi en yüksek nehri olup her iki-üç yılda bir taşkınla çevresini olumsuz yönde etkilemesi ve Filyos Vadisi zemininin çok geçirgen, yumuşak ve II. derecede deprem bölgesi olması da projeye getirilen eleştirilerin bir diğer boyutunu teşkil etmektedir.<sup>244</sup>

#### **i. Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP)<sup>245</sup>**

Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illerini kapsayan Doğu Karadeniz Bölgesi, Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinden biridir. Son yıllarda gözlenen olumlu uluslararası siyasal gelişmeler, bu bölgenin kalkınması için yeni fırsatlar yaratmıştır. Bu yeni olanaklar doğrultusunda Türk Hükümeti, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı'nı (DOKAP) hazırlamak için, Japon Hükümeti'ne

<sup>244</sup> Ümit Özcan, "Zonguldak-Bartın-Karabük Gelişme Projesinin Öteki Yüzü", **İletkent, Kent Planlamacıları İletişim Dergisi**, Sayı 2-3 (Ocak-Mart 1997), s.28-37.

<sup>245</sup> Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA), **Doğu Karadeniz Bölgesi Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Nihai Rapor, Cilt I, Yönetici Özeti**, Ankara: Ağustos 2000.

teknik yardım olanaklarını kullanmak üzere başvurmuştur. Japon Hükümeti bu konuda yetkili olan Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı'nı (JICA) görevlendirmiştir. Yapılacak çalışmanın içeriği iki hükümet yetkilileri arasında yapılan görüşmelerde belirlenmiş ve 17 Aralık 1998 tarihinde bu konuda bir anlaşma imzalanmıştır.

Projenin bölgesel kalkınma amaçları sosyal, ekonomik ve çevre konularında gözlenen olumsuzlukları giderecek şekilde ifade edilmiştir. Bunlar:

1. Bölgenin ekonomik yapısını güçlendirerek ortalama gelir düzeyini yükseltmek ve bölge içi gelir dağılımını iyileştirmek,
2. Bölgenin sosyal gelişmesini ve dayanışmayı sağlayarak bölge içi entegrasyonu gerçekleştirmek,
3. Bölgenin doğal kaynaklarını ve çevre kapasitesini koruyarak uzun dönemli sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaktır.

Stratejinin dört temel bileşeni; ana ulaşım yapısının geliştirilmesi, çok amaçlı su kaynaklarının geliştirilmesi, toprak mülkiyeti ve kullanımının iyileştirilmesi ve mahalli idarelerin güçlendirilmesidir. Bu öğelerin oluşturduğu çerçevenin istenilen başarıya ulaşmasının bölgenin insan kaynaklarının geliştirilmesine bağlı olduğu düşünülmektedir.

Halen Türkiye ortalamasının %66'sı kadar olan bölge ortalama gelirin planlama dönemi sonunda %83'e ulaşması beklenmekte, Planlama dönemi sonunda, şu anda %21 olan tarım sektörünün bölgesel hâsılaya katkısının da, %8,1 civarına indirilmesi hedeflenmektedir. Buna paralel olarak, sanayi sektörünün katkısının %24,3, hizmetlerin ise %67,6 olması beklenmektedir. Bununla beraber, önümüzdeki 20 yıllık dönemde gerçekleşecek toplam yatırımın 46.3 milyar \$ civarında olması ve 17.8 milyar \$'lık bölümünün kamu eliyle gerçekleşmesi beklenmektedir.

#### **k. Doğu Anadolu Projesi (DAP)**

Doğu Anadolu Bölgesi halen görece olarak ülkemizin en az gelişmiş bölgesidir. Yüzölçümü 158.972 km<sup>2</sup> olup Türkiye coğrafyasının %21'ini kapsamaktadır. Coğrafi bölgeler arasında da yüzölçümü en büyük olan bölgedir. 1997

rakamlarına göre 5,8 milyon nüfusla<sup>246</sup> bölgelerarası sıralamada son sırada bulunmaktadır. 1983–1997 döneminde Türkiye GSYİH'nin yıllık ortalama gelişme hızı %4.9 iken, Doğu Anadolu Bölgesi %2.3'lük büyüme hızı ile bölgeler arasında son sırada yer almıştır. İşte bu nedenle, Devlet Planlama Teşkilatı, Doğu Anadolu Bölgesi'nin diğer bölgelere göre daha az gelişmiş ve daha düşük gelişme hızına sahip olduğu gerçeğini dikkate alarak bu bölgenin geliştirilebilmesi için Doğu Anadolu Projesi Ana Planı çalışmalarını başlatmıştır.<sup>247</sup>

Kısaca DAP olarak adlandırılan proje, Doğu Anadolu Bölgesi'nde yer alan 14 il (Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van) ile bölgeyle homojenlik gösteren Gümüşhane ve Bayburt illerini kapsamaktadır.<sup>248</sup>

Doğu Anadolu Bölgesi Ana Planı, Devlet Planlama Teşkilatının sorumluluğunda ve Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün denetim ve koordinasyonunda, Doğu Anadolu Bölgesi'nde yer alan Atatürk, Fırat, İnönü, Yüzcüncü Yıl ve Kafkas Üniversitelerinin oluşturduğu “Ortak Girişim” tarafından hazırlanmıştır. Çalışmaya geniş bir katılımı sağlamak için DAP Ana Planını tanıtıcı bölge toplantıları yapılmıştır. Tanıtım toplantılarına, il valileri, kaymakamlar, bölge müdürleri, il müdürleri, ticaret ve sanayi odaları temsilcileri, borsa temsilcileri, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum örgüt temsilcileri katılmışlardır. Proje Genel Koordinatörlüğü, DAP Yürütme Kurulunu meydana getiren beş üniversite rektörünün oybirliği ile Fırat Üniversitesi Rektörü'ne verilmiştir. Genel Koordinatörün sorumluluğu, Ortak Girişim adına Projenin yürütülmesi dolayısıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na karşıdır. 27 Ağustos 1998 tarihinde bölgedeki mevcut beş üniversite ile Devlet Planlama Teşkilatı arasında imzalanan protokolle başlayan proje çalışmaları tamamlanmıştır.<sup>249</sup>

---

<sup>246</sup> Bu rakam 2000 yılı genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, 6.164.414 olarak tespit edilmiştir. Bkz. Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), **2000 Genel Nüfus Sayımı, İl ve İlçelere Göre Kesin Sonuçlar**, (Teksir, DİE), s.2-3.

<sup>247</sup> Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: 2000, s.34.

<sup>248</sup> Gümüşhane ve Bayburt aynı zamanda DOKAP kapsamında olan illerdir.

<sup>249</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı, **Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyon Raporları**, Ankara: Nisan 2002, s.315.

Plan çalışmalarında dikkate alınan temel amaç ve hedefler şu şekilde özetlenebilir:

- Bölgenin diğer bölgelere göre geride olan sosyo-ekonomik gelişmesini hızlandıracak politika ve uygulamaları ortaya koymak,
- Sektörel gelişmeleri hızlandırmak üzere çeşitli alanlarda sektörel analizler yapmak ve öncelikleri belirlemek,
- Bölgede kırsal ve kentsel gelişmeyi sağlamaya yönelik önemli kamu yatırımlarını belirlemek ve özel kesim yatırımlarını özendirici politika ve uygulamaları ortaya koyarak, bölgesel gelişmeyi kamu, yerel yönetimler, özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği içinde geliştirmek,
- Bölgedeki girişimciliği teşvik etmeye, bölgesel iç dinamikleri harekete geçirmeye ve bölge dışındaki girişimcileri (yabancı sermaye dahil) çekmeye yönelik yatırım alanlarının belirlenmesi, yatırım projelerinin hazırlanması, nitelikli işgücü temini, teknoloji, finansman v.b. konularda somut öneriler geliştirmek, bunların eşgüdümünü sağlayacak kurumsal düzenlemeler önermek ve bu çalışmaları “katılımcılık ilkesi” çerçevesinde gerçekleştirmek,
- Güneydoğu Anadolu Bölgesi ile Doğu Anadolu Bölgesi arasında sosyo-ekonomik ilişkileri belirlemek,
- Bölgedeki insan kaynaklarının geliştirilmesi konusunda sektörel yeni projeler önerme, biçiminde sıralanabilir.

Ana Plan çalışmasının kapsam ve aşamalarını da şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Mevcut durumun sektörel bazda incelenmesi,
- Bölgesel kaynak potansiyelinin değerlendirilmesi,
- Bölgenin Türkiye içindeki konumunun diğerleri ile karşılaştırmalı olarak belirlenmesi,
- Bölgesel gelişme stratejisi ve senaryoların oluşturulması,
- Orta ve uzun dönem bölgesel gelişme planının hazırlanması,

- Doğu Anadolu Bölgesi'nin diğer bölgeler ve komşu ülkeler ile etkileşiminin incelenmesidir.

Mevcut gelişme eğilimlerini organize etmek suretiyle güçlendirmeye yönelik bir planlama stratejisini esas alan Doğu Anadolu Projesi Ana Planı genel olarak değerlendirildiğinde şu yönlerin öne çıktığı dikkati çekmektedir;

- Özellikle gelişme sürecinin ilk aşamalarında kaynakların öncelikle bölgenin üstünlüğe sahip faaliyet alanlarına ve mekanlarına kanalize edilmesi,
- Bölgedeki mevcut üretim ve hizmet kapasitelerinin daha etkin kullanımını sağlayacak düzenlemelere öncelik verilmesi,
- Özel sektörün, bölge insanı ile bölge içindeki ve dışındaki sivil toplum örgütlerinin bölgedeki teknik, ekonomik, sosyal yapıların ve hizmetlerin sağlanmasına, işletilmesine ve geliştirilmesine çeşitli modellerle katılımlarının sağlanması.

Bu doğrultuda Plan, Bölgedeki katılımcı uygulamaları kolaylaştıracak ortamın yaratılması için, halkın sosyal yaşantısının her alanında bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesine yönelik faaliyetlere öncelik tanımaktadır.<sup>250</sup>

Bununla beraber, kamu kesiminin sanayi yatırımlarını doğrudan üstlenmemesi ancak, sermayenin, girişimcilik kültürünün, yönetim bilgisinin ve rekabet gücünün kısıtlı olduğu bölgede, kamu sektörünün özel sektörü çeşitli araçlarla desteklemesi zorunluluğuna dikkat çekilmekte ve kamunun esas rolünün alt yapı sağlama, teşviklerle, gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler yolu ile girişimcilik ve katılımcılığı desteklemek ile sınırlandırılmasına vurgu yapılmaktadır.<sup>251</sup>

Ana Plan'ın en önemli araçlarından biri, Bölgenin ekonomik ve ticari hayatının yönlendirilmesinden sorumlu olacak Ekonomik Kalkınma Ajansı (EKA)'nın kurulması önerisi olmuştur. EKA hem teşkilat yapısı (Ticaret ve Sanayi Odalarının ağırlıkla temsil edildiği kamu yetkisine sahip bir kuruluş), hem de gördüğü fonksiyonlar itibariyle (Bölgede girişimcilik kültürünün geliştirilmesi ve

---

<sup>250</sup> Eyüp Günay İsbir; **Doğu Anadolu Projesi (DAP)**, Ankara: Avrasya-Bir Vakfı, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi, s. 33.

<sup>251</sup> Eyüp Günay İsbir; (**DAP....**), s.31.

özel sektörün kalkınma sürecine katkısının artırılması) katılımcı bir bölgesel gelişme aracı olma özelliğine sahiptir.<sup>252</sup>

### **I. Marmara Bölge Planı**

17 Ağustos 1999 tarihinde, Kocaeli, Sakarya, Yalova, İstanbul, Bolu ve Eskişehir illerinde yaşanan deprem özellikle Kocaeli, Sakarya ve Yalova'da daha etkili olmuş, ağır can ve mal kaybına yol açmıştır. Yanlış arazi kullanımı, çarpık yapılaşma ve afet riski taşıyan bölgelerde uygun yapılaşmanın sağlanamaması gibi nedenler, Kocaeli merkezli depremin faciaya dönüşmesine yol açmıştır.

Deprem, Türkiye nüfusunun %23'lük bir bölümünü oluşturan 14,5 milyon insanın yaşadığı ve Türkiye ekonomisinde önemli paya sahip bir bölgeyi etkilemiştir. Depremde en ağır derecede etkilenen, can kaybı ve maddi hasarın en ağır olduğu nüfusun toplam nüfus içindeki payı ise %6 civarında olmuştur.

Bölge; petrol arıtımı, petrokimya, tekstil hammaddeleri, metal ana sanayii ve motorlu kara taşıtları yapım, montaj ve onarımı ile lastik sanayinde önemli bir ağırlığa sahiptir. Deprem bölgesinde fert başına gelir düzeyi de Türkiye ortalaması ile karşılaştırıldığında oldukça yüksektir. Bölgedeki 7 ilin ortalaması 4.581 dolardır. Bu anlamda bölge, tüketim açısından da önemli bir paya sahiptir.

Dolayısıyla, Kocaeli ili ve çevresinde meydana gelen deprem sadece İstanbul metropolü ve bölgede bulunan illeri değil, aynı zamanda ülkenin ekonomik ve sosyal yaşamını da etkilemiştir. Örneğin, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ve DİE'nin ortak yürüttüğü, İmalat Sanayinde Deprem Etkisi Anketi sonuçlarına göre, imalat sanayinde toplam zarar 657,9 trilyon TL. Olup, toplam üretim kaybı da 361,9 trilyon TL olmuştur. Bu durumda, toplam üretim kaybı Türkiye imalat sanayii içinde %0.95, deprem bölgesi imalat sanayii içinde ise %5.81'dir.

Zamanı bilinmemekle birlikte, gelecekte de büyük bir deprem olabileceği varsayımına göre, Marmara Bölgesi planlamasının yeniden ele alınarak en azından, depreme karşı hazırlıklı olunabilecek bir yeniden yapılanmaya gidilmesi gerekliliği ortadadır. Dolayısıyla, depremin yol açtığı sorunların acilen çözülebilmesi ve ileriye yönelik önlemlerin alınabilmesi için mevcut durum; bölge planı, kent planı ve arazi

---

<sup>252</sup> Eyüp Günay İsbir; (DAP...), s. 33.

kullanımı açısından irdelenerek bir an önce Marmara Bölgesi Gelişme Projesi'nin hazırlanması önem kazanmaktadır.

Marmara Bölge Planı'nın amaçları, Kocaeli-Sakarya-Yalova Bölgesi'nde, depremin yarattığı olumsuzlukların giderilmesi, kentsel alanlara yönelik göçün dengelenmesi, tarım, sanayii, ticaret, turizm, konut vb. konulara ilişkin yerleşim alanlarının afet riskleri de dikkate alınarak hazırlanacak bir arazi kullanım planına göre yönlendirilmesi, çevre ve mekan kalitelerinin korunarak kentsel büyümenin denetim altına alınabilmesi olarak sayılabilir.

Marmara Bölge Planı Projesi'nin genel çerçevesi, deprem risklerini dikkate alan bir arazi kullanım planı hazırlanması, bölgesel coğrafi bilgi sistemi ile desteklenen bölgesel veri tabanı oluşturulması, bölgenin kısa, orta ve uzun vadeli kalkınma stratejilerinin belirlenmesi ve fiziksel planlar için baz olabilecek bir bölgesel gelişme planı hazırlanması şeklinde özetlenebilir.

Söz konusu planın üç aşamada hazırlanması öngörülmektedir:

1. Öncelikle 17 Ağustos depreminden büyük zarar gören bölge illerinden Kocaeli-Sakarya-Yalova illerini kapsayan alt bölge için "Stratejik Ön Plan" hazırlanacaktır. Stratejik Ön Plan'da bu alt bölgedeki kamu yatırımları ve bu bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel yönden gelişmesi amacıyla yasal ve idari düzenlemeler yer alacaktır.

2. İkinci aşamada, "Kocaeli-Sakarya-Yalova Bölge Planı" hazırlanacaktır.

3. Üçüncü aşamada ise, Kocaeli-Sakarya-Yalova Bölge Planı'nı da içeren "Marmara Bölge Planı" tamamlanacaktır.<sup>253</sup>

### **m. Doğu Akdeniz Bölgesel Gelişme Projesi**

Doğu Akdeniz Bölgesel Gelişme Projesi, Devlet Planlama Teşkilatı ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Devlet Planlama Örgütü tarafından başlatılmış bir çalışmadır. Doğu Akdeniz Planı ile bölgenin geliştirilmesinin yanında Kuzey Kıbrıs

---

<sup>253</sup> Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme, 1996-2000**, s.60.

Türk Cumhuriyeti ile ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkilerin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.<sup>254</sup>

Sonuç itibarıyla ülkemiz bölge planlamacılığının ortaya istikrarlı bir tablo çıkarabildiğini ve yeterince geliştiğini söyleyebilmek güçtür. 1950 sonrası dönemde başlayan; I. ve V. Beş Yıllık Plan dönemlerinde hız kazanan bölge kalkınma çalışmaları, oldukça iddialı ifadelerle başlamış fakat büyük çoğunluğu bu iddiayı sürdürmemiştir. Bu başarısızlığın temel sebepleri arasında DPT'nin bölge planlaması konusunda uzun süre kararsız kalması ve bölgesel kalkınma çalışmalarının kurumsallaşmayı başaramamış olması yatmaktadır. Bahsedilen bu olumsuzluklar bölge kalkınma planlarının kaderlerini siyasi tercihlerin belirlemesi sonucunu doğurmuştur.

Bununla birlikte, genel olarak değerlendirildiğinde, bölge planlama çalışmaları arasında bazı ortak noktaları ifade etmek mümkündür. DPT'nin kurulmasından önce hazırlanan Köyceğiz-Dalaman Projesi, Doğu Marmara Planlama Projesi ve Zonguldak Bölge Projesi'nin şüphesiz en önemli ortak yönleri üç projenin de uygulanamamış olmalarıdır. Bu dönemdeki çalışmaların en önemli faydası, bölge planlama fikrinin ülke içinde yerleşmesi ve bazı analiz tekniklerini kullanabilen bir kadronun konu etrafında toplanması olmuştur. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı öncesinde hazırlanan bu projelerin başlıca özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

- Fiziki sorunlara çok fazla eğilmişlerdir,
- Bölgeler, sistem dışında tek başına ele alınmıştır,
- Projelerin hemen hepsi, pratik gayelerin yanı sıra bölge planlamasına eleman yetiştirmeye yönelmiştir,
- Projeler yabancı uzmanlığa aşırı bağımlı durumda olmuşlardır.<sup>255</sup>

Planlı dönem sonrası hazırlanan planlar ise, önceki dönemden şu noktalarda farklılaşmaktadır:

---

<sup>254</sup> Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Programı, 2001-2005**, Ankara: 2000, s.66.

<sup>255</sup> Tekeli, "Bölge Planlama Üzerine...", s.141.

- Projelerin teşkilat ve araştırma yöntemleri yönünden ölçekleri büyümüştür,
- Planlar çok yönlü ekonomik düşüncelerin ağır bastığı kalkınma planları haline gelmiştir,
- Araştırmaların teknik kalitesi yükselmiştir.<sup>256</sup>

Gerçekten, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine dek ciddi bir bölge planlama çalışmasının yapılmış olduğunu söylemek zordur. V. Beş Yıllık Kalkınma döneminde ise GAP'ın kurumsallaşması bölge planlamacılığı açısından önemli bir kazanım olmuştur. Ancak GAP da başlangıcında entegre bir proje olarak düşünülerek hazırlanmadığı için uygulama sürecinde, bölgedeki yerleşim birimlerinin projeden olumsuz yönde etkilenmesi ve bölge enerji üretiminde ihtiyaç fazlası oluşması gibi çeşitli sorunlara yol açmıştır. Bu proje ile ilgili olarak ifade edilmesi gereken bir diğer olumsuzluk ise teşviklerin yetersizliği ve başarısızlığıdır. Bunlarla ilgili nedenler sıralanırken genelde resmi kayıtlarda yer almayan bir başka olgu kamuoyunda gündeme gelmektedir. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin, yarım kalan yatırımlar, geri dönmeyen teşvik ve krediler ile batan işletmeler açısından çoğu zaman bir “yatırım çöplüğü”ne dönüştüğü, basın yayın araçlarında sıklıkla ifade edilmektedir. Buna göre devletin, bölgede yatırım için verdiği teşvik ve kredilerin %80'ini geri alamazken, kendi kuruluşlarının da batık duruma geçmesiyle trilyonluk zarar içine düştüğü ifade edilmektedir.<sup>257</sup>

## II. TÜRKİYE'DE EKONOMİK BÖLGESELLEŞME STRATEJİSİ

### A. TÜRKİYE'DE EKONOMİK KALKINMA

Öncelikle belirtmek gerekir ki, bu başlıkta kullanılan ekonomik bölgeselleşme kavramıyla “kalkınma” ve “gelişme” sözcükleri ifade edilmek edilmiştir. Kuramsal olarak “kalkınma” birlikte ele alınması zorunlu iki kavramın bileşimini ifade eder. Bunlardan biri, ekonomide büyüme; diğeri ise, sosyal ve kültürel değişim ve yenilenmedir<sup>258</sup>. Diğer bir anlatımla, bir ulusal toplumun sosyal

<sup>256</sup>Tekeli, “Bölge Planlama Üzerine...”, s.165.

<sup>257</sup> Zerrin Toprak, “Kent Yönetimi ve Politikası...”, s. 84.

<sup>258</sup> Ömer Faruk Erdem, “Yerel Kalkınma ve Yerel Yönetimlerin Katma Değer Yaratma İmkânları”, *Erciyes Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi*, S.15, 1999, s. 85.

ve ekonomik bakımdan topluca daha üst değerlere doğru hareketi olarak tanımlanabilir<sup>259</sup>. Bu durumda kalkınma veya gelişme yalnızca ekonomik büyüme olmamaktadır. Ekonomik büyüme, genellikle kişi başına kağıt üzerinde düşen ulusal gelirin artmasıdır. Oysa “kalkınma deyimi” toplumların ekonomik, toplumsal, kültürel, siyasal yapılarının dönüşmesini; insan yaşamının maddi, tinsel açılardan değişmesini anlatmaktadır<sup>260</sup>. Dolayısıyla burada kalkınmada, ekonominin büyümesi kadar, toplumun yapı değiştirmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, toplumsal ve ekonomik amaçlı reformların yapılması, toplumsal güvenliğin sağlanması öncelikle söz konusu olmaktadır. Bu nedenle, değişim ve yenilenme olgusu süreklilik kazanmamış ve yasal düzenlemelerle kurumsal yapılanmanın çağdaşlık çizgisinin gerisinde kaldığı ülkelerde kalkınmadan söz edilmemektedir. Bu sebeptir ki, petrol gibi yeraltı zenginliklerinin uluslararası piyasalara pazarlanması sonucunda ekonomik büyüme sağlamalarına karşın kimi ülkeler, kalkınmışlık tanımının dışında bırakılabilmektedir.

Kalkınmanın gereklerine uygun bir yönetim yapısı arayışları ve yönetsel yapının düzeltilmesi çabaları, 1961 Anayasası'nın kabul ettiği “planlı kalkınma ilkesi” uyarınca girilen planlama çalışmaları çerçevesinde hazırlanan ve TBMM’ce yasayla benimsenen I.Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan bu tarafa ülkemizin gündeminde<sup>261</sup>. Bugün yeryüzünde olumlu /olumsuz getirileriyle bir küreselleşme süreci yaşamaktadır. Bu süreç dünyayı etkilerken, buradaki etkileşim sadece ekonomik açıdan değil, sosyal açıdan da yeniden yapılanmayı, hem gelişmekte olan ülkeler için hem de gelişmiş ülkeler için zorunlu hale getirmektedir<sup>262</sup>. Hatta denilmektedir ki, “ulus-devlet sınırlarından taşan küreselleşme ile birlikte, ulusal sınırlar belirsizleşmekte; ulusal para, ulusal hukuk hatta bayrak bile “kutsal” ulus-devleti simgelemeye yetmez olmaktadır. Böylece ulus-devletin bel kemiğini oluşturan ulusal egemenlik, toprak bütünlüğü ve vatanseverlik kavramlarının ötesinde bir algılamayı gerektirmektedir. Ayrıca, bu kavramların vazgeçilmez koruyucuları olan ve giderek karmaşıklaşarak otoritelerini kaybetmeye başlayan

<sup>259</sup>Erhan Işıl, “Türkiye’de Planlama Çalışmaları: Bir Değerlendirme”, **Maliye Yazıları**, Aralık-Ocak 1986/87, s.25-33.

<sup>260</sup>Cevat Geray, “Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve ‘İlçe Köy Birlikleri’ önerisi” , **Ç.Y.Y.**, C.8, S.2 , Nisan 1999, s.11-42.

<sup>261</sup>Geray, “**Kırsal Kalkınma Yöneltileri ...**”, s.11

<sup>262</sup>Erol Kutlu, “Küreselleşme ve Etkileri”, **Eskişehir A.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, C.XIV, S.1-2, 1998, s.380

köklü üst yapı kurumlarına da yeniden bakmak gerekiyor. Bunlar arasında politika, bürokrasi, ordu, eğitim hatta adalet ve aile de yer alıyor<sup>263</sup>. Bütün bunlar belki çok ileri birer varsayım olabilir; fakat şurası gerçek ki, Türk ulusu için böyle bir sürecin getirileri ümit edilir olmasa gerektir. Çünkü küreselleşmeye ivme kazandıran Batılı ulus ve devletler, bu süreçle birlikte kendi ekonomik getirilerini artırmaları yanında, toplumsal değer, inanç ve yargılarını da dünya genelinde egemenleştiriyorlar. Batı tarihinde daha önce yaşanmış olan site devletinden imparatorluğa buradan da ulus-devletlere geçiş sürecinin tekrar yaşanmayacağını kimse ileri süremeyeceğine göre, Türkiye gibi devletler de, ulusal kimlik ve coğrafi bütünlük algılamalarını her koşulda akılda tutmak durumundadırlar. Şu halde, küreselleşme sürecine “görmezden gelme” biçiminde bir tepki düşünülemediğine göre, akılcı yeni kurumlaşma ve mekanizmalar oluşturmaya gereksinim vardır.

Küreselleşme sürecinde küresel ekonomik aktörler ulusal coğrafyayı değil de yerel kaynakların bulunduğu ve başka işlevler açısından önemli alanları muhatap almak eğiliminde olduğuna göre, ülke coğrafyasının belirli özelliklere göre (ve tabii öncelikle ekonomik özelliklere göre) bölümleyerek, yönetsel birim temelinde ekonomik işlevi güçlü birer güç odağı haline getirilmesi, küreselleşme sürecinden olumlu getiriler sağlamaya olanak verebilir. Rekabet koşullarını olumlu yöne çevirmek ise, ülke ve bölge yöneticilerimizin üreteceği ve takip edeceği politikalar ile toplum bireylerinin iş görme biçim ve yeteneğine kalmaktadır.

## **B. PLANLI KALKINMA VE BÖLGE KALKINMA İDARELERİ**

Günümüzde planlamaya gereksinim var mıdır? “Yeni Sağ” hareketin öne çıktığı, “post-modern düşünce”nin geliştiği günümüzde planlama, kalkınmada bir araç olmaya devam edebilir mi? Kuşkusuz, devletin ve kamusal olan her şeyin içini boşaltma çabasında olan Yeni-sağ akımdan planlamanın da etkilendiği söylenebilir<sup>264</sup>. Çünkü öngörülen düzende, devletin ekonomik yaşamdan elini çekmesi, pazara kendiliğinden işleyen kurallarının egemen olması söz konusudur. Oysa planlama için elverişli iklim, güçlü ve işlevsel bir devletin olmasıdır. Devletin

<sup>263</sup>Yasemin Çelik, “Küreselleşmeye Çarpan İnsan”, **Bahçeşehir Üniv. Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, C.1, Mayıs 2000, s.188.

<sup>264</sup>Seriye Sezen, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, TODAİE Yay. , No:293, Ankara, Mayıs 1999, s. 66.

zayıfladığı, küçüldüğü bir düzende bağlayıcı, kapsayıcı bir planlama gerçekleşmeyecektir. Diğer taraftan post-modern söylemde, bütün yerine parçalanmışlık, genel yerine ayrıntı, içerik yerine biçim, uyum yerine uyumsuzluk içinde uyum, birörneklik yerine çok çeşitlilik öne çıkmaktadır. Bireyi edilgenliğe ve kaderciliğe yönlendiren post-modernizm ile insan aklına ve onun değiştirme ve biçimlendirme beceri ve kapasitesine duyulan güveni sembolize eden planlama eylemi birbiriyle uyuşmayacaktır. Diğer taraftan planlama, parçaları bir araya getirerek, buradan bütüne ulaşma eylemi iken, post-modern düşünce bütünselliği reddetmektedir. Bu gelişmeler altında planlama olmalı mıdır? Geleceğin rastlantılara bırakılmak istenmediği her ortamda ve düzlemde – bireysel, örgütsel, toplumsal-planlama varolabilir<sup>265</sup>; olmalıdır da. Çünkü çeşitli ülkelerin ekonomik ve toplumsal gelişme düzeyleri arasındaki farklılıklar yanında, aynı ülkenin değişik “bölgeleri” arasında da gelişme farklılıkları görülebilmektedir. Bu tür sorunlara çözüm bulmak ve bölgelerarası dengesizlikleri gidermek amacıyla çeşitli ülkelerde geri kalmış bölgeleri kalkındırmaya yönelik bölge planlamaları yapılması ve kimi kez de bu planları uygulayacak özel kalkınma örgütleri kurulması yoluna gidilmektedir<sup>266</sup>.

Şurası gerçektir ki, ekonomik büyüme, sosyal gelişmeyi büyük ölçüde destekleyecektir. Bu desteğin oranı çok düşük düzeyde olabileceği gibi, çok yüksek düzeylere de çıkabilir. Bu düzey farkını ortaya çıkaranın, politika ve bunun teknik bir aracı olan planlama olduğu söylenebilir<sup>267</sup>.

Ulusal planlama, ülkenin geleceğe yönelik vizyonu ve gelişme stratejileri çerçevesinde, ulusal öngörü hedeflerine ulaşmak için, etkinliklerin en uygun dağılımını sağlamaktır; diğer bir anlatımla, ekonomik ve sosyal gelişmenin en genel kapsamdaki (detaya inmeyen) mekânsal boyutu olup, bölge planları arasında eşgüdümü ve dengeyi sağlar. Yerel öncelikleri tanıyan ve açıkça ortaya koyan bölge planlaması, ulusal bağlamda mekânsal bütünleşmeyi sağlayacak sektörel programları

---

<sup>265</sup> Sezen, a.g.y. , s. 68.

<sup>266</sup> Turgay Ergun, “Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmelerin Önemi: ‘Tennessee Valley Authority’ ”, **A.İ.D.** , C.26, S.1, Mart 1993, s. 71–72

<sup>267</sup> Işıl, a.g.m., s.25-26.

eylemleri detaylandırır. Bu bağlamda bölge planlamanın, ‘kalkınma’ kavramından ayrılamayacağı belirtilmektedir<sup>268</sup>.

Az gelişmiş ülkelerin sorunlarıyla ilgilenen ekonomistler, bugün dünya üzerinde birçok az gelişmiş ülkenin bulunmasını, piyasa mekanizmasının işleyişindeki aksaklıklara bağlamakta ve ekonominin tümünü kapsayan ulusal kalkınma planlarını, bu tür ülkelerin kalkınmalarının vazgeçilmez unsuru olarak görmektedirler. Bu ekonomistlerin pek çoğu, piyasa güçlerinin kalkınma sorunlarını çözemeyeceği ve az gelişmiş ülkelerin kalkınmaları için ekonomik planlamanın gerekli olduğu konusunda birleşmektedirler<sup>269</sup>. Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde hızlı bir kalkınmanın sağlanması, devletin ekonomik ve toplumsal hayata bir plan çerçevesinde karışmasına bağlıdır. Farklı ekonomik sistemlerde değişik biçimlerde tanımlanan ekonomik planlama, 1961 Anayasası gereğince 91 sayılı yasayla kurulmuş olan T.C. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’na göre, “belli neticeler elde etmek için hayatın hangi unsurlarına ne ölçüde müdahale etmek gerektiğini gösteren bir vasıta”dır<sup>270</sup>.

Planlamanın belli bir bölgeyi kapsamaması gerekir. Tüm ülke veya bir bölge için bir ya da daha fazla plan yapılabilir. Burada önemli olan, plan bölgesinin uygulama yerini açık olarak göstermesidir. Ülke için yapılacak planlama çalışmalarının verimlilik nedenlerinden dolayı yerel çıkarlara uygun olması gerektiği de vurgulanmaktadır.

Ekonomik ve toplumsal gelişmelerini belirli planlarla yönlendirmek isteyen ülkeler kalkınma planlarında kentleşme ve yerleşme sorunlarına özel önem vermektedirler. Ancak başkentte hazırlanan ulusal planlar, kalkınmanın hızına ve kaynaklardan yararlanmanın biçimine ilişkin kimi ilkeler saptamakla birlikte, kalkınmanın coğrafi boyutunu ihmal etmektedirler. Şu halde denilebilir ki, bölge planlaması öncelikle kalkınmanın yerel, mekansal boyutlarını hesaba katma

---

<sup>268</sup> DPT: **Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, s.10.

<sup>269</sup> Erden Öney, **İktisadi Planlama**, 3.Baskı, A.Ü.SBF. Yay. No: 526, Ankara 1983, s.7.

<sup>270</sup> Mustafa Altıntaş, **Türkiye’de Planlı Kalkınma ve Uygulama Sonuçları**, A.İ.T.İ. Akademisi, Muğla İşletmecilik Yüksek Okulu Yay. No: 2, Ankara 1978, s. 49–51.

gereksiniminden doğmaktadır<sup>271</sup>. Bölge ölçeğinde planlamaya gitmenin diğer nedenleri de aşağıdaki gibi sıralanabilir:<sup>272</sup>

1-Bölge ölçüsünde planlama çalışması yapıldığında, yerel bilgilerin ulusal planlara aktarılması kolaylaşacağı gibi, ulusal kalkınma ereklerinin yerel planlara yansıtılması olanağı da bulunmuş olmaktadır.

2-Bölge planlaması, ekonomik, toplumsal ve fiziksel planlama çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamaya olanak sağlayan bir planlama türüdür.

3-Bölgesel yönetimler, yerel fiziksel çevrenin biçimlenmesine ve nüfusun dağılışına etkide bulunabilecek çeşitli araçları ellerinde bulundurlar. Bu araçların en etkin ve eşgüdümlü bir biçimde birleştirilmesi, ancak belli bölgelerin geliştirilmesi için hazırlanmış planlar içinde bir araya getirilmeleriyle olur. Ayrıca, bir yerde toprak kullanımının geleceğinin belirlenmesi, o yerin ekonomik işlevinin ve başka yerleşmelerle olan ilişkilerinin gelecekte nasıl bir biçim alacağını kestirilmesine bağlıdır. Yerleşmelerin bu ekonomik işlevleri ne ölçüde kesin olarak bilirse, topraklardan yararlanmanın geleceği de o ölçüde etkin olarak planlanabilir. Bölge planlaması bu bağlamdaki kaynak savurganlıklarını önleyen bir araçtır.

4-Bölgesel düzeyde planlama çalışmaları olmadığı takdirde kentler, kendi planlama kararlarının birbirleri üzerindeki etkilerini hesaba katmak gereğini duymazlar. Bölge planlaması, kent plancılarına, kentler arasındaki ekonomik ve toplumsal ilişkilere ilişkin bilgi edinmek ve planlarda bunlara yer vermek için geniş bir çerçeve sağlar.

5-Bölgesel planlamayı gerektiren bir diğer neden, büyük kentlerde yaratılan ölçek biriktirimlerinden daha akılcı bir biçimde yararlanma olanağı sağlamasıdır.

Ulusal kalkınma planları daha çok ekonomik, kent imar planları ise fiziksel bir nitelik taşımalarına karşın, bölge planları bunlardan her ikisine de ağırlık vermek durumundadır. Bölge planları, ulusal kalkınma planlarından daha fazla bir mekan

---

<sup>271</sup> Zerrin Toprak , “**Kent Yönetimi ve Politikası...**”s.50.

<sup>272</sup> Ruşen Keleş, “**Kentleşme Politikası...**”, s.230.

içeriğine, kent imar planlarından daha fazla ekonomik bir yöne sahiptir. Çünkü bölge planları, ulusal kalkınma planlarında olduğu gibi sadece yatırımlarda değil, aynı zamanda yatırımların kuruluş yeri ile de ilgilenmekte; diğer taraftan imar planlarından farklı olarak, ekonomik kaynakları da hesaba katmaktadır.

Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren temelde “devletçilik” politikasını hayata geçirmek üzere bir program şeklinde başlayan planlama çalışmaları<sup>273</sup>, hızlı bir değişim ve etkileşim sürecinde bulunan bugünün toplumları için, geleceğin belirsizliklerini ve güvensizliklerini ortadan kaldırmaya yarayacak önemli bir araçtır<sup>274</sup>. Bu kadar önem arz eden kalkınma planlarına bölgesel – yerel düzeyden çok önemli veriler sunan bölgesel planlamaya, kalkınmanın ekonomik ve toplumsal yönlerinin aynı zamanda karşılaştırmalı biçimde ve bir bütün olarak planlanması gerektiği düşüncesiyle itiraz edilmektedir. Bu tür planlamanın, planlama eyleminin bütünlüğünü bozabileceği, bölgeler arası dengesizliği artırabileceği ileri sürülmektedir. Bu itirazlara karşılık olarak, bölgelerin kapalı sistemler olmadığı, başka bölgelerle olan para, mal, hizmet ve nüfus alış verişlerinin bölge planlamasında önemle ele alındığı ve sektörler arası karşılaştırmaların bütün bölgeler için yapıldıktan sonra yatırım kararlarına varıldığı belirtilmekte; ayrıca, bölgesel dengesizliklerin nedenlerinin bilinmesi ve dolayısıyla bölgeler ölçüsünde inceleme, araştırma ve planlama çalışmalarının yapılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Zaten bölgelerarası dengesizliğin başlıca nedeninin, ekonomik ve kültürel yönden geri kalmışlık olduğu belirtilmektedir<sup>275</sup>.

Türkiye gibi az gelişmiş olan ülkeler için şu halde kaçınılmaz gözüken bölgesel planlamada sorunlardan biri bölge sınırlarının belirlenmesidir. Burada öncelikle bir “bölge” tanımı vermek gerekirse, bölge, amacına göre ölçüğü değişen, genellikle kentten geniş, bir ülkenin tümünden daha küçük mekan parçalarıdır<sup>276</sup>.

Bir bölgenin sınırlarının çiziminde coğrafi, ekonomik, toplumsal, yönetsel ölçütler ve kimi zaman da bunların birden çoğu ölçüt olarak kullanılmaktadır.

<sup>273</sup> Halil Aksu, “Cumhuriyet Türkiye’inde İlk Planlama Çalışmaları (1923–1938)”, **Maliye yazıları**, Aralık –Ocak 1986 / 87, s.54.

<sup>274</sup> Tanju Polatkan, “Türkiye’de Planlama ve Ekonomik Kriz” , **Maliye Yazıları**, Aralık-Ocak 19886 / 87, s.42.

<sup>275</sup> Toprak Karaman, “**Kent Yönetimi ve politikası...**”, s.52

<sup>276</sup> Keleş, “**Kentleşme Politikası...**”, s.237

Kuşkusuz, bölge sınırları belirlenirken coğrafi bölgeler ile yönetsel ve hizmet bölgelerinin kendi arasında uyumlu olması, sunulan kamu hizmetlerinin sağlıklı olması açısından önemlidir. Bu nedenle, devlet kuruluşlarının yönetsel ve hizmet bölgeleri belirlenirken coğrafi bölgelere uyması gerektiği gibi, çağrafi bölgeler belirlenirken de hizmet açısından kullanılabilirlik gözetilmelidir.<sup>277</sup>.

Türkiye’de bölgesel planlama girişimleri ve burada kullanılan “bölge” ölçeğinin sınırlarını belirlemede kullanılan ölçütler üzerinde durmak gerekirse:

1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığına, “bölge imar planları” yapmak, yurdun “imar bölgeleri”ni saptamak görevi verilmişti. Bakanlık, Doğu Marmara, Çukurova, Zonguldak, Ege, İçanadolu, Keban bölgelerinde planlama çalışmaları başlatmış; ancak bu uygulama sonuca ulaştırılamamıştır. 1960 yılında DPT’nin kuruluş yasası da bölge plan ve izlencelerini hazırlama görevini yine aynı bakanlığa vermiştir. Konuyla iki ayrı örgütün doğrudan görevlendirilmesi, bölgesel planlama konusunda uygulamaya geçmeyi engellemiştir. İmar ve İskân Bakanlığı’nın kuruluş yasasında “bölge imar planı” deyiminin kullanılması, kimilerince bu planın bir fiziksel plan olarak anlaşılmasına, bu planlamanın imarla, diğer bir anlatımla toprak kullanımıyla ilgili bir tasarımlama olarak algılamasına yol açmıştır. Uzun-kısa soluklu bölge plan ve izlencelerini hazırlama görevinin DPT’nin İktisadi Planlama Dairesi’ne verilmiş olması, İmar ve İskân Bakanlığı’nın toplumsal, ekonomik bölge planı yapamayacağı, ancak fiziksel bölge planı yapabileceği yolundaki görüşlerin gelişmesine neden olmuştur. Oysa burada gerçekte kuramsal olarak, “fiziksel bölge planı” ve “ekonomik-toplumsal bölge planı” şeklinde bir ayırım yapılamayacağı gibi; ulusal, bölgesel ve yerel ölçekteki planlar arasında basamaklanma, eşgüdüm ve uyum gereği ile ölçek farklılıkları dikkate alınmıyordu<sup>278</sup>.

Belirtildiği üzere 1950’li yılların sonlarına doğru başlatılmış olan bölge ölçeğindeki planlama çalışmaları, DPT’nin kurulmasıyla bir ivme kazanmış; ancak çalışmaların ileri bir aşamaya geldiği bir sırada DPT Müsteşarlığı’nca, “toplumsal-

---

<sup>277</sup> Ali Yiğit, “Türkiye’nin Doğu Bölgelerinin Yeniden Belirlenmesi Hakkında Düşünceler”, **Fırat Üni. Sos. Bil. Dergisi**, C.8, S.1, Elazığ, 1996, s.372.

<sup>278</sup> Cevat Geray-Semra Cerit, “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yönetsel Bölümleme”, **TODAİE**, **21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu Yerel-Yerinden Yönetim Grubu Bildiriler**, 7-9 Mayıs 1997, Ankara, s.26-27.

ekonomik planlama ancak il ölçeğinde olur” gerekçesiyle durdurulmuştur. Bu gelişmenin gerisinde ise gerçekte, “bölge ölçeğinde planlamanın bölgeciliğe yol açacağı” görüşünün bulunduğu ileri sürülmektedir<sup>279</sup>.

Türkiye’de özellikle planlı kalkınma döneminden itibaren bölge gelişmesi ve bölgelerarası dengesizlik üzerinde durulması ve bölge planlaması çalışmalarına programlarda yer verilmesine karşın, öngörülen amaçlara tam anlamıyla ulaşıldığını ve bölge planlama konusunun gerçek sınırlarına ulaşabildiğini söylemek olanaklı olmadığı; ekonomik ve insan kaynaklarına göre belirlenmiş uzak görüşlü bir bölge politikasının olmadığı ve bu konunun Türkiye’de henüz kurumsallaşmadığı belirtilerek; bunun gelecekte bölgesel dengesizlikleri artıracığı vurgulanmaktadır<sup>280</sup>. Bölge planlaması çalışmalarında başarısızlığın nedenlerinden birinin de bu konuyla ilgili örgütlenmenin yetersizliği olduğu söylenebilir. 1957 yılında Bayındırlık Bakanlığı’na bağlı Yapı ve İmar İşleri Reisliği’nde “Bölge Planlama Fen Kurulu Müdürlüğü” kurulmuştur. 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı’nın kurulmasıyla bölge planlama etkinlikleri de bu bakanlığa geçmiştir. 1960 yılında bu bakanlık içerisinde Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü içinde Bölge Planlama Daire Başkanlığı oluşturulmuştur. Bu daire, ileriki yıllarda kimi taşra birimleri de oluşturmuştur. 1983 yılında ise, İmar ve İskan Bakanlığı ile Bayındırlık Bakanlığı’nın birleştirilmesiyle, bölge planlamasıyla doğrudan ilişkili çalışmalar durdurulmuştur. 1985 yılında çıkarılan İmar Yasası ile bölge planlarının yapımı veya yaptırılması görevi DPT’ye bırakılmıştır<sup>281</sup>.

DPT, bölgelerarası dengesizlikleri gidermek amacıyla çeşitli araştırmalara girişmiştir. Önce iller, daha sonra da ilçeler ölçeğinde toplumsal ekonomik gelişmişlik dizinleri geliştirilmiştir. 1971 yılında kurulan Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi birimi (KÖYD), geri kalmış bölgelerle ilgili olarak öncelik taşıyan illeri saptamış, daha sonra birincil ve ikincil öncelikli yörelere ayırımı yapmıştır. 1982 yılında KÖYD’ce yapılan Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Araştırması, yerleşmeleri işlevlerine göre basamaklandırmış, bunların etki alanlarını saptamış ve

<sup>279</sup> Cevat Geray, “Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme”, **AÜSBF. Dergisi**, C.52, No: 1–4, Ocak – Aralık 1997, Cemal Mihçioğlu’na Armağan, s.299.

<sup>280</sup> MGK: **Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri**, Ankara, 1993, s.7.

<sup>281</sup> Mete Tunbul, **Türkiye’de Bölgesel Planlama Çalışmaları**, DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, Nisan 1991, s.4–6.

ülke ve bölge çapındaki etkilerine göre bölgelerin sınırları ile merkezleri belirlenmiştir. Bu araştırmanın, kalkınmanın bölgesel ölçekte ele alınmasında, yönetsel bölümlenmelerde yol gösterici olduğu belirtilmektedir<sup>282</sup>.

Türkiye’de 80’li yılların ikinci yarısından itibaren Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ile yalnızca proje alanını kapsayan iller için Atatürk Barajı Projesi çerçevesinde bir bölge planlama çalışması başlatılmış ve bu amaçla da özel bir kamusal kuruluş olan GAP Yönetimi kurulmuştur. GAP’tan sonra ülkemizde özel amaçlı bölge planlaması konusunda iki girişim daha olmuştur: Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi; Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi.

Kuşkusuz bütün bu girişimler bölge ölçeğinde planlama ve uygulama gereksiniminin bir göstergesi olduğu söylenebilir. Ülkesel plan için bir merkezi yönetim varken, bölge planlaması için bir yönetsel basamak bulunmamaktadır. İl ölçeği, bölge planlaması için yeterli olmadığından, bölge planlaması yönetim kademesiz kalmakta ve merkezi planla birleşerek bağımsızlığını kaybetmektedir. Sonuçta merkezi plan, bölge sorunlarıyla uğraşmaktadır<sup>283</sup>. Bu açıdan, Türkiye’de bölge planlamasına yönetsel basamak arayışları vardır. İşte Bölge Kalkınma Ajansları (iktisadi amaçlı bölge teşkilatları), ülkemizdeki bu gereksinime yanıt verebilir. Çünkü Türkiye’nin yönetsel yapısının taşra ve yerel yönetimler düzeyindeki örgütlenmesiyle bütünleşen ve tutarlılık gösteren bir bölgesel örgütlenmeye gitmesi gereği vardır. Bunun için de önce ülkenin bölgeleri belirlenmeli; bu bölgelerin tümüne ilişkin planlama çalışmaları ve uygulama çalışmaları için hem demokratik halk katılımına uygun hem de plan bölge kavramıyla tutarlı bir yönetsel bölümlenmeye gidilmelidir. Avrupa Birliği’ndeki İtalya, İspanya ve Fransa gibi temelde üniter olan ülkelerdeki gelişmeleri de dikkate alarak, bölge ölçeğindeki planlamanın yürütülmesi ve uygulanması yetkisinin, kurulacak olan Bölge Kalkınma Birimlerine aktarılması, demokratikleşme, yerelleşme<sup>284</sup> ve bölgesel kalkınma açısından önemli bir gelişme olacağı söylenebilir.

---

<sup>282</sup> Geray, “2000’li Yıllarda ...”, s.27-28.

<sup>283</sup> Mustafa Tamer, a.g.y., s. 88–89.

<sup>284</sup> Geray, “Bölgesel Gelişme ...”, s.300.

Ulusal planlamanın bölgesel planlamayla bütünleşmesi gereği olarak, yönetsel bölümler ve basamaklandırmanın da bununla tutarlı olarak yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Yönetimin, kalkınmanın gereklerini karşılayacak biçimde yeniden düzenlenmesi amacıyla yapılan kimi araştırmalarda plan bölgeleriyle uyumlu bir yönetsel bölümlere gidilmesi gereği belirtilerek, kimi öneriler ileri sürülmüştür. Bunlar içerisinde en fazla “Bölge Valiliği” (Fransa’da bölge valiliği bölge planlamasından hareketle ortaya çıkmıştır. Bu örgüt kamu hizmetlerini kendisi üretmekten çok, üretilen hizmetlerin ülke düzeyinde daha akılcı ve verimli bir şekilde eşgüdümlemesi için kurulmuştur<sup>285</sup>) “Eşgüdümci Valilik” ve “Eyalet Valiliği” önerileri üzerinde durulmaktadır. Temelde merkezi yönetimin bölge ölçeğinde örgütlenmesini öngören bu öneriler yerine, hem ulusal ve bölgesel kalkınmanın gereklerine hem de halkın katılımına elverişli (yerel yönetimlerin) bir kalkınma amaçlı bölgesel idarenin daha gerçekçi olacağı ileri sürülebilir.

Burada belki de en önemli sorun “plan bölge”lerin sınırlarının nasıl belirleneceğidir. Bu konuda da kimi öneriler geliştirilmiştir. Bilindiği üzere ülkemiz yedi coğrafi bölgeye ayrılmıştır. Bu ayırımında iklim, topoğrafya, akarsu havzaları, doğal bitki örtüsü gibi coğrafi özellikler yanında, bunların neden olduğu nüfus dağılımı, yerleşme yapısı ve ekonomik etkinlikler gibi unsurlar da rol oynamıştır. Bölgesel planlama amacıyla yapılan bölge ayırımı çalışmalarında bu yedi coğrafi bölge, temel çıkış noktasını oluşturmuş; bunların içerisinde bir bütünlüğü olan daha küçük ölçekteki bölgelerin belirlenmesi yoluna gidilmiştir<sup>286</sup>. Nitekim EROL, coğrafi bölgelerimizin alt-bölüm ve yörelerini gösteren bir harita geliştirmiştir<sup>287</sup>. Burada ülke 16 alt-bölgeye ayrılmıştır. Bölge planlamasına ilişkin olarak geliştirilmiş plan bölge önerileri aşağıdaki gibi belirtilebilir:

1-İmar ve İskân Bakanlığı Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü Bölge Planlama Dairesi tarafından, planlı döneme geçilmesinden sonraki yıllarda gerçekleştirilen çalışmalar sonucu ülke, 8 bölgeye bölünmüş; bunların 4’ü çok geniş

---

<sup>285</sup> Tamer, a.g.y. , s. 93

<sup>286</sup> Mete Tunbul, **Türkiye de Bölge Planlama Çalışmaları İçin Geçerli Olabilecek Bir Bölge Ayırımı Önerisi**, DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, Nisan 1991, s.7.

<sup>287</sup> Oğuz Erol, “Türkiye’nin Doğal Yöre ve Çevreleri”, **Ege Coğrafya (Dergisi)**, 7, Ege Üni. Edebiyat Fak. Yay., İzmir, 1993, s.27.

alanlara sahip olduğu için 15 alt bölgeye ayrılmış; sonuçta bölge planlama amacına uygun 19 bölge belirlenmiştir.

2-DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı'nca yapılan ve 1982 yılında yayımlanmış bulunan "Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Araştırması" sonucu 16 işlevsel bölge geliştirilmiştir. Bu işlevsel bölgeler, daha önce yapılmış olan bölge ayrımları ile bir tutarlılık göstermiştir.

3-Merkezi yönetim birimlerinin çeşitli nedenlerde bölge örgütü kurması ve bunların sayısının hızla artması, bu kuruluşların, kendi aralarında veya bunlarla il kuruluşları arasında planlama, eşgüdüm, denetim, komuta birliği gibi yönetimin temel ilkeleri açısından önemli sorunların doğmasına yol açması, bölge düzeyinde bir yönetime ilişkin kimi düzenlemeler yapılması gereksinimini doğurmuştur. Bu amaçla 1981 yılında İçişleri Bakanlığı'nın eşgüdümünde Müsteşarlar Çalışma Grubu kurulmuş ve bu grup 1981 yılında bir rapor hazırlamıştır. Bu raporda bölgesel kuruluşların merkez ve alan farklılıklarının giderilmesi ve zorunluluk dışında bu kuruluşların belirlenecek işlevsel bölgelere göre örgütlenmesi önerilmiştir. Çalışma Grubu, buradan hareketle ve daha önce yapılmış olan bölge ayrımlarını da dikkate alarak 18 bölge belirlemiştir.

4-DPT görevlilerinden Mete Tunbul'un bölge ayrımı önerisi. TUNBUL, daha önce yapılmış tüm çalışmaları değerlendirerek; diğere bir anlatımla, bugüne kadar yönetim bölümlenmesinde ortaya çıkan önemli değişiklikleri, çeşitli bilim adamı ve araştırmacılar ile yönetsel ve askeri kesimin görüşlerini, bölge düzeyinde yapılmakta olan GAP gibi planlama çalışmalarını dikkate alarak gerçekleştirdiğini ifade ettiği 1991 yılındaki çalışması sonucunda ülkeyi, 17 plan bölgesine ayırmıştır. Bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de bölge kavramı açıklığa kavuşmuş değildir. AB'de planlama bağlamında bölgeler, kent ve metropolitan alandan, çok geniş kırsal bölgeye kadar çeşitli boyutlardadır. Konuya ekonomik açıdan yaklaşıldığında bölgeler, ne kent kadar küçük ne de ülke kadar geniş olması uygun görülmektedir. Günümüzde yaşanmakta olan küreselleşme açısından ise bölge, ilişki ağı ile belirlenen, mekânsal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan açılan, sınırları değişken bir birimdir. Bu durumda bölgesel/yerel dinamikler ekonomik kalkınmanın ve bölgesel gelişmenin itici gücüdür ve

günümüzde yerelin küresel düzeyde üstlendiği ekonomik ve siyasal rol, yerel-bölgesel düzeyi bir gelişme aktörü konumuna getirmiştir. Kısaca planlama amaçlı bölge (plan bölge), kentten daha geniş, ülkeden daha küçük, yönetsel sınırları ulusal yönetsel birim sınırlarıyla çakışan, etkileşim açısından bu sınırları aşabilen, yerinden yönetilen, demokratik- katılımcı bir yönetime ve bütçeye sahip bir planlama ve yönetim birimidir<sup>288</sup>.

5-Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasının (NUTS)<sup>289</sup> yapılarak ülkenin 3 düzeyli bir sınıflandırmaya tabi tutulduğu kararnamede belirtilmektedir. Bu sınıflandırmada iller “Düzy 3(81)” olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak “Düzy 1(12)” ve “Düzy 2(26)” olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır. <sup>1</sup> Resmi Gazetede 8 Şubat 2006 tarihinde yayınlanan 26074 sayılı Bölge Kalkınma Ajansları kanununda Düzy 2’ye denk gelen 26 alt bölgede Bölge Kalkınma Ajanslarının kurulacağını belirtmektedir. Aynı kararnamenin Dördüncü maddesinde, Tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca; bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması ve bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi gibi çalışmalarda, bu Karar ile belirlenen İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması esas alınacaktır.

Yukarıda belirtile gelen amaçlar doğrultusunda Türkiye’de, uygulanan istatistiki bölge sınıflandırılmasını temel alan, bir yönetim basamağı olarak Bölge Kalkınma Yönetimleri oluşturulabilir. Bu yönetim birimleri, bölgesel planların uygulanmasıyla da görevli kılınabilir. Çünkü daha önce de belirtildiği gibi ana konusu bölgelerarası dengesizlikleri gidermek olan bölgesel planlamanın sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için yerelleşmeye gereksinim vardır. Çünkü genel olarak merkezi sisteme dayalı ülkelerde bölgelerarası dengesizliklerin çok daha önemli

<sup>288</sup> DPT: **Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, s. 8.

<sup>289</sup> 28/08/2002 Tarihli ve 2002/4720 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi

boyutlarda olduğu gözlenmektedir. Hatta giderek başkent (merkezin) veya ekonomik başkent ekonomik ve demografik mutlak hâkimiyeti, gövdenin zor taşıdığı ‘büyük başlığa’ dönüşmektedir. Buna karşılık, yerinden yönetimin güçlü olduğu sistemlerde bölgelerarasındaki farklılıkların, görece olarak azaldığı belirtilmektedir<sup>290</sup>.

## **C.KAMU HİZMETLERİNİN GEREKLERİ VE EKONOMİK BÖLGESELLEŞME**

Ülkemizde, değişik bakanlıklar, kamu iktisadi kuruluşları ve girişimleri kendi görevlerinin gerekleri nedeniyle bölge örgütleri kurmuş durumdadırlar. Bu örgütlenme, Anayasamızın 126.maddesinin 3.fıkrasında yer alan ve merkezi yönetimin taşra örgütünün kurulmasıyla ilgili hükmüne göre gerçekleştirilmektedir: “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir”<sup>291</sup>. Hiç kuşkusuz bu anayasal hükmün temelinde devletin, geleneksel görevleri yanında ekonomik ve sosyal nitelikleri ağır basan görevler de yüklenmesi bulunmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetimin taşrada örgütlenmesinde temel düşünce, hizmeti verimli, ekonomik, sade, sağlam ve hızlı sunmaktır. Bu amaca uygun bir örgütlenmede, bazı hizmetler yönünden il yeterli bir alan olmamakta ve böylece merkezi yönetim, ili aşan alanda hizmet esasına göre örgütlenmeye gitmektedir<sup>292</sup>.

Merkezi yönetimin taşra kuruluşları, genelde mülki yönetim bölümleri içinde örgütlenmiştir. Ancak uygulamada değişik nedenlerle merkezi yönetimle ilgili kimi kuruluşlar, taşra örgütlerini, mülki yönetim bölümlerini aşacak bir biçimde örgütlenmişlerdir. Bunlara “bölgesel örgütler” ya da “bölge kuruluşları” denilmektedir.

Her ne kadar 1924 Anayasası bölgesel örgütlenmeye yer vermemişse de ülkemizde bu anayasa döneminden beri kimi zaman gereksinimlerin zorlaması, kimi zaman da valilerin denetiminden kaçma gibi nedenlerle geniş ölçüde bölgesel

<sup>290</sup> DPT: “Bölgesel Gelişme...”, a.g.y. , s. 23.

<sup>291</sup> Keleş, “Yerinden Yönetim ve Siyaset ...”, a.g.y., s.139-140.

<sup>292</sup> İçişleri Bakanlığı: **İl Genel Yönetimi**, İç-Düzen Yayınları: 8, İç-Düzen Genel Rapor:5, C.II, Ankara, 1972, s.423.

örgütlenmelere gidilmiştir<sup>293</sup>. 1961 Anayasası'nın 115.maddesinde, “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir”, hükmü yer almıştır. Çeşitli merkezi yönetim kuruluşları, bu anayasal kuraldan ve kendi kuruluş yasalarından hareketle bölgesel örgütlenmeye gitmişlerdir. 1961'den bu tarafa gerçekten bir gereksinmeyi karşılayan ve amaca uygun olarak kurulmuş bölge örgütleri olduğu gibi, kimi değişik nedenlerden dolayı oluşturulmuş bölge örgütlerinin olması, uygulamada eşgüdüm bozukluklarına, planlama aksaklıklarına ve valilerin denetim ve hiyerarşisinden çıkarak, yönetsel yapıda ve merkez-taşra ilişkilerinde türlü sürtüşme ve sorunlara yol açmaktadır<sup>294</sup>. Taşra yönetiminde görülen bu dağınıklık ve karmaşıklığın temelinde, bakanlıkların veya özerk bölge müdürlüklerinin teşkilat kanunlarındaki il, bölge ya da diğer kuruluşlar hakkındaki hükümlerin çok çeşitli ve farklı olmasının da bulunduğu belirtilmektedir<sup>295</sup>. Burada, il sisteminin gereklerine de uyarak merkezi yönetimin, taşra teşkilatını ilke olarak il bölümlerine uydurmaya zorlaması düşünülebilir. Ancak bu yol, sorunu çözemez; çünkü bu birçok durumda kaynak kıtlığı ve teknik zorunluluklar sebebiyle gerçeklere aykırı düşecektir. Diğer taraftan, var olan il bölümlerinde geniş çapta bir değişikliğe gitmek de uygun ve olanaklı gözükmemektedir. Bu koşullar altında takip edilebilecek en iyi yolun, bölge planlaması çalışmalarından yararlanmak olduğu ve merkezi yönetimin birden fazla ili kapsayan etkinliklerini ve kuruluşlarını ilke olarak bu bölgeler içinde örgütlemesi gereği belirtilmektedir<sup>296</sup>.

Kamu hizmetleri kavramı “il-bölge” ayırımı yapmayı gerektirmektedir. Tarihsel süreç içerisinde oluşan mülki yapı, kamu hizmetleri yönünden temel birim olarak alınmakla birlikte, bu daha çok klasik görevler açısından böyledir. Ekonomik ve teknik nitelikli hizmetlerin büyük çoğunluğu bu var olan yapının dışına taşmış bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin gerekleri yönünden son yarım yüzyıl içinde kamu hizmetlerinde ve kuruluşlarında giderek büyük oranda gelişmeler olurken,

---

<sup>293</sup> Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 4. Basım, “S” yayınları, (Ankara) , Eylül 1991, s.80.

<sup>294</sup> Metin Kubilay, “Türkiye’de Mülki İdare Sistemi” , **Türk İdare Dergisi**, Y.70, S. 420, Eylül 1998, s.121–122.

<sup>295</sup> Mustafa Tosun, **Türkiye’de Valilik Sistemi**, TODAİE Yay. , No: 118, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s.77.

<sup>296</sup> Arif T. Payaşlıoğlu, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme**, TODAİE ve DPT Ortak Yay., Ankara Üni. Basımevi, Ankara, 1966, s. 70.

mülkü yönetim bölümlerinde yeni il ve ilçe kurulması dışında, sistem ile ilgili yeni bir düzenlemeye gidilmemiştir<sup>297</sup>.

Bugün Türkiye’de bakanlıklar ve merkezi yönetim kuruluşunun, illeri kümelenendirerek oluşturduğu birçok bölge müdürlüğü bulunmaktadır. Var olan il sistemine karşın, merkezi yönetim kuruluşlarının uygulamada hizmet götürebilmek için bölge düzeyinde örgütlenmeleri, il ölçeğinin, kamu hizmetlerini etkili bir şekilde sunabilmek için yeterli olmadığı gerçeğini göstermektedir. Diğer bir anlatımla, büyük alanlara gereksinim duyan kimi hizmetler için il ölçeği küçük gelmektedir. İl, daha çok teknik kuruluşların geleneksel nitelikteki kimi hizmetleri için uygun düşmektedir<sup>298</sup>. Diğer taraftan, yönetsel ölçek küçüldükçe, bu küçük ölçek çerçevesinde sunulan kamu hizmetlerinin maliyeti artmaktadır. Bu nedenle, artık Türkiye’de illeri kümelenendirerek, iller ölçeğinden daha büyük bir örnek yönetsel bölgeler oluşturulmalıdır<sup>299</sup>.

Anayasamızın, merkezi birimlerin, birden fazla ili kapsayan bölge kuruluşları oluşturabileceğine ilişkin kuralının yorumundan, bütün kamu hizmetlerinin bir örnek bölgeler şeklinde örgütlenmesi değil, ancak kimi kamu hizmetlerinin bölgesel düzeyde örgütlenmesinin öngörüldüğü belirtiliyorsa da<sup>300</sup>, gerçekte il düzeyinde örgütlenmesi gereken hizmetler, bölge düzeyinde örgütlenebilmelidir. Böylece hizmet örgütlerine hizmet alanlarına ilişkin bir örnek coğrafi alanlar sağlanmış, yönetimde bütünlük sağlanarak, bugünkü dağınıklık ve eşgüdümsüzlük ortadan kaldırılmış olur. Çünkü bugün artık Türkiye’de bölge planlaması çalışmaları ve ekonomik kalkınmanın da dikkate alarak, bölgesel örgütlerin yeniden gözden geçirilmesi, belli ilkelerin ışığında yeniden örgütlenmesi ve bölge kuruluşları ile valiler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi bir zorunluluk olarak gözükmektedir<sup>301</sup>. Kamu hizmetlerinin belli bir kısmı, il sınırlarını aşan bir örgütlenmeyi gerektirdiğine göre, merkezi yönetiminin taşra örgütlenmesini bölge

---

<sup>297</sup> Mustafa Tamer, a.g.y., s.23.

<sup>298</sup> Mustafa Tosun, a.g.y., s. 78.

<sup>299</sup> Aykut Polatoğlu, **Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler**, Ç.Y.Y.,C.9, S.1, Ocak 2000 , s.22-23.

<sup>300</sup> Tamer, a.g.y.,s.67.

<sup>301</sup> Gözübüyük, a.g.y., s.80.

ölçeğinde örgütlemek, bölgesel kalkınmayı bölgesel kalkınma Ajanslarını oluşturmak gerekli görülmektedir.

Özellikle yerel yönetimlere daha çok sorumluluk verilmesinin tartışıldığı, merkezi yönetimce sunulan kimi kamu hizmetlerinin daha alt kademelerdeki yerel birimlere aktarılmasının savunulduğu günümüzde, bölge düzeyinde örgütlenmenin kaçınılmaz olduğu; bölge düzeyinde örgütlenmenin kaynak kullanımında verimliliği artıracığı; kimi hizmetlerin görülmesinde ve sorunların çözümünde çeşitli kuruluşlar arasında eşgüdümü kolaylaştıracağı, yerel sorumluluk bilincini geliştireceği ve bölge planlamasını özendirceği ileri sürülmektedir<sup>302</sup>.

## **D.EKONOMİK BÖLGESELLEŞME VE İDARİYAPILANMA**

Ülkemizde yönetimin taşra örgütlenmesi il sistemine dayanmaktadır. Taşrada kırsal alanlara yönelen merkezi yönetim hizmetlerinin çoğunluğunun, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınıp, cumhuriyet döneminde de benimsenen il sistemi içinde örgütlenmesi öngörülmüştür. Taşra kuruluşlarının, birörnek ortak alanlar içinde, önceden saptanmış amaçlar doğrultusunda, bir genel yöneticinin birleştirici ve bütünleştirici niteliği altında uyumlu hizmet yapmaları amacı, il sisteminde temel düşünceyi oluşturmaktadır<sup>303</sup>.

İl sistemi temel dayanağını Anayasadan almaktadır. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde, “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir”, ifadesi kullanılmakta ve idarenin kuruluş ve görevlerinin iki temel ilkeye dayanacağı belirtilmektedir. Bunlar, merkezden yönetim ve yerinden yönetimi ilkeleridir. Anayasanın 126. maddesi de, merkezi yönetim kuruluşları açısından alanla ilgili düzenleme ilkeleri getirmiştir. Buna göre, “Türkiye, merkezi idare kuruluşları bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.”

<sup>302</sup> Polatoğlu, “Yerel Yönetim ...”, .23

<sup>303</sup> Selçuk Yalçındağ, **İlçe Özel Yönetimi- Kırsal Yöreler İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi**, TODAİE Yay., No: 157, Sevinç Matbaası , Ankara 1977, s.17.

Anayasa, merkezden yönetim uygulamasını hafifletmek istemiş ve “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” (Mad.126) diyerek, il sistemini güçlendirmeyi amaçlamıştır<sup>304</sup>.

1982 Anayasası, il sistemini, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi açısından esas alırken, bu kuraldan bir sapmayı da içermektedir: “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir.” “Birden çok ili içine alan” bu kamu örgütleri, bölgesel kuruluşlar olarak adlandırılmakta olup, bunların Anayasal dayanakları 1961 ve 1982 Anayasaları’nca düzenlenmiştir.

1982 Anayasası, hem merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde, hem de yerinden yönetimde “bölge düzeyinde bir yönetim kademesi” düzenlenmesine olanak verecek bir düzenleme getirmediğine, diğer bir anlatımla, yönetsel bölümlere için ana birimin il olduğu açıkça belirtildiğine göre, “bölge yerel yönetimleri” nasıl oluşturulacaktır? Burada iki yöntem genelde ileri sürülmektedir. Bunlardan birincisi, bu yönde anayasa değişikliğine gidilmesi; ikincisi ise, “büyük il” yöntemi<sup>305</sup>.

“Büyük İl” yönteminde, birden fazla ili içine alacak bölgede bölge merkezinin, “büyük il” adı altında örgütlenebileceği ileri sürülmektedir. Büyükşehir Belediye modeline benzer şekilde düşünülen bu modelde, büyük (bölgesel) iller ile bağlı iller ve ilçelerden oluşan üç basamaklı bir yönetsel yapı ve bölümlere önerilmektedir. Burada bölgesel iller için doğrudan başbakana bağlı birer bölge valisi düşünülmektedir.

Temelde “il yönetiminin eşgüdüm sorunu”ndan hareket eden Polatoğlu, illerin kümeleştirilerek birörnek bölgeler kurulmasını, merkezde başbakanlığa bağlı bir Eşgüdüm Müsteşarlığı oluşturulmasını, her bölgeye bu müsteşarlığın doğrudan denetimi altında çalışacak bir Bölge Koordinatörü atanması ve bölgelerde Bölge Koordinasyon Birimleri oluşturulmasını önermektedir<sup>306</sup>. Anayasanın, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde “il üstü” örgütlenmeye olanak vermediğini düşünen

---

<sup>304</sup> Ziya Çoker, **Yönetim ve Siyaset – Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları**, Ankara, Aralık 1995, s.9.

<sup>305</sup> Geray, . “2000’li Yıllara ...”, s.30.

<sup>306</sup> Polatoğlu, “İl Yönetiminde...”, s,39

Polatoğlu, “Bölge Valiliği”ne karşı çıkmakta ve bunun merkezi yönetimin taşra örgütlenmesine yeni bir hiyerarşik basamak eklemesi nedeniyle, kamu hizmetlerinin götürülmesinde, karar verme ve iletişimde yeni sorunlar yaratacağını ileri sürmektedir. Bu nedenle de, Türkiye’de benimsenmesi gerekenin, eşgüdümcü valilik yapısı olduğunu; var olan illerin kümelenilerek birörnek bölgelerin oluşturulmasını ve bir eşgüdümcü vali ya da bölge eşgüdümçüsünün atanmasını savunmaktadır<sup>307</sup>.

Görüldüğü üzere buraya kadar ki tartışma ve önerilerde, merkezi yönetimin yetki genişliği ilkesine göre örgütlenilmiş bir taşra yönetim basamağı olarak “bölge yönetimi” ele alınmakta ve bunun anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Nitekim Bülent Ulusu hükümeti döneminde, bozulan taşra yönetimini düzenlemek üzere yapılan çalışmalar sonucu, 24.6.1983 günlü 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile ülkenin 8 bölgeye ayrılması ve buralarda 8 bölge valiliği kurulması yoluna gidilmiş; ancak bu konuda daha uygulamaya geçilmeden, 1984 yılında çıkartılan 3036 Sayılı Yasa ile bu KHK reddedilmiştir. Bu KHK’nin, TBMM Anayasa ve İçişleri Komisyonları’nda görüşülmesi sırasında farklı görüşler dile getirilmiş, birçok red nedeni ileri sürülmüştür ki, bunlardan en tutarlısı, anayasanın 126. maddesinin, ilin üzerinde yeni bir mülki idare basamağı oluşturulmasına olanak tanımadığı şeklinde olanıdır<sup>308</sup>. şu halde yürürlükteki anayasamız, “merkezden yönetim” sistemi açısından “bölge yönetimi”ne olanak vermemektedir. Diğer bir ifade ile merkezi idarenin altında ve yerel yönetimin üstünde bir mülki idari kademeyi öngörmemektedir. Konuya “Yerinden yönetim” sistemi açısından yaklaşıldığında durum nedir? Anayasanın 127. maddesinden, yerel yönetim birimlerinin il özel yönetimi, belediye ve köyler olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, yine aynı maddedeki “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” kuralına dayanarak, şu anda sayıları 16 olan anakent belediye yönetimleri oluşturulmuştur. Burada, bu kurulan yeni yönetim biriminin adının “anakent” olmasının tamamen yasa koyucunun bir tercihi olduğunu, bu ad yerine başka bir şeyin örneğin İstanbul için “İstanbul Bölge Yerel Yönetimi” adı da verilmiş olabileceğini belirtmek gerekir. Burada temel sorunun, işlevselliği kabul edilse bile

---

<sup>307</sup> Polatoğlu, “Bölge Valiliği...”, s.10

<sup>308</sup> Demiröz, a.g.m., s.65

herhangi bir yönetim basamağına “bölge” sözcüğünü içeren bir ad verilmek istenmemesi olduğu söylenebilir. Diğer bir anlatımla, halkın karar alma ve katılımına açık, “büyük alanlı” yönetim birimlerinin varlığından kaygı duyulmaktadır. Bu tür yönetimlerinin kurulmasının ülke bütünlüğü ve güvenliğini tehlikeye düşürür kaygısı taşınmaktadır.

Diğer taraftan bölge ölçeğinde yerel yönetim birimlerince ele alınması gerekli bir yerel hizmetin olamayacağı ileri sürülmektedir<sup>309</sup>. Oysa Yerel Yönetimlerle ilgili yasa tasarılarında, kamu hizmetlerinin, yönetim tarafından ve yönetimin denetim ve sorumluluğu altında görüldüğü; hizmetlerin bir bölümünün ulusal-bölgesel nitelikli, bir bölümünün yerel nitelikli, bir bölümünün de hem ulusal-bölgesel hem de yerel nitelikli olduğu; bununla birlikte, hangi hizmetlerin ulusal-bölgesel, hangilerinin yerel nitelikli, hangilerinin hem ulusal-bölgesel hem de yerel nitelikli olduğu konusunda her hizmet için kesin bir ölçüt koymanın olanaklı olmadığı; bu konudaki ayırımın ancak yasa koyucu tarafından normatif olarak yapılabileceği; burada yasa koyucu için de en önemli referansın ülke deneyimleri ve çağdaş ülkelerdeki uygulamalar olduğu belirtilmektedir<sup>310</sup>.

Bölge düzeyinde görülebilecek bir yerel hizmetin olmadığı görüşüne verilecek en güzel yanıt, “yerel yönetim birlikleri”nin niçin var olduğudur. Yerel yönetim birimlerinin işbirliği yapmalarının bir biçimi olan ‘Birlikler’, 82 Anayasası’nın 127. maddesinde düzenlenmiş olup; bu maddeye göre “...belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla...” kurulacağı belirtilmekte olup; bunlar tüzel kişiliğe sahip, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olduğu belirtilmektedir<sup>311</sup>. Burada konumuz açısından esas vurgulanması gereken, bütün bir “bölge” çapında belediyeler arasında veya il özel yönetimleri arasında birliklerin oluşturulduğudur. Birlikler 1982 Anayasası’nın 127. maddesindeki “mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birlik kurmaları” ve 5355 kanun ile düzenlenen Mahalli idare birlikleri<sup>312</sup>, bölgesel düzeyde ele alınması

---

<sup>309</sup> Demiröz, a.g.m., s.67

<sup>310</sup> TC. İçişleri Bakanlığı: **Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı**, “Genel Gerekeçe” başlığı, Ankara 1998, s.27

<sup>311</sup> DPT: **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, s. 95

<sup>312</sup> Resmi Gazete 11.06.2006 tarih, 25842 sayılı, 5355 Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

gereken yerel hizmetlerin de olduğunu göstermektedir. Çünkü yerel yönetim birlikleri, köylerarası birlikler, belediyelerarası birlikler, illerarası birlikler olabileceği gibi, karma nitelikte, diğer bir anlatımla bu yerel birimlerin birden fazlasını içine alan birlikler niteliğinde de olabilir<sup>313</sup>. Kamu tüzel kişiliğine sahip olan ve bir bölgesel kalkınma birimi yerel yönetim birlikleri gibi, il özel yönetimleri arasında kurulmuş olduğunda, il üstü ve yerel nitelikli bir birim olmamakta mıdır? Burada tek fark, sahip olunan görev ve yetkiler değil midir? Yerel yönetimler, yerel hizmetleri görmek üzere koşulların zorlaması sonucunda geliştirilmiş ve uygulamaya konulmuş yönetim birimleri olduğuna göre ve her yerel yönetim birimi temelde “kamu hizmet coğrafyası” esasında kurulmuş birimler ise, kamu hizmeti ölçüt olarak alındığında, görülmesi gereken yerel hizmetlerin bulunduğu diğer alanlarda da kamu örgütlenmesine gitmek doğru olacaktır. İl Özel yönetimleri arası birliklerin varlığı, bu açıdan bölgesel düzeyde bölgesel kalkınma idarelerinin gerekli olduğunu göstermektedir. Nitekim dünyanın birçok ülkesinde belediye ve kent birliklerinin en yaygın olarak örgütlendiği coğrafi alan bölgedir. Başta çevre sorunlarıyla mücadele olmak üzere, stratejik planlama gibi birden çok belediye ya da kentte ortak olan sorunlara çözüm bulmak, kimi ortak hizmetleri yerine getirmek için bölge en uygun ölçek sayılmaktadır<sup>314</sup>.

Yürürlükteki Anayasanın 126/3 ve 127/6. maddelerinin uygulama birlikteliğiyle gerçekleştirilebilir. Anayasanın 126/3.maddesi, “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir” kuralını; 127/6.maddesi ise, “mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birlik kurmaları” kuralını içermektedir. İşte bu anayasal temele dayalı, birden çok ili ve yerel yönetimleri kapsayan ayrı iki yönetsel yapı, aynı hizmet coğrafyasında, diğer bir anlatımla, sınırları birbiriyle uyum halinde çakışan karma bir yönetim yapısını oluşturabilir. Bir başka anlatımla, yetki genişliğine dayalı hizmet yerinden yönetimleriyle, özerkliğe sahip yerel yönetim birlikleri siyasal olmayan, kamu tüzel kişiliğine sahip bir bölge yönetimini ortaya çıkarabilir. Türk yönetim hukukunun, yetki genişliği ile yerel özerklik

<sup>313</sup> Keleş, “**Yerinden Yönetim ve Siyaset...**”, s.352.

<sup>314</sup> Halil Ünlü (Haz.), **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği-Kent ve Belediye Birlikleri**, TC. Toplu Konut- IULA EMME, Kent Basımevi, İstanbul, s.26.

uygulamalarının birlikteliğine, il özel yönetimi modeliyle baştan beri alışık olduğu da bu çerçevede belirtilmektedir.

Bölgesel kalkınma idarelerinin uygulanabilirliği konusunda, Anayasa Mahkemesi'nin 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin anayasaya aykırılığı savıyla iptal istemini reddederek yeşil ışık yaktığı belirtilmektedir<sup>315</sup>.

### **E. EKONOMİK BÖLGESELLEŞME VE SİYASAL YAKLAŞIM**

Türkiye'de hangi düzeyde olursa olsun, yerelleşmeye sürekli kuşkuyla yaklaşıldığı bir gerçektir. Oysa yerelleşme, yönetimde karar mekanizmalarının, halka biraz daha yaklaştırılması, halkın katılımına daha açık hale getirilmesi süreci ve olgusudur; diğer bir anlatımla, ülke demokrasisinin gelişmesidir. Yerel yönetimlerde yetişen ve demokrasiyi uygulayarak öğrenen politikacılar, Türkiye'de evrensel ölçütlere uygun bir demokratik rejimin kurulmasında ve gelişmesinde büyük katkılar sağlayacaktır. Bu takdirde de, insan hakları, kamu hizmetleri, yerinden yönetim ve demokrasi ile ilgili evrensel ilkelerle ülkemizdeki uygulama arasında var olan çelişkilerin giderilmesi sürecine girilecektir<sup>316</sup>.

Kamu yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili reformlarda, devletin üniter yapısını ve ülkenin birlik ve bütünlüğünü bozacak bir tehlike gibi görmek, parlamenter demokrasiyi benimsemiş bir ülkede bir çelişki olsa gerek. Şurası bir gerçek ki, her türlü yönetsel düzenlemeler, üniter yapının korunmasına, ülke birlik ve bütünlüğünün zarar görmemesine özenle dikkat etmek gerekir. Bu çalışmalarda temel amaçlardan biri, ülkemizin kültürel çeşitliliğini yönetimin birlik ve bütünlüğü içinde tutmak ve korumak olmalıdır. Ancak bu amaçta en belirleyici olanın, demokratik yol ve yöntemler olduğu söylenmelidir; çünkü sonuçta halkın benimsediği bütünlüğün, en son sarsılacak bütünlük olduğu söylenebilir<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> Gönül, a.g.m., s.69.

<sup>316</sup> Çoker, a.g.y., s.269.

<sup>317</sup> Çoker, a.g.y., s.269.

Temelde bir yerel yönetim düzeltimi olarak düşünülmesi gereken “bölgeselleşme” olgusu veya kalkınma birimlerinin kurulması yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik tepkilerin üstünde, daha sert bir tepki gösterilmektedir. Bölgelerin kurulmasıyla bölgeselilik yaratma kaygısının bulunduğu; bu kaygının, kurulacak bölgelerde yaşayan yurttaşlar arasında huzursuzluk ve anlaşmazlıklara yol açması; aşırı durumlarda da ülkede siyasal ayrılıkların ortaya çıkması ve ülkenin parçalanmasına sebebiyet vermesi düşüncesine dayandığı ileri sürülmektedir<sup>318</sup>. Oysa temelde bir kamu kurumu olarak düşünülen bölgesel birim (Bölgesel kalkınma kurumu) halkın, kendi bölgesine ve yaşamına yönelik planlama ve karar sürecine, kısaca irade oluşumuna, hak eşitliğine dayalı yöntemlerle katılabilmesi, bölgeye tatmin ülkeye huzur getirebilir; halkta, kendine yakın olan yönetime sahiplenme bilinci gelişebilir; demokratikleşme, hız ve tatmin edici bir anlam kazanır; sorumluluğu paylaşma duygusu güçlenir; terör ve şiddetin azalma sürecine katkı sağlayabilir<sup>319</sup>.

Kamu yönetimi ile ilgili tartışmalarda ülkemizde planlama açısından bile bölgeselleşmeye hoş bakılmadığı bilinmektedir. Nasıl ki, bölgeseliliğe yol açabileceği gerekçesiyle 1961 anayasasının 115. maddesinin, birden çok ili içeren çevrede belli hizmetler (işgörüler) için kuruluşlar oluşturulmasına ilişkin fıkrasına “bölge” sözcüğünün eklenmesi için yapılan öneri Kurucu Meclis’te benimsenmediyse, bölge planlanmasının da bölgeseliliğe yol açabileceğinden çekinilmiştir. Oysa bölge planlaması, ülkenin bölünmesi değil; farklı toplumsal, ekonomik, etnik özellikler taşıyan bölgelerin, dengeli kalkınması ve bütünleşmesine olanak verecektir. Bölge planlamasının birçok ülkede uygulandığı ve buralarda ülkemizdeki kaygılara benzer (ulusal bütünlüğün bozulması gibi) çekincelerin yaşanmadığı belirtilmektedir<sup>320</sup>.

Şu bir gerçek ki, kalkınmada, politikada ve yönetimde alansal boyutun önemi herkesçe kabul görmemektedir. Özellikle planlı kalkınmanın, tek merkezden yapılacak düzenlemelerle ancak gerçekleştirilebileceği ileri sürülerek; bölge ölçeğindeki planların, planlamanın birliğini bozabileceği belirtilir. Burada konuya eğer bir uzman gözüyle yaklaşıyorsa hak verilebilir. Ancak bu karşıt görüşlerin

---

<sup>318</sup> Tamer, a.g.y., s.67.

<sup>319</sup> Gönül, a.g.m., s.69.

<sup>320</sup> Geray, “Bölgesel Gelişme İçin ....”, s.306.

çoğunluğunun, bölgelerin egemenlikten pay almalarını öngören siyasal akımlar sonucunda, devletin birliği ve toprak bütünlüğü ve ulusal birlik gibi değerlerin zarar görebileceğinden hareket ettiği söylenmelidir. Bu yaklaşıma burada da hak vermek gerekir. Bununla birlikte bu düşünceyi savunanlar aynı zamanda yönetimde bile, merkeziyetçiliğin üstünlüklerinden söz ederek, yerinden yönetimi, kamu hizmetlerinin görülmesinde etkinliği azaltan bir etmen olarak görme eğilimindedirler<sup>321</sup>.

Oysa bilinmektedir ki, öteden beri gelişme, coğrafi boyutlarından soyutlanarak ele alınabilecek bir olgu değildir. Kaldı ki, günümüzdeki küresel gelişmeler, her türlü sorunun, aynı zamanda yerel – bölgesel düzeyde de değerlendirilmesi gereğini ortaya koymaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere, küreselleşme sürecinde zaten bütün ulus-devletler, egemenliğe ilişkin kimi yetkilerini, ulus-üstü örgütlere aktarmaktadırlar. Bu gelişmeye koşut olarak, egemenliğe ilişkin kimi yetkilerin de tabana yayılmasında ülkenin demokratik anlamda gelişmesi gibi olumlu bir durum dışında sakıncalar oluşmayacağı söylenebilir.

Türkiye’de şimdiye kadar bölgeselleşme ile bölücü ve yıkıcı akımlar için elverişli bir ortam yaratılacağı düşünüle gelmiştir. Ülkemizde, dıştan ve içten kaynaklanan yıkıcı ve bölücü akımların, birden çok ili içine alan bölgelerde örgütlenerek, planlı ve programlı bir şekilde eylemlere giriştiği, yalnızca bir ili değil, o bölgedeki bütün illeri huzursuz ettiği belirtilerek; bu akımlara karşı duyarlı bölgelerimizi ve buralardaki eylemleri daha net olarak görmek ve gelişen durumlara uygun önlemleri uygulayabilmek açısından “bölge valiliği” kurumu önerilmektedir<sup>322</sup>. Ancak belirtmek gerekir ki, sadece güvenlik tedbirleriyle bir bölgedeki topluluksal huzursuzlukları gidermek olanaklı değildir; buralar için çok yönlü gelişme plan ve programları uygulamak gerekir. Bu plan ve programların başarısı için de, yerel gizilgüç ve özellikleri harekete geçirecek, halkın katılımına olanak verecek yönetim yapılarına gereksinim olduğu, ülkemizin söz konusu bölgesinde yaşanan huzursuzluklar açıkça göstermektedir. Aksi takdirde buralardaki,

---

<sup>321</sup> Ruşen Keleş, “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, Ç.Y.Y. , C.7, S.2 . Nisan 1998, s.6.

<sup>322</sup> Demiröz, a.g.m., s.68.

toplumun iç ve dış güvenliğini sağlayan ülke kurumlarının bir zafiyetinin olduğu düşünülebilir ki, bu da anlamsız bir düşünce olur.

Bazı üst düzey askeri görevlilerce de, sadece güvenlik tedbirleriyle sorunların çözülebileceğine inanılmamakta<sup>323</sup>, toplumun gönencine atıf yapılmaktadır. Bu çalışmada da zaten bölgesel düzeyde toplumsal gönencin artırılmasında, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının oluşturulmasının önemli derecede rol oynayabileceği önerilmektedir.

Türkiye’de hala bölgelerarası ekonomik dengesizliklerin yüksek olduğu, bunun beraberinde getirdiği toplumsal sorunların yaşandığı bir gerçektir. Genel ekonomideki birincil sektörün yüksek payı, kent-kır uçurumu ve buradan çıkan çevre-merkez yapılar, eşitsiz toprak dağılımı, yüksek işsizlik ve fakirlik bu olgunun sadece birkaç görünümüdür.

Bölgesel kalkınma birimlerinin oluşturulması halinde, Türkiye’de bu var olan bölgelerarası dengesizlikleri gidermede uygulanacak plan ve programlara coğrafi bir alan oluşturulmuş olunacaktır. Bu birimler aynı zamanda bu plan ve programların yürütülmesinden sorumlu yönetsel birimler şeklinde bir düzenlemeye gidilebilir. Bu birimler, hem merkezi idarenin hem de yerel kurumların (Yerel yönetimler, STK, Özel sektör) işbirliğinde işlevsel hale getirilebilir. Kurulacak kalkınma biriminin hem yerel hem de merkezi idarenin temsilcilerinin bir arada olması ilk bakışta bir çelişki gibi görünmesine rağmen; Kalkınmanın sosyal amaçlı bir durum arz etmesi,(sosyal amaçlarla fonların geri kalmış bölgelere aktarması), Kamu yönetiminin 21. yüzyılda katılımcı bir anlayışla yeniden örgütlenmesinin genel kabul görmesi ve Kalkınmanın bir süreç olduğu ve bu sürecin her aşamasında yerel halkın katılımının önemli olduğu kabul edilen bir gerçektir.

## **E. KALKINMA AJANSLARI**

### **1. Kalkınma Ajanslarının Tanımı ve Fonksiyonları**

Kalkınma ajansları; “merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırmak

---

<sup>323</sup> Bkz.:Neşe Tüzel’in, 18 Aralık 2000 tarihli **Radikal Gazetesi’ndeki Mülakatı**

amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini tamamen veya kısmen kamunun finansa ettiği kurumlar” olarak tanımlanmaktadır<sup>324</sup>.

Başka bir tanım göre de Ekonomik kalkınma ajansı; “merkezi hükümetlerinden bağımsız bir idari yapıda sınırları çizilmiş bir bölgenin girişimcilik potansiyelini geliştirip canlandırmak ve böylece ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini kamunun veya özel sektörünün finanse ettiği bir kuruluş” olarak tanımlanmaktadır<sup>325</sup>.

Bir başka tanımlamanın ise “belirli bir coğrafi alan için kolektif ilgi misyonu, yerel veya bölgesel kamu veya özel mercileri ve kuruluşlarıyla önemli düzeyde işbirliği içinde yürüten otonom bir yapı” şeklinde yapıldığı görülmektedir.

Kalkınma Ajanslarının çoğunluğunun bölgesel bazda faaliyet göstermelerine rağmen, büyük bir kısmının merkezi yönetim tarafından kurulduğu görülmektedir. Ayrıca ajansların hemen hemen hepsinin bir yönetim kurulu bulunmaktadır. Bu kurullar ajansın politikalarını oluşturmak ve yürütmekle yükümlüdür. Yönetim kurulları bazı ülkelerde merkezi idare tarafından seçilmekte ve merkezi idareye karşı sorumlu olmaktadır. Bir kısım ülkelerde ise yerel idare kuruluşları olduğu ve yönetim kurullarının yerel ve bölgesel idareler tarafından seçildiği görülmektedir. ....

Merkezi yönetim tarafından kurulan Kalkınma Ajansların yasal konumları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Almanya’da sınırlı sorumlu şirketler (kamu hukuku organizasyonları), İspanya’da kamu özel hukuk kuruluşları, Fransa’da karma ekonomi şirketleri, Belçika’da belediyeler arası ajanslar, Romanya’da vakıflar, Portekiz ve Polonya’da kamu özel sektör ortaklı şirketleri, İsveç’te limited şirketler, Çek Cumhuriyeti’nde anonim şirketler, Hollanda, İtalya ve İrlanda’da kamu limited şirketleri şeklinde yapılandırılmışlardır.<sup>326</sup>

---

<sup>324</sup> Neşe Kumral, **Bölgesel Gelişme Politikası Aracı Olarak Ekonomik Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşviki**, DEÜ.SBE., İktisat Anabilim Dalı, yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1993, s.62.

<sup>325</sup> DPT, **Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yay. Ankara, 2000, s.174.

<sup>326</sup> Aytül Güneşer Demirci, Farklı Ülkelerde BKA, **“Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir.”**, Der. Menaf Turan Paragraf Yay., Ankara, 2005, s.186.

Yönetim kurulları genellikle harcamaları bakımından kamu idarelerine karşı sorumlu olmakta politikaların oluşturulması ve uygulamasında ise kuruluş kanun ve mevzuatları çerçevesinde serbest (özerk) bırakılmaktadırlar. Öte yandan yönetim kurullarında genellikle özel kesim temsilcileri de yer almaktadır.

Ajansların tamamının kamu kuruluşu niteliğinde yapılandırıldığı görülmektedir. Bunlardan bir kısmı üçüncü şahıslarla ilişkilerinin özel hukuk çerçevesinde yürütmekte; buna karşılık kamu sektörü ile ilişkilerde kamu kuruluşu hüviyetine bürünmektedirler. İskoçya'daki Scottish Enterprise'in sahip olduğu kamulaştırma yetkisine görüldüğü üzere bazı ajansların üçüncü şahısları karşı kamu yetkileri kullandığı örnekler de rastlanmaktadır<sup>327</sup>.

Kalkınma Ajansları kuruldukları ülkeler incelendiğinde, otonom bölgesel kalkınma kavramının daha çok gelişmiş ekonomilere özgü bir anlayış ve kalkınmış ülkelerin ulusal bir denge oluşturmak için yurt düzeyinde bölgesel gelişme farklarını ortadan kaldırmak amacıyla giriştikleri bir çaba olduğu sonucuna varılmaktadır. Büyük çoğunluğu Avrupa ve ABD de olmak üzere 500'ün üzerinde bölgesel ve yerel ekonomik kalkınma ajansı mevcuttur. Birçok ülkenin hemen her eyaleti hatta pek çok alt bölgesi, dışarıda yatırımcı çekmek ve kendi içindeki teşebbüsleri desteklemek amacıyla ekonomik kalkınma teşkilatları kurdukları görülmektedir.

Bölgesel kalkınma ajanslarının temel amacı; hizmetler vererek bölgedeki ekonomiyi canlandırmak, bölgenin girişimci potansiyelini geliştirmek, bölge halkının kalkınmaya katılımını ve kalkınmadan yararlanmasını sağlamak olmaktadır. Belirtilen bu temel amaç dışında bölgesel kalkınma ajanslarının diğer amaçları ise şu şekilde sıralanabilmektedir<sup>328</sup>.

- İstihdamı artırmak,
- Bölgenin rekabet gücünü artırmak,
- İstihdam edilen işgücünün verimliliğini artırmak,

<sup>327</sup> DPT, “**Bölgesel Gelişme...**” s.175

<sup>328</sup> Mustafa İldırar, **Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri**, Nobel Yay., Ankara, 2004, s.124.

—Sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmak

—Bölgeye yapılan yatırımları artırmak

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının belirtilen amaçları doğrultusunda üstlendikleri spesifik fonksiyonları ise şunlardır:

—Belirtilen amaçlara ulaşabilmek için bölgesel stratejilerin hazırlanması

—Bölgesel kalkınma için ayrılan fonları yönetmek

—Bölgesel arazi kullanım planlarını hazırlamak ve düzenli olarak güncelleştirmek,

—Bölgesel bazdaki belirtilen amaçlar doğrultusunda çalışan diğer resmi ve özel kurumlarla işbirliği yapmak,

—Bölgedeki mesleki eğitime katkıda bulunmak, personel altyapısının geliştirilmesini sağlamak,

—Bölgeye yatırımcıları çekebilmek amacıyla bölgenin tanıtım ve reklâmını yapmak,

—Endüstri dışı alanları yetkili kuruluşlarıyla koordinasyonu sağlamak olarak sıralanabilir.

## **2. Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri**

Ajanslar faaliyetleri açısından çeşitlilik göstermekle birlikte temel olarak iki kategoride ele alınmalıdır<sup>329</sup>

Ajanslar bir kısım “Zayıf Ajanslar” olarak nitelendirilebilecek küçük teşkilatlardır ve amaçları genellikle sadece bölgeye dışardan yatırımlar çekmek, başka bir ifadeyle bölgelerini pazarlayabilmek şeklinde sınırlandırılmışlardır. Bu doğrultuda bilgi bankaları, enformasyon hizmetleri tesis etmekte, dış ülkelere bağlantı kurmak için

---

<sup>329</sup> DPT, “Bölgesel Gelişme...” s.178.

yurt dışında ofisler kurdukları gibi etkinliklerini artırmak için kendi ülkelerinin metropollerinde veya AB nezdinde de ofisler açtıkları görülmektedir.

Güçlü ya da çok fonksiyonlu ajanslar olarak tanımlanan ajanslar ise bölge dışında yatırım çekme amacına ek olarak çeşitli alanlarda faaliyet gösterebilmektedirler. Söz konusu alanlar şunlardır.

—Bölgesel yardım hibelerinin verilmesi: ajanslarını merkezi hükümetin bölgesel mali yardımlar çerçevesinde verdiği hibelere aracılık etmektedir. Bu yapı ajanslara endüstrinin bölgeye gelmesini doğrudan etkileme imkânını sağlamaktadır

—Ticari ve sınaî gayrimenkul faaliyetleri: Gayrimenkul açısından zayıf olan bölgelerde yerel sanayinin geliştirilmesi ve bölgeye yeni yatırımları çekmek zor olmaktadır. Bu nedenle, ajansların bir kısmı ve gayrimenkul geliştirilmesi konusunda faaliyet göstermektedirler. Ajansların sınaî tesisler için arazi temin ettiği, bunun üzerine fabrika binaları inşa ettikleri ve bunları kiraya verdikleri ya da firmalara sattıkları görülmektedir.

—İşyeri danışmanlık hizmetleri: yatırımcıları bölgeye çekip işletmeler için arazi ve bina temininden sonra ajansların en sık rastlanan fonksiyonlarından biri de bölgedeki sanayinin gelişimine fon temini veya diğer danışmanlık hizmetleriyle yardımcı olmaktadır. Danışmanlık hizmetleri çok çeşitlilik göstermekte; vergi mevzuatı hakkında bilgilendirme, Pazar hakkında bilgi verme, en uygun teknoloji ve uygulaması, personel temini, stratejik iş planlaması gibi hizmetler vb. sayılabilmektedir.

—Altyapının geliştirilmesi: çok az sayıdaki ajansların bölgelerindeki alt yapının geliştirilmesinde rol oynadıkları görülmektedir. Bunlar genelde merkezi hükümetlerinin (merkezi idare) organı olarak hareket etmektedir.

—Arazi geliştirilmesi: bir zamanlar iyi durumda olan sanayi bölgelerinin gerilemesi sonucu ortaya çıkan kötü durumdaki arazilerin geliştirilmesine yönelik faaliyetlerdir.

—Konut: bazı ajanslar konut yapanlar için arazi temin etmekte ve hizmet götürmektedirler. Bu faaliyet bölgeye yerleşen sanayilerde çalışacak işgücünün konut gereksinimi karşıladığı için ekonomik kalkınma amacını destekleyen bir işlev olarak değerlendirilmektedir.

—İşletmelere fon temini: Ajanslar bölgelerindeki işletmelere fonlar aracılığıyla destekleyebilmektedirler. Fon verme faaliyetinde bulunan ajanslarının çoğunluğu bu faaliyeti sermayeye katılım ya da orta ve uzun vadeli krediler aracılığıyla gerçekleştirilmektedirler.

Çeşitli ülkelerdeki ajansların amaç, fonksiyon ve faaliyetlerindeki çeşitliliğini doğal olarak örgütlenme yapılarındaki farklılıkları da beraberinde getirdiği görülmektedir. Girişimci rolünü yüklenen ajanslar kurumsal finansmana yönelik bölümler kurmaktadır. Bazı ajanslar hizmetleri kendileri vermekte veya tamamen sahip oldukları şirketlere yaptırmakta, inşaat firması, okul idarecisi, sanayi, iş merkezleri ve genel hizmetler yöneticiliği görevlerini yüklenmekte, bunun içinde geniş kadrolar kullanmaktadır. Diğer bazı ajanslar ise kendi personelini sadece proje yönetiminde çalıştırmakta, uygulamalar için geniş ölçüde müteahhitler ve danışmanlardan yararlanmaktadırlar. Hizmetlerini tamamen dışarıya yaptıran Alman ve Fransız Ajansları ise yönetim kurulları ve danışma konseyleri dışında uygulama teşkilatları bulunmamakta, her türlü girişimlerinde bağlı oldukları yerel idarenin yapısındaki elemanları kullandıkları görülmektedir.

### **3.Türkiye’de Kalkınma Ajansları<sup>330</sup>**

#### **a. “NUTS” İstatistikî Bölge Birimleri**

Geçmiş dönemlerde Türkiye coğrafi anlamda 7 bölge sınıflandırması altında bölgesel gelişmişlik analizine tabi tutulurken, Avrupa Birliği (AB) üyeliği sürecinde bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemine (NUTS) uygun karşılaştırılabilir istatistikî veri tabanı oluşturulması amacıyla, Türkiye Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu 28.08.2002 tarih ve

---

<sup>330</sup> R.G., Tarih: 8/2/2006 Sayı : 26074 Kanun NO : 5449.

2002/4720 sayılı Kararname ile<sup>331</sup>, İstatistiki Bölge Birimleri (İBB) sınıflandırmasını tanımlamıştır.

**Tablo 4: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasına Göre Alt Bölgeler**

Düzyey 1	Düzyey 2	Düzyey 3
İstanbulTR1	İstanbul	İstanbul
Batı MarmaraTR2	Tekirdağ	Tekirdağ-Edirne-Kırklareli
	Balıkesir	Balıkesir-Çanakkale
EgeTR3	İzmir	İzmir
	Aydın	Aydın-denizli-Muğla
	Manisa	Manisa-Afyon-Kütahya-Uşak
Doğu Marmara TR4	Bursa	Bursa-Eskişehir-Bilecik
	Kocaeli	Kocaeli-Sakarya-Düzce-Bolu-Yalova
Batı Anadolu TR5	Ankara	Ankara
	Konya	Konya-Karaman
AkdenizTR6	Antalya	Antalya-Isparta-Burdur
	Adana	Adana-Mersin
	Hatay	Hatay-Kahramanmaraş-Osmaniye
Orta AnadoluTR7	Kırıkkale	Kırıkkale-Aksaray-Niğde-Nevşehir-Kırşehir
	Kayseri	Kayseri-Sivas-Yozgat
Batı KaradenizTR8	Zonguldak	Zonguldak-Karabük-Bartın
	Kastamonu	Kastamonu-Çankırı-Sinop
	Samsun	Samsun-Tokat-Çorum-Amasya
Doğu KaradenizTR9	Trabzon	Trabzon-Ordu-Giresun-Rize-Artvin-Gümüşhane
Kuzeydoğu AnadoluTRA	Erzurum	Erzurum-Erzincan-Bayburt
	Ağrı	Ağrı-Kars-Iğdır-Ardahan
Ortadoğu AnadoluTRB	Malatya	Malatya-Elazığ-Bingöl-Tunceli
	Van	Van-Muş-Bitlis-Hakkari
Güneydoğu AnadoluTRC	Gaziantep	Gaziantep-Adıyaman-Kilis
	Şanlıurfa	Şanlıurfa-Diyarbakır
	Mardin	Mardin-Batman-Şırnak-Siirt

Kaynak: 22 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2002-4720 sayılı

Bakanlar Kurulu Kararnamesi I sayılı Cetvel.

<sup>331</sup> Kararname 22 Eylül 2002 tarih ve 24884 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Belirtilen Kararname'ye göre, Mülki idare birimleri olan İller “Düzey 3” olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri dikkate alınarak “Düzey 1” ve “Düzey 2” olarak sınıflandırılmak sureti ile, hiyerarşik İBB sınıflandırması yapılmış, 81 adet Düzey 3; 26 adet Düzey 2 ve 12 adet Düzey 1 bölgeleri oluşturulmuştur (Tablo 4).

DPT tarafından 2005 yılında yapılan ve 58 değişkenin kullanıldığı “İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmasına” göre, AB NUTS sistemine göre oluşturulan Düzey 2, 26 İBB (İstatistikî Bölge Birimleri) arasında 12 bölge (G.antepe, Kayseri ve Konya hariç) en alt sıralarda yer almaktadır. Bu bölgelerin kişi başı GSYİH, okullaşma oranları, okur-yazar oranı, kişi başına elektrik tüketimi, kişi başına imalat sanayi katma değeri, asfalt yol oranı, kişi başına banka mevduatı ve kişi başına banka kredisi gibi göstergelerin her biri için sahip oldukları değerler Türkiye ortalamasının çok altında kalmaktadır. Buna karşın, doğurganlık oranı, bebek ölüm oranı, hekim başına düşen nüfus gibi göstergeler yönüyle bu 12 İBB, diğer bölgelerden daha olumsuz oranlara sahip bulunmaktadır<sup>332</sup>

Avrupa Birliği Bölgesel kalkınma fonlarından yararlanmak ve Avrupa müktesebatına uyum çalışmaları sonucunda ülkemizde 28/08/2002 Tarihli ve 2002/4720 Sayılı Kararname ile oluşturulan istatistikî bölge birimleri sınıflandırmasında NUTS 2 düzeyine denk gelen Alt bölgelerde Bölge Kalkınma Ajanslarının kurulacağı belirtilmektedir. Bu hüküm gereğince bölge kalkınma ajanslarına temel teşkil edecek 5449 dayılı kanun 8.2.2006 tarihinde resmi gazetede yayınlan yürürlüğe girmiştir.

Bölge Kalkınma Ajanslarının kuruluşu; Ajanslar, bölgeler esas alınarak (Ek 1Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimini) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur. Ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde belirtilir. Ek 1 listede belirtilen bölgelerin

---

<sup>332</sup> DPT (2005-2671): **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, Ankara.s.55.

yeniden düzenlenmesine ve kurulmuş olan Ajansın kaldırılmasına Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Bölge Kalkınma Ajansları, tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir. Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur. Devlet Planlama Teşkilatı; Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri alır; plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, plân ve programların uygulanmasını izler ve değerlendirir. Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır. Bölgesel gelişmeye yönelik fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usûl ve esasları belirler. Ajanslar arası işbirliğini sağlar ve ortak proje üretimini destekler. Ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar. Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylar. Yönetim kurulu tarafından, nitelikleri uygun kişiler arasında seçilen ve teklif edilen ajans genel sekreterini onaylar. Plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usûller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usûllerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirler.

Ajansın görev ve yetkileri kısaca şöyle özetlenebilir. Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak. Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek. Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak. Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek. Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum

kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek. Bölge Kalkınma Ajanslarına tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak. Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek. Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak. Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek. Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek. Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak. Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak. Ajans, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenilenler bu bilgileri zamanında vermekle yükümlüdür.

## **b.Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapıları**

### **b.a.Kalkınma Kurulu.**

Bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere kalkınma kurulu oluşturulur. Kalkınma kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşur. Kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararname ile belirlenir. Kalkınma kurulu, yapacağı ilk toplantıda kendi üyeleri arasından bir Başkan ve bir Başkan Vekili seçer. Başkan ve Başkan Vekilinin görev süresi iki yıldır. Başkan ve Başkan Vekilinin temsil ettiği kurum ile mensubiyeti sona erdiğinde Kurul Başkanlığı ve

Başkan Vekilliği görevleri de sona erer ve ilk toplantıda yeniden Başkan ve Başkan Vekili seçimi yapılır.

Kalkınma kurulu, Kurul Başkanının daveti üzerine yılda en az iki defa toplanır. Ayrıca Kurul, üye tam sayısının beşte birinin talebi üzerine Kurul Başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Kalkınma kurulu, üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile toplanır, katılanların çoğunluğu ile karar alır. Toplantı yetersayısı sağlanamayan hallerde onbeş günü aşmayacak şekilde yeni toplantı tarihi Başkan tarafından belirlenir ve bu toplantıda toplantı yetersayısı aranmaz.

Kalkınma kurulunun görev ve yetkileri şunlardır; Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek. Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak. Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak. Toplantı sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak.

#### **b.b.Yönetim kurulu**

Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenir.

Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil eder. Yönetim kurulunun başkanı validir. Yönetim kurulu ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan vekili seçer.

Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür.

Tek ilden oluşan bölgelerde kalkınma kurulu tarafından seçilen yönetim kurulu üyelerinin görev süresi iki yıl olup görev sürelerini tamamlamadan herhangi bir şekilde üyeliklerinin sona ermesi halinde, kalan süreleri sırasına göre yedek üyelerce tamamlanır. Görevi sona eren üyeler tekrar seçilebilir. Yönetim kurulu üyeliği, üyelerin temsil ettikleri kurum ve kuruluşlardaki görevlerini sürdürmelerine engel teşkil etmez.

Yönetim kurulu üyeleri ajans ile ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve bu Kanunun uygulanması sırasında öğrendikleri çalışma alanlarındaki sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile ifşa edemezler, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar. Yönetim kurulu üyeleri, kendileri, eşleri ve ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren konular ile sahibi ya da ortağı oldukları ticarî işletmelere ilişkin toplantıya ve oylamaya katılamaz.

Yönetim kurulu, başkanın daveti üzerine üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile her ay en az bir kere toplanır. Yönetim kurulu toplantılarına başkanın yokluğunda başkan vekili başkanlık eder. Yönetim kurulu, toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar alır. Eşitlik durumunda, başkanın oyu yönünde karar alınır. Ajans genel sekreteri, oy hakkı olmamak kaydı ile yönetim kurulu toplantılarına katılır.

Yönetim kurulunun görev ve yetkileri şunlardır; Yıllık çalışma programını kabul etmek ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayına sunmak. Yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek. Yıllık malî raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylamak. Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar vermek. Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndermek. Ajans bütçesini onaylamak ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndermek. Genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak. Ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek.

Personelin işe alınması ve işine son verilmesine karar vermek. Genel sekreterce belirlenen çalışma birimlerini ve bunlar arasındaki işbölümünü onaylamak. Genel sekreteri belirlemek ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayına sunmak. Taşıt dışındaki taşınır malların alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımı konularında genel sekreterin yetkili olacağı sınırları tespit etmek. Yönetim kurulu gerekli gördüğü hallerde yukarıda sayılan yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla genel sekretere devredebilir.

### **b.c.Genel sekreterlik**

Genel sekreterlik Ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel sekreter olarak istihdam edileceklerin aşağıda belirtilen niteliklere sahip olmaları şarttır. Hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmak. Ajansın faaliyet alanına giren konularda yeterli bilgi ve deneyime sahip; uzmanlık gerektiren işlerde en az on yıl fiilen çalışmış olmak. Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip olmak.

Genel sekreterin görev ve yetkileri kanunda şöyle sıralanmıştır. Yönetim kurulunun kararlarını uygulamak. Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak. Ajans gelirlerini toplamak, 4 üncü maddeye göre belirlenecek usûl ve esaslar ile bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaları yapmak. Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralanmasına ve hizmet alımına karar vermek. Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici faaliyetlerde bulunmak. Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek. Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak. Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt

içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek. Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak. Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek. Personelin işe alınması ve işine son verilmesini yönetim kuruluna teklif etmek. Ajans genel sekreterliğini temsilen bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunmak. Ajansın sekretarya işlerini ve görev alanına giren diğer hizmetleri yürütmek. Yönetim kurulunun devrettiği yetkileri kullanmak şeklinde sıralanmıştır.

#### **b.d.Yatırım Destek Ofisleri**

Bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri teşkil edilir. Yatırım destek ofislerinde çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı, yönetim kurulu kararı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayı ile artırılabilir. Yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumludur. Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir.

Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri kanunda şöyle sıralanmıştır. Bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde, ilgili mevzuatta bir süre belirtilmemişse öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek. İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek. Başvurular hakkında ön inceleme yapmak. İş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermek.

Yatırımcılar, ilgili mevzuatta belirtilen bilgi ve belgelerle yatırım destek ofislerine başvurur. Bu başvuru sonucunda yatırım destek ofislerinde geçen süreler, ilgili mevzuatta belirtilen sürelerden sayılmaz. Yatırımcıların bu Kanun kapsamında yatırım destek ofislerine başvurması kendi isteklerine bağlıdır. İzin ve ruhsat

işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemler için yatırım destek ofisleri tarafından ilgili mercilere yapılan başvurular, yatırımcı tarafından yapılmış sayılır.

### **c.Kalkınma Ajanslarının Personel Rejimi, Bütçe ve Denetimi**

Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, bu Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansta genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilir. Bunların kurumlarıyla olan ilişkileri iş akdinin yapılmasıyla son bulur. Bunlara verilecek ücret ile diğer malî ve sosyal haklar yapılacak iş akdi ile belirlenir. Bu şekilde istihdam edilenler, ajanstaki görevleri sona erdiğinde, öğrenim durumları, hizmet yılı ve unvanları dikkate alınarak önceki kurumlarında kariyerlerine veya durumlarına uygun boş bir kadro veya pozisyona en geç üç ay içinde atanırlar ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın en geç bir ay içerisinde göreve başlatılırlar. Ancak, bu kişilerin atanmalarında, önceki kurumlarındaki idarî unvanlar dikkate alınmaz. Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır. Bu fıkra uyarınca önceki kurumlarına dönen kişilerin ajansta geçen hizmetleri kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinde değerlendirilir. Bu durumda kıdem tazminatları ödenmez ve bu süreler emeklilik ikramiyesinin hesabında dikkate alınır. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşamaz.

Ajansın gelirleri ve yöneteceği fonlar şunlardır: Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay. Avrupa Birliği ve

diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar. Faaliyet gelirleri, Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay. Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay. Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar. Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Ajansın giderleri şunlardır: Plân, program ve proje giderleri. Proje ve faaliyet destekleme giderleri. Araştırma ve geliştirme giderleri. Tanıtım ve eğitim giderleri. Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri. Yönetim ve personel giderleri. Görevlerle ilgili diğer giderler. Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onbeşini aşamaz.

Bölgesel Kalkınma Ajansları, finansal kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla, kamuoyunu zamanında bilgilendirmekle yükümlüdür. Bu amaçla; Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, Yıllık çalışma programı ile bütçenin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, Ajanslar tarafından proje ve faaliyetlere sağlanan desteklerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, Ajans hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur.

Ajansların malî ve finansal kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması ve malî denetiminin sağlanmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur.

Ulusal ve bölgesel düzeyde plân ve programlara, Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen ödenek tavanına ve yıllık çalışma programına göre hazırlanan bütçe, ajansın bütçe yılı içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir. Bütçe yılı takvim yılıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz.

Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır. İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur.

Dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca müştereken belirlenecek esas ve usûllere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelenir. Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Bu kanunu genel hükümlerine dayanılarak NUTS 2 düzeyi olan 26 Alt bölgede aynı anda başlanılmayacağı belirtilmiştir. Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu kararıyla<sup>333</sup> Adana İli merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 ve İzmir illi merkez olmak üzere TR31 Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

---

<sup>333</sup> Karar Sayısı: 2006/10550, 6.Temmuz 2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete

## SONUÇ

Özellikle gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik, teknolojik, değişme ve gelişmelerle birlikte, bilgi teknolojisindeki gelişme bilginin stratejik kaynak haline gelmesi, toplumda yerelliğin ve katılımcılık ilkesinin öne çıkması biçiminde gözlemlenen toplumsal değişmeler, bölgesel gelişme politikalarında önemli değişmelere yol açarak yerel ekonomileri daha da ön plana çıkarmıştır.

Günümüzde, bölgesel gelişme alanında, giderek kompleks hale gelen bölgesel ve yerel sorunlar haritasına uygun yaklaşımlar, geleneksel politika yaklaşımları yanı sıra yeni bölgencilik, kurumsal katmanlaşma ve içsel gelişme anlayışı çerçevesinde geliştirilmektedir. Bu nedenle hem bölgesel kapasitenin geliştirilmesine hem de sosyo-kültürel ve ekonomik ortamın iyileştirilmesine yönelik daha kapsamlı yaklaşımlar geliştirmek zorundadır. Ayrıca bölgesel gelişme politikalarının temelde sürdürülebilir bir kalkınma anlayışına da uygun olması gerekmektedir. Başka bir ifade ile sürdürülebilir bir kalkınmanın; yaşam kalitesinin iyileştirilmesini dikkate alan, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanmasına yardımcı olan, kültürel çeşitlilik ve fırsat eşitliğini göz ardı etmeyen, sosyal, ekonomik ve siyasal katılımcılık sağlayan, çevreye önem veren ve gelecek nesillere yaşanabilir bir dünya bırakmayı amaçlayan bir strateji olması gerekmektedir.

Avrupa Birliği'nin gelişme süreçleri boyunca bölgelerin temel isteği, Topluluk'un şimdye kadarki, iki basamaklı yapısının eksikliğini gidermek ve bölgelerin bağımsız üçüncü bir düzey olarak resmen tanınması idi. Burada savunulan temel düşünce şudur: Eğer demokratik bir Avrupa kurulmak isteniyorsa, bir başka deyişle, tüm yurttaşların Avrupa'sı olarak anlaşılacak ve kabul edilecek bir Avrupa, bu takdirde, yurttaşın en yakın duran siyasal iktidar düzeyleri olan "bölgeler" Avrupa'nın bütünleşme süreçlerine dahil edilmelidir. Bu düşüncenin bir sonucu olarak kurulan Bölgeler Komitesi'nin, geleceğin AB'sinde Avrupa Bakanlar Komitesi ve Avrupa Parlamentosu yanında aynı haklara sahip üçüncü bir meclis olma yolunda olduğu söylenebilir.

Hem küreselleşmenin getirdiği dış etkenler, hem de Avrupa Birliği'nin kendi iç dinamiklerinin baskısı sonucunda önümüzdeki on yıllarda üye devletlerde bölgesel yapılar oluşturmaya gitme süreci hızlanabilir.

Türkiye için bu bölge örgütlenme biçimlerinden, Yasama ve yürütme gibi ileri düzeyde bir özerklikten yararlanan İspanyol özerk toplulukları gibi bir bölgeselleşmenin Türkiye için işlevsel olamayacağı söylenebilir; çünkü bu özerk topluluklar zaten tarihi süreç içerisinde ortaya çıkmış olgulardı ve dilsel, kültürel, etnik özellikleriyle tarihsel süreçte belirginleşmiş bir coğrafyaya sahiptiler. Burada şunu da vurgulamakta yarar var ki, her ileri düzeyde bir özerklikten yararlanan bölgelerin, etnik, dilsel, kültürel farklılık temelinde ortaya çıktığı söylenemez; aksi takdirde Alman eyaletlerinin bugün hala var olmaya devam etmelerini açıklamak olanaksız olurdu.

Türkiye için bölgesel örgütler önerilirken, tamamen sosyo-ekonomik kalkınma ve kamu yönetiminin gerekleri (yönetimde işlevselcilik) savından hareket edilmektedir. Bu çerçeveden hareketle, Türkiye'de oluşturulacak bölgesel kalkınma idarelerinin, “toplumsal kalkınma”, “planlı kalkınma”, “kamu hizmetlerinin gerekleri”, “demokratik gelişme” savları ileri sürülmektedir. Bir başka deyişle, bu unsurlar açısından Türkiye'de bölge kalkınma idarelerinin gereği açıklanmaya çalışılmıştır.

## KAYNAKÇA

A.Nazif Demiröz, “Bölge Valiliği Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.23, S.4, Aralık 1990.

Abdullah Taştekin, “**Avrupa Bölgesel (Yönetimler) Özerklik şartı Taslağı**” Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004.

Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, Ekim 1991.

Akın İlkin, **Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi**, İst. Üni. Yay., İstanbul, 1988.

Ali Özgüven, **İktisadi Büyüme, İktisadi Kalkınma, Sosyal Kalkınma, Planlama ve Japon Kalkınması**, Filiz Kitabevi, İstanbul,1988.

Ali Yiğit, “Türkiye’nin Doğu Bölgelerinin Yeniden Belirlenmesi Hakkında Düşünceler”, **Fırat Üni. Sos. Bil. Dergisi**, C.8, S.1, Elazığ, 1996.

**Anabritanica**, C.4, Bölge maddesi.

Arif T. Payaslıoğlu, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme**, TODAİE ve DPT Ortak Yay., Ankara Üni. Basımevi, Ankara, 1966.

Armstrong Harvie, “The Role and Evolution of European Community Regional Policy”, ed. B.Jones, M. Keating, **The European Union and the Regions**, Oxford, Clarendon, 1995.

Atilla Nalbant, “Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi? Kuramsal Temeller”, **AİD**, C.29, S.2 1996.

Atilla Nalbant, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yay., İstanbul, 1997.

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **AB Bölgesel Politikaları**, Ankara, 2000.

Ayda Eraydın, “Bölgesel Kalkınma Kavramı, Kuram ve Politikalarda Yaşanan Değişimler”, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, **DPT-PAÜ**, 2004

Aykut Polatoğlu, “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.18, S.4, Aralık 1985.

Aykut Polatoğlu, Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler, **Ç.Y.Y.**,C.9, S.1, Ocak 2000.

Aykut Polatoğlu-Turgay Ergun, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, No: 241, Ankara, 1992.

Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, İmaj yayıncılık, Ankara, 1998.

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

Aytül Güneşer Demirci, Farklı Ülkelerde BKA, “**Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir.**”, Der. Menaf Turan Paragraf Yay., Ankara, 2005.

Bernard Fingleton, **European Regional Growth**, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2003,

Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul 1999.

Bülent Açma, **Gelişmiş Ülkelerin Azgelişmiş Bölgelerini Geliştirmeyi Amaçlayan Politikaların İncelenmesi ve GAP Örneği**, İTO Yay. İstanbul, 1991.

Cengiz Aktar, Bölgesel Politikalar, Derleyen: Cengiz Aktar, “**Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci**”, İletişim Yay. 2002.

Cevat Geray,“Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve ‘İlçe Köy Birlikleri’ önerisi” , **Ç.Y.Y.**, C.8, S.2 , Nisan 1999. (Dipnotlarda, “Kırsal Kalkınma Yöneltileri...” olarak gösterilmiştir).

Cevat Geray, “Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme”, **AÜSBF. Dergisi**, C.52, No: 1–4, Ocak – Aralık 1997, Cemal Mihçioğlu’na Armağan. (Dipnotlarda, “Bölgesel gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme...” olarak gösterilmiştir).

Cevat Geray-Semra Cerit, “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yönetimsel Bölümleme”, TODAİE, **21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu Yerel-Yerinden Yönetim Grubu Bildiriler**, 7-9 Mayıs 1997, Ankara. (Dipnotlarda, “2000’li Yıllara...” olarak gösterilmiştir).

Concul of Europe, **Preparation of a legal Instrument on Regional Self-Government**, CDLR(99) 2, Strasbourg, 1999.

Concul of Europe, **The Current State of and Prospect for Regionalisation in Europe**, CPR (6)3, part III, Strasbourg,1999.

DİE ,**2000 Genel Nüfus Sayımı, İl ve İlçelere Göre Kesin Sonuçlar**, (Teksir,)

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA), **Doğu Karadeniz Bölgesi Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Nihai Rapor, Cilt I, Yönetici Özeti**, Ankara: Ağustos 2000.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme, 1996–2000**, Ankara: Haziran 2000.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme, 1996–2000**.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: 2000.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme, 1996–2000**.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Programı, 2001–2005**, Ankara: 2000.

DPT, “**Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, Yayın no:2502, Ankara 2000.

DPT, **Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu**;245, 8.BYKP, Ankara, 2000.

DPT, **Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yay. Ankara, 2000.

DPT: **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001.

DPT, **illerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, Ankara. 2005

Erden Öney, **İktisadi Planlama**, 3.Baskı, A.Ü.SBF. Yay. No: 526, Ankara 1983.

Ergüder Can, **Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Asil Yay., Ankara, 2004.

Erhan Işıl, “Türkiye’de Planlama Çalışmaları: Bir Değerlendirme”, **Maliye Yazıları**, Aralık-Ocak 1986/87.

Erol Kutlu, “Küreselleşme ve Etkileri”, **Eskişehir A.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, C.XIV, S.1-2, 1998.

Eyüp Günay İsbir, **şehirleşme ve Meseleleri**, Ankara: Gazi Büro Yayınları, 1991.

Eyüp Günay İsbir; **Doğu Anadolu Projesi (DAP)**, Ankara: Avrasya-Bir Vakfı, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi, Nisan 2002. (Dipnotlarda, “DAP...” olarak gösterilmiştir).

Faruk Akçay, “Azgelişmiş Bölge, TVA ve GAP” **Türk İdare Dergisi**, yıl 62, sayı 387, 1990.

Fazlı Demirel, “Merkezi İdare’nin Taşra Kuruluş ve Yönetimi Üzerine Bir İnceleme ve Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Y. 56, S. 365, Aralık 1984.

Filiz Doğanay, **Doğu ve Güneydoğu Anadolu Toplumsal Yapısında Dönüşme Süreci (Sosyal Antropolojik Yaklaşım)**, Ankara: DPT, Aralık 1995.

Filiz Doğanay, **Güneydoğu Anadolu Proje Bölgesinde Sosyal ve Kültürel Yapı**, Ankara: DPT, Mart 1995.

Gap Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, **2000 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara: 2001

GAP İdaresi ile AB Arasında İşbirliği “GAP Bölgesel Kalkınma Programı”, **GAP Review**, Sayı 15 (Mayıs 2001).

Gencay Şaylan, “Prof.Dr. Kurthan Fişek ile Türkiye’nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, şubat 1988.

Gerard Marcou, **Regionalization For Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective**, Open Society Institute, Budapest, 2002,

Giard Marks, **Territorial Identities in the European Union**, Mineo, University of North Carolina at Capel Hill, 1997.

Gordon Clark, **Dynamics of Regional Growth in Europe, Social and Political Factors**, Clarendon Pres. Oxford, 1998,

Gökhan Tenikler, “Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılmalarına İlişkin Avrupa Şartı”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004.

Gülen Elmas, **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler**, Nobel yay. Dağıtım, Ankara, 2001.

Halil Aksu, “Cumhuriyet Türkiye’sinde İlk Planlama Çalışmaları (1923–1938)”, **Maliye yazıları**, Aralık –Ocak 1986 / 87.

Halil Ünlü (Haz.), **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği-Kent ve Belediye Birlikleri**, TC. Toplu Konut- IULA EMME, Kent Basımevi, İstanbul.

Hamit Palabıyık, “Avrupa Kentsel Şartı”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004.

Harvie Caronna, **The Rise of Regional Europe**, Routledge, London, 1994.

Hikmet Yavaş, “Avrupa Peyzaj Sözleşmesi”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004.

Hopkins W. Jeffery, **Regional Autonomy in the Union**, London, Jessica Langley, 1996.

Hüseyin Gül, “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımına İlişkin Sözleşme”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004.

Hüseyin Gül; Aydın İpek; “Avrupa Konseyi Felsefesinde Yabancılar”, **M. Ali Göktaş’a Armağan**, Edt, Zerrin Toprak, Bilal Eryılmaz; Hüseyin Gül, Birleşik Yayın, İzmir-2006.

Hüsnü Erkan, “**Bölgesel Kalkınma**”, **Gelişme İktisadi**, Beta Yay. İstanbul 1995.

İbrahim S. Canbolat, **Avrupa Birliği ve Genişleme Sürecinde Türkiye ile İlişkiler**, Alfa yay., İstanbul, 2002.

İçişleri Bakanlığı: **İl Genel Yönetimi**, İç-Düzen Yayınları: 8, İç-Düzen Genel Rapor:5, C.II, Ankara, 1972.

İlhan Tekeli, “Bir Bölge Plancısının Çözmeğe Çalıştığı Sorunun Büyüklüğü Karşısında Yaşadığı İç Huzursuzlukları”, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Cilt II, DPT ve PAÜ, Mart Ankara 2004.

İlhan Tekeli, “Bir Demokrasi Projesi Olarak Yerel (Bölge) Planlama”, **Planlama, TMMOB ŞehirPlancıları Odası Yayını**, Sayı 15 (1997/1)

İlhan Tekeli, **Bölge Planlama Üzerine**, İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, 1972. (Dipnotlarda, “Bölge Plan...” olarak gösterilmiştir).

İlhan Tekeli, Selim İlkin, **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, IULA-EMME, İstanbul, 2005.

İlknur Türe, “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları”, **Amme İdaresi Dergisi(A.İ.D.)**, C.31, S.2, Haziran 1998.

İmar ve İskân Bakanlığı, **Antalya Bölgesi’nde Yapılmakta Olan Planlama Çalışmalarına Bölgesel Yaklaşım ve Bununla İlgili Davranışlar Hakkında Düşünceler**, Ankara: 1963.

Jeffery Cassese, “Regional Information Offices in Brussels and Multi Level Governances in EU” **Regional and Federal Studies**, 6.2., 1996.

**KAYA Projesi Genel Raporu**, TODAİE Yay., Ankara.

Kurthan Fişek, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Türk İdareciler Der.Yay., Ankara 1976.

Mete Tunbul, **Türkiye de Bölge Planlama Çalışmaları İçin Geçerli Olabilecek Bir Bölge Ayırımı Önerisi**, DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, Nisan 1991.

Metin Kubilay, “Türkiye’de Mülki İdare Sistemi” , **Türk İdare Dergisi**, Y.70, S. 420, Eylül 1998.

Michael Keating, **State and Regional, Nationalism. Territorial Politics and the Eropean State**, Harvester-Wheatsheaf, 1988. (Dipnotlarda, “State ...” olarak gösterilmiştir).

Micheal Keating, **The New Regionalism in Western Europe**, Edward Elgar Publishing, Celtenham, 1998. (Dipnotlarda, “The New ...” olarak gösterilmiştir).

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yay.,**Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri**, Ankara, 1993.

Muhammet Kösecik-S.Yaman Koçak, “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar”, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, cilt-II, DPT, PAÜ., 2004.

Mustafa Altıntaş, **Türkiye’de Planlı Kalkınma ve Uygulama Sonuçları**, A.İ.T.İ. Akademisi, Muğla İşletmecilik Yüksek Okulu Yay. No: 2, Ankara 1978.

Mustafa Bayburtlu, “**AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar**” Ekonomik Forum, TOBB, Yıll.9,S.2, Ankara, 2002.

Mustafa Erkal, **Bölge Açısından Az Gelişmişlik**, Boğaziçi Yay., İstanbul, 1982.

Mustafa Erkal, **Bölgelerarası Dengesizlik ve Doğu Kalkınması**, Şamil Yay. İstanbul, 1978(Dipnotlarda, “Bölgelerarası ...” olarak gösterilmiştir).

Mustafa Görün, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi**, Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004.

Mustafa Ildırar, **Bölgesel Kalkınma ve Gelişme stratejileri**, Nobel Yay, Ankara, 2004.

Mustafa Şahin, “Ulusal Azınlıkları Koruma Çerçeve Sözleşmesi”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004.

Mustafa Tosun, **Türkiye’de Valilik Sistemi**, TODAİE Yay. , No: 118, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

Muzaffer Sencer, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.17, S. 3, Eylül 1984.

Muzaffer Sencer, “Son Düzenlemelere Göre Türkiye’de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.18, S.1, Mart 1985.

Nesrin Algan-Ayşegül Mengi, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.

Neşe Kumral, **Bölgesel Gelişme Politikası Aracı Olarak Ekonomik Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşviki**, DEÜ.SBE., İktisat Anabilim Dalı Doktora Tezi, İzmir, 1993.

Nicholas Emiliou, “Subsidiarty: An Effective Barrier Against The Enterprises of Ambition” **European Law Review**, Vol. 17, No: 5.1992.

Oğuz Erol, “Türkiye’nin Doğal Yöre ve Çevreleri”, **Ege Coğrafya (Dergisi)**, 7, Ege Üni. Edebiyat Fak. Yay., İzmir, 1993.

Ömer Bozkurt-Turgay Ergun-Seriye Sezen, (ed)., **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yay. No:283, Ankara 1998

Ömer Faruk Erdem, “Yerel Kalkınma ve Yerel Yönetimlerin Katma Değer Yaratma İmkânları”, **Erciyes Ün. İ.İ.B.F. Dergisi**, S.15, 1999.

R.Cengiz Derdiman, “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.28, S.4, Aralık 1995.

Ragıp Şahin, **Avrupa Birliği Bütçesi-Fonlar ve Türkiye’nin Tam Üyeliği**, DPT Yay., Ankara, 1998.

Ramazan Şengül-Uğur Yıldırım- Yakup Bulut, “Türkiye İçin Yeni Bir Model Önerisi:Bölge Yönetimi”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 1-2 Kasım 200.

Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Açısından Bölge Kalkınması ve GAP Modeli**, Yayınlanmamış Doktora tezi, İ.Ü. SBF, İstanbul, 1995.

Rıfat Dağ, “Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinin Gelişmesi Örneğinde Bölgesel Kalkınma Makro Politikaları”, **TESEV Konferansı Tebliği**, 2000, İstanbul.

Rumford, Chris(Author). **European Cohesion?**.New York, NY USA: Palgrave Publishers, 2000. <http://site.ebrary.com/lib/deulibrary/Doc?id=2004511&ppg=29>.

Ruşen Keleş, “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.1, S.2, Mart 1992.

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

Ruşen Keleş, “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, **Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını**, Sayı 15 (1997/1).

Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, (Dipnotlarda “Avrupa'nın Bütünleşmesi ...” olarak gösterilmiştir). TBD, ve Konrad Adenaur Vakfı., Yay., Ankara 1999.

Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, (Dipnotlarda “Kentleşme Politikası...” olarak gösterilmiştir)5. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, Ocak 2000.

Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem yayınevi, genişletilmiş 2.basım, İstanbul, Ekim 1994.

Ruşen Keleş-Yusuf Erbay, “Avrupa Konseyi'nin Bölgeselleşme olgusuna Bakışı”, **ÇYY**,C.8,S.4, Ekim,1999.

Muhammet Kösecik-S.Yaman Koçak, “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar”, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, cilt-II, DPT, PAÜ., 2004.

Saffet Atik, “Çukurova Bölgesi Planlama Deneyimleri”, **Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını**, Sayı 13 (Temmuz-Aralık 1995/3-4).

Selçuk Yalçındağ, “Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.1, S.2, Mart 1992.

Selçuk Yalçındağ, **İlçe Özel Yönetimi- Kırsal Yörelere İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi** , TODAİE Yay., No: 157, Sevinç Matbaası , Ankara 1977.

Seriye Sezen, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama**, TODAİE Yay. , No:293, Ankara, Mayıs 1999.

Seriye Sezen- Ömer Bozkurt-Turgay Ergun, (ed)., **Kamu Yönetimi Sözlüğü**,TODAİE, Yay. No:283,Ankara 1998

Servet Mutlu, “Kamu Yönetiminde Mekânsal Örgütlenmenin Esasları ve Türkiye İçin Bazı Öneriler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.22, S.4, Aralık 1989.

Soner Karagül, “ Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi**, Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004.

Stürm Rohe, “Regions in the New Germany” edt. Michael Keating, Jones Joughlin, **The Political Economy of Regionalism** , Frank Cass, London, 1997.

Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 4. Basım, “S” yayınları, (Ankara) , Eylül 1991.

T.C. İçişleri Bakanlığı, **Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyon Raporları**, Ankara: Nisan 2002.

Tanju Polatkan, “Türkiye’de Planlama ve Ekonomik Kriz” , **Maliye Yazıları**, Aralık-Ocak 19886 / 87.

TC. Başbakanlık: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, DTM Yay., 4. Baskı, Ankara, Ekim 1999.

TC. İçişleri Bakanlığı: **Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, “Genel Gerekçe”** başlığı, Ankara 1998.

Teoman Baykal, **Bölge Kalkınma Projeleri**, (Teksir, DPT).

The Committee of the Regions, [www.cor.eu.int.int/en/presentation/Role.htm](http://www.cor.eu.int.int/en/presentation/Role.htm), Temmuz 2006

Turgay Ergun - Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, No: 241, Ankara, 1992.

Turgay Ergun, “Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmelerin Önemi: ‘Tennessee Valley Authority’ ”, **A.İ.D.** , C.26, S.1, Mart 1993.

Turgay Ergun-Ömer Bozkurt- Seriy Sezen, (ed)., **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yay. No:283, Ankara 1998

UCLG-MEWA(IULA-EMME), **Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve İşlevleri**, IULA-EMME Yay. İstanbul, 2005.

Uğur Yıldırım-Ramazan Şengül-Yakup Bulut, “Türkiye İçin Yeni Bir Model Önerisi:Bölge Yönetimi”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 1-2 Kasım 200.

Ulrich Brasche, **Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu**, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul, 2000.

Urlan Wannop, **The Regional Imperative. Regional Governance in Britain**, Europe and the United States, 1995, London.

Ümit Özcan, “Zonguldak-Bartın-Karabük Gelişme Projesinin Öteki Yüzü”, **İletkent, Kent Planlamacıları İletişim Dergisi**, Sayı 2-3 (Ocak-Mart 1997).

Yakup Bulut-Uğur Yıldırım-Ramazan Şengül, “Türkiye İçin Yeni Bir Model Önerisi: Bölge Yönetimi”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 1-2 Kasım 200.

Yasemin Çelik, “Küreselleşmeye Çarpan İnsan”, **Bahçeşehir Üniv. Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, C.1, Mayıs 2000.

Yasin Sezer, “Merkezi Yönetimin İl ve Bölge Ölçeğinde Örgütlenmesi”, **Afyon Kocatepe Üni. İ.İ.B.F.Dergisi**, C.1, S.1, 1999.

Yeşim Edis Şahin, “**Küreselleşme ve Bölgeselleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yaşanan Değişim**”, 1. Yerel Ekonomiler Kongresi, Bildiriler Kitabı, Konya,2005.

Zafer Üskül, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması”, **Yeni Türkiye, Yönetiminde Yapılanma Özel Sayısı**, Mayıs – Yıl:1, S.4, Haziran 1995,

Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, (Dipnotlarda “Yerel Yönetimler...” olarak gösterilmiştir.)6.Baskı, Nobel Yay.,Ankara 2006

Zerrin Toprak, “ Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi** Edt: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün, Birleşik Yayınları, İzmir 2004.

Zerrin Toprak, **Kentleşme Politikası**, Anadolu Mat. İzmir, 2001 ( Dipnotlarda “Kentleşme Politikası...”olarak gösterilmiştir)

Zeynel Dinler, **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa, 2001.

Ziya Çoker, **Yönetim ve Siyaset – Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları**, Ankara, Aralık 1995.

### **İnternet Erişim Adresleri:**

<http://assembly.coe.int/default.asp>, (erişim, 14.08.2006)

<http://conventions.coe.int> (30.03.2006).

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm> adresinden ETS No: 106 (10.09.2002).

<http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/ANADOLUNUNSESI/154/AND14.htm> (12.08.2006).

[http://www.coe.int/t/cm/home\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp), 12.8.2006

[http://www.coe.int/T/Congress/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp), (erişim15.08.2006)

<http://www.cor.europa.eu/en/presentation/Role.htm>, (erişim, Haziran 2006).

[http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/sdurum.pdf\\_](http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/sdurum.pdf_) (20.07.2006)

[http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/sdurum.pdf\\_](http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/sdurum.pdf_) (20.07.2006).

[http://www.tb-yayin.gov.tr/basili/proje/sosyo\\_kultur\\_II/goc.htm](http://www.tb-yayin.gov.tr/basili/proje/sosyo_kultur_II/goc.htm) (22.09.2006).

[http://www.tesev.org.tr/projeler/yoksulluk\\_bölgesel\\_metin\\_tebliğ\\_4.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/yoksulluk_bölgesel_metin_tebliğ_4.php) (Erişim Tarihi: 14.03.2006,).

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma5.php> (10.09.2006).

Kaynak:<http://europa.eu.int/eurlex/en/com/pdf/2001/en501P0083.pdf>,(10.5.2006)

Kaynak: [http://www.cor.europa.eu/en/presentation/fact\\_sheet.htm](http://www.cor.europa.eu/en/presentation/fact_sheet.htm), Temmuz 2006