

**ÜNİTER DEVLET SİSTEMİNDE BÖLGE YÖNETİMİ:
TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE BİR İNCELEME**
DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN
Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN

HAZIRLAYAN
İhsan EKEN

MALATYA - 2017

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

ÜNİTER DEVLET SİSTEMİNDE BÖLGE YÖNETİMİ:
TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

HAZIRLAYAN

İhsan EKEN

DANIŞMAN

Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN

MALATYA 2017

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

ÜNİTER DEVLET SİSTEMİNDE BÖLGE
YÖNETİMİ: TÜRKİYE'DE
UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE BİR
İNCELEME

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN
DOÇ. DR. S. MUSTAFA ÖNEN

HAZIRLAYAN
İHSAN EKEN

Jürimiz 21/06/2017 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda bu doktora tezi (oybirliği /oyçokluğu) ile başarılı bulunarak Sosyet Bilimj Anabilim, Yöetm ve Temel Yöetimi Bilim dalında doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyelerinin Unvan Ad Soyadı

1. PROF. DR. AHMET HAMDİ AYDIN
2. PROF. DR. SELMA KARATEPE
3. DOÇ. DR. S. MUSTAFA ÖNEN (DANIŞMAN)
4. DOÇ. DR. MEHMET DENİZ
5. YRD. DOÇ. DR. FİRDEVS KOÇ

imzası

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun tarih vesayılı kararıyla bu tezin kabulü onaylanmıştır.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- () Tezim her yerden erişime açılabilir.
- () Tezim sadece İnönü üniversitesi yerleşkesinde erişime açılabilir.
- () Tezimin.....yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezim her yerden erişime açılabilir.

İhsan EKEN

ONUR SÖZÜ

Doktora tezi olarak sunduğum “**Üniter Devlet Sisteminde Bölge Yönetimi: Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir İnceleme**” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlâk ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın, tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

İhsan EKEN

ÖNSÖZ

Üniter devlet sisteminde bölge yönetimi ve Türkiye’de uygulanabilirliğinin incelendiği bu araştırmada; devlet kavramı, üniter devlet sistemi, Avrupa Kıtası’ndan mukayese yapılabilecek bazı üniter devletlerdeki bölge yönetimi modelleri, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği’nin bölge politikaları, Osmanlı İmparatorluğu’nun özellikle Tanzimat’tan sonraki yerinden yönetim yapısı ve Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan günümüze yerinden yönetimler ve bölge yönetimi ile ilgili politikaları, bu alanda yapılan çalışmalar, öneriler ve uygulamalar incelenmiştir. Elde edilen bulgular doğrultusunda bir ara yönetim kademesi olarak bölge yönetiminin Türkiye yönetim sistemine getireceği olumlu ve olumsuz sonuçlar çerçevesinde uygulanabilirliği incelenmiş; bu doğrultuda bu alanda yapılacak diğer çalışmalara katkı sunmak ve yol gösterici olmak hedeflenmiştir.

Çalışmanın tamamlanması sürecinde akademik kişiliği, bilgi ve tecrübesi ile bana yol gösteren ve desteklerini esirgemeyen tez danışman hocam Sayın Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN’e, doktora eğitimim boyunca verdiği destek ve sürekli olarak gösterdiği olumlu yaklaşımdan dolayı hocam Sayın Prof. Dr. Selma KARATEPE’ye, çalışmanın tamamlanması sürecinde değerli zamanını ve desteklerini esirgemeyen ve çalışmaya getirdiği önerilerle katkı sunan hocam Sayın Doç. Dr. Mehmet DENİZ’e, gerek doktora eğitimim gerekse de çalışmamın tamamlanmasında maddi ve manevi destek veren tüm hocalarıma, arkadaşlarıma ve kıymetli aileme teşekkürlerimi sunuyorum.

Son olarak insan ürünü olan her şeyin biraz eksik kalacağı gerçeği ile bu çalışmanın da eksik yönlerinin olabileceğini ancak gerçekleştirdiğim etraflı incelemenin teknik yetenek ve bilgi birikiminin artmasını sağladığı ve gelecekte gerçekleştirmeyi hedeflediğim araştırma ve çalışmalara katkı sunacağını ifade etmek isterim.

İhsan EKEN

....., 2017, Malatya

ÜNİTER DEVLET SİSTEMİNDE BÖLGE YÖNETİMİ: TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

İhsan EKEN

ÖZET VE ANAHTAR KELİMELER

Son yarım yüzyılda üniter devlet sisteminde yerinden yönetimler lehine etkili bir dönüşüm gerçekleştiği ve bu çerçevede katı merkezîyetçi klasik üniter devlet anlayışının yerini daha esnek yapılı üniter devlet sistemine devretmekte olduğu görülmektedir. Bu âdemi merkezîyetçi dönüşüm çerçevesinde Avrupa’da üniter devletlerde bölge yönetimi olgusunun giderek daha fazla uygulama alanı bulduğu, bu konuda gerek AK gerekse de AB’nin sahip olduğu çeşitli araçlarla bu politikaları desteklediği ve yön verdiği anlaşılmaktadır.

Çalışmada bir yandan Avrupa’da başat role sahip olan, nüfus ve coğrafi büyüklük olarak ülkemize yakın bir görünüme sahip üniter devletlerdeki bölge yönetimi modelleri incelenerek mukayese oluşturulmaya çalışılmış; diğer yandan geçmişten günümüze yerinden yönetim sistemi, değişim önerileri, çabalar ve uygulamalar araştırılarak tarihsel süreç içerisindeki gelişim incelenmiştir. Bu çerçevede bölge yönetimlerinin yazında belirtilen sorun ve aksaklıkların giderilmesinde bir çözüm yöntemi olabirliği ve bunun uygulanabilirlik düzeyi değerlendirilmiştir.

Araştırmanın ilk bölümünde genel bilgiler verildikten sonra, ikinci bölümde, devlet kavramı ile ilgili tanımlamalar yapılmıştır. Üçüncü bölümde üniter devlet ve dönüşümü; dördüncü bölümde AB ve AK’nin bölge yaklaşımı ve üniter devletlerde bölge yönetimi uygulamaları irdelenmiştir. Beşinci bölümde Türkiye’de üniter devlet olgusu ile taşra ve yerinden yönetim yapımız tarihsel süreç içerisinde incelenmiştir. Altıncı bölümde Türkiye’de bölge uygulamaları, önerilen modeller, karşılaşılabilecek olumlu ve olumsuz sonuçlar çerçevesinde bölge yönetimlerinin uygulanabilirliği tartışılmıştır. Son olarak araştırmanın genel değerlendirmesi yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Üniter Devlet, Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimi, Bölgesel Devlet, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Türk İdare Sistemi.

REGIONAL ADMINISTRATION IN UNITARY STATE SYSTEM: A RESEARCH ON ITS APPLICABILITY IN TURKEY

İhsan EKEN

SUMMARY AND KEY WORDS

It has been seen that in the last half-century, an effective transformation has taken place in favor of local-governments in the system of the unitary state and in this framework; It transfers the position of rigidly centralized classical unitary state to a more flexibly structured state system. It has been understood that in the framework of this decentralized conversion, there are increasingly more application areas of regional management in Europe and, in this context; both Council of Europe and the EU with its various means, supported and headed these policies.

In this study, regional management models in the unitary states, which have a major role in Europe and similar appearance to our country in terms of population and geographical size, have been compared by detailed analysis, on the other hand; from past to present, decentralization system, conversion proposals, efforts and applications have been researched and their developments in historical process have been analyzed.

There is general information in the first part of the research and in the second part, there are definitions related to the concept of government. In the third part, unitary state and its conversion and in the fourth part the EU's and the Council of Europe's approaches towards regions and regional management have been emphasized. In the fifth part, the concept of the state and decentralization throughout historical process has been analyzed. In the sixth part, feasibility of regional governments in terms of regional applications in Turkey proposed models, negative consequences which can be encountered have been discussed. In the final chapter general evaluation of the research has been made.

Key Words: Unitary State, Region, Regionalization, Regional Administration, Regional State, European Union, Council of Europe, Turkish Administration System.

**ÜNİTER DEVLET SİSTEMİNDE BÖLGE YÖNETİMİ:
TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE BİR İNCELEME**

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
Onay Sayfası.....	I
Bildirim.....	II
Onur Sözü.....	III
Önsöz.....	IV
Özet ve Anahtar Sözcükler.....	V
Abstract and Key Words.....	VI
İçindekiler.....	VII
Tablolar Listesi.....	XIV
Kısaltmalar Listesi.....	XV
1. ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR.....	1
1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi.....	1
1.2. Araştırmanın Amacı.....	3
1.3. Araştırmanın Problematiği ve Soruları.....	4
1.4. Araştırmanın Yöntemi ve Bilgi Derleme-İşleme Araçları.....	4
1.5. Araştırmanın Anahtar Kavramları.....	5
1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası.....	7
2. DEVLET KAVRAMI.....	9
2.1. Devlet.....	9
2.1.1. Devletin Unsurları (Devletin Varlık Koşulları).....	12
2.1.1.1. Ülke.....	13
2.1.1.2. Halk/Millet/Ulus (İnsan Topluluğu).....	13
2.1.1.3. Egemenlik.....	16
2.1.2. Devlet Sistemleri.....	17
2.1.2.1. Birleşik/Karma Yapılı/Çok Merkezli Devlet.....	18
2.1.2.2. Tek Yapılı/Basit/Üniter/Tek Merkezli Devlet.....	20

3.4.2.3.2. Siyasi Bölgesel Devlet.....	75
3.4.2.3.3. Karma Yapılı Bölgesel Devlet.....	77

4. AVRUPA KONSEYİ VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGE POLİTİKALARI VE AVRUPA'DA ÜNİTER DEVLETLERDE BÖLGE UYGULAMA ÖRNEKLERİ.....	78
4.1. Avrupa Konseyi (AK) ve Bölge.....	78
4.1.1. Bakanlar Komitesi.....	79
4.1.2. Parlamenterler Meclisi.....	79
4.1.3. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AKYBYK).....	80
4.1.3.1. Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı.....	82
4.1.3.1.1. Bölgesel Özerkliğin Tanımı.....	84
4.1.3.1.2. Bölgesel Özerkliğin Dayanağı.....	85
4.1.3.1.3. Özerk Bölgelerin Yetki ve Sorumluluk Türleri.....	85
4.1.3.1.4. Özerk Bölgelerin Yetki ve Sorumluluk Alanları.....	85
4.1.3.1.5. Bölgesel Yönetim ve Örgütlenme.....	87
4.1.3.1.6. Bölge Maliyesi.....	87
4.1.3.1.7. Özerk Bölgesel Yönetimin Korunması.....	88
4.1.3.1.8. Özerk Bölgesel Yönetimin Denetlenmesi.....	88
4.1.3.2. Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Çerçeve Belgesi.....	89
4.2. Avrupa Birliği (AB) ve Bölge.....	89
4.2.1. AB'nin Bölge Politikasının Amaçları.....	90
4.2.2. AB'nin Bölge Politikası Enstrümanları.....	92
4.2.2.1. Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi (ABBK/CoR).....	93
4.2.2.2. Yerindenlik.....	95
4.2.2.3. Avrupa Birliği Fonları.....	96
4.2.2.4. Bölgesel Ağlar ve Birlikler.....	98
4.2.3. Avrupa Birliği Bütünleşmesinde Temel Yaklaşımlar.....	98
4.2.3.1. Ulusal Devletler Avrupa'sı.....	100
4.2.3.2. Bölgeler Avrupa'sı.....	100
4.2.3.3. Bölgelerle Avrupa.....	103
4.3. Avrupa'da Bölgesel Devlet Uygulama Örnekleri.....	104
4.3.1. İspanya'da Bölge Yönetimi.....	107
4.3.1.1. İspanya'da Yönetimin Genel Yapısı.....	107

4.3.1.2. Bölgeselleşme Süreci.....	109
4.3.1.3. Bölge Yönetiminin Özellikleri.....	112
4.3.1.3.1. Bölgenin Organları.....	117
4.3.1.3.2. Bölgenin Görev ve Yetkileri.....	118
4.3.1.3.3. Bölgenin Gelirleri.....	121
4.3.1.3.4. Bölgenin Denetimi.....	123
4.3.2. Fransa’da Bölge Yönetimi.....	125
4.3.2.1. Fransa’da Yönetimin Genel Yapısı.....	126
4.3.2.2. Bölgeselleşme Süreci.....	127
4.3.2.3. Bölge Yönetiminin Özellikleri.....	134
4.3.2.3.1. Bölgenin Organları.....	136
4.3.2.3.2. Bölgenin Görev ve Yetkileri.....	138
4.3.2.3.3. Bölgenin Gelirleri.....	143
4.3.2.3.4. Bölgenin Denetimi.....	144
4.3.3. İtalya’da Bölge Yönetimi.....	147
4.3.3.1. İtalya’da Yönetimin Genel Yapısı.....	147
4.3.3.2. Bölgeselleşme Süreci.....	149
4.3.3.3. Bölge Yönetiminin Özellikleri.....	152
4.3.3.3.1. Bölgenin Organları.....	155
4.3.3.3.2. Bölgenin Görev ve Yetkileri.....	157
4.3.3.3.3. Bölgenin Gelirleri.....	160
4.3.3.3.4. Bölgenin Denetimi.....	161
4.3.4. Ülke Uygulamalarının Değerlendirmesi.....	163

5. BÖLGE OLGUSU ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE MERKEZİ

YÖNETİM ve YERİNDEN YÖNETİM İLİŞKİLERİ.....165

5.1. Osmanlı Devleti’nde Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim.....165

5.1.1. Osmanlı Devleti’nde Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü.....166

5.1.1.1. Tanzimat’tan Önce Taşra Örgütü.....166

5.1.1.2. Tanzimat’tan Sonra Taşra Örgütü.....169

5.1.2. Osmanlı Devleti’nde Yerel Yönetimler.....175

5.1.2.1. Tanzimat’tan Önce Yerel Yönetimler.....176

5.1.2.2. Tanzimat’tan Sonra Yerel Yönetimler.....177

5.2. Bir Üniter Devlet Olarak Türkiye Cumhuriyeti’nin Kuruluşu.....180

5.2.1. Anayasalarımızda Üniter Devlet Olgusu.....	182
5.2.1.1. Ülkenin Tekliği ve Bölünmezliği.....	182
5.2.1.2. Ulusun Tekliği ve Bölünmezliği.....	183
5.2.1.3. Egemenliğin Tekliği ve Bölünmezliği.....	183
5.2.1.4. Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Ayrımı ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi.....	184
5.3. Anayasalarımızda Yerinden Yönetim Olgusu.....	185
5.4. Türkiye’de Yerinden Yönetim Uygulamaları.....	190
5.4.1. Yetki Genişliğine Dayalı Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü.....	190
5.4.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Birimleri.....	192
5.4.2.1. İl Özel İdaresi.....	192
5.4.2.2. Belediye.....	194
5.4.2.3. Büyükşehir Belediyesi.....	196
5.4.2.4. Köy.....	197
5.4.3. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları.....	198
5.5. Türkiye’nin Yönetim Yapısına Getirilen Eleştiriler.....	199
5.6. Yönetimi Yeniden Düzenleme Öneri ve Çabaları.....	200
6. TÜRKİYE’DE BÖLGE UYGULAMALARI VE ÖNERİLERİ.....	212
6.1. Cumhuriyetten Günümüze Bölge Uygulamaları.....	212
6.1.1. Yönetimsel ve Güvenlik Amaçlı Bölge Uygulamaları.....	212
6.1.1.1. Genel Müfettişlikler.....	212
6.1.1.2. Olağanüstü Hal (OHAL) Bölge Valiliği.....	214
6.1.1.3. İmroz ve Bozcaada Statüsü.....	214
6.1.1.4. Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü (Mülki Yönetim Birimi) Olarak Bölge Valiliği.....	215
6.1.1.5. Merkezi İdare Teşkilatı Olarak Bölge İdaresi.....	216
6.1.1.6. Büyük İl Oluşturma Uygulamaları.....	217
6.1.2. Kalkınma – Planlama Amaçlı Bölge Uygulamaları.....	217
6.1.2.1. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında (BYKP) Bölge Yaklaşımı.....	217
6.1.2.2. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Diğer Proje Bölgeleri...	223
6.1.2.3. İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS).....	224
6.1.2.4. (Bölgesel) Kalkınma Ajansları.....	226
6.1.2.5. Cazibe Merkezi Uygulamaları.....	230

6.1.2.6. Serbest Bölge Uygulamaları.....	232
6.2. Günümüze Kadar Önerilen Bölge Yönetimi Modelleri.....	232
6.2.1. Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı Olarak Bölge Modelleri.....	233
6.2.1.1. Bölge Valiliği Modeli.....	233
6.2.1.2. Koordinatör Valilik Modeli.....	234
6.2.1.3. Büyük İl Oluşturma Modeli.....	235
6.2.1.4. Kurul Tipi Koordinasyon Modeli.....	236
6.2.1.5. Plan Bölge Başkanlıkları Modeli.....	236
6.2.1.6. Kalkınma Ajansı ve İBBS Temelli Bölge Yönetimi Modeli.....	238
6.2.2. Yerel Yönetim Birimi Olarak Bölge Modelleri.....	238
6.2.2.1. Bölge Yerel Yönetim Birimi Modeli.....	238
6.2.2.2. Yerel Yönetim Birlikleri Modeli.....	239
6.2.2.3. Anakent Bölge Yönetimi Modeli.....	240
6.2.3. Karma Yönetim Birimi Olarak Bölge Modelleri.....	244
6.2.3.1. Karma Yönetim Modeli.....	244
6.2.3.2. Bölge Özel İdareleri Modeli.....	245
6.3. Yeni Anayasa Tartışmalarında Bölge İdaresi Önerileri.....	245
7. TÜRKİYE İÇİN BÖLGE YÖNETİMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİNİN	
DEĞERLENDİRİLMESİ.....	250
7.1. Bölge Yönetimi ile Oluşabilecek Olumlu Sonuçlar.....	251
7.1.1. Ekonomik Sonuçlar.....	252
7.1.1.1. Bölgesel Ekonomik Dengesizliklerin Giderilmesi.....	252
7.1.1.2. Maliyetlerin Azaltılması ve Kaynak İsrafının Önlenmesi.....	256
7.1.2. Sosyal Sonuçlar.....	257
7.1.2.1. Göç ve Yarattığı Olumsuzlukların Önlenmesi.....	257
7.1.2.2. Doğal Kaynakların ve Çevrenin Korunmasında Etkinlik.....	260
7.1.3. Yönetimsel Sonuçlar.....	260
7.1.3.1. İl Sisteminde Yaşanan Sorunların Giderilmesi.....	260
7.1.3.2. Yönetimde Optimum Ölçek Sorununun Giderilmesi.....	262
7.1.3.3. Yönetimde Etkilik ve Verimliliğin Sağlanması.....	266
7.1.3.4. Yerindenlik İlkesinin İşlevselleştirilmesi.....	268
7.1.3.5. Yönetimsel Sınırlarda Karmaşıklığın Giderilmesi.....	271
7.1.3.6. Rasyonel Görev Paylaşımının Sağlanması.....	273

7.1.3.7. Rasyonel Kaynak Paylaşımının Sağlanması.....	277
7.1.4. Siyasi Sonuçlar.....	280
7.1.4.1. Demokratik Taleplerin Karşlanması.....	281
7.1.4.2. Yerel – Kültürel Taleplerin Karşlanması.....	283
7.1.4.3. AB Bütünleşme Süreci’nde İlerleme Sağlanması.....	288
7.1.4.4. Ulusal Birlik ve Bütünlüğün Sağlanması.....	294
7.2. Bölge Yönetimi Oluşturulmasında Karşılaşılabilecek Güçlükler, Olumsuz Sonuçlar ve Endişeler.....	295
7.2.1. Uygun Modelin Tespiti.....	295
7.2.2. Bölge Sınırlarının Tespiti.....	297
7.2.3. Merkezi Yönetimin (Bürokrasi) İsteksizliği.....	298
7.2.4. Bölgeselleşmeyi Sağlayacak Sosyo Kültürel, Siyasal ve Teknik Altyapının Yetersizliği.....	299
7.2.5. Anayasal Değişiklik Gerekliliği.....	299
7.2.6. Demokratik Gelişim ve Siyasal Katılımın Zayıflayacağı Çekincesi.....	300
7.2.7. Ayrılcı Hareketlerin Güçlenmesi Endişesi.....	301
7.2.8. Etkili Görev ve Kaynak Bölüşümünün Sağlanamayacağı Endişesi.....	303
7.2.9. Bölgelerarası Dengesizliklerin Artacağı Endişesi.....	304
7.2.10. Yönetimde Mali ve İdari Etkinliğin Gerçekleşemeyeceği ve Merkeziyetçiliğin Artacağı Endişesi.....	304
8. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	305
KAYNAKÇA.....	316

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo-1: 2015-2016 yılı İBBS Düzey 2 Bölgeleri Göç Verileri.....	257
---	-----

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AK	: Avrupa Konseyi
AKYBYK	: Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi
ABBK/CoR	: Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi/Comitte of Regions
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BM	: Birleşmiş Milletler
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CDLR	: Yerel ve Bölgesel Demokrasi Yönlendirme Komitesi
CEMR	: Avrupalı Belediyeler ve Bölgeler Konseyi/Council of European Municipalities and Regions
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
DB	: Dünya Bankası
DOKAP	: Doğu Karadeniz Projesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu/International Monetary Fund
IPA	: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı/Instrument for Pre-Accession Assistance
İBBS/NUTS	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması/Nomenclature of Units Territorial Statistics
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KB	: Kalkınma Bakanlığı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname

KOP	: Konya Ovası Projesi
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü/Organisation for Economic Co-operation and Development
OHAL	: Olağanüstü Hal
RG	: Resmi Gazete
SDE	: Stratejik Düşünce Enstitüsü
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği

1. ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Bu bölümde; çalışmanın konusu ve önemi, amacı, problematiği ve soruları, yöntemi, bilgi derleme ve işleme araçları, kavram tanımları ve sunuş sırasına yer verilerek araştırma genel hatlarıyla tanıtılmıştır.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

Üniter Devlet yapısı altında son elli yılda Avrupa’da farklı gerekçeler ve süreçlerle hızlı bir dönüşüm gerçekleştirilmiş ve birçok üniter devlet yönetim yapısında bir ara yönetim kademesi olarak bölge yönetimleri oluşturma yönünde bir eğilim içerisine girilmiştir. Bu girişim ve uygulamaların bir sonucu olarak günümüzde “Bölgesel Devlet” olarak tabir edilen ve devlet sistemleri içerisinde tekçi/üniter devlet sistemi içerisinde açıklanan yeni bir yapılanma ortaya çıkmıştır. Klasik üniter devlet sisteminden bir sapmayı ya da klasik üniter devlet sisteminin esnetilmesi olarak ifade edilen bu yönetsel değişim hareketi, birçok Avrupa ülkesinde görülmekte; üniter devlet sisteminin kalbi olarak adlandırılabilen Fransa’da bile gözle görülür bir şekilde cereyan etmektedir.

Üzerinde birçok tartışmaların yaşandığı ve halen tam olarak bir uzlaşıya varılamamış olan bölge kavramına, yakın zamana kadar aşırı merkeziyetçi devlet yapısına sahip üniter devletlerde, gerek merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak, gerekse de bir yerinden yönetim kuruluşu olarak hep çekince ile yaklaşıldığı bilinmektedir. Her ülkenin kendine özgü koşullarının yanında, bölgeselleşmenin ülkelerin “ulusal” bütünlüğünü zedeleyeceği, etnik ayrılıkçı hareketleri cesaretlendireceği, beklenen idari ve ekonomik etkinliği sağlayamayacağı şeklinde farklı çekinceler dile getirilmiştir. Ancak, günümüzde bölge yönetimi, belirtilen çekinceleri de içinde barındırmakla birlikte başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, siyasi örgütlenmesini üniter yapı biçiminde şekillendiren birçok ülke tarafından başvuru bir idare tarzı haline gelmiştir. Avrupa ülkelerindeki bölgeselleşme hareketlerini tetikleyen öğeler olarak, AB’nin politikalarının tüm Avrupa halklarına yerelden başlayarak benimsetilmesi gerekliliğine olan inanç, ülkelerin yönetsel-ekonomik plan ve programlarını uygun ölçekte bir idari kademe olarak gördükleri bölge düzeyinde uygulama gerekliliği hissetmeleri, küreselleşme ile paralel ortaya çıkan yerelleşme-bölgeselleşme hareketleri, etnik veya kültürel ayrılıkçı hareketlerin dindirilmesi ihtiyacı, sınır-ötesi işbirliği, idari-bürokratik

yapının esnetilmesi ihtiyacı, tarihi-coğrafi gerekçeler gibi birçok neden sıralanabilir.

Bölge yönetimi uygulamaları Avrupa ülkelerinde, ülkelerin coğrafi, ekonomik, kültürel özellikleri ile tarihi geçmişine ve ülkenin siyasal yapılanmasına göre değişik şekillerde uygulanmaktadır. Bu uygulamalar tek bir seferde oluşmamış ve tarihsel süreç içerisinde çeşitli aşamalardan geçerek günümüzdeki özgün halini almıştır. Bölgeselleşmenin sebepleri olarak sayılan gerekçelerin birçoğunun Türkiye için de geçerli olduğu söylenebilir. Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze, yönetsel yapı ile ilgili gerek kurumsal olarak gerekse yazında birçok incelemeler yapılmış, aksaklıklar tespit edilmiş ve öneriler geliştirilmiştir. Bölge, bölgeselleşme, bölge yönetimi gibi hususlar da bu çalışmalarda dile getirilen konulardan biri olmuş; ancak bir çok çekince ve endişeden dolayı çoğu zaman mesafeli yaklaşmıştır.

Türkiye'de bu güne kadar ağırlıklı olarak ekonomik amaçlı veya güvenlik amaçlı ele alınan ve uygulanmaya çalışılan bölge yönetimlerinin, bu gün artık bir yerinden yönetim kuruluşu, merkezi yönetimin taşra teşkilatı ya da her ikisinin bir arada uygulanabildiği karma bir yönetim birimi olarak düzenlenmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Oldukça büyük bir toprak parçasına ve nüfusa sahip olan Türkiye'nin; bürokratik hantal yapısının yarattığı olumsuzlukları gidereceği, planlama ve karar verme aşamalarında daha objektif sonuçlar alınacağı, bölgesel politikaların belirlenmesi ve uygulanması neticesinde bölgeler arası dengesizliklerin giderileceği, yönetimin halka biraz daha yaklaştırılacağı ve bu yolla halk denetiminin daha kolay sağlanacağı, hizmet sunumunda çok büyük kütleye sahip devlet ile küçük kütleye sahip belediye veya iller arasında uygun ölçekte bir yapılanmanın sağlanacağı, bir takım kültürel taleplerin karşılanması sayesinde de ülkedeki ulusal ve ülkesel bütünleşmenin daha iyi sağlanacağı şeklinde görüşler öne sürülmektedir.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde düşünüldüğünde bölge ve bölgeselleşme konusu güncelliğini koruyan ve üzerine çalışmalar yapılmaya devam edilen bir konudur. Her bir ülkenin ayrı ayrı bölgeselleşme pratiğine sahip olması, bölge kavramını ülke düzeyinde özelleştirmekte ve konunun Türk yönetim sistemi için de özgün bir şekilde ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Kamu yönetimi sisteminde, etkinlik, verimlilik, eşgüdüm, optimum ölçek, görev ve yetki karmaşası gibi yönetsel sorunların devam ediyor olması, özellikle 2000'li yıllar ile ivme kazanan genel kamu yönetimi ve yerel

yönetimlerde etkili ve verimli bir yönetim sürecini oluşturmayı öngören reform süreçlerinin devam ediyor olması, Büyükşehir Belediye Yasası'nda son dönemde yapılan düzenlemeler ve büyükşehir belediye sayısının artışı, ilçeler ile birlikte dört düzeyde İBBS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics-NUTS)'nin oluşturulması ve yirmi altı Düzey 2 bölgesinde kalkınma ajanslarının kurulması, ülkede 2017 Nisan ayı itibarıyla yapılan halkoylaması neticesinde "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" şeklinde yeni bir yönetim sistemine geçilmesi, yeni ve kapsamlı bir anayasa oluşturulması düşüncesinin güncelliğini koruması, AB'ne üyelik süreci, AB'nin bölge ve bölgeselleşme politikaları, siyasal ve ekonomik küreselleşme sürecinde yaşanan gelişmeler, yerel ve ulusal düzeyde başta yönetime katılma olmak üzere demokratik taleplerin artış göstermesi, yerel kültürel taleplerin bulunması, uzun dönemdir uygulanan kalkınma programlarıyla kısmen iyileşme gösterse de bölgelerarası sosyo-ekonomik dengesizliklerin sürmesi, bölgeler arası göçün durdurulamaması gibi süreçler ve olgular dolaylı veya doğrudan bölge ve bölgeselleşme kavramları ile ilişkilendirilmektedir. Tüm bu gelişmeler "bölgeselleşme" konusunu siyasal, yönetsel, ekonomik ve sosyal olarak ayrıntılı biçimde araştırılmaya değer ve önemli bir konu kılmaktadır. Bu çerçevede yapılacak çalışmaların Türkiye'nin yönetsel yapısındaki sorunların çözümü ve yeniden yapılandırılmasında fikir verebileceği düşünülmektedir.

1.2. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmanın amacı, devlet olgusunu sistemler ve unsurları çerçevesinde incelemek, klasik üniter devlet yapısını, dönüşümünü, bunu tetikleyen ve etkileyen süreçler ile dönüşümün ortaya çıkardığı sonuçlar olan bölge, bölgeselleşme, bölgesel devlet gibi kavramları tanımlamaya çalışmak; Avrupa'dan örnek seçilen üniter devletlerde bölgeselleşme süreçleri ve uygulamalarını irdelemek; Tanzimat'tan günümüze idari yapılanma, bölge ve bölgeselleşme konusundaki düzenleme, uygulama ve önerileri inceleyerek günümüz Türk yönetim sisteminde bölge olgusunun uygulanabilirliğini, olumlu ve olumsuz yönleriyle ortaya koymaya çalışmaktır. Bu doğrultuda çalışma sonunda elde edilen bulguların, konu ile ilgili bundan sonra yapılacak olan çalışmalara katkı sunması hedeflenmektedir.

1.3. Araştırmanın Problematığı ve Soruları

Çalışmanın problematığı (sorunsalı), bir ara yönetim kademesi olarak, Türkiye’de bölge yönetiminin gerekliliğidir. Bu çerçevede çalışma ile ilgili sorular şu şekildedir:

Soru 1: Bir ülkede üniter devlet sisteminin var olması o ülkenin bölgeselleşmesine engel teşkil etmekte midir?

Soru 2: Mevcut idari bölümlememiz (il sistemi) yönetsel, sosyal, ekonomik ve siyasal olarak ülke idaresinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için yeterli midir?

Soru 3: Üniter Devlet sisteminin Avrupa ülkelerinde gerçekleştirdiği dönüşüm Türkiye yönetim yapısı için gerekli midir?

Soru 4: Eğer gereklilik öngörülüyorsa, yönetsel sistem açısından Avrupa’daki üniter devletlerde görülen dönüşümün Türkiye’de gerçekleşmesi mümkün müdür?

Soru 5: Yerel kültürel talepler ve demokratik taleplerin karşılanması yönetsel bölgeselleşme ile paralel yürütülebilir mi?

Soru 6: Bölgesel kalkınma planlarının uygulanmasında ve bölgesel gelişme politikalarında karşılaşılan sorunları aşmada bölge yönetimi bir çözüm oluşturabilir mi?

Soru 7: Bölge yönetimi, yönetsel bir kademe olarak hangi olumsuzlukları giderecektir?

Soru 8: Bölge yönetimi konusunda ortaya çıkabilecek olumsuzluklar var mıdır? Oluşabilecek olumsuzluklar nasıl giderilebilir?

1.4. Araştırmanın Yöntemi ve Bilgi Derleme-İşleme Araçları

Çalışmada nitel ve nicel içerik inceleme yöntemi kullanılmıştır. Olaylar ve olgular tarihsel perspektifle ele alınmıştır. Çalışma kapsamında yazılı, görsel ve elektronik belge taraması yapılmış, kaynaklar üzerinden içerik inceleme yöntemleri ile bilgi toplanmış ve elde edilen veriler niteliksel ve niceliksel içerik analiz yöntemleri ile işlenmiştir.

Metodolojik olarak betimleyici bir çalışma yapılmıştır. Tarihsel süreçlerdeki gelişmelerden kesitler incelenmiş, günümüz koşulları çerçevesinde ileriye dönük öngörülerde bulunulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte çalışma, kesin yargılara ulaşma

iddiası taşımamaktadır.

1.5. Araştırmanın Anahtar Kavramları

Çalışmanın anahtar kelimeleri; üniter devlet, bölge, bölgeselleşme, bölgesel devlet, AB ve AK, Türk İdare Sistemi kavramlarıdır.

Üniter Devlet: Dar anlamı ile tek ülke, tek ulus, tek bir siyasi ve hukuksal örgütlenmenin bulunduğu devlet biçimi olarak tanımlanmakta iken; geniş anlamda ise tek bir siyasi örgütlenmeye sahip olan tek merkezli devlet sistemi şeklinde ifade edilmektedir. Avrupa ülkelerinde, geniş yelpazede bir üniter devlet uygulaması olduğu görülmektedir. Örneğin, diğer tek merkezli üniter devletlerin yanısıra, farklı ulusların varlığına dayalı oluşturulan Birleşik Krallık, tek ulusa dayalı olarak oluşturulduğu ifade edilen Fransa, ulusaltı milliyetlere geniş özerklikler veren İspanya ve İtalya'nın da üniter devlet olarak nitelendirildikleri görülmektedir (Nalbant, 2012: 63).

Bölge: Köken itibarıyla Latince "regio" kelimesinden türeyen ve "çevre", "alan" anlamına gelen bölge, ölçek, nitelik, işlev gibi çok çeşitli kriterlere göre farklı şekilde isimlendirilebilmekte, bu çerçevede farklı sınırlara ve tanımlamalara konu olmaktadır (Demiral, 2006: 131; Kösecik, 2006: 16). Bölge, coğrafi, siyasi, kültürel, ekonomik, yönetsel olarak sahip olduğu içerik bakımından başta siyaset bilimi ve kamu yönetimi olmak üzere birçok sosyal ve pozitif bilim dalları tarafından ilgi gösterilen multidisipliner bir kavramdır (Özer, 2008: 41). Araştırma içerisinde bu farklılıklar göz önünde bulundurularak bölge kavramının farklı tanımlamaları üzerinde detaylı bir şekilde durulmuştur.

Bölgeselleşme: Merkezîyetçi ülke sistemlerinde, bölgesel yönetimlerin idari olarak merkeze karşı güçlendirilmesini ifade eden, "idari âdemi merkezileşme" olarak da adlandırılan süreçtir (Demiral, 2006: 133). Bir başka anlatımla, bir idari kademe olarak bölge yönetiminin oluşturulmasını ve merkezi yönetimden çeşitli yetki ve kaynak devirleri sağlanarak bu yönetimlerin güçlendirilmesini ifade etmektedir.

Bölge Yönetimi: Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı Taslağı'na göre (md. 3/1-2) bölge yönetimi, kapsamı her bir devletin ulusal hukuku tarafından belirlenmek üzere, her devletin sınırları içerisinde, organları seçimle oluşturulan, yönetsel açıdan merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bir yerde bulunan, ya kendi örgütlenmesini kendi başına gerçekleştirme imtiyazı olan ya da normal biçimde merkezi yönetim normlarına

bağlı olarak örgütlenmiş mülki yönetimlerin, kamu görevlerinin önemli bir bölümünü, yerindenlik ilkesine uygun olarak, halkın çıkarları doğrultusunda ve kendi sorumlulukları altında yürütme hak ve yeteneğidir.

Bölgesel Devlet: Ülke topraklarının yönetsel ve bazende siyasal yetkiler tanınmış olan bölgeler düzeyinde kademelendirildiği, bir tür tek yapılı devlet biçimi olarak tanımlanabilir. Günümüzde İtalya, Portekiz, İspanya, Fransa, İngiltere, Hollanda gibi birçok Avrupa ülkesinde çeşitli derecelerde uygulanan bölgesel devlet sistemi, federatif devlet sistemi ile ilgili çeşitli renkler taşısa da esasında ülkenin ve milletin bölünmezliği ilkesini muhafaza etmesi ve yargı birliği ilkesinin hâkim olması açısından üniter devletin esnetilmiş hali olarak tanımlanmaktadır (Nalbant, 1996a: 62).

Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği: AK, 5 Mayıs 1949 yılında Londra’da, on kurucu üye olan, Belçika, Fransa, İrlanda, Danimarka, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç ve Birleşik Krallık tarafından imzalanan ve 3 Haziran 1949’da yürürlüğe giren Avrupa Konseyi Statüsü ile kurulmuştur. Statü’de (md. 1) AK kuruluş amacı, *“ortak mirasları olan ülkü ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek ve ekonomik ve sosyal ilerlemelerini kolaylaştırmak üzere üyeleri arasında daha güçlü bir birliğe ulaşmak”* olarak ifade edilmiştir. Kuruluşundan hemen sonra Türkiye ve Yunanistan 9 Ağustos 1949’da antlaşmayı imzalamışlardır. Bu yönüyle bu iki ülke de antlaşmanın kurucu üyesi sayılabilmektedir. Günümüzde ise Avrupa Konseyi’nin 47 üye ülkesi bulunmaktadır (AK, 2009). AK, bünyesinde oluşturduğu organlar, gerçekleştirdiği birçok anlaşma ile bölgeselleşme süreçlerine doğrudan ve dolaylı olarak ciddi biçimde etki edebilmektedir.

AB’nin temeli, Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda’nın da katılımıyla 1951 yılında imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) ile atılmıştır. Daha sonra bu ülkeler tarafından 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Birliği oluşturulmuştur. 1967 yılında bu üç topluluk Avrupa Toplulukları ismi ile birleştirilerek ortak organlar oluşturulmuştur. 1968 yılında bu ülkeler arasında gümrük birliği gerçekleştirilmiş ve 1973’ten itibaren kurucu üyeler dışında üyelerin katılımı ile genişleme süreci de başlamıştır. 1985 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi ile ciddi düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve genişleme yapılmış; 1992 yılında Maastricht Avrupa Birliği (AB)

Antlaşması, 2007 yılında da Lizbon Antlaşması imzalanmıştır (Avrupa.info.tr, 2017).

Günümüzde AB 29 üye ülkeye ulaşmış olmakla birlikte aday ülkelerin varlığı nedeniyle hala genişleme sürecine devam etmektedir. Son dönemde ise Birleşik Krallık “Brexit” olarak ifade edilen halkoylaması neticesinde AB’den çıkma yönünde karar alarak bu süreç ile ilgili tartışmalar yaratmıştır. Netice itibariyle AB, ortak paraya geçiş, malların ve insanların serbest dolaşımı, AB Anayasası gibi konularda büyük adımlar atmış ve günümüzde çeşitli sıkıntılı süreçler yaşansa da bütünleşme yolunda birçok evreyi tamamlamış muazzam bir ulusüstü organizasyon haline gelmiştir. AB kendi varlığı ve bütünleşme süreci için hayati önemde gördüğü bölge yönetimi, bölgelerarası dengesizlik, sınırötesi işbirliği gibi süreçleri; yasal mevzuatla yaptığı düzenlemeler, bölge politikası, ABBK, fonlar gibi araçlarla etkilemeye ve yönetmeye çalışmaktadır.

Türk İdare Sistemi: Oldukça köklü bir geçmişe sahip olan Türk İdare Sistemi, neredeyse tüm araştırmalarda Cumhuriyet öncesi dönem ile birlikte ele alınmaktadır. Kuşkusuz bu süreklilik algısının sebebi, mevcut idare sisteminin Osmanlı Devleti’nde özellikle Tanzimat Dönemi ile birlikte oluşturulmaya çalışılan sistem ile gösterdiği benzerliktir. Gerek Osmanlı Devleti’nin bu son dönemi gerekse de Cumhuriyet’in ilk dönemleri için bir gereklilik üzerine “merkeziyetçi” bir anlayışla oluşturulan yönetim sistemi, günümüz koşullarına uyarlanma konusunda çeşitli sancılar yaşamakta ve birçok dönem boyunca reform tartışmaları ve süreçlerine konu olmaktadır. Bölge yönetimi olgusu da bu reform tartışmalarında dile getirilen hususlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıda tanımlanan temel anahtar sözcükler ile birlikte; Autonomy (Özerklik), Subsidiarity (Yerindenlik), Decentralization (Yerelleşme), Deconcentration/Delegation (Yetki Genişliği), Devolution (Yetki Devri), ve Globalization (Küreselleşme) sözcükleri yan anahtar sözcükler olarak araştırmada yer almaktadır.

1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası

Çalışma sekiz bölümden meydana gelmektedir. İlk bölümde çalışma hakkında çeşitli açıklamalar yapılmıştır. Bu bölümde, çalışmanın konusu, önemi, amacı, soruları, yöntemi, bilgi toplama ve işleme araçları açıklanmış, anahtar kavramları tanımlanmış ve araştırmanın sunuş sırası belirtilerek araştırma hakkında genel bilgiler verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde, devlet, devleti oluşturan unsurlar ve devlet sistemleri ile

ilgili kavramlar irdelenmeye, tanımlanmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölümde üniter devlet, ortaya çıkışı, örgütlenme biçimi, ilkeleri, dönüşümü ve bunu tetikleyen süreçler olarak özerklik, yerindenlik, küreselleşme-yerelleşme, yönetim gibi kavramlar araştırılmış; dönüşümün ortaya çıkardığı sonuçlar, bölge, bölgeselleşme ve bölgesel devlet kavram ve süreçleri nedensellik ilkesi çerçevesinde incelenmiştir. Dördüncü bölümde AB ve AK'nin bölge olgusu ve uygulamalarına yaklaşımı, bu konudaki politikaları incelenmiş; AB üyesi İspanya, Fransa ve İtalya 'da uygulanan bölgesel devlet sistemi irdelenmeye çalışılmıştır. Beşinci bölümde, Türkiye'nin mevcut yönetsel yapısının şekillendiği Osmanlı İmparatorluğu'nun Tanzimat döneminden bu yana taşra ve yerinden yönetim yapısının nasıl oluştuğu, Türkiye'de üniter devletin oluşumu, özellikleri, yönetsel yapıda yaşanan sorunlar, yapılan araştırma ve öneriler incelenmiştir. Altıncı bölümde Cumhuriyet'ten günümüze bölge uygulamaları, günümüze kadar önerilen bölge modelleri ve bu konudaki güncel tartışmalar irdelenmiştir. Yedinci bölümde Türkiye için bölge yönetiminin uygulanabilirliği, bölgeselleşmenin yaratabileceği olumlu ve olumsuz sonuçlar çerçevesinde değerlendirilmiştir. Sekizinci ve son bölümde yapılan araştırma neticesinde elde edilen sonuçlar ve öneriler çerçevesinde genel değerlendirme yapılmıştır.

2. DEVLET KAVRAMI

Bu bölümde devlet kavramı, devlet tanımları, devletin unsurları ve devlet sistemleri hakkında açıklamalar yapılmıştır.

2.1. Devlet

İnsanların birarada yaşamalarının yarattığı toplumsal ihtiyacın doğal bir sonucu olarak yönetim olgusunun insanlık tarihi ile birlikte var olmaya başladığı söylenmektedir. Sosyal bir varlık olan insanın, diğer toplum üyeleriyle girdiği karşılıklı ekonomik, toplumsal, siyasal ve yönetsel ilişkilerin sonucu olarak oluşan yapının merkezinde ise devlet bulunmaktadır (Eryılmaz, 2010: 1). Örgüt kavramı, toplumların işleyiş biçiminin temel belirleyici araçlarını ifade etmek için kullanılmaktadır (Coşkun, 2010: 21). Devlet ise bu örgütlerin en büyüğü ve diğer tümünü kapsayan siyasal, sosyal, ekonomik, tarihsel ve yönetsel bir organizasyondur.

Devlet kavramının, yüzyıllardır kullanımda olmasına rağmen, gerek felsefi gerekse de bilimsel yaklaşımlar açısından günümüzde dahi tam ve ortak bir tanıma ulaşılabilen bir kavram olduğunu söylemek güçtür. Arapça'da, “elden ele geçme, el değiştirme” anlamına gelen “Devl” kökünden türeyen devlet kelimesi (Teziç, 2007: 110; Gözübüyük, 2004: 12), Türkçe'de, “zenginlik, orun, şan, büyük mutluluk” gibi anlamlarda da kullanılmaktadır (tdk.gov.tr, 2016). Batı dillerindeki kullanımında ise Latince “bir durumu, tutumu, ayakta duruşu, sürekliliği” ifade eden “Status” kökünden gelmekte ve 16. yüzyıldan itibaren, “Stato, State, Stat, Estat, Etat” gibi kelimeler ile kavramsallaştırılmaktadır (Teziç, 2007: 110).

Devlete ve onun gerekliliğine ilişkin olarak felsefi düşüncede oldukça çelişkili ve uç yaklaşımlar bulunmaktadır. Kimi filozoflar, devleti, insanların gönüllü birlikteliklerine engel olan, kötülük kaynağı ve özgürlüklere karşı baskı aracı olarak görmüş ve varlığının gereksiz olduğunu dile getirmişken; kimileri de insan hayatının ve onun nitelikli bir şekilde devamının sağlanması için mutlaka var olması gerektiğini savunmuştur (Arslan, 2007: 185).

Modern devlet fikrinin kurulmasında katkısı olan ilk düşünür olan Machiavelli, bireyin zayıflığı ve korunması için gerekli olan örgüt ihtiyacından hareketle, “negatif insan eksenli organik devlet” kuramını geliştirir. Bu kurama göre, devlet, tıpkı insanlar gibi, amacı ve sorumluluğu olan, bilinçli, yaşayan bir organizmadır, irade sahibidir ve

ihtiyaçları vardır. Bireyler devlet için var olup; bireylerin oluşturduğu toplumu temsil eden devlet, kuvvete dayalı, toplumdan üstün ve ondan bağımsızdır. İlk olarak Tanrı krallığı anlayışından insan krallığı anlayışına dönülmüştür (Deniz, 2000-2001: 116).

Bodin, devletin kökenini aileye dayandırmış; devlet egemenliğini baba otoritesi ile açıklamıştır. Bodin'e göre devletin meşruiyet temeli, doğruluk, adalet ve ortak çıkarlardır. Hobbes, devleti, bir kaos ortamı olarak nitelendirdiği "doğa durumu" ile açıklamıştır. Buna göre, doğa durumunda insanlar güvensizlik ve kötülük ortamının yarattığı olumsuzlukları bertaraf etmek için bir araya gelerek eşitlik temelinde bir barış (toplumsal sözleşme) yaparlar. Devlet, egemen bir g olarak bu sözleşmenin hakemliğini ve koruyuculuğunu yapar. Hobbes, böylece, devletin meşruiyet kaynağını Tanrı'dan alıp topluma dayandırmıştır. Liberal devlet teorisinin kurucusu olarak görülen Locke ise, "doğa durumu" kavramının kaos değil ortak akıl dönemi olduğunu, fakat, bu durumda dahi insanların akıl dışı davranışları nedeniyle doğa durumunun dışına çıkabileceğini, bu nedenle hayat, hürriyet ve mülkiyet gibi doğal hakları korumak ve toplumsal bir barış tesis etmek üzere devlet olgusuna ihtiyaç duyulduğunu açıklamıştır. Rousseau'da devlet kavramını Hobbes ile aynı paralelde açıklamıştır. Ancak Rousseau, doğa durumunun ortadan kaybolmasının temel gerekçesini aşırı mlkiyetilik ve bunun için girişilen mücadelelere dayandırmıştır. Rousseau, egemenliğin kaynağını toplumsal sözleşme çerçevesinde oluşturulan ve temsil yoluyla değil, doğrudan yurttaşlar tarafından kullanılan halk egemenliğine dayandırmıştır. 1789 Fransız ihtilali öncesi ve sonrası "ulus devlet" fikrinin siyasi temellerini oluşturan Emmanuel Sieys ise, millet, milli egmenlik ve egemenliğin millet meclisleri yoluyla halkın temsilcileri tarafından kullanılmasını öngörmüştür (Arslanel ve Eryücel, 2011: 5-16).

Devletin kaynağı ile ilgili bu felsefi yaklaşımlar dışında, daha yakın zamanlarda ortaya çıkan bir takım ideolojik yaklaşım ve tanımlamalar da bulunmaktadır. Marksist terminolojiye göre devlet, egemen sınıfın, kendi menfaatlerini diğer sınıflara kabul ettirmek ve bu menfaatleri güvence altına almak için kullandığı, belirleyici politik iktidar mekanizmasıdır. Gelişmiş sınıfsız toplumda, devlet olgusuna yer verilmemektedir. Ancak, bu amaca ulaşabilme yolunda sömürücü sınıfı etkisiz bırakabilmek için "proletarya/işçi diktatoryası" olarak ifade edilen sosyalist devletin varlığı gerekli görülmektedir (Teziç, 2007: 112; Buhr ve Kosing, 1999: 96-99). Yani sosyalist devlet bir amaç uğrunda kullanılacak bir araçtan ibarettir ve bu misyon sona

erince sosyalist devlet ve diğler devlet türevlerine herhangi bir ihtiyaç duyulmayacağı ifade edilmektedir. Anarşist yaklaşım ise Marksizm'in ötesinde daha radikal bir görüş ortaya koymaktadır. Bu yaklaşıma göre; kötülük kaynağı olarak görülen devletin bir an önce ortadan kaldırılması için ne gerekiyorsa yapılması gerekmektedir (Kapani, 2014: 36). Marksist ve Anarşist görüşün aksine, devleti gerekli bir olgu olarak gören yaklaşımlar da mevcuttur. Bu yaklaşımın savunucularından bazıları, "Hegel" gibi devleti, yeryüzündeki en yüce değer olarak görmüş ve devletin kendi başına bir gaye olduğunu savunmuştur. Diğler bazıları ise devleti gerekli gören ancak devletin bir amaç olamayacağını, daha ziyade "toplum düzeni ve barışın korunmasını sağlayan" bir araç olduğunu savunmuştur (Kapani, 2014: 35).

Günümüzde devlet, bünyesinde birçok organizasyonu barındıran, en geniş, gelişmiş ve en kapsayıcı siyasal örgüt olarak varlığını devam ettirmektedir (Öztekin, 2003: 25). Bir başka anlatımla, devlet, toplumsal ilişkileri belirli kurallar çerçevesinde düzenleyen, ortaya çıkan çatışma ve anlaşmazlıkları çözümleyen, kamusal mal ve hizmetleri tedarik eden en başat meşru egemen güçtür (Eryılmaz, 2010: 2).

Devlet kavramını ve onu oluşturan unsurları tanımlayan birçok bilimsel ve hukuki görüşlerde mevcuttur. Bunların genel olarak birbirine yakın tanımlamalar olduğu görülmektedir. Sosyal Bilimler Sözlüğünde devlet, "*Verili bir toprak parçası üzerinde egemen olan, otoritesi yasaya ve güç kullanma yeteneğine dayanan bir politik aygıt*" olarak tanımlanmaktadır (Arda vd., 2003: 136). Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğünde devlet, "*Toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasal bakımdan örgütlenmiş millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu tüzel varlık*" olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2016). Devlet, ülke olarak tabir edilen belli bir coğrafi alanda yaşayan insan topluluğunun, emretme yetkisiyle donatılmış bir üstün iktidar tarafından yönetildiği siyasal kuruluştur (Kapani, 2014: 37-38). 1933 tarihli "Devletlerin Hakları ve Ödevleri Üzerine Montevideo Sözleşmesi"nin ilk maddesi devletin uluslararası hukukta bir kişi olarak kabul edilebilmesi için; "sürekli bir nüfus, sınırları belli (tanımlanmış) bir alan, hükümet ve diğler devletler ile ilişki kurabilme kapasitesi" niteliklerinin tümüne bir arada sahip olması gerektiğini bildirmektedir (en.wikisource.org, 2014). Anlaşıldığı kadarıyla, Sözleşme de geçen "hükümet ve diğler devletler ile ilişki kurabilme kapasitesi" egemenlik kavramının iç ve dış olarak iki farklı tezahürü olduğundan bu iki kavramı tek bir kavram yani "egemenlik" adı altında ele almak da mümkündür. Benzer

bir tanımlamaya göre devlet, sınırları belli bir kara parçası ve bu kara parçasında yaşayan insan topluluğunun, toplumsal esenlik, düzen, adalet gibi gerekçelerle meşru bir otoritenin sultanı altında bulunduğu toplumsal bir organizasyondur (Daver, 1972: 22). Başka bir tanıma göre ise devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insan topluluğunun siyasal egemenliğine ve hukuksal tüzel kişiliğine dayalı örgüt olarak ifade edilmektedir (Gözübüyük, 2004: 13). Teziç (2007: 113) ise devleti, “ülke, insan topluluğu, siyasal ve hukuki teşkilatlanma” öğelerine sahip organizasyon olarak tanımlamaktadır. Uluslararası hukukta gelenekselleşmiş kurallara ve yerleşmiş kavrama göre devlet; asgari olarak insan topluluğu, ülke ve siyasal egemen iktidar öğelerini ihtiva eden organizasyon (Pazarıcı, 1989: 6) olarak ifade edilmektedir. Bir diğer tanıma göre ise devlet; “belli bir ülke sınırı üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip ve bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluştur.” Burada kastedilen iktidar, egemenliğin kullanım şekli olarak ifade edilmektedir (Çapar ve Yıldırım, 2012: 4).

2.1.1. Devletin Unsurları (Devletin Varlık Koşulları)

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, anayasa hukukçuları ve siyaset bilimcileri devletin asgari varlık koşullarını “ülke, insan topluluğu, siyasal ve hukuki teşkilatlanma, siyasal iktidar, egemenlik” gibi çeşitli unsurlar adı altında ele almaktadır. Kanaatimizce, geleneksel görüş tarafından da benimsenen “ülke, insan topluluğu ve egemenlik” unsurları en kabul gören asgari unsurlardır.

Kimileri, egemenlik kavramını devletin temel niteliği ve onun ayırt edici ölçütü olarak görmemekte; egemenliğin devlet ile değil, siyasal iktidar kavramı ile iç içe olduğunu ve bu kavram çerçevesinde ele alınmasını ifade etmektedir (Kapani, 2014: 58-59). Kuşkusuz Devletin egemenlik yetkisini kullanabilmesi için örgütlü bir siyasal iktidarı ve hukuk düzeni olması gerekmektedir (Öztekin, 2003: 30). Ancak kanaatimizce egemenlik kavramı siyasal iktidar, siyasal teşkilat ve hukuki teşkilat kavramlarına temel teşkil ettiğinden, bir diğer ifade ile siyasal iktidar soyut bir kavram olan egemenliğin kullanım biçimi olduğundan dolayı, diğer iki unsur ile birlikte egemenlik unsurunun temel alınması daha doğru olacaktır. Bununla birlikte bu üç unsurun olmazsa olmaz kriterler olduğu, devlet olmanın zorunlu olmayan başka gereklerinin de mümkün olduğunun bilinmesi gerekir.

2.1.1.1. Ülke

Ülke, devletin egemenlik yetkilerini kullanabileceği sınırları belirlediğinden; devlet için mantıklı ve zorunlu bir unsurdur (Teziç, 2007: 113). Ülke, devlet iktidarının hâkimiyeti altında olan, onun hareket ve kullanım alanını oluşturan sınırlı yeryüzü parçasıdır. Devlet ile ülke kavramları arasındaki ilişkiyi açıklayan üç farklı hukuki görüş bulunmaktadır (Başgil, 1947: 1267-1276):

- Ülke-Saha Kuramı: Ülke ile devlet arasında sadece maddi bir ilişki vardır. Ülke, iktidarın yetkilerini kullandığı bir alandan ibarettir ve bu yetkilerin alansal sınırını teşkil etmektedir.
- Ülke-Mekân Kuramı: Ülke ile devlet arasındaki ilişki sırf maddi bir ilişki değildir. Ülke, devlet tüzel kişiliğine dâhil ve onun varlığının öznel bir parçasıdır. Bu görüşe göre ülke, devlet öznesinin varlığını oluşturan asli bir unsurdur.
- Ülke-Mülk Kuramı: Ülke ile devlet arasındaki ilişkinin esası mülkiyet üzerinedir. Ülke, devlet tüzel kişiliğinin mülküdür ve devletin ülke üzerinde mülkiyet hakkı bulunmaktadır.

Devletin ülke unsuru, kara ve buna bağlı olarak hava ve var ise denizlerinden oluşmaktadır. Diğerleri ona bağlı olduğu için en temel olanı kara ülkesidir. Bununla birlikte ülke unsurunun küçüklük veya büyüklüğü ile kara, hava ve deniz unsurlarının coğrafi bütünlüğünün olmaması hukuki açıdan önem arzetmemektedir (Pazarcı, 1989: 11, 15). Diğer unsurlar bir tarafa bırakıldığında, sınırları belli bir coğrafya parçasına “ülke” diyebilmek için, bu coğrafya parçası üzerinde tek bir siyasal iktidarın egemen olması gerekmektedir. Bu gerçeğin zıddından hareket edildiğinde, birden çok siyasal iktidarın bulunması federasyon tipi örgütlenmede hayat bulan “çokülkelilik” kavramını ortaya çıkarmaktadır (Nalbant, 1996a: 48).

2.1.1.2. Halk/Millet/Ulus (İnsan Topluluğu)

Devlet kavramını oluşturan unsurlardan bir diğeri de “insan topluluğu”dur. Ülke ve egemenlik kavramları ancak insan topluluğunun olması ile anlam kazanmaktadır. Ancak bu insan topluluğunun da bir takım yetkinliklere sahip olması gerekir.

Devlet olabilmek için, insan topluluğunun niceliğinin bir alt ya da üst sınırı

yoktur. Çağımızda birkaç bin kişinin bir araya gelmesi ile vücut bulmuş devletler olmakla birlikte, sayısı milyarı bulan insan topluluğuna sahip devletler de bulunmaktadır (Öztekin, 2003: 29). Bununla birlikte, ülkenin insan unsuru geçici olarak bir araya gelen ve bir süre sonra dağılan insan toplulukları değil, orada kalıcı olarak bulunan bireylerdir. Bu bireylerin tümünün aynı etnisiteden olmak gibi bir zorunluluğu yoktur (Pazarıcı, 1989: 7-8).

Literatürde, insan topluluğu unsurunu açıklamak üzere, reaya, halk, ahali, tebaa, millet (ulus) gibi farklı terimler kullanıldığı görülmektedir. Kuşkusuz bu terimlerin tamamı birbirine yakın olsa da farklı anlamlar barındırmaktadır. Türk Dil Kurumu Sözlüğünde ahali, *“aralarında aynı yerde bulunmaktan başka hiçbir ortak özellik bulunmayan kişilerden oluşan topluluk”* olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2015). Sosyal Bilimler Sözlüğünde halk kavramını, *“üyeleri yoğun bir şekilde bir araya toplanmış olmayan, bir arada bulunmaları tesadüfi olmaktan uzak, sürekli, ortak bir kültürle birbirlerine bağlı, teşkilatsız yaygın, insan topluluğu”* olarak açıklamaktadır (Arda vd., 2003: 244). Reaya kavramı ise, *“bir hükümdarın yönetimi altındaki halk”* anlamına denk gelmektedir (TDK, 2015).

Bu tanımlarda ortaya çıkan insan topluluklarının nitelik sorunlarından dolayı devletin insan unsurunu karşılamakta yetersiz kaldığını savunanlar; insan topluluğunun bir devlet unsuru olarak ele alınabilmesi için bazı niteliklere sahip olması, bireylerin birbirlerine birtakım maddi ve manevi bağlar ile bağlanmış olması ve kendilerinin diğer ülke topluluklarından farklı olduklarını kabul etmeleri gerektiği dile getirilmekte; bu şekilde bir araya gelen insan topluluğunun da “millet” (ulus) olarak adlandırılabilceği ifade edilmektedir (Gözler, 2001: 110-114; Teziç, 2007: 115).

Millet veya ulus kavramını tanımlamakta objektif ve sübjektif ölçüt olmak üzere iki farklı noktadan hareket edildiğini söylemek mümkündür. Alman ekolü veya Doğu ulusçuluğu olarak adlandırılan yaklaşımda görülen objektif ölçüt, bir ulusun tanımlanmasında “millet-ırk” anlayışı çerçevesinde hareket ederek, “kan birliği-dil birliği-din birliği ve kültür birliği” gibi kavramları esas almaktadır (Gözler, 2001: 114-115; Teziç, 2007: 115-116; Keleş ve Erbay, 1999: 5). Bu anlayışa göre ulus, belirli bir yerel kesimde, belirli bir dil bölgesinde ve belirli bir kültürel çevre içindeki insanların, toplumsal, sosyo-ekonomik, sosyo-politik, ideolojik ilişki ve ortaklık geliştirmeleri

neticesinde birleşerek oluşturdukları büyük insan gruplarıdır (Buhr ve Kosing, 1999: 435). Kültürcü yaklaşım olarak da adlandırılan ve köklerini romantizm akımından alan bu yaklaşım, ulus kavramını etnik bir temele oturtmaktadır (Akbulut, 2014: 21).

Fransız ekolü veya Batı ulusçuluğu olarak adlandırılan anlayışta görülen Subjektif ölçüt (psikolojik unsur)'e göre ise, ulusu tanımlayan temel göstergeler, amaç, ideal ve istikbal birliği, acı, sevinç, başarı ve mücadele birliği, nesiller boyu gelen manevi miras gibi toplulukta birarada yaşama isteği oluşturan duygular olarak açıklanmaktadır (Gözler, 2001: 114-115; Teziç, 2007: 115-116; Keleş ve Erbay, 1999: 5). Bu tarz ulusçuluk, etnik ve dinsel paydaları dışlayan; kişinin iradesini ve yurttaşlık kavramını ulusal aidiyetin temeline oturtan anlayıştır (Uslu, 2013: 81, 93,94). Rasyonalizm temeline oturtulan bu yaklaşıma göre, ulus kavramı, devletlerin ve ekonomik hayatın biçimlenmesiyle işlevsel bir gereksinim olarak ortaya çıkmıştır (Akbulut, 2014: 20). Ulus kimliği ile kültür kimliğinin farklı olduğu; modern anlamda ulusal kimlik kavramının, toplumun kültürel kaynaklarının tamamının değil, bir kısmının seçimi ile oluşturulduğu savunulmaktadır (Şimşek ve Ilgaz, 2007: 195).

Millet kavramı etrafında şekillenen bir diğer tartışma ise; millet veya devlet olgusundan hangisinin diğerinin oluşumunu sağladığı ile ilgilidir. Aslında bu tartışma millet kavramına yüklenen anlamlar ile yakından ilgili ve paralel yürüyen bir tartışmadır. Nitekim dünyada milletin devleti oluşturduğu (İtalya ve Almanya), devlet ve milletin birlikte olduğu (Fransa ve İngiltere) ve devletin milleti oluşturduğu (ABD ve Afrika ülkeleri) çeşitli örnekler mevcuttur (Teziç, 2007: 116-117).

Ulus devlet, egemenlik ve sınırları belli toprak parçası ile birlikte devletin üç temel unsurundan biri olan insan topluluğunun, kendilerini tek bir ulusa ait vatandaşlar olarak tanımladıkları devlet tipi olarak açıklanmaktadır. Ancak, ulusçuluk akımı ile paralel bir şekilde gelişim gösteren ulus devlet sınırları ile ulusçu bağlılıklar her zaman bir biriyle tam bir uyuma göstermeyebilir (Arda vd., 2003: 609). Bu noktada iki farklı ulus devlet akımının ortaya çıktığı görülmektedir. İlki, “çeşitlilik birliktir” (e pluribus unis) felsefesi ile yola çıkan ve federasyon tipi devlet örgütlenmesi ile siyasal birliği sağlamaya çalışan görüştür. Diğerisi ise, kaynağını “akılcılık” felsefesinden alan ve akılcılığın tekliği vurguladığını öne sürerek iktidar ile ülke arasında doğrudan ve münhasır bir ilişki kuran üniter devlet yaklaşımıdır (Nalbant, 1996a: 51).

2.1.1.3. Egemenlik

Batı dillerinde “sovereignty” (İngilizce), “souveraineté” (Fransızca), “Souveränität” (Almanca) biçiminde adlandırılan egemenlik kavramı, bu dillere “en üstün güç” anlamına gelen “superanus” kelimesinden evrilmiştir. Egemenlik kavramı, feodalitenin yıkılmaya yüz tuttuğu ve yerine merkezi yönetimlerin oluşmaya başladığı 16. yüzyılda ortaya çıkmıştır. Fransız hukukçu Jean Bodin tarafından geliştirilen kavram, “Devletin Altı Kitabı” adlı eserinde “*bütün vatandaşlar ve tebaa üzerinde kanunla kısıtlanamayan mutlak, sürekli, bölünemez-devredilemez, kısıtlanamaz en üstün iktidar*” olarak tanımlamıştır (Teziç, 2007: 120; Kapani, 2014: 60; Beriş, 2008: 57; Arslanel ve Eryücel, 2011: 6-7).

Devletin varlık koşullarından olan halk ve ülke unsurları somut bir dayanağa sahip iken; egemenlik, soyut, hukuki ve siyasi bir kavramdır (Arslanel ve Eryücel, 2013: 26). Bu nedendir ki, egemenliğin kaynağı, sınırları, nitelikleri, kullanım şekli gibi birçok konu tarihsel süreç içerisinde sürekli biçimde hukuksal, siyasal ve felsefi tartışmalara konu olmuştur.

Egemenliğin kaynağı ile ilgili tartışmalar genel olarak iki eğilim etrafında süregelmiştir. Egemenliğin kaynağını Tanrıya dayandıran ve Teokrazi olarak adlandırılan görüş; insanların kuracağı düzenin de Tanrısal yasalar temelinde şekillenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Buna karşılık Hobbes ve Locke gibi düşünürlerin öncülük ettiği görüş ise toplumsal irade ve toplum sözleşmesi kavramlarını öne çıkararak egemenliğin ve devletin meşruiyetinin kaynağının Tanrı değil halk olduğunu işaret etmiştir. Egemenliği halka dayandıranların bir kısmı tüm toplumun değil, bilgili, uzman, profesyonel, seçkin grupların (aristokrat, elitist, teknokrat) egemenliğin gerçek kaynağı olduğunu öne sürmüşlerdir (Çapar ve Yıldırım, 2012: 25-26; Arslan, 2007: 187).

Aynı tartışma egemenliği kimin kullanacağı ile ilgili de yaşanmaktadır. Egemenliğin tek bir kişinin yetkisine, bir zümrenin yetkisine, toplumun seçtiği temsilcilere ya da toplumun doğrudan kendisine verilmesi gerektiğine inanan görüşler bulunmaktadır. Egemenlik konusundaki son tartışma ise egemenliğin kullanımının sınırları ile ilgilidir. Bu konuda “mutlakiyetçi/absolutisme” bir anlayışa sahip olanlar egemenliğin mutlak ve sınırsız olması gerektiğini dile getirmektedirken;

“Meşruti/Şartlı/Anayasal/Constitutionalism” anlayışı savunanlar, egemenlik yetkisini elinde bulunduran iktidar sahibinin kesin bazı sınırlamalar ile sınırlandırılması gerektiğini ifade etmektedirler (Arslan, 2007: 187-188).

Klasik egemenlik teorisinde yaygın kullanılan bir ayrıma göre egemenliği iç ve dış olarak iki şekilde ele almak mümkündür. Sınırları belli olan ülke hudutları içerisinde devletin tek yetki ve güç sahibi olmasını, bir diğer anlatımla diğer tüm siyasal ve sosyal oluşumlara karşı devlet tüzel kişiliğinin üstünlüğünü ifade eden iç egemenlik kavramı “siyasal iktidar” kavramı ile somutlaştırılmaktadır. Dış egemenlik kavramı ise, devletin uluslar arası düzende, başka bir devlet veya uluslararası örgütün güdümü veya müdahalesi olmadan, yalnızca kendi hukuki taahhütleri ile sınırlandırılabilmesini ve diğer özneler (devletler) ile hukuksal eşitliğini anlatır ve “bağımsızlık” kavramı ile de ifade edilebilmektedir (Arda vd., 2003: 164; Arslanel ve Eryücel, 2013: 26-27, Beriş, 2008: 64; Teziç, 2007: 119-120).

Devlet gücünün mutlak sahip olması gereken bir özelliği olarak görülen egemenlik, önceleri “sınırsız ve en üstün” olarak görülmekte iken; günümüzde ise egemenlik anlayışı açısından devlete sınırsız bir keyfiyet sunulmamaktadır. Devletler, içerde toplumun diğer temsilcileri, devlet sistemi (kuvvetler ayrılığı; yasama, yürütme ve yargı ayrılığının uygulanması veya federalist devlet uygulamaları) ve iç hukuk normları ile sınırlandırılmış iken; dışarıda ise uluslararası dayanışma ve etkileşimin bölgesel ve küresel ölçekte çok yönlü olarak gelişimi sayesinde, üyesi oldukları devletlerarası organizasyonlar, taraf oldukları hukuki anlaşmalar, çok uluslu şirketler ve küresel sivil toplum ile sınırlandırılmıştır. Bir diğer anlatımla, içerde “orantılı üstünlük” kavramı, dışarıda ise “uluslar arası yükümlülüklerle bağlı eşit özne” kavramı daha fazla işler hale gelmektedir (Öztekin, 2003: 16-17; Arda vd., 2003: 164; Özel, 2003b: 197-198; Teziç, 2007: 121; Kapani, 2014: 63-65; Arslanel ve Eryücel, 2013: 28-33).

2.1.2. Devlet Sistemleri

Öğretide devlet sistemleri, bağımsızlık derecesine, sahip olunan selahiyetin kapsamına ve örgütlenme şekline göre gruplandırılmaktadır (Pazarcı, 1989: 82). Tüm devlet sistemlerinin gayesi merkez ve çevre ilişkisinde uyum sağlamak ve sürdürmektir (Nalbant, 1996a; 40-41). Bu çerçevede gerek siyasal gerekse de idari olarak farklı örgütlenme biçimleri benimsedikleri görülmektedir. Devletler klasik bir ayırım ile siyasi

örgütlenme şekilleri açısından tekil/basit/tek yapılı/üniter (unitary state; etat unitaire/einheitsstaat) devletler ve karma /birleşik yapılı (composite state, etat composé, staatenverbindungen) devletler olarak adlandırılmaktadır. Devletlerin idari örgütlenme biçimleri ise daha çok siyasi örgütlenmelerine bağlı olarak şekillenmektedir (Gözübüyük, 2004: 18; Pazarcı, 1989: 83).

Nalbant (1996: 56-57), klasik öğretilerdeki, tek/basit yapılı ve çok/karma yapılı devlet biçimleri ayrımının; “yapı”dan kastın siyasi merkez olması halinde yerinde bir ayrım olduğu, fakat “yapı”dan kastın bir örgütlenme birimi olması durumunda ise yetersiz kaldığı görüşündedir. Çünkü günümüzde tek merkezli devletlerin; devlet, yerel yönetimler, siyasi bölgeler gibi farklı yapıları bünyesinde barındıran çok yapılı bir görünüm arz ettiğini ve bu nedenle “tek yapılı devlet/çok yapılı devlet” sınıflandırması yerine “tek merkezli devlet/çok merkezli devlet” sınıflandırmasının daha doğru görüldüğünü öne sürmektedir.

Bu açıklamalar ışığında kastımızın klasik öğretilerdeki gibi “siyasi merkez” olduğunu belirterek yapıları itibarıyla devletlerin birleşik ve basit yapılı devletler olduğu ifade edilebilir. Bu çerçevede bölgesel devlet uygulaması da tek bir siyasi merkeze dayanan üniter devlet başlığı altında ifade edilmeye çalışılacaktır.

2.1.2.1. Birleşik/Karma Yapılı/Çok Merkezli Devlet

Birleşik yapılı devletler, her bir eyalet veya üye devletin kendi yasama ve yürütme organlarına sahip olduğu, siyasi iktidarın tek bir merkezde toplanmadığı (Öztekin, 2003: 35-36), devletin egemenlik yetkilerinin merkez ile farklı kanatlar/otoritelerce bölüştüğü (Pazarcı, 1989: 83) devlet sistemi olarak tanımlanmaktadır. Bir diğer ifadeyle, çok merkezli devletler, üst bir otoriteden yetki aktarımına muhtaç olmadan, yetkilerinin kaynağını kendinde bulan birden çok merkezin iradelerini birleştirme yoluyla bir araya gelerek oluşturduğu devlet şekli olarak tanımlanabilir (Nalbant, 1996a: 57).

Bir kısmı günümüzde uygulama alanı bulamayan birleşik yapılı devletleri kendi içerisinde beşli bir ayrıma tabi tutmak mümkündür. Bu gruplar aşağıdaki gibi kısaca tanımlanabilir (Öztekin, 2003: 36-39; Teziç, 2007: 128-130; Pazarcı, 1989: 84-85; Öztürk, 1992: 66-68; Balta, 1965: 140; Aygen, 1962: 367-368; Özel, 2003b: 202; Loughlin, 2000: 25; Gözübüyük, 2004: 21; Nalbant, 2012: 20-21):

- **Kişisel Birlik Devleti:** İki ayrı devletin, karşılıklı resmi anlaşmalar ile yasal çerçevesi net biçimde oluşturulmadan, bir hükümdar yönetiminde birleştiği ve genellikle ortak hükümdarın ömrüyle sınırlı olan birlik tipidir. Hollanda ile Lüksemburg 1815-1890; Belçika ile Kongo Cumhuriyeti 1885-1908 yılları arasında kişisel birlik devleti kurmuşlardır.
- **Gerçek Birlik (Maddi Birlik) Devleti:** İki ayrı devletin, karşılıklı resmi anlaşmalar ile iki ayrı başkan veya kralın yönetimi altında birleştiği, içişlerinde serbest fakat dışişlerinde ortak hukuki kurallara tabi olduğu birlik tipidir. İsveç-Norveç 1818-1905; Avusturya-Macaristan 1867-1918 yılları arasında gerçek birlik devleti kurmuşlardır.
- **Konfederal Devlet:** Konfederasyon çatısı altında toplanmış her bir konfedere devletin dışarıya karşı bağımsızlığını sürdürdüğü, dış devletler ile diplomatik ilişki kurabildiği, başta savunma olmak üzere ortak çıkarlar için bir araya gelen, üye devletlerin yetkili temsilcilerinden oluşan; diplomatik müzakere yapmaya yetkili, oy birliği ile karar alan ve her bir devletin veto hakkının olduğu ortak meclisi olan, uluslararası kişiliğe sahip devlet tipidir. Çoğunlukla Federasyon tipi birleşik devlete dönüşmeye meyilli olan Konfederasyon tipi devletler 1848'den önce İsviçre, 1871'den önce Almanya ve 1871-1878 arasında da Kuzey Amerika Birleşik Devletleri Konfederasyonu'nda uygulanmıştır. Bununla birlikte uluslararası hukuk çerçevesinde bir anlaşma ile oluşan ve değiştirilmesi üye devletin oybirliğine dayanan Konfederasyonlar devlet olarak sayılmamaktadır.
- **Nevi Şahsına Münhasır Devlet Toplulukları:** Topluluğa üye devletlerin, fazla bağımlılıklarının olmadığı, merkezde olan ülkenin devlet tecrübesinden faydalanmak için rıza gösterdikleri oluşumdur. Tarihte sadece İngiltere'nin eski sömürgeleri ve Avustralya'nın İngiltere'nin başkanlığında bir araya gelerek oluşturdukları İngiliz Uluslar Topluluğu (British Commonwealth of Nations) buna örnek verilebilir.
- **Federasyon:** Federal terimi, Latince "sözleşme" anlamına gelen "foedus" kökünden türemiştir. İlk olarak, 16. ve 17. yüzyıllarda İngiliz "Püritenler" tarafından ortaya atılan "toplulukların anlaşmasına dayalı anayasa" fikrinden doğduğu düşünülmektedir. Federalizm, merkezsizlik veya çok merkezlilik anlayışına dayanmaktadır. Federalizmde, anayasal güç, hükümeteysel yetkilerle federal devlet ve

federe devletler şeklinde bölümlenmeye tabi tutulmuş ve her ikisi de asli yetkilerle donatılmıştır. Bir diğer ifade ile her bir federe devlet kendi yasama, yürütme ve yargı gücüne sahiptir. Bununla birlikte federe devletlerin ilkesel olarak uluslararası bir varlığı yoktur. Rıza unsuruna dayalı olarak bir araya gelen bu oluşumlarda Federal Anayasalar ile getirilen çeşitli kısıtlamalar dışında, federal devletin, federe devletler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Federalizm uygulamaları bu sistemin uygulandığı her bir ülkede değişik şekillerde uygulanabilmektedir. Bazı federal devletler (ABD ve İsviçre gibi) önceden bağımsız olan yönetimlerin bütünleşme/birleşmesi yoluyla vücut bulmuşken; kimi federal devletler (Rusya ve Belçika gibi) ise tek yapılı devletlerin kendi içinde ayrılmaları şeklinde de oluşabilmektedir. Federalizmin genel olarak geniş topraklara sahip ülkelerde, kültürel çeşitliliğe sahip ülkelerde veya ülkenin bölümleri arasındaki ciddi sosyo-ekonomik farklılıkların olduğu ülkelerde; bu nedenlerden ötürü ortaya çıkan siyasi, ekonomik ve kültürel sorunlara çözüm arayışı neticesinde ortaya çıktığı ifade edilmektedir.

2.1.2.2. Tek Yapılı/Basit/Üniter/Tek Merkezli Devlet

“Ülkesel ve ulusal birlik” kavramı etrafında şekillenen üniter/tekçi/tekil/basit devletin (Nalbant, 1996a: 49) en ayırt edici özelliği, hem iç hukuk hem de devletler hukuku açısından siyasal iktidarın ve kaynağının bölünmeyerek tek elde toplanmış bulunması, tek bir siyasal merkezin varolması ve ülke sınırları içerisinde yargı birliğinin olmasıdır. Bir diğer ifade ile bu tip devletlerde tek ve merkezi bir yasama, yürütme ve yargı organı bulunmaktadır (Öztekin, 2003: 35; Pazarcı, 1989: 83; Teziç, 2007: 123; Köse, 2004: 4; Gözübüyük, 2004: 19).

Dünya devlet sistemleri arasında en yaygın olarak bulunan üniter devlet, merkeziyetçilik ilkesini, her zaman “mutlak merkeziyetçi devlet” biçiminde uygulamak gibi bir zorunluluğa sahip değildir (Köse, 2004: 4). Bir diğer ifadeyle üniter devlet modelinde, tek merkezli olmasına rağmen idari ve siyasi yapılanmada alt birimlere veya alt topluluklara siyasal ve idari yetkiler aktarılabilir. Bölgeselleşmiş devletlerde, bölgelere birtakım siyasal yetkilerin tanınması bu bölgeleri birer siyasal merkez yapmaya yetmemektedir. Çünkü bölgelere tanınan yetki federal sistemdeki gibi kendiliğinden gelen bir yetki değil, devletin kendisi tarafından verilen, devlet kaynağından çıkan bir yetkidir. Avrupa ülkelerine bakıldığında, tek tip bir uygulamanın olmadığı,

merkeziyetçiliğin ve idari ilkelerin farklı esneklikte uygulandığı görülmektedir. Klasik biçimde örgütlenmiş üniter devletler, “*siyasal merkeziyetçilik ve idari yerinden yönetim*” ilkelerine göre örgütlenmiş iken, bölgeselleşmesini gerçekleştirmiş olan devletler “*siyasal merkeziyetçilik, siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim*” ilkelerine göre idari örgütlenmelerini sağlamışlardır (Nalbant, 1996a: 57, 70). Başka bir ifadeyle, klasik tek yapılı devlet merkezden yönetim, yetki genişliği ilkelerine dayalı bir model olmasına karşın; yerinden yönetimlere ağırlık veren ya da bölgeselleşmiş (bölgesel devlet) devletlerin de bu kategoride değerlendirildiği ifade edilmektedir (Gözübüyük, 2004: 19; Teziç, 2007: 123).

3. ÜNİTER DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜ VE BÖLGESELLEŞME SÜRECİ

Bu başlık altında, üniter devletin ortaya çıkışı, temel ilkeleri, yönetsel örgütlenme biçimi konuları ele alındıktan sonra, klasik üniter devlet anlayışının dönüşümü, bu dönüşümü tetikleyen süreçler ve ortaya çıkardığı sonuçlar irdelenmiştir. Dönüşüm çerçevesinde ortaya çıkan en önemli sonuçlardan biri olan bölge, bölgeselleşme ve bölgesel devlet kavramları incelenmiştir.

3.1. Üniter Devletin Ortaya Çıkışı

Üniter devlet, ortaya çıkış felsefesi açısından, “salt akli” temsil eden “yasa”nın üstünlüğü prensibine dayanmaktadır. Buna göre, teklik ve birlik simgesi olan akli temsil eden “yasa” toplumun genel iradesinin ürünü olup bölünmez niteliktedir. Bu felsefi köken ünitarist yaklaşımı, “çokluk birliktir” (e pluribus unis) ilkesi ile yola çıkan federalist yaklaşımdan ayıran en önemli husustur (Nalbant, 2012: 21).

Üniter devlet fikrinin ortaya çıkmasında ki en temel belirleyicinin Fransız İhtilali’ni gerçekleştiren ruh yapısı olduğu, ancak; Avrupa’da birkaç yüzyıla yayılan coğrafi keşifler, reform ve rönesans hareketleri ile Sanayi Devrimi’nin bu siyasi fikriyatın temellerini oluşturduğu, sonrasında ise dünya üzerinde hâkim olan ulus devlet anlayışın üniter devlet olgusunu pekiştirdiği kabul edilmektedir (Yenigün, 2016: 3-4).

3.2. Üniter Devletin Temel İlkeleri

Üniter devlet, dar anlamda, kurucu iktidarın (bu genellikle ulus olarak ifade edilir), egemen siyasal iktidarın, yasama erkinin ve yargı erkinin tekliği ve bölünmezliği (bütünselliği) ilkeleri ile aynı doğrultuda bir bütün oluşturan ve anayasa hukuku tarihine “devletin ülkesi ve ulusuyla tekliği ve bölünmezliği” prensibi şeklinde yerleşen kavramdır. Geniş anlamda ise, tek bir siyasal örgütlenmeye ya da tek bir siyasal merkeze sahip devletleri tanımlamak için kullanılmaktadır (Nalbant, 1996a: 66-68; Nalbant, 2012: 63, 64, 66).

Üniter devletin özünü oluşturan Fransız Yönetim Modeli, 1789 Devrimi ile şekillenmeye başlamıştır. Devrim’den sonra ilk olarak kişi ve topluluk ayrıcalıkları kaldırılmış ve egemenlik bütün halinde tek olan “ulus”a dayandırılarak “ulusal egemenlik” kavramı oluşturulmuştur. Eyalet, prenslik, memleket, topluluk gibi ayrı statülere sahip olan ve “uyumsuz bir mozaik” görüntüsü veren yönetimler kaldırılarak ülkesel bütünlük sağlanmaya çalışılmıştır. Yasama ve yargı güçlerinin tekliği ile birlikte

son olarak tektipçi ve akılcı bir yönetsel mekanizma kurulması hedeflenmiş ve buna yönelik olarak ülke il, ilçe, kanton, komün biçiminde yönetsel kademelere ayrılmıştır. (Nalbant, 2012: 66, 69, 70, 79, 83).

Nalbant (2012: 67), üniter devletin, tekçi ve merkezîyetçi kültür anlayışına sahip olduğu için “ulus” kavramı altında yer alan diğer yerel toplulukların farklılıklarını gözardı ettiğini, bu toplulukları idari ve siyasi olarak tek tip kurallar çerçevesinde örgütlediğini; bu yönüyle ulusaltı topluluklara kısmen veya tamamen farklı örgütlenme hakkı tanıyan diğer tek merkezli devletlerle ayrıştığını söylemektedir.

Üniter devletlerde görülen bu uluslaşma gayretinin kimi zaman tek bir etnisiteye dayalı olarak doğal biçimde ortaya çıkabildiği ve bu ulus çerçevesinde devletleşmeye gidilebildiği gibi, bazı örneklerde ise kurulmuş olan bir devlette dil, din ya da başka bir unsur etrafında farklı etnisiteden insanlar bir araya getirilerek kültürel birlik şeklinde uluslaşmaya çalışıldığı görülmektedir. Her iki biçimde de mümkün olduğunca diğer etnisitelerin reddedildiği, bu mümkün değilse ayrılıkçı ve federalist akımlara kapılmamaları için çaba sarfedildiği görülmektedir (Erman, 2011: 17-19).

Kuşkusuz her iki açıklamada da klasik üniter devlet anlayışından hareket edildiği anlaşılmaktadır. Unutulmamalıdır ki tarif edildiği şekliyle üniter devlet yaklaşık iki buçuk asır öncesinin anlayışını ortaya koymaktadır. Günümüzde ise üniter devletlerin “devletin ülkesi ve ulusuyla tekliği ve bölünmezliği” prensibinden ödün vermeden yönetim sistemlerini esnettikleri ve ulusu oluşturan diğer unsurları da çeşitli yönetsel ve siyasi yetkiler ile yönetime kattıkları görülmektedir. Bu durum ayrı bir devlet sistemi ile değil ancak üniter devlet sisteminin daha esnek uygulanması ile açıklanabilir.

Gerçekte de üniter devletler bazı istisnaları olsa da “genel olarak” çok büyük ve parçalanmış topraklar ile çok etnisiteli bir toplum yapısına sahip değildirler. Fakat Birleşik Krallık, İspanya gibi örneklerde de görüleceği üzere bu durum üniter devlet oluşumu için bir ön koşul da değildir (Yenigün, 2016: 5).

3.3. Üniter Devlet'in Yönetsel Örgütlenme Biçimi

Üniter devletin yönetsel örgütlenme biçimi, tek bir siyasi karar merkezinin olması, genel ülke idaresinin tek bir bütün olarak görülmesi ve merkezi karar organlarının alacağı kararların ülke çapında uygulanması temeline dayanmaktadır.

Bununla birlikte, siyasal tekçilik aynı zamanda idari tekçilik anlamına gelmeyeceğinden, ülke merkezi yönetim tarafından idari bölümlere (bölge, il, kasaba, köy) tabi tutulabilir ve bu yerinden yönetim birimlerine merkezden çeşitli ölçülerde yetki aktarımına gidilebilir. Bu alt idari bölümlere genel yasama yetkisi verilmediğinden, devletin sahip olduğu egemenlik yetkisi paylaşılmadığından ve her halükarda bu durum yine merkez tarafından anayasal ve yasal hükümler çerçevesinde geri alınabildiğinden, üniter devlet yapısının olmadığı ya da bozulduğundan söz edilememektedir (Özel, 2003b: 197; Yenigün, 2016: 5; Güler, 2000: 29).

Üniter devlet kamu yönetimi örgütlenmesinde, ülke düzeyinde sunulan hizmetlerde asgari bir uyum ve bütünlük sağlanması isteğinin yanında, değişik yöresel farklılık ve çeşitliliklerin yönetime eklenerek katılımının sağlanması da hedeflenebilir. İşte bu her iki amacı karşılayabilmek için merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak ikili bir sınıflandırmaya gidilmiştir (Köse, 2004: 4).

Teorik olarak merkezi yönetim-yerinden yönetim münasebetini belirleyen çalışmalar; “Temsilcilik, Ortaklık, Vekâlet ve Denge (Güç-Bağımlılık/Karşılıklı Kozlar)” teorileri etrafında kümelenmiştir. Bu her üç model, yerinden yönetimlere tanınan özerkliğin derecesine göre ve yetkinin asıl kaynağının kimde olduğuna göre farklı şekillerde derecelendirilebilir. Örneğin, temsilcilik ve vekil harçlık modelleri yetkiyi merkezde tutarken, ortaklık ve güç-bağımlılık modelleri merkezi yönetim ve yerinden yönetimlerin yetkilerini ayrıştırmakta ve merkezi yönetimler ile yerinden yönetimleri karşılıklı bir bağımlılık esasına dayandırmaktadır (Bilgiç, 1998: 27, 32, 34).

Bu sınıflandırmada yönetsel ağırlığın hangi tarafta olacağını ve merkezi yönetim ile yerinden yönetimler arasındaki ilişkileri, ülkelerin devlet yönetim gelenekleri, toplumsal ve ekonomik yapıları, ülkenin siyasal kültürü ve demokrasinin yerleşme düzeyi ile tarihsel ve coğrafi etkenler belirlemektedir. Temel tercihler bazen ihtilal, isyan, savaş gibi süreçlerde kısmi olarak ya da tamamen değişebilmektedir. Netice itibarıyla merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkisi “standart ve tekdüze” olmaktan çok farklı modeller şeklinde cereyan eden bir ilişkidir. Öyle ki devlet sayısı kadar yönetim modelinin olduğu ifade edilmektedir (Parlak, 2006b: 339, 341).

Sistemin demokratikliğinin ölçümü için merkezi yönetim ve yerinden yönetimler arasında gelir, görev, yetki ve sorumlulukların nasıl bölüştüğü, merkez dışındaki yerinden yönetim kuruluşların karar vermedeki serbestlik derecesinin ne

olduğu ve yerinden yönetimlerin merkezin karar alma sürecine ne derecede etki edebildiği sorularına verilecek cevaplara göre değişmektedir. AB ülkelerinde, yaşanan politik tarihsel süreç ve güç mücadelelerinin bir sonucu olarak merkeziyetçi ve vesayetçi modellerden ziyade, ortaklık ve denge modellerinin uygulanmasının daha çok olduğu görülmektedir (Parlak, 2014: 14, 23-24).

Kuşkusuz farklı toplumsal ihtiyaçlar sonucunda farklı işlevler görmek üzere oluşturulan bu ayırmda, her iki unsur da devlet yönetiminin birbirini tamamlayan öğeleri olarak görülmelidir. Aralarındaki iş bölümünün temelini “demokrasi, kamu yararı ve özerklik” ilkelerine göre oluşturmaları; yerel ve ortak nitelikli faaliyetlerde yerinden yönetimlerin yetkilendirilmesi, merkezi yönetimin ise “hizmet standardı, kamu hizmet düzeyinin yükseltilmesi, eşitsizliklerin giderilmesi, koordinasyonun sağlanması, yasal uygunluğun sağlanması” gibi hususlarda yetkilendirilmesi (KB, 2014b: 85), gelirlerin görevlere orantılı olarak bölüşülmesi şeklinde yürürlüğe konulacak bir uygulama yönetimler arası dengeyi sağlamaya oldukça katkıda bulunacaktır.

3.3.1. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin “başkent” olarak adlandırılan bir merkezde, belli ve sınırlı sayıda yetkili tarafından, tek elden planlanması, düzenlenmesi ve yürütülmesi olarak tanımlanmaktadır (Günday, 1999: 41).

Bir başka yaklaşıma göre ise, yasama, yürütme ve yargı erklerinin merkezde toplanması, genel kamusal hizmetlerle ilgili politika belirleme, karar verme ve yürütme işlevlerinin, hizmette birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla merkezde yer alan hükümet ve hiyerarşik olarak ona bağlı örgütlerce gerçekleştirilmesidir (Eryılmaz, 2010: 70; Aydın, 2007: 68; Nadaroğlu, 2001: 20).

Burada ilk olarak, merkezde olmayan ancak hiyerarşik olarak bağlı olan taşra örgütlerinin bir yerinden yönetim örgütü olup olmadığı hususu öne çıkmaktadır. Ekseriyetle, merkezi yönetim sınıflamasında yer almasına karşın, çeşitli ulusal ve uluslararası kaynaklarda yerinden yönetim örgütü olarak ifade edildikleri de görülmektedir. Kanaatimce dar anlamda ve geniş anlamda diye bir ayırım yapmak ve her iki tanımlamayı da doğru kabul etmek gerekmektedir. Yani, geniş anlamda, merkeze hiyerarşik olarak bağlı olmasına ve “demokratik yerel yönetim” vasfı taşımasına karşın, taşra örgütlerini yerinden yönetim birimi olarak görmek doğru olacaktır.

Bir diğ er husus ise merkezden yönetimin, siyasal merkezîyetçilik ve yönetsel merkezîyetçilik ilkeleri doğ rultusunda iki farklı şekilde uygulanabilmesidir. Yasama organı ve siyasal iktidarın tekliğı ile yargı birliğıne dayanan sistem, siyasal merkezîyetçilik olarak tanımlanmaktadır. Yönetsel merkezden yönetim ise kamusal otoritenin merkezîleşmesini (Özel, 2003b: 199; Aydın, 2007: 171; Eryılmaz, 2010: 70-71), yani kamusal hizmet sunumu için gerekli politikaların belirlenmesi, planlamanın yapılması, kararların alınması, uygulanması, mali kaynak ve giderlerin düzenlenmesi yetki ve sorumluluğunun başkent olarak adlandırılan tek bir merkeze bırakılmasını ve hiyerarşik olarak bağı olan bölge, il gibi alt kuruluşlara fazla takdir hakkı tanınmamasını ifade etmektedir (Dönmez, 2002: 155; Teziç, 2007: 123-124; Gözübüyük, 2010: 95; Aydın, 2007: 171; Eryılmaz, 2010: 71).

Merkezden yönetimin, devlet yönetiminde uyum ve birliğin sağlanması, hizmetlerin ülkenin tümünde birbirine yakın nitelikte sunulabilmesi, kimi hizmetlerin ucuza maledilebilmesi sayesinde vergi yükünü hafifletmesi, milli savunma ve diplomasi gibi bölünemeyen ve bütüncül bir yaklaşım gerektiren hizmetlerin sağlanabilmesi, kamu görevlilerinin yerel etkenlerden etkilenmemesi ve tarafsız kalması, etkin kamu hizmet sunumu için uzmanlaşmaya olanak vermesi ve güçlü mali olanaklara sahip olması gibi yönlerle faydalı olduğı ileri sürülürken; kırtasiyeciliğı arttırması, yerel ihtiyaçların belirlenmesinde, uygulanmasında ve takibinde isabet sağlanamaması, halkın yönetime katılımının ve kamuoyu denetiminin zayıf kalması, kamu kurum ve görevlilerinin dağılımının istenen düzeyde gerçekleşmemesi, yerelde yer alan görevlilerin yerel hizmetler ile ilgili inisiyatif alamaması, bu nedenle hizmetlerin gecikmesi ve maliyeti arttırması gibi yönlerle de eleştirilmektedir (Gözübüyük, 2010: 95-96; Tortop, 1999: 5; Günday, 1999: 42-44; Aydın, 2007: 173; Eryılmaz, 2010: 71-72).

3.3.2. Yerinden Yönetim

Dar anlamda genel bir tanımlamaya göre, yerinden yönetim, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliğı dışında kamu tüzel kişilerine gördürülebilmesi amacıyla merkezi hükümetin sahip olduğı kamu gücünün bir kısmını daha az yetkili otoritelere devretmesiyle oluşan yönetim anlayışıdır (Nadaroğılu, 2001: 20).

Yerinden yönetim, geniş anlamıyla, merkezi yönetim hiyerarşisi dâhilinde oluşturulabileceğı gibi, devlet örgütlenmesi içinde ancak merkezi yönetim hiyerarşisi

dışında veya devlet örgütlenmesinin dışındaki kurumlar çerçevesinde de oluşturulabilir. Bu yönüyle yerinden yönetim, kamu gücünün ve kamu kaynaklarının yönetim yapısı ve kamusal yönetim çerçevesinde yeniden dağıtımını ifade etmektedir (Gül, 2008: 92).

Yerinden yönetim kavramından söz edebilmek için öncelikle öncesinde bir merkezi yönetimin varlığı gerekmektedir. Bir diğer ifade ile yerinden yönetim, merkez tarafından, merkezin dışındaki otoritelere verilen yönetsel ve bazen siyasal yetkiler çerçevesinde oluşturulmaktadır. Bu nedenle yerinden yönetimlerin varlığı bir yandan yerelleşmeyi ifade ederken, diğer yandan üniter devletin varlığını teyit etmektedir (Canatan, 2006: 307; Nalbant, 2012: 32; Eryılmaz, 2010: 77).

Çeşitli sakıncalarından dolayı merkezden yönetimin tek başına katı bir biçimde uygulanması söz konusu değildir. Günümüzde uygulama ve ağırlığın hangi tarafa verildiği konusunda ülkeler arasında farklılıklar bulunsa da hemen her ülkede yetki genişliği, yetki devri gibi ilke ve yöntemlerle yerinden yönetimler de yönetsel organizasyon içerisinde bulunmakta ve kamu hizmet sunumu sağlamaktadırlar (Toprak, 2006: 14; Tortop, 1999: 6; Tutum, 1994: 36; Günday, 1999: 44).

Özellikle geniş topraklara sahip olan devletler göz önünde bulundurulduğunda, her bir coğrafi alanın farklı özellikleri ve ihtiyaçlarının olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda merkezi yönetim olarak adlandırılan yapı katı merkezîyetçi bir anlayışla tüm yörelerin ayrı ayrı özelliklerine göre bir hizmet sunumu gerçekleştiremeyecek, günümüzün artan sorunlarına karşı yetersiz kalabilecektir. Bu çerçevede, “ölçek ekonomisi, etkin yönetim ve etkin kaynak tüketimi” amacıyla yerel ve özel nitelikli kamusal hizmet ihtiyacını karşılamak, hizmet sunumunu sağlamak ve idaresini gerçekleştirmek üzere yerinden yönetim türleri oluşturulmuştur (Aygen, 1962: 358-359; Köse, 2004: 5; Karaarslan, 2008: 7).

Yönetim kavramının bir alt unsuru olarak ele alınan “yerinden yönetim” düşüncesi, yönetim kavramı ile birlikte; Ortaçağ feodal düzeni, sanayi devrimi, modern ulus devlet anlayışı, yaşanan ekonomik buhranlar ve son olarak küreselleşme başta olmak üzere birçok tarihsel süreçten süzülerek günümüze sürekli bir değişime tabi olarak ulaşmıştır (Sarioğlu, 2007: 22). Bununla birlikte yerinden yönetim kavramsal olarak aslında üzerinde tam uzlaşma sağlanmış bir terim değildir. Bu kavram çerçevesinde ortaya çıkan bazı terimlerin açıklanmasında çeşitli görüşler açısından

farklılıklar olduğu görülmektedir.

Kimileri (Özel, 2003b: 201-203; Eryılmaz, 2010: 77-78; Kalabalık, 2005: 119-120) yerinden yönetimi, kamu hizmetlerinin yürütülmesi açısından çeşitli politik ve yönetsel kararları almak yetkisine haiz ve merkez örgütüne dâhil olmayan bağımsız yönetimler” olarak tanımlamakta ve yerinden yönetimi temel olarak “siyasal yerinden yönetim” ve “idari yerinden yönetim” olarak ikiye ayırmaktadır. Bu görüşe göre, siyasal yerinden yönetim, devletin sahip olduğu siyasi gücün merkez ile yerel idareler arasında bölüşülmesini ifade eder ve örgütsel olarak çok merkezli bir yapı özelliğine sahip federalizm uygulamasında kendini bulur. Yönetsel yerinden yönetim ise, yerel özellik gösteren kamusal hizmetlerle iktisadi, kültürel, ticari ve teknik alanlar ile ilgili bir takım yetkilerin merkezi idarenin hiyerarşisi dışında ki tüzel kişilere tanınması olarak ifade edilmektedir. Bu idareler hizmet ve yer yönünden yönetsel yerinden yönetim olarak da ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.

Ancak bu ayırımda yapıldığı gibi, siyasal yerinden yönetim, federalist örgütlenme biçimini tanımlamak için kullanıldığında, bir yerinden yönetim birimi olan siyasal bölge ile federe devlet arasındaki nitelik farkını ortadan kaldırma tehlikesini içermektedir (Nalbant, 1996a: 54-56). Siyasi yerinden yönetim kavramının federalizm olarak ifade edilmesi çeşitli yanılgılara sebebiyet verebilir. İleride bölgesel devlet konusunda da özellikle üzerinde durulacağı üzere; federal sistemdeki federe devletler, adı üzerinde, birer devlettirler ve yerinden yönetim birimi ya da kademesi olarak görülmeleri yanlış olacaktır. Bununla birlikte Avrupa örneklerinde göreceğimiz üzere günümüzde federal bir yapıya gitmeden ve üniter devlet yapısını bozmadan farklı derecelerde oluşturulan bölge kademelerini siyasal yerinden yönetim birimi olarak ifade etmek daha doğru olacaktır.

Yerinden yönetim tanım ve tasnifleri konusunda başka farklı görüşler de mevcuttur. Örneğin, bir ayrıma göre yerinden yönetim uygulamaları niteliğine göre “yönetsel, mali, siyasal ve piyasacı” olarak dört farklı grupta kategorize edilmektedir (Erençin, 2007: 101-104). Çukurçayır (2009a: 38-40), yerinden yönetimi, “siyasal, yönetsel, hizmet ve yer yönünden” yerinden yönetimler olarak dörde ayırmaktadır. Güler (2003: 19; 2005b: 69) ise, Birleşmiş Milletler (BM) ve Dünya Bankası (DB)’nın çeşitli kaynaklarında yerelleşme eğilimleri olarak ifade edilen yerinden yönetimlerin

dört türe ayrıldığını belirtmekte ve bunları; merkezi yönetimden taşra yönetimine yetki devri (deconsantration/yetki genişliği), merkezi yönetim ve onun taşra örgütünden yerel yönetimlere yetki devri (decentralization/devolution), yetkilerin her kademe için bir alta devredilmesi manasında kullanılan delagation (kamu idaresi içinde yetki devri) ve yetkilerin özel sektör ile topluma devrini öngören özelleştirme olarak sıralamaktadır (2003: 19; 2005b: 69). Buna benzer olarak Mahmutoğlu (2005: 25), yerinden yönetim kuruluşlarını “taşra kuruluşları, yerel yönetimler, yarı özerk kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları (STK) olarak sıralamaktadır.

Tüm bu açıklamaları göz önünde bulundurarak yapılacak bir gruplandırmaya göre yerinden yönetimi aşağıda açıklanan şekilde bölümlendirmek mümkün görünmektedir.

3.3.2.1. Siyasal Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, politik güç ve otoritenin hükümet tarafından ulus altı düzeylere devredilmesi anlamına gelmektedir. Siyasi yerinden yönetim anlayışı, sorgulanabilirlik ve şeffaflık sağlayacak düzenleyici, anayasal ve yasal bir çerçeve gerektirmektedir (Work, 2002: 6).

Başka bir ifadeyle, yerinden yönetim kuruluşlarının “ülke bütünlüğü” bozulmadan, siyasal iktidarın merkezi ve yargısal denetimi altında, tüzel kişilik kazandırılarak çeşitli bir takım siyasal yetkiler ile idari ve mali nitelikli geniş özerkliklere sahip kılınması durumu olarak açıklanmaktadır. Bu sistem günümüzde Avrupa’da özellikle bölge düzeyinde başvurulmaya başlanmıştır (Çukurçayır, 2009a: 38-39; Nalbant, 1996a: 53-54).

3.3.2.2. Yönetimsel Yerinden Yönetim

Yönetimsel yerinden yönetim, karar verme yetkisi ve belirli kamusal hizmetlerin sunumunda sorumluluk ve kaynakların merkezi hükümetten, hükümetin diğer düzeylerine devredilmesi (Work, 2002: 6) olarak tanımlanmaktadır.

Bir başka anlatımla, yönetimsel yerinden yönetim, merkezden yönetimin yerel düzeyin çıkarlarını ve ihtiyaçlarını gereği gibi sağlayamaması neticesinde (Nadaroğlu, 2001: 24); bir takım yetki ve kaynaklarla donatılmış merkezden özerk birimlerin yerel nitelikli ortak hizmetleri yürütmesi olarak anlatılabilir. Geniş biçimde yorumlandığında

yer yönünden (coğrafi), hizmet (fonksiyonel), yetki genişliği ve yetki devri ile oluşan yerinden yönetim birimleri olduğu görülmektedir (Gül, 2008: 96). Bununla birlikte yerel hizmetlerin özelleştirilmesi şeklinde ortaya çıkan piyasacı yerinden yönetim de bir diğer yerinden yönetim biçimi olarak ifade edilebilir.

3.3.2.2.1. Yetki Genişliği (Deconcentration/Tevsii mezuniyet/Ademi Temerküz)

Yetki genişliği, merkezi hükümetin bir düzeyinden diğerine otorite ve sorumluluk devretme demektir. Bu yöntem, hizmet sağlamayı iyileştirmek adına yeni bir yerinden yönetimin oluşmasındaki ilk adım olarak görülebilir (Work, 2002: 6).

Üniter Devletlerde idarede oluşan gereksiz kırtasiyeciliği ve hizmet akışındaki tıkanıklığı önlemek (Teziç, 2007: 123-124), merkez ile taşra arasında uyum ve sağlıklı iletişim sağlamak (Çukurçayır, 2009a: 40) için; kamu hizmetlerinin merkezi örgüt dışındaki idari örgütler tarafından yürütülmesinde uygulanan yöntemlerden biri yetki genişliği ilkesine göre oluşturulan ve özerkliğe sahip olmayan mülki kademelerdir. Merkezden uzak olan bu idarelerde (Türkiye’de iller) yer alan yüksek memurlar (valiler) merkez tarafından devredilen yetki çerçevesindeki konular ile ilgili kararları, merkezi idare adına, hiyerarşik denetime tabi olarak yerinden ve kendiliklerinden alabilmekte ve uygulayabilmektedir (Arslan, 2008: 266; Gözübüyük, 2010: 100-101; Teziç, 2007: 124; Günday, 1999: 44; Çukurçayır, 2009a: 36; Özay, 1996: 155; Aydın, 2007: 173; Eryılmaz, 2010: 76).

Çeşitli gerekçelerle merkeziyetçilikten kopmak istemeyen fakat aynı zamanda da katı merkeziyetçiliğin doğurduğu hizmetlerde gecikme gibi olumsuzlukları bertaraf etmek isteyen üniter devletler, yetki genişliği mekanizmasını güçlendirme yoluyla kendisine hiyerarşik olarak bağlı olan taşra teşkilatlarını daha fazla aktif hale getirerek hatta kimi durumlarda merkeze danışmadan karar alma ve uygulama yetkisi vererek bu sorunu aşmaya çalışmaktadırlar. Merkezden yönetimin yumuşatılmış hali (Derdiman, 1995: 65-66; Kalabalık, 2005: 102; Nadaroğlu, 2001: 22) ya da yerinden yönetimin en zayıf örneği olarak görülen bu uygulama, genel yönetimin taşra yapılanmasının farklı düzeylerde (bölge, il, ilçe gibi) oluşturulmasını ve her düzeyin, karar alma yetkisi, mali ve idari sorumluluk paylaşımına sahip kılınmasını ifade etmektedir (Erençin, 2007: 101-102). Bu yönüyle, yalnızca organik bakımdan bir merkez yokluğu anlamına geldiği ve

yalnızca makam (memuriyet) ve şahıs (memur) bakımından bir yerinden yönetim birimi olarak değerlendirilebileceği söylenmektedir (Kalabalık, 2005: 102).

Yetki genişliği uygulamasında devlet idaresinin tek bir sistem olarak birlik ve bütünlük içerisinde yürütülmesini sağlayan kudret; üst ast ilişkisini ifade eden hiyerarşik düzendir. Buna göre herhangi ek bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmadan üstün asta emir verebilmesi, onu denetleyebilmesi ve yönlendirebilmesine olanak verilerek genel idarede bütünlük sağlanabilmektedir (Aslan, 1994: 1-4).

3.3.2.2.2. Yetki Verme (Delegation)

Delegation, yerel yönetim birimlerine veya yetkilendirilen otoritelerin yerel ofislerine ya da sürekliliği gerekli olmayan şubeleri olan ajanslara/kuruluşlara sorumluluk ve yetkilerin yeniden dağıtımıdır (Work, 2002: 6).

Yetkilendirme olarak da isimlendirilen bu usulde, merkezi yönetim, özel önem taşıyan çeşitli kamusal işlevler için kararlar alma ve uygulama sorumluluğu çerçevesinde yarı özerk örgütlere yetki vermekte ve bu örgütleri çok katı olmayan bir denetim altında tutmaktadır. Kalkınma ajansları buna en güzel örneği oluşturmaktadır (Erençin, 2007: 101-102; Mengi, 2004: 48; Bağlı, 2014: 29).

3.3.2.2.3. Yer Yönünden (Coğrafi) Yerinden Yönetim (Decentralization/Devolution/Tefriki Vezâif)

Yer yönünden yerinden yönetim, topluluk kavramının oluşması ile birlikte ortak ihtiyaçların karşılanması gerekliliğinden doğduğu için, yerinden yönetim sisteminin bilinen en eski uygulama şekli olduğu söylenmektedir (Günday, 1999: 45).

Yer yönünden yerinden yönetim, bölge, il, belediye, köy gibi sınırlı bir coğrafyada bulunan bir yerel topluluğun, genel idari politikanın merkez tarafından belirlenmesi kaydıyla, ortak yerel gereksinimlerini yerinde karşılamak ve ortak yerel faydası için çalışmak üzere merkezi yönetim hiyerarşisi dışında ancak idari vesayeti altında kurulmuş, yasama ve yargı yetkilerine sahip olmayan, seçimle oluşan kendi organlarına, çeşitli hukuki, siyasal ve mali yetkilere, mal varlığına, kendi personeline, kendi başına bazı işlemleri yapabilme yeteneğine ve ayrı tüzel kişiliğe sahip özerk yönetimler olarak tanımlanmaktadır (Çukurçayır, 2009a: 35, 37, 40; Teziç, 2007: 124-125; Köse, 2004: 5; Özel, 2003b: 203; Derdiman, 1995: 65-66; Mengi, 2004: 48;

Nalbant, 1996a: 53-54; Gözübüyük, 2010: 97-98; Toprak, 2006: 11; Eryılmaz, 2010: 82; Gül, 2008: 98; Kalabalık, 2005: 121; Nadaroğlu, 2001: 24-25).

Yer yönünden yerinden yönetimler, merkezi yönetimle karşılıklı fayda ve koordinasyon sağlanması (Erençin, 2007: 102), hizmet sunumunda çeşitliliği ve tercih özgürlüğünü arttırması, merkezi yönetim hiyerarşisi dışında kalması sayesinde aşırı merkeziyetçilik, kırtasiyecilik ve hantlallığı azaltması, halkın yönetime katılmasına olanak vermesi, idarede şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlaması, sivil denetimi sağlaması, kendi organlarına sahip olması gibi açılardan demokrasiyi geliştirmesi, yerele duyulan saygı sonucunda ulusal birliğin sağlanması ve pekişmesi, yerel ihtiyaçlara halkın talepleri doğrultusunda, yerinde ve kendi kaynakları ile hızlı ve doğru cevap verilmesi açısından öne çıkmakta ve bu yönleriyle “Yetki Genişliği”nden farklılaşmakta ve onu daha güçlü kılmaktadır (Dönmez, 2002: 155; Özel, 2003b: 202; Duman, 1998: 85; Bağlı, 2014: 29; Gözübüyük, 2010: 98; Toprak, 2006: 12; Tortop, 1999: 13; Günday, 1999: 48-49; Gül, 2008: 93-94; Kalabalık, 2005: 112-116).

Bununla birlikte, teknik personel konusunda yaşanan sıkıntılar, mali kaynak eksikliği yaşamaları ve merkeze bu konuda muhtaç bırakılmaları, güçlü yerinden yönetimlerin siyasal birliği bozacağı endişesi ile ülkenin birliğine tehdit olarak görülmesi, ülke genelinde hizmet eşitliği sağlanamayacağından tüm kamusal hizmetlerin yerinden yönetimlere verilememesi, siyasal katılım ve demokratik yaşamın her yerde aynı düzeyde gerçekleşmemesi, yerel düzeydeki seçkinler ve çıkar gruplarının egemenlik kurabilme veya egemenliklerini pekiştirme gibi sakıncaları da dile getirilmektedir (Gözübüyük, 2010: 98-99; Günday, 1999: 49-50; Gül, 2008: 94-96; Kalabalık, 2005: 117).

Yer yönünden yerinden yönetimler, merkeziyetçilik esasına dayalı örgütlenen üniter devletlerde sistemin ana unsurlarından biri olarak görülmemekte (Güler, 2000: 23) ancak bu yönetimlerin varlığı üniter devlet yapısına olumsuz bir etkide de bulunmamaktadır. Çünkü bu idareler yasamanın tekliği ilkesinin bir sonucu olarak merkezi yasama organı tarafından oluşturulan yasalarla kurulabilmekte, sorumluluk alanları (yer), yetki konuları (faaliyet alanı) ve yetki biçimleri düzenlenip sınırlanabilmekte ve yine aynı şekilde yasal düzenleme ile kaldırılılabilmektedir. Bir diğer ifade ile yerinden yönetimin dayandığı meşruiyet kaynağı, merkezi yönetim ile

aynıdır ve tektir. Dolayısıyla bu durum devletin tekliği ilkesine bir halel getirmemektedir (Özel, 2003b: 202; Teziç, 2007: 124-125; Tortop, 1999: 12).

3.3.2.2.4. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Teknik niteliklere sahip bazı özellikli kamu hizmetlerinin, etkin, katılımcı ve gerektiği biçimde üretimi ve sunumu için merkezi hiyerarşinin dışında oluşturulmuş, yönetsel özerkliğe sahip ancak organları seçimle göreve gelmeyen, yasalarca belirlenmiş kamu kuruluşları tarafından yürütülmesidir (Çukurçayır, 2009a: 40; Nadaroğlu, 2001: 24; Gül, 2008: 99).

Bu uygulama çok fazla başvurulan bir uygulama olmamasına karşın; sunulan hizmetin stratejik öneminden dolayı yerinden yönetim sisteminde ağırlığı bulunmaktadır (Çukurçayır, 2009a: 40).

3.3.2.2.5. Piyasacı Yerinden Yönetim

Bu anlayış, devlet ya da yerel yönetimlerce gerçekleştirilen yerel kamusal hizmetlerin ya doğrudan özelleştirme yoluyla özel sektöre bırakılması ya da kamu kurumlarının piyasa mekanizmalarını kullanarak kendi denetimi altında bu işlevleri özel sektöre gördürmesi olarak ifade edilmektedir (Erençin, 2007: 104; Gül, 2008: 101).

Bu durum, özel işletmelerin, kooperatiflerin, gönüllü dernek ve vakıflar ile diğer yönetim dışı örgütlerin sisteme katılımına olanak sağlamakta (Erençin, 2007: 104) ve bu çerçevede benzer nitelikli veya aynı hizmet alanlarında kamu yararına rekabetin oluşması beklenmektedir (Gül, 2008: 101). Bu durum özellikle 1980'lerden sonra ivme kazanan kamu yönetimi işletmeciliği anlayışı ile neoliberal politikaların kamu piyasalarına hâkim olması anlayışının yerel düzeye yansımaları olarak ifade edilebilir.

3.4. Klasik Üniter Devlet'in Dönüşümü

Bölgesel temsiliyetin, devletin kapsamı ve sorumluluklarındaki değişimlerle aynı zamana denk gelen üç gerilim sürecinden söz edilmektedir: Bunlardan ilki 19. yüzyılın sonlarında bürokratik devleti, geleneksel toplumlara modernleştirmenin işin içine girmesi ile ortaya çıkmıştır. İkinci bölgesel kriz 2. Dünya Savaşı sonrası sosyal yerleşimlere dayanmakta olup, özellikle 1960'lardan sonra modernizasyon projelerinin bir parçası olarak bölgelerin daha fazla ciddiye alınmasını sağlamıştır. Bu süreçte bölgeler, kimi ülkelerde faşizmin merkezîliğine karşı, kimilerinde ise fonksiyonel

ihtiyaçlardan dolayı; bölgesel planlama, büyüme kutupları, koordinasyon kavramları çerçevesinde anahtar bir eylem seviyesi şeklinde ortaya çıkmıştır. Devletler aynı zamanda bazı bölgelerin bazı kültürel özelliklerine daha çok veya daha az cömertçe imtiyazlarla, bölgeleri kültürel politikalar için bir çerçeve olarak kullanmışlardır. 1980'lerden sonra bölgesel temsiliyetin üçüncü krizi ortaya çıkmıştır, bölgeselciliğin yeni bir dalgası. Bu yeni bölgeselcilik artık sadece devletlerin içinde kalan bir olay olmaktan çıkmış daha çok Avrupa Birliği ve küresel piyasa tarafından sağlanmış bir bağlamdır. Kökü şu üçüne dayanmaktadır: işlevsel değişim; kurumsal yeniden yapılanma ve politik hareketlilik. Bunlardan hiçbiri bu süreci ya da bazı bölgelerde aldığı şekli tek başına anlatmak için yeterli değil ama hepsi beraber bölgeselciliğin anlam ve dinamiklerini şekillendirmektedir. İlk iki kriz-gerilim ulus-devlet kavramında yaşanmış ve yeni bölgesel yerleşimlerle sonuçlanmıştır. Üçüncüsü küresel ekonomik entegrasyonda ve Avrupa'nın birleşmesi ile işaretlenmiş yeni bir kavramda yaşanıyor ve böylelikle ulusal siyasetin sınırlarından kaçınmış oluyor (Keating, 1997: 384, 386).

Bu doğrultuda özellikle son yarım yüzyılda yaşanan siyasal, sosyo-kültürel, ekonomik ve teknolojik gelişmeler neticesinde şekillenen süreçte dünya üzerinde en fazla uygulanan devlet sistemi olan üniter devlet yapısının niteliklerinde ve uygulamalarında kayda değer değişikliklerin olduğu görülmektedir. Alt başlıklarda detaylı biçimde ifade edilmeye çalışılacak olan neden ve süreçlerden dolayı klasik üniter devletlerde görülen katı merkezîyetçi anlayıştan âdemi merkezîyetçi anlayışa dönüşmeye başlandığı ve bunun çeşitli siyasal, yönetsel, toplumsal ve ekonomik sonuçlar doğurduğu görülmektedir.

Yapılan incelemelerde, yüksek gelirli olan, yüksek nüfusa ve büyük yüzölçümüne sahip olan ülkelerin diğerlerine oranla daha fazla âdemi merkezîyetçi politikalara yöneldikleri ifade edilmekteyse de; günümüzde farklı gelişmişlik düzeylerine sahip ülkelerin farklı gerekçelerle, farklı şekil ve derecelerde âdemi merkezîyetçi politikalar izledikleri görülmektedir. Gelişmiş ülkeler, halka hizmetleri daha uygun bir yolla sağlamanın alternatif bir yolu olarak gördükleri için; gelişmekte olan ülkeler, ekonomik yetersizliklerin, makroekonomik istikrarsızlık ve faydasız yönetimin üstesinden gelmek amacıyla; komünizm sonrası geçiş ülkeleri Pazar ekonomisi ve demokrasiye geçiş amacıyla; Latin Amerika ülkeleri demokratikleşmeye yönelik aşırı politik baskının sonucunda; Afrika devletleri ise ulusal birliğe giden bir yol

olarak gördükleri için âdemi merkeziyetçi politikalara yönelmektedirler (Work, 2002: 5)

3.4.1. Dönüşümü Tetikleyen Süreçler

Genel olarak merkezi hükümetten planlama, yönetim ve kaynak yaratma sorumluluğunun alınarak merkezi hükümetten daha düşük düzeye devredilmesine dönük politikalar 1980'lerden bu yana daha fazla yoğunluk kazanmıştır (Work, 2002: 5). Özellikle bu dönemden sonra başta üniter devletler olmak üzere ülkelerin devlet sistemlerinin ve kamu yönetim örgütlenmelerinin bu yönlü dönüşümünü tetikleyen bir takım süreçlerden söz etmek mümkündür.

Küreselleşme, demokratik yönetim, siyasal katılım, özerklik, yerelleşme, yönetişim, uygun hizmet sunumu gibi daha başka sayılabilecek kavram ve süreçler kamu yönetiminde yapısal ve fonksiyonel değişimleri zorlamaktadır (Ökmen, 2006: 46). Aşağıda bu kavram ve süreçler yedi başlık altında incelenmeye çalışılmıştır.

3.4.1.1. Özerklik Kavramındaki Gelişmeler

Özerklik farklı anlamları birbiri ile tam uyum göstermeyen karmaşık bir terimdir. Kimi zaman ulus devletlerin siyasi ve yönetsel yapılarının değişmesi taleplerini içermektedirken, kimi zaman tama bağımsızlık kazanmalarını sağlayacak ulusçu akımlar içermektedir (Loughlin, 2000: 12).

Eski dilde “*muhtariyet*” ya da batı dillerinde “*autonomie*” olarak ifade edilen özerklik kavramı (Tortop, 1999: 18), genel bir tanımlama ile; sınırları önceden belirlenmiş bir idarenin yönetsel, mali ya da siyasal anlamda, kendiliğinden karar alabilme ve uygulayabilme serbestisi olarak tanımlanabilir (Arda vd., 2003: 479).

Bir başka tanıma göre özerklik, idarelerin yetki ve sorumluluğun kendilerinde olması ve ülke yararlarına aykırı olmaması koşulu ile anayasa tarafından güvence altına alınmış, kendi hizmet süreçlerini düzenleme ve yönetme hakkıdır (Tortop, 1996c: 3; Parlak, 2014: 18; Kalabalık, 2005: 130).

İdare Hukuku terimi olarak özerklik, tüzel kişiliğe haiz hukuksal varlıkların (kuruluş) kendiliğinden yürütülebilir nitelikte kesin karar alabilmesi olarak ifade edilebilir (Kalabalık, 2005: 130).

Yönetimin aşırı merkezileşmesine karşı bir denge unsuru olarak görülen özerklik (Kalabalık, 2005: 132), merkezden çevreye doğru dağılma ve yayılmayı ifade eden bir kavram olduğundan, günümüzde sürekli olarak yerel yönetimlerle özdeşleştirilmektedir

(Çukurçayır, 2009a: 43). Bu ifadeden yola çıkılarak “yerel yönetim özerkliği” kavramının tanımına ulaşmak da mümkün olmaktadır. Buna göre “yerel yönetim özerkliği”; yasal sınırlar içerisinde hareket etmek kaydıyla, yerel nitelik arz eden kamusal hizmetlerin, yerel toplumun çıkarları doğrultusunda ve karar organları seçimle gelen yerel yönetimlerin sorumlulukları altında düzenlenebilmesi ve yürütülebilmesi hakkı (Eryılmaz, 1995: 91-92) şeklinde tanımlanmaktadır. Bir başka tanıma göre, bir yerel topluluğun, kendisini ilgilendiren hizmet alanlarında seçilmiş organları yoluyla serbest biçimde yürütülebilir kararlar alabilmesi, uygulayabilmesi ve gerekli mali kaynaklarla donatılmasıdır (Keleş, 2009: 52).

Yetkilerin merkezde ve tek elde toplanması, kararların tek merkezden alınması yürütme gücünün işlevini geciktirmekte ve hizmet aksamalarına yol açmaktadır (Tortop, 1991: 3). Bu doğrultuda özerklik kavramının birkaç temel amacı bulunmaktadır: İlk amaç, özerk idarelerin merkezin doğrudan müdahalesi olmadan, kendi imkânları ile kendi iş ve işlemlerini yapabilmesini sağlamaktır. İkinci amaç ise, halkı doğrudan ve gereği gibi temsil edebilecek nitelikteki kişilerin seçilebilmesine olanak sağlayan bir temsil yönteminin gerçekleşmesini sağlamaktır (Erbay ve Keleş, 2013: 25). Üçüncü olarak, yerel topluluğun emek ve düşünce gücünü, yerel kaynakları, diğer yerel potansiyelleri ve yaratıcılığı harekete geçirerek sosyal ve ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmektir (Ökmen, 2006: 56-57).

Bir diğer ifade ile merkeziyetçiliğin ve merkezi bürokrasinin yaratmış olduğu sakıncaların giderilmesi, toplum tabanlı demokratik yönetimin sağlanması ve insan hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlanmaktadır (Tortop, 1999: 18). Bu sayede yönetimde şeffaflık, etkin karar alma ve denetim sağlama, ülke çapında bütüncül kalkınmayı sağlama, hizmet sunumunda; hızlilik, basitlik, ucuzluk, etkinlik ve kalitelilik ilkeleri çerçevesinde verimliliği sağlama, halkın yönetime katılımını, sosyal adaleti ve tarafsızlığı sağlama hedeflenmektedir (Tortop, 1992a: 40; Tortop, 1996c: 3-6).

Ancak merkezi yönetimin keyfi tutum ve denetiminden korunma amacıyla uygulanan bu kavram keyfi tutum ve davranış sergileme, ülke menfaatlerinin aksi kararlar alma ve uygulama, kişisel otorite kurma ve nüfuz sağlama ya da hukuki düzenin dışına çıkarak kendi bağımsızlığını ilan etme aracı değildir. Bir diğer ifadeyle, özerklik, tamamıyla denetimsizlik ya da kontrolsüzlük anlamına gelmemektedir

(Tortop, 1992a: 40; Kazancı, 1983: 42; Tortop, 1996c: 3-6). Aynı doğrultuda merkezi yönetim tarafından özerk idareler üzerinde uygulanan denetimin her zaman kötü kullanılacağı, bu durumun demokratik yönetim ile çeliştiği önyargısına da sahip olmamak gerekir. Çeşitli konuların ülke düzeyinde ele alınması ve ulusal çıkarların korunması gerekliliği denetimi zorunlu kılmaktadır. Nihayetinde denetimin ise demokratik kurallar ve hukuka uygunluk çerçevesinde yapılması gerekmektedir (Tortop, 1999: 21; Arslan, 2008: 274).

AK ve AB yerel özerklik kavramını geleceğin Avrupa'sının temel taşlarından biri olarak görmekte ve büyük önem atfetmektedir. Avrupa'nın bütünleştirilmesinde önemli bir katkı beklenen bu kavram (Keleş, 2009: 53) başta Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı Taslağı olmak üzere birçok AK ve AB anlaşmalarında; Yerel Yönetimler Özerklik Evrensel Beyannamesi gibi üst düzey uluslararası belgelerde önemle vurgulanmış bir husustur.

20. yüzyılın ikinci yarısından bu yana yapılan AK ve AB düzeyinde gerçekleştirilen düzenlemelerde, yerel özgürlüklere saygı gösterilmesi, yerel yaşamın özgül niteliğinin korunması, merkezi yönetimin hukuki denetimin dışına çıkmaması, yerel yönetimin mali özgürlüğünün sağlanması ve yerel birime ilişkin gerçek bir topluluk bilinci geliştirilmesi ilkelerine uyulması istenmiştir (Tekeli, 1983: 4).

Yerel özerklik ile ilgili vurgulanması gereken bir diğer husus yerel özerkliğin boyutları ile ilgilidir. Öğretide ve uygulamada temel olarak idari, mali ve siyasal olmak üzere üç temel boyutun varlığından söz edilmektedir

Genellikle çok uluslu devletlerde görülen siyasal özerklik, bir devlet sınırları içindeki, belirli bir topluluğa ya da coğrafi bir alana/bölgeye iç işleyişinde serbestlik verilmesini ve merkezi hükümet yetkilerinin kısmen sınırlandırılmasını ifade etmektedir (Arda vd., 2003: 479). Başka bir anlatımla bölge, dil, kültür ya da din biçiminde tanımlanan toplulukların kendilerini ayıran özelliklerin korunması ve desteklenmesi amacıyla kendilerini yönetebilecekleri topluluk hakları olarak tanımlanabilir. Bu haklar özellikle kültürel, ekonomik, sosyal veya coğrafi özelliklerinin çoğunluktan farklılık gösterdiği durumlar söz konusu olduğunda geçerlidir (Louglin, 2000: 10). Siyasal özerklik, idarenin karar organlarının halkoyu ile seçilmiş kişilerden oluşması hakkından, kendi yasama meclisi bünyesinde çeşitli yerel yasalar çıkarabilme yetkisine sahip

olmaya kadar geniş bir yelpazeye sahiptir. Ülkelerin yerel idarelere ne ölçüde siyasal özerklik hakkı tanıyacağı o ülkedeki yönetim kültürü, tarihsel ve toplumsal ilişkiler tarafından belirlenmektedir.

Yönetsel özerklik, idarenin karar organlarının herhangi bir makamın izin veya onayına ihtiyaç duymaksızın yürütülebilir nitelikte kesin idari kararlar alabilmesi (Tortop, 1991: 5) ve yalnızca hukuka uygunluk yönünden merkezi yönetimin denetimine tabi kılınması olarak ifade edilebilir. Yönetsel özerklikte bireyler bir takım hak ve özgürlükler çerçevesinde yaşamlarını sürdürmek, kendilerini temsil edecek kişileri ve bunların hükümet etme biçimlerini belirlemektedirler (Loughlin, 2000: 10)

Son olarak mali özerklik ise, idarenin kendi bütçesini hazırlayabilme, öz mali kaynaklarını oluşturabilme ve yaptığı harcamaların nitelikli çoğunluğunu bu öz kaynaklarından kullanabilme yetisi (Egeli ve Diril, 2012: 27) şeklinde ifade edilebilir. Bununla birlikte yeterli mali olanakların yardımlar veya transferlerden ziyade çoğunluğunu vergilerin oluşturduğu öz kaynaklardan sağlanması, bu kaynakların oran ve miktarlarının kendilerince belirlenebilmesi, kendi planlamalarına göre serbestçe borçlanabilmeleri, merkezi yönetimden yapılan mali yardımların koşulsuz yapılması ve kendi inisiyatiflerine göre harcama yapabilmeleri, harcama kalemlerini ihtiyaçlara göre değiştirebilmeleri gerektirmektedir. Aksi takdirde, yönlendirme ve müdahaleler olacağından tam bir özerklikten söz etmek mümkün olmayacaktır (Tortop, 1996c: 7; Tortop, 1993: 3; Bağlı, 2014: 29-30; Egeli ve Diril, 2012: 27, 30).

3.4.1.2. Yerindenlik (Subsidiarity) İlkesi ile İlgili Gelişmeler

Dilimizdeki karşılığı olarak “yetki ikamesi” veya “yerindenlik” gibi kavramlar şeklinde karşımıza çıkan “subsidiarite” kavramı, yardımlaşma/dayanışma anlamına gelen Latince “subsidium” kelimesinden türetilmiştir (Bezci ve Coşkun, 2007: 6). Askeri bir kavram olarak “destek kuvveti” ya da “yardımcı kuvvet” anlamında kullanılmıştır. Bu kuvvet, ihtiyaç baş göstermedikçe ve muhtaç olan birim talep etmedikçe devreye girememekte; destek olunan durumlarda ise destek olduğu birime sadece yardımcı olmakta ancak o birimin yerini alamamaktadır. Günümüzde etkisini gösterdiği siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanında da bu anlama çok yakın bir anlamda kullanıldığı görülmektedir (Coşkun, 2007: 8).

Yerindenlik ilkesinin temelinde üç ana fikir hareketinin varlığından söz edilmektedir. İlke, ilk olarak 17. başlarında Alman düşünür Althusius tarafından özerklikçi/federalist toplum teorisiyle; ikinci olarak 18. ve 19. yüzyıllarda bireyi ve piyasayı devletin önüne çeken Liberal felsefeyle; son olarak da 19. ve 20. yüzyıllarda kiliseye karşı bireyi ve aileyi öne çıkaran Katolik kilisesi anlayışında yer bulmuştur (Güler, 2004: 59).

Althusius, insanların topluluk halinde doğal olarak yaşadıklarını, bu toplulukların çeşitli hakları ve ihtiyaçları olduğunu ve ihtiyaçlarını karşılamak üzere birbirinin yerini alamayan, her biri farklı yetki ve görevlere sahip şehirler, eyaletler, devletler şeklinde örgütlendiklerini ifade etmektedir. Althusius, bir topluluğun sorunlarını kendisinin çözmesinin gerektiği ancak buna kudreti olmadığı bir üst örgütlenmeye başvurulması gerektiğini belirtir. Bu düşünce her örgütlenmenin kendi özerk yetkisine sahip olması gerektiği ile açıklanmaktadır (Coşkun, 2007: 9).

18. ve 19. yüzyıllarda ortaya çıkan ve günümüzde yenilenerek etkisini devam ettiren liberal anlayış, bireyin özgürlüğü, piyasanın serbestliği ve devletin sınırlılığı ilkelerini bünyesinde taşımaktadır. Bu anlayışa göre de devlet bireyin özgürlük alanı ve piyasa karşısında müdahaleci kimliğinden sıyrılıp ikincil konuma itilmektedir.

Yerindenlik kavramı daha sonra karşımıza 19. yüzyılın son dönemindeki Avrupa Katolikliğinde çıkmaktadır. 1891 yılında Papa 13. Léon tarafından yayınlanan ve kilisenin toplumun sosyo-ekonomik durumu ile ilgisini açıklayan “Rerum Novarum” isimli genelgede, bu ilke, “ortak iyinin sağlanabilmesi için bir çerçeve ve imkân” olarak sunulmaktadır. Genelgede, aile gibi küçük grupların kendi sorunlarını çözmeleri hususunda cesaretlendirilmeleri, ancak çaresizlik durumunda yardım edilmesi fikri hâkim olmuştur (Coşkun, 2007: 11). Daha sonra Papa 11. Pius tarafından 1931 tarihinde yayımlanan “Quadragesimo Anno” genelgesi ile ilkenin resmi bir vücut bulduğu ifade edilmektedir. Tamamıyla bireysel özgürlükler ve karar alma hakkının korunması, toplumsal yapıyı oluşturan öğelerin ve toplumsal katmanların korunması fikrine vurgu yapan bu Katolik düşünce; “birinin kendi alanındaki hâkimiyeti” düşüncesinde olan paralel Protestan prensibiyle az çok aynı görevi yerine getirmiştir. Her iki görüş de kiliseyle ilgili kurumları devletten ayırmak ve aynı zamanda devletle ilişkilendirmek için hizmet etmektedir (Toonen, 1992: 114; Bezci ve Coşkun, 2007: 7).

Yukarıda ifade edilmeye çalışılan tarihsel akışta da görüldüğü üzere, yerindelik ilkesinin temel gayesi, bireylerin ve devlet altı yönetsel örgütlenmelerin devletin orantısız müdahalelerine karşı korunması, bu çerçevede sosyal, siyasi ve ekonomik kararların insana en yakın düzeyde alınmasının sağlanmasıdır (Coşkun, 2007: 15).

Son çeyrek asırda ise yerindenlik ilkesi, Doğu Bloku'nun çökmesi ve AB'nin ekonomik birlikten politik birliğe geçiş süreci ile birlikte; geleneksel devlet sistemini sorgulayabilmek, AB'ne yönelik olarak Avrupa kamuoyu tarafından yapılan "*merkeziyetçilik ve aşırı bürokrasi*" eleştirilerine cevap vermek, Avrupa kamuoyunun AB karar mekanizmalarına daha fazla katılımını sağlayarak, demokratik yönetim ve Avrupa kamusal alanı anlayışlarını güçlendirmek gerekçeleriyle AB düzeyinde sıklıkla dile getirilen bir kavram olmuştur (Keser, 2004: 118; Keleş, 1995: 4; Coşkun, 2007: 15; Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 38).

Avrupa'nın etki ve yetki kazanan bölgeleri ve büyükşehirlerinin birçoğu merkezi devletin günlük hayatı yönetmek için çok büyük, uluslararası ilişkileri yönetmek için çok küçük olduğunu dillendirmektedir (Newhouse, 1997: 67). 1990'lar ile birlikte başta egemenlik haklarını kaybetmek istemeyen birçok eyalet, bölge ve devlet tarafından çokça gündeme getirilen ve yoğun biçimde tartışılan ilke, hali hazırda AB hukukunun başta gelen prensiplerindedir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 30, 38).

Yerindenlik ilkesinin Birlik düzeyinde uygulanmasının sebebi; AB, üye ülkeler, yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki güç dağılımını sağlamaktır. Karar verici organların mümkün mertebe alt düzeyde olması ilkesi temel alınarak; kendine özgü işlev ve sorumluluklara sahip her bir düzey sadece kendini ilgilendiren hususlarda öncelikle karar alma hürriyetine sahip kılınmaktadır. Üst düzeyde bulunan kurum, alt düzeyin yetersiz kaldığı durumlarda veya acil durumlarda müdahale hakkına sahip olacaktır. Ancak her şartta, yapılan müdahaleler geçici, sınırlı ve alt düzeyin özerkliğini zedelemeyen mahiyette olacaktır (Keser, 2004: 119). Buradaki temel argümanın, devletlerin egemenlik yetkilerinin Birlik tarafından tamamen ellerinden alınacağı kaygısına karşı, bu endişeyi giderme çabası olduğu görülmektedir (Apan, 2006: 30).

Yaygın fikir, Topluluk siyasetinin, yeteri düzeyde gerçekleştirilemeyen daha düşük düzeydeki aktivitelerin üstlenilmesiyle sınırlandırılması yönündedir. Tüm diğer aktiviteler bölgesel veya ulusal hükümetlerin (ya da yönetime ait olmayan kurumlar)

eline bırakılmalıdır. Bu tartışmalı yerindenlik fikrinin arkasındaki ana fikirdir. Yetki devri prensibi, farklı düzeydeki Avrupa hükümetleri ve yönetimleri ile Birlik arasında uygun ve dinamik ilişkiler oluşturulması, sürdürülmesi ve Avrupa'nın temsil ettiği kültürel çeşitlilik ve siyasi çoğulculuğu karıştırma ve kutsal sayma arzusunu vurgulamaktadır (Toonen, 1992: 114).

Yerindenlik ilkesinin uluslararası ilişkiler içerisindeki bu işlevi, kimi ülkelerde devletlerin içyapılarına da nüfuz etmiştir. Kavram, kamusal hizmet sunumunda merkezi yönetim ile yerinden yönetimler arasında en uygun seviyenin belirlenerek gerekli görev ayrılığının sağlanması, yerel hizmetlerde yerinden yönetimlerin temel görevli olması ve bir yönetsel kuruluşun görevini yerine getiremediği durumlarda bir üst düzey yönetimin yetkilendirilmesi esasına dayanmaktadır. Kavram ilke olarak zirvedeki idareyi değil, tabanda bulunan idareyi öncelemektedir. Bir başka anlatımla amaç yerel halkın talepleri doğrultusunda hizmetin “yerinde” ve “yerinden” görülmesidir (Toprak, 2006: 14-16).

Buna göre, geleneksel görüş olan devletin merkezi yönetiminin asıl yetki sahibi olduğu ilkesi aşınmaktadır. Bunun yerine, asıl yetki sahibinin alt basamakta bulunan yerel otoriteler olduğu ve devletin ancak bu otoritelerin işlerini görememeleri veya göremeyeceklerinin ispatlanması durumunda müdahale haklarının olduğu şeklinde görüş benimsenmektedir. Ancak yapılacak olan müdahalenin hiçbir şartta yerel otoritelerin özerkliklerini zedelememesi, dahası yerel otoritenin bu görevini yapabilmesi için özendirici olması gerektiği savunulmaktadır. Devletlerin içyapılarında uygulanmak istenen bu ilke merkezîyetçiliği önlemeyi amaçlamaktadır (Keleş, 1995. 4-5). Kamu hizmetlerinin basit ve uygun ölçekte bir yönetim birimi tarafından sunulması gerekliliği üzerinde duran ve “gücün organizasyonu prensibi” olarak adlandırılan bu ilkenin merkezîyetçi devlet örgütlenmelerinde yer bulabilmesi ancak bir takım yasal değişiklikler ile mümkün olabilecektir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 30).

İlkeye getirilen eleştirilen başında, bu ilke ile ulus devlet yapılanmasının hedef alındığı, siyasi ve mali olarak federatif bir sisteme doğru kuvvetli bir evrilme ihtimali olduğu eleştirisi gelmektedir (Güler, 2005a: 45). Her ne kadar bu eleştiri çoğunlukla ulus devletler tarafından yapılmışsa da; ilkenin AB antlaşmalarında yer alması ile yine aynı ulus devletler AB'ne karşı kendi egemenliklerini güvence altına da almışlardır (Bezci ve Coşkun, 2007: 8). Netice itibarıyla Birlik bünyesindeki ulus devletler,

yerindenlik ilkesini, Birlik düzeyinde gerekli görmekteyken, devletlerin parçalanmasına yol açacağı endişesi ile devlet örgütlenmelerinde bu ilkenin yer almasını benimsememektedirler.

İlke için getirilen bir diğer eleştiri ise ilkenin alt otoriteleri koruyor gibi görünmesine karşın, aslında “ikame etme” kavramı çerçevesinde alt otoritenin yapamadığı işleri üst otoritenin yapmasına müsaade ederek, fiili olarak alt otoriteye müdahale şansı doğurduğu ve böylece aslında merkezileşmeyi hedeflediği yönündedir (Bezci ve Coşkun, 2007: 11-12).

Bu ikisi dışında ilke için getirebilecek bir diğer eleştiri, yerindenlik ilkesinin uygulanmasında esas alınan ya da alınacak olan ulus altı organizasyonun ne olacağı konusunda henüz net bir görüş birliğine varılmamış olmasıdır.

Güler (2000: 28-29), yerindenlik ilkesi ile âdemi merkezîyet kavramının özdeşliğine vurgu yapmakta hatta her iki kavramın da “görev ve yetki ayrımı, mali kaynak ayrımı, personel ayrımı ile serbest idare ve tüm bunların anayasal güvence altında tutulması amaçları yönünden aynı olduğunu, bu nedenle günümüzde artık âdemi merkezîyetçilik kavramının terkedilmeye başlanarak yerine yerindenlik kavramının oturtulduğunu ifade etmektedir. Diğer taraftan Apan (2006: 40-41) ise, yerindenlik ilkesini uygulayacak olan alt birimlerin illa yerel yönetimler olma zorunluluğunun bulunmadığını; AB’ne üye ülkelerin uygulamalarına bakıldığında, kamusal hizmet sürecinin halka yaklaştırılmasında temel kıstasın “görevin kapsam ve niteliği, yetkinlik ve ekonomik gerekler” olduğunu, bu kurum ve kuruluşların karar organlarının seçilmiş olup olmadığının ise daha az önemsendiğini, bu nedenle merkezi yönetimlerin taşra örgütlerinin de bu ilkenin uygulanmasına uygun birimler olduğunu ifade etmektedir.

Görüldüğü kadarıyla bir yandan 2. Dünya Savaşı’ndan sonra girişilen Avrupa bütünleşmesi çabalarının devam etmesi, diğer yandan merkezîyetçiliğin en klasik temsilcilerinden olan Fransa gibi ülkelerde dahi ortaya çıkan ve giderek güçlenen âdemi merkezîyetçi eğilimler, “yerindenlik” ilkesinin ilerleyen dönemlerde AB hukukunda ne şekilde yer alacağı ve Avrupa toplumu için nasıl bir anlam ifade edeceği konularında tartışmaların devam edeceğini göstermektedir. Gerçekte bu tartışmaların odağında günümüzde hala devletin en temel siyasal analiz birimi olarak görülmesi gelmektedir. Bu anlayışın öngördüğü katı merkezîyetçilik ve bölünmez egemenlik ilkelerine dayalı

iktidar anlayışı ile günümüz siyasal gerçeklerinin yarattığı çatışma bu tartışmaların en temel problemini oluşturmaktadır (Coşkun, 2007: 15-16).

3.4.1.3. Yerelleşme-Küreselleşme Dinamiği

Küreselleşme, ekonomik ilişkilerin çeşitlenmesi, yaygınlaşması ve gelişmesi neticesinde dünya üzerinde bulunan farklı topluluklar, bölgeler, devletler ve ulusüstü organizasyonlar arasındaki karşılıklı etkileşimin ve bağımlılığın arttığı süreç olarak tanımlanmaktadır (Arda vd., 2003: 378). Küreselleşme olgusu, kapitalizm, demokrasi, pozitif hukuk, yerel düzeyde desteklenen fakat aynı zamanda türdeşleşmiş kültürler ve ayrılmış bireyler ile sembolize edilen bir düzen olarak da tanımlanmaktadır (Şimşek ve Ilgaz, 2007: 189). Bir başka tanıma göre ise küreselleşme, bütünleşen fakat aynı ölçekte yerelleşen dünyada; değerlerin, bilginin ve fikirlerin ayrışarak, farklılaşarak, öznelleşerek ve standartlaşarak birbirine geçtiği bir sistemdir (Bağce, 1999: 9).

Genel olarak küreselleşme sürecine olumlu ve olumsuz bakan iki temel yaklaşımdan söz edilebilir. Küreselleşme taraftarı Neo-liberal yaklaşımcılara göre; küresel kaynakların akılcı kullanımının, dünya ticaretinin, küresel ekonomik gelişimin, liberal demokrasinin, sekülerleşmenin ve hukuk devletinin sağlanabilmesi için küreselleşme kaçınılmaz bir olgu hatta kimilerine göre ideolojilerin ve tarihin sonudur. Bu süreçte, iletişim ve toplumlar arası etkileşim neticesinde az gelişmiş toplumlara Batı'nın evrensel demokratik değerleri transfer edilecek, bireysel özgürlüklerin güçlendirilmesi ile küresel çapta Batı demokrasisinin egemenliği sağlanacaktır. Uluslararası sermayenin karşısında duran ulus devletler hâkimiyetlerini uluslararası kuruluşlara, yerel yönetimlere ve STK'larına terk edeceklerdir. Bu sayede yeni bir toplum düzeni kurulacak, dünya tarihinin ve ideolojilerin sonuna gelinmiş olacaktır (Sağır, 2004: 87-88; Akdemir, 2004: 43).

Karşıt olarak duran sol görüşe göre küreselleşme, yayılcı niteliğe sahip uluslararası sermaye ve diğer güç odaklarının günümüzde isim değiştirmiş hali olup; tüm yerküreyi sömürgeleştirerek Batı kapitalizmine Pazar yapma hedefini taşımaktadır. Küreselleşme süreci, gelir dağılımında adaletsizlik ve kitlesel yoksulluk gibi sosyal olumsuzluklar doğurduğundan; "ideolojilerin ve tarihin sonunun geldiği tezi"nin kendisi aslında bir ideolojik yaklaşımdır. Hatta yaşanan süreç demokratikleşme düzeyinin gerilediği, sömürünün arttığı ve sosyal dağılımın yaşandığı bir süreç olarak

görülmektedir. Küreselleşmenin karşısında duranların bir kısmı merkezîyetçi ulus devletin yapılandırılması, demokratikleştirilmesi ve işlevlendirilmesi gerekliliğini savunurken (değişimciler), diğer kısım ise katı merkezîyetçi anlayışının sürdürülmesi gereğini savunmaktadır (Sağır, 2004: 87-88; Akdemir, 2004: 43; Güler, 1997: 75).

Küreselleşme karşıtları, Batı kapitalizminin DB, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası örgütler yoluyla eski sosyalist ülkeler ile az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin küresel piyasaya eklenmesi için devlet örgütlenmelerini bu sisteme uyarlaması, bu çerçevede yerinden yönetimlere görev ve yetki devrinin sağlanması, sivil toplum ve özel sektörün kamusal hizmet sunumunda aktif bir aktör olması, yerel kamusal kaynakların özel sektöre aktarılması, kaynak aktarımın kolaylaştırılması ve yönetim hiyerarşisinin esnetilmesi yönünde çaba sarfettiğini (Güler, 2003: 3, 8; Kerman vd., 2008: 128-130); bu sayede ulus devletler pazarına daha rahat girmeyi amaçladıklarını (Mengi, 2004: 50-51) ifade etmektedirler.

Güler'e göre (2005b: 217; 1999: 59), kapitalizmin yerelleşmeyi dayatmasının en temel sebebi tekçi devlet yapısı içerisinde rahat hareket edememesi ve yerelleşme yoluyla, yeni ve küçük muhattaplar yaratarak uluslararası sermayeye doğal tekel özelliği arzeden altyapı gibi yeni kârlı yatırım alanları açma uğraşdır. Bir diğer ifadeyle, küresel sermaye-ulus devlet ilişkisinin yeniden organize edildiği bu sürecin nihai sonucu olarak ortaya çıkan yerelleşme (Keser, 2004: 120), merkezîyetçi ulus devlet alanını bölerek, küresel sermayenin dolaşımını sınırlayan ulusal ekonomi duvarlarını yıkma aracı olarak kullanılmaktadır (Özdek, 1999: 27; Keser, 2004: 120). Küreselleşme sürecinde devletin karşısında ve ona alternatif olarak sunulan yerinden yönetimlerin aslında bağımsız bir oluşum değil devlet örgütlenmesinin bir parçası olduğu; diğer taraftan düşünülenin aksine yerelleşmenin sosyal gelişme ve refahı sağlama kabiliyetinin olmadığı, aksine merkezi devletin refahı ülke sathına yayabilme kabiliyetine ket vurduğu görüşü ileri sürülmektedir (Ataay ve Güney, 2004: 145).

Olumlu veya olumsuz yaklaşımları bir kenara bırakıp gerçekleştirenler üzerinden bir değerlendirme yapılacak olursa; gerçekten de günümüzde yöresel ya da ulusal olarak görünen ekolojik sorunlar, nüfus hareketleri, terör, etnik ve dini sorunlar, uyuşturucu ticareti, yoksulluk gibi pek çok bireysel, sosyal, ekonomik, çevresel ve siyasal sorun, ulaşım ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerin bilginin yayılmasına

sağladıkları katkıyla uluslararası sivil toplum ile siyasi ve hukuksal kuruluşların gündemini işgal etmektedir. Bu durum küresel işbirliğini, etkileşimi ve birbirine bağımlılığı getirmekte; çokuluslu şirketler, bölgesel organizasyonlar ve STK'ları gibi oluşumları doğurmaktadır. Diğer yandan, özelleştirme, sivilleşme ve yetki genişliği gibi kavramlar çerçevesinde ülkelerin ekonomik gelişme dinamikleri yerel düzeye; oradan da özel sektöre ve sivil toplum oluşumlarına doğru kaymaktadır. Yerel ölçekte siyasal katılım talepleri, farklı etnisitelerin self determinasyon arzusu ile kendi dilleri ve kimlikleri ile var olma söylemleri gibi siyasal-kültürel talepler yoğunlaşmaktadır. Gerek küreselleşme süreci ile üstten gerekse yerelleşme talepleri ile altta gelişen baskı neticesinde klasik egemenlik kavramı ve tekçi devlet yapılanması aşınarak bir dönüşüm sürecine girmiştir (Eryılmaz, 1995: 89-90; Beriş, 2008: 65-68; Erençin, 1994: 7; Köse, 2003: 38; Mutlu, 2007: 3-4; Sağır, 2004: 97; Ökmen, 2006: 59; Kardeş, 2010: 17; Cebeci, 2008: 28, 36; Mahmutoğlu, 2006: 41; Toprak, 2006: 14).

Bu dönüşüm neticesinde merkezi yönetim-yerinden yönetim terazisinde dengenin yerinden yönetimler yönünde geliştiği (Tekeli, 2003: 11), tek bir kültür etrafında ulus yaratabilme becerisinin zayıfladığı, farklı kültürlerin zenginlik olarak kabul edildiği, hukuk, demokrasi ve insan hakları gibi konularda evrensel değerlerin oluştuğu, aktif siyasal katılımın arttığı, devlet egemenliğinin artık bölünebilir olduğu ve yalnız merkezi otoriteye ait olmadığı; egemenliğin, küresel ve yerel düzeydeki topluluklar ve oluşumlar ile merkezi devlet arasında bölüştürülmesi gerekliliği savıyla geleneksel merkeziyetçi devlet yapısı ve egemenlik anlayışının yeniden yapılandırılması gerekliliği savunulmaktadır (Özdek, 1999: 31, 37, 38, 43; Akbulut, 2014: 38; Köse, 2003: 26, 32; Cebeci 2008: 27; Hasanoğlu, 2001: 68; Özer, 2006: 163-164).

Küreselleşme-yerelleşme sürecinin yaratmış olduğu etkiler neticesinde, ekonomik, sosyal ve yönetsel problemleri gidermek için merkezi yönetimlerin taşra teşkilatlarına yetki devri sağlanmış; açıklık, esneklik, etkinlik, verimlilik, etik standartlar, şeffaflık, dürüst ve demokratik yönetim gibi kavramlar oluşturulmuştur. Merkez-çevre arasındaki siyasal gerilimi azaltmak için ise etnik, dini ve diğer farklılıklar toplumsal bir çeşitlilik olarak kabul edilmiş, temel hak ve özgürlükler garanti altına alınmış, yerel ve bölgesel idarelere çeşitli derecelerde yetki aktarımı yoluna gidilerek merkeziyetçilik iki şekilde azaltılmıştır (DPT, 2000d: 59; Yayman, 2008: 266-267; Hasanoğlu, 2001: 78-80; Mahmutoğlu, 2005: 14-15).

Küreselleşmenin geleneksel merkezîyetçi ulus devletler üzerinde gerçekleştirmiş olduğu bu dönüşümün en bariz örneklerini AB üyesi ülkelerde görmek mümkündür. AB bütünleşme süreci, “kimlik algısı, toprak algısı, ulus algısı ve klasik devlet fonksiyonları algısı”nın dönüşümünde önemli bir etki yaratmıştır. Ülke ve halk ile birlikte devletin unsurlarından birini oluşturan egemenlik kavramının esnetilmesi ulusaltı oluşumların ulusal kimliklerini yeniden gündeme taşımalarına imkân tanımıştır (Aktoprak, 2011: 22-23). Avrupa bölgeleri, ulusal sermayeler için çalışmak yerine, kendilerini doğrudan küresel ekonomi ile ilişkilendirmekte; şehirler ve bölgesel yönetimler daha büyük bütçeler elde etmekte ve daha profesyonel bürokrasiler kazanmaktadır. Ulusal kültürler daha geniş yer kaplayan popüler kültür ve bölgesel kültürler arasına sıkıştırılmış durumdadır (Newhouse, 1997: 67).

Kimi zaman küreselleşme karşıtı bir kavram olarak görülmesine karşın, kimi zaman bu kavram ile birlikte ve onu bütünleyen bir kavram olarak ele alınan (Örs, 2003: 259-260) yerelleşme kavramını açıklamak için iki farklı görüşün olduğu söylenebilir. Küreselleşmeyi, yerelleşmenin karşıtı olarak gören ilk görüşü savunanlara göre kimliksizleştirici bir nitelik taşıyan “Küresel” kavramı, herhangi bir sınır tanımadan en küçük yerel birimlere kadar sızabilmekte ve “yerel, kültürel, otantik ve kimliği olan” yereli istediği şekilde dönüştürebilmektedir (Tekeli, 2003: 7).

Küreselleşmeyi yerelleşme ile paralel gören ya da yerelleşmeyi küreselleşmenin sonucu olarak gören yaklaşımı savunanlar ise tam tersini düşünmektedir. Bunlara göre, küreselleşme süreci içerisinde yaşanan yerelleşme süreci, küreselleşme felsefesinin sahip olduğu “tekdüze ve merkezîyetçi” anlayışa duyulan tepkinin sonucunda yerel olanın geçmişten kopuş sağlaması suretiyle “tarihsel, kültürel ve fiziksel” kimliklerini yeniden üretmesine yol açmıştır. Bu yönüyle yerellik küreselliğin bir sonucu olarak yorumlanabilir. Bunun anlamı “küreselleşme” kavramı ile küçülen dünyada, insanların kendi köklerine inerek, kendi kendilerini anlayıp tanımlayabilme ihtiyacı duymalarıdır. Bu süreçte milliyetler, bölgeler veya alt bölgeler siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik düzeylerde devletlerin sahip olduğu egemenliğe etki etmiş, kimi yerlerde ortak olmuş ve uygun tabirle yeniden keşfedilmiştir. Bunun sonucunda katılımcı ve güçlü yerinden yönetim anlayışının daha hâkim olduğu görülmektedir (Köse, 2004: 32, 35; Örs, 2003: 258; Ökmen, 2006: 59).

Küreselleşmeye olumlu bir çerçeveden bakan ancak merkezîyetçi ulus devletlerin önemini kaybetmediğini aksine daha da güçlendiğini dile getiren görüşler de mevcuttur. Çukurçayır (2009a: 20-22, 26), oluşturulmaya çalışılan “güçlü yerel topluluk, güçlü demokrasi, güçlü ekonomi”nin ulus devleti aşındırmadığını aksine kültürel ve sosyal kalkınmayı sağlayarak hem devletin temel yapı taşlarını güçlendirdiğini hem de küreselleşme sürecinde kendi kültürünü koruyarak ve üreterek küresel sistemde varolabildiğini ifade etmektedir. Siyasal katılımcı demokrasinin hâkim unsur olmaya başlamasıyla; belli toplulukların baskın etkisinin ortadan kalkacağını, toplumun tüm çeşitlerinin uzlaşmasına dayalı yeni bir siyasal hayat oluşacağını söylemektedir.

Yücel ve Pustu da (2006: 137-138), küreselleşme sürecinin yaratmış olduğu karmaşık toplum yapısı ve çoğulcu siyasal sistemin ulus devletinin sahip olduğu önemi daha da arttıracaklarını ileri sürmektedir. Günümüzde egemenlik anlayışındaki değişimden kaynaklı olarak biçimsel yönden farklılaşmasına rağmen ulus devlet, öz olarak aynı kalmakta, küreselleşmenin lokomotifi olan kapitalizmin doğduğu ve geliştiği sistem olmaya devam etmektedir. Bu devamlılık, kapitalizmin üretim ve satış aşamalarında görmek istediği “siyasal istikrar ve ekonomik güven” ilkelerinin halen sadece ulus devletler tarafından sağlanabilmesinden kaynaklanmaktadır.

Devletin ekonomik alandaki müdahaleci-belirleyici fonksiyonundan uzaklaşması/uzaklaştırılmasına paralel olarak siyasal ve sosyal hayattaki belirleyiciliğinde de bir aşınma yaşanmış; bunun sonucunda hem fonksiyonel hem de alan yönetimi olarak yeniden örgütlenmiştir. Geleneksel merkezîyetçilikte oluşan bu değişim kimileri tarafından devletin “altının oyulması” olarak ifade edilmişse de aslında olan; devletin yeni gerekliliklere göre yeniden biçimlendirilmesidir (Aktoprak, 21-22). Asıl sorgulanan noktanın devlet değil, merkezîyetçi yapı ve onun sahip olduğu bürokratik mekanizma olduğu; küresel süreçte yalnızca yönetsel karar alma yetkisinin coğrafi olarak daraltıldığı söylenmektedir (Mahmutoğlu, 2005: 20).

Tüm bu farklı bakış açıları çerçevesinde ortaya konacak nihai sonuç, küreselleşme sürecinin devletin yapısal-işlevsel görünümünde geri dönülmesi imkânsız değişimlere yol açtığı, yerelliğin de bu süreçte küreselleşmeyle dinamik bir etkileşim içerisinde olduğu gerçeğidir (Ökmen, 2006: 44, 58).

3.4.1.4. Yerelleşme-Demokrasi Dinamiği

Demokrasi kavramı, eski Yunancada halk anlamına gelen “demos” ve yönetim anlamına gelen “kratos” kelimelerinin birleştirilmesi ile oluşturulan ve halk yönetimi anlamına gelen “democratia” kelimesinden gelmektedir (Yıldız, 1996: 3-4). Bir başka ifadeyle, kamu politikalarıyla ilişkili önem arzeden temel belirleyici kararların alınmasında, halkın bütün olarak olumlu veya olumsuz biçimde bu sürece katılma yetkisi ve durumunu içeren siyasi sistem olarak tanımlanabilir (Karaarslan, 2008: 82). Bu açıklamalardan yola çıkıldığında, demokratik devlet kavramının “siyasal toplum, sivil toplum, ekonomik toplum ve hukukun üstünlüğü” ilkelerinin bir arada yürütülebilir olması zorunluluğunu kapsadığı söylenebilir (Hasanoğlu, 2001: 73).

Güç kavramının anayasal tanımının her zaman aynı olmaması nedeniyle Batı politik sistemleri, toplum ile ilişkileri boyutunda karışıklıklar yaşasa da; siyaset, liberal demokrasinin temel parametreleri içinde oluşmaya devam etmektedir. Belirli ortak ilkeleri olmasına karşın, çağdaş demokrasilerde kurumsal görüşler büyük değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin, merkez ile bölge ilişkileri; sivil toplum, birey, devlet ilişkileri açısından demokrasinin tarihi ve anlamı devlet kavramında olduğu gibi ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir (Loughlin, 2000: 24).

Genel olarak ele alındığında doğrudan demokrasi, temsili demokrasi, katılımcı demokrasi, çoğulcu demokrasi gibi geçmişten günümüze demokrasi kavramının farklı uygulamaları rastlamak mümkündür. Uygulamalar dönem itibarıyla değişebildiği gibi her coğrafyada da aynı olmamaktadır.

Özay (1996: 182), demokrasinin doğrudan uygulanmaması durumunda ciddi bir anlam taşımadığını dile getirmektedir. Toplumun ihtiyaçlarının gözlenmesi ve karşılanmasına dönük etkinliklerin sürekli o toplum içinde bulunan, onlarla doğrudan münasebette olan kişi ve yönetsel birimler tarafından daha iyi bilineceğini savunmaktadır. Kuşkusuz, doğrudan demokrasi olarak ifade edilen kavramın günümüzün yoğun nüfuslu ve geniş alana yayılmış coğrafi birimlerinde uygulanması imkânsız gibi görüldüğünden; burada ifade edilen doğrudan demokrasi ile aslında yerinden yönetimlere bir atıf yapıldığı anlaşılmaktadır.

Gerçekten de günümüzde temsili demokrasilerin artık etkinliğini kaybettiği, demokratik boşlukları doldurmak için farklı siyasi yöntemler uygulanarak toplumun

siyasal sürece dâhil edilmesinin sağlanması ve böylece bireylerin “yabancılaşma”sının önüne geçilmesi gerekliliği çokça dile getirilmektedir (Şinik, 2009: 2). Bu gereklilik neticesinde “katılımcı demokrasi” ve “çoğulcu demokrasi” söylemleri ön plana çıkmaktadır. Bu her iki söylem, çoğunluğun azınlığa karşı hükmetmesi savından uzaklaşarak, sorunların demokratik ve siyasal yollarla çözülmesinde “uzlaşma” yöntemini benimsemektedir. Kuşkusuz bu yaklaşım, seçim süreci dışında, toplumun her katmanının katılımını ve bu konu hakkında iletişimi gerektirmektedir. Bu süreç neticesinde, yöneten yönetilen ayrımının zayıflaması, sivil toplumun ön plana çıkması, yönetimin toplumsal denetime açık hale gelmesi ve kişinin yaşadığı coğrafyaya aidiyetini ifade eden hemşerilik bilincinin oluşması sağlanmakta, alınan kararların meşruiyeti pekiştirilmektedir (Tekeli, 2003: 9, 12-15).

21. yüzyıl demokrasisinde yaşanan değişim üniter devletin dönüşümünde de pay sahibi olmuştur. Bu dönemde genel ortak çıkarlar yerine spesifik tek konu etrafında toplanan grupların artması kitleselleşme sürecini sekteye uğratmıştır. Bir diğer ifade ile toplumun tümü genel siyaset üzerinde uzlaşmaz bir hal aldığından birçok siyasi fikir odağı ortaya çıkmıştır. Bu durum ülke yönetimlerinde büyük çoğunluklarla oluşan iktidarlar dönemini büyük ölçüde sonlandırmıştır. Buna paralel olarak toplum sadece seçilmişlere dayalı bir temsil sistemini gittikçe daha az benimsemekte; kendi kendini temsil yöntemlerini de kullanıp geliştirmektedir. Son olarak karar verme mercilerinin daha alt kademelere indirilmesi ve halka yakınlaştırılması eğilimi de bu dönüşümde oldukça önemli bir rol oynamaktadır. Tüm bu akımlar merkezi yönetimin gücünün zayıflaması gibi bir sonuç doğurmuştur (Erençin, 1994: 7-8).

Günümüzde artık üniter devletin aynı zamanda mutlak merkezîyetçi devlet olma zorunluluğu anlayışı yok olmaya yüz tutmuştur. Merkezîyetçi anlayışla ve hiyerarşik sistemle tüm sorunların hallolmasının imkânsızlığının farkedilmesi, toplumsal grupların kendi iradelerini sahiplenmeleri, yönetime katılma ve yönetimi etkileme araçlarının artışı gibi nedenler yerinden yönetimlerin yönetsel sistemlerde ağırlık kazanmalarına yol açmıştır (Köse, 2004: 5). Yerinden yönetimler güç kazandıkça da demokratik ilkeler daha fazla güçlenmeye başlamıştır. Anlaşılan odur ki demokrasi ve yerelleşme birbirlerini besleyen ve birbirlerini güçlendiren iki kavramdır.

Yaşadığımız dönemde yerinden yönetimlere duyulan ilginin sebebi belki de

yerelleşme-demokrasi dinamiğinin tarihsel kökenlerinde yatmaktadır. Özellikle Yunan ve Roma kent devletlerinde yerel düzeyde uygulanan kendi kendini yönetme hakkı, yaklaşık iki bin yıl sonra doğrudan demokrasi ve yüksek siyasal katılım gibi taleplerle siyasal ve idari yaşama yerinden yönetimlerle tekrar dönmektedir (Pustu, 2005: 123).

Kuşkusuz merkezi yönetim ve yerel yönetim ayrımının en temel gerekçesi idarenin bütünlüğü ve karşılıklı yardımlaşma ilkeleri çerçevesinde teknik bir iş bölümüne gitmek (Kazancı, 1983: 41); hizmet taleplerinin etkin ve gerçekçi biçimde tespit edilebilmesini, bireylerin girişim becerilerinden yararlanılmasını, kalkınma politikalarının yerel düzeyde özümsererek uygulanmasını olanaklı kılmaktadır (Tortop, 1992a: 38-39). Ancak yerel yönetimler, bu fonksiyonlarının dışında “*demokrasiyi geliştirme*” yönüyle önemli bir işlevi de yerine getirmektedir (Tekeli, 1983: 3). Demokrasi, kavramının temel unsurları olarak bilinen, yurttaş katılımı, çoğulculuk, vatandaşa danışma, dayanışma ve hesap verme gibi değerlerin yerel düzeyde de geçerli olduğu (Keleş, 2009: 63) ve daha iyi işletildiği düşünülmektedir.

Her ne kadar ülkelerin demokratik olup olmamaları sadece güçlü yerel yönetimlerin varlığına bağlı değilse de; güçlü yerel yönetimlerin varlığı ülkelerin sahip olduğu demokratiklik niteliğinin derecesini belirlemede önemli bir faktördür (Ünüsün, 1994: 4). Özerk yerel yönetimler, siyasal iktidarın çevreye dağıtılması yoluyla iktidarı sınırlandırarak özgürlükleri korumakta; bu sayede keyfi yönetimleri, iktisadi ve siyasal gücün tekelleşmesini engelleyerek, insan haklarına dayalı demokratik bir yaşamın oluşturulması, muhafazası ve sürdürülebilirliğini kolaylaştırmaktadır (Karaarslan, 2008: 21; Kalabalık, 2005: 144).

Yerinden yönetim, yoksulluk, cinsiyet eşitsizliği, çevresel faktörler, sağlık, eğitimin iyileştirilmesi ve teknolojiye ulaşma gibi temel insan hakları konularını vurgulayabilmekte; insanlara karar verme konusunda daha çok yardımcı olmakta ve yerel ihtiyaçları daha iyi tanımlayan hizmetler ve programlar sunmaktadır. Yerel siyasetçiler vatandaş katılımını ele alma, savunma grupları teşvik etme, yerel düzeyde çevreci girişimlere yer verme, yoksulluğu azaltma ve yerel ihtiyaçları ele almada yaratıcılık ile ulus altı özerkliği destekleme konusunda programları birbirine bütünleştirmektedir. Hükümet ve sivil toplumun yanı sıra toplum kuruluşları, özel sektör paydaşları, uluslararası yardım kuruluşları ve vatandaş katılımını öngörmektedir.

Katılımcı bir demokrasi kültürünü desteklemesi seçilmiş yerel idarelerin yetkililerinin sorgulanabilirliğinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır (Work, 2002: 4).

Yerelleşme ve demokrasi arasında kurulan ilişkinin temel aktörleri olarak merkeziyetçiliğe duyulan tepki ve halkın siyasete katılımının sağlanması gösterilmektedir (Erençin, 1994: 3). Yerel yönetimler, siyasal ve yönetsel katılım taleplerini merkezden yerel boyuta çekerek yönetim sisteminin meşruiyetini arttırmışlardır. Bu yönüyle hizmet üreten kuruluşlar olmanın yanında, demokrasinin, özerkliğin ve çoğulculuğun vücut bulduğu yönetimlerdir (Ökmen, 2006: 52). Özellikle gelişmemiş toplumlarda devlete karşı güçsüz hisseden, depolitize olmuş ve yaşadığı ülkenin devletinden korkan vatandaşların devlete karşı yaşadığı yabancılaşmanın, yerelleşme sürecinde sağlanabilecek yönetime katılım süreçleri ile aşılabileceği düşünülmektedir (Pustu, 2005: 131).

Yerel meclis üyelerinin ve icra organlarının seçimle iş başına gelmesi, bu meclis ve organların yerel halk ve STK'ları ile aynı dar coğrafyada ve içiçe olmaları, bundan dolayı daha sık iletişim kurabilmeleri, önerilerini değerlendirmek zorunda olmaları, daha sık ve kolay denetlenebilmeleri yerel toplumda demokratik davranışın gelişmesine, tarafsızlık ve sosyal adaletin sağlanmasına, sorunların ve çözümlerin daha objektif olarak belirlenmesine, etkin ve üretken, kaliteli ve hızlı bir kamu hizmeti sunumu politikasının gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Böylece yerelde geliştirilen model ulusal düzeyde toplumun ve ulusal meclislerin daha demokratik bir biçim almasını sağlayacaktır. Yerel seçilmişlerin yerinden yönetimleri ulusal temsiliyette rol almak için basamak olarak kullanmaları bu birimlerde daha dikkatli ve hizmet odaklı çalışmalarını zorunlu kılmaktadır (Tortop, 1992b: 3-6; Pustu, 2005: 124; Tortop, 1999: 35; Siverekli, 2001: 129; Mahmutoğlu, 2005: 27; Arslan, 2008: 273). Ulusal düzeyde siyasete katılma istekleri çoğunlukla ulusal meclisler yoluyla gerçekleşebilmektedir. Oysaki yerelde insanların seçimler dışında birçok farklı şekilde siyasete ve yönetime katılabilme olanağı vardır. Bu sayede yerelde gelişen “demokratik davranış şekli” ulusal düzeyde siyasi hayatın gelişmesine ve düzene girmesine yardımcı olur (Eryılmaz, 1995: 90-91).

Yerel alan, farklı düşüncelere sahip yerel aktörlerin siyasal, toplumsal ve yönetsel sorunlara karşı işbirliği ve dayanışma içerisinde çözüm arayışında buldukları, ihtiyaç ve öncelikleri belirlemede karar süreçlerine etki ettikleri, bilgi ve

yeteneklerini kullanabildikleri ve bu yolla bir arada yaşama yeteneklerini geliştirerek demokrasiyi ve vatandaşlık bilincini geliştirdikleri (Çukurçayır, 2009a: 38; Siverekli, 2001: 127-128; Arslan, 2008: 273), demokratik tecrübe ve terbiyenin yerleşik bir biçim aldığı “demokrasi okulu” olarak nitelenen mekânlardır (Toprak, 2006: 14). Yerelleşme ile demokrasi arasında kurulan ilişkinin bir diğer boyutu ise, bu yönetimlerde kültürel farklılıkların kimlik taleplerinin bu sistem içerisinde karşılanabilmesi imkânına sahip olmasıdır. Ülke bütünlüğünün muhafaza edilmesi amacıyla belli bir düzeyde siyasi yerelleşme oluşturulması kaydıyla, yerel idarelerde kültürel çoğulculuk modelleri uygulanabilmektedir (Eryılmaz, 1995: 91).

Kuşkusuz yerelleşme ile demokrasi arasında var olduğu ifade edilen tüm bu olumlu süreçlerin gerçekleşebilmesi için, eşitlik, hak ve özgürlüklerin hukuksal güvence altına alınmış olması, çoğulculuk, yönetim ve denetim süreçlerine halkın katılım kanallarının açık tutulması, adaletli bir temsil sisteminin kurulması gibi ilkelere gerçek manada işlerlik kazandırılmış olması gerekmektedir (Siverekli, 2001: 127). Halkın yönetime katılımı hususu günümüz demokrasilerinde gerekliliği tartışılan bir konu olmaktan çıkmıştır. Önemli olan katılımın “türü, biçimi, kapsamı ve genişliği” konularıdır (Aydın, 1983: 6). Yerinden yönetimlerin ifade edildiği gibi toplum için birer demokratik terbiye okulları vasfına sahip olabilmesi için merkez tarafından tanınan özgürlük ve siyasal katılım sınırlarının geniş tutulması gerekmektedir. Bir diğer anlatımla katılımın yalnızca seçimler yoluyla değil, halk toplantıları, gönüllü halk girişimleri, referandum gibi araçlarla da gerçekleştirilmesi (Çevikbaş, 2008: 92), yerinden yönetimlerin hukuki sınırlar içerisinde özgürce örgütlenme, iletişim ve hareket kabiliyetine sahip kılınması gerekmektedir (Örs, 2003: 261).

Yerelleşme ve demokrasi arasındaki ilişki düzeyi için önem arz eden bir diğer husus da vatandaşların, yerel idareci ve siyasetçilerin bu konudaki tutumlarıdır. Yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticileri ve halk, demokratik ilkeleri önemseydiği ve özümseydiği oranda yerelleşme ve demokratikleşme arasındaki bağ daha kuvvetli olacaktır (Üste, 2005: 59-60; Karaarslan, 2008: 87). Toplumda ve yöneticilerde siyasal bilinçlenme olmadığında, diğer faktörler gerçekleşse bile eğitim seviyesine bağlı olarak her ülkede yerelleşme ve demokrasi arasındaki ilişki aynı derecede olmayacaktır (Arslan, 2008: 272). Kalkınma olarak ifade edebileceğimiz sosyal, ekonomik ve

kültürel gelişim ve kamu yönetiminin halkın faydasına hızlı, etkin ve doğru yürümesi ancak bu karşılıklı bilinçle gerçekleşebilecektir (Örs, 2003: 262; Aydın, 1983: 6).

Bununla birlikte, bazı merkezi sistem savunucularının; merkezi yönetimde söz sahibi olamayan bazı yerel unsurların, yerel yönetimleri kullanarak iktidar odağı olma ve imtiyazlarını devam ettirme gayreti içine gireceklerini ve bu durumun demokratik bir toplumun oluşmasına engel olacağını savundukları ifade edilmektedir (Tekeli, 1983: 5). Bu görüşte olanlardan Güler (2005b: 206), yerinden yönetimlerin her zaman ilerici sınıfların amaçlarını gerçekleştirdiği alanlar olmadığını, kimi zaman da toplumun yerinden yönetimleri bir “savunma ve yeniden inşa” mekanizması olarak gördüklerini ve ele geçirdiklerini; bu nedenle her zaman yerelleşme ile demokratikleşmenin birbiri ile uyumlu görünmeyebileceğini ifade etmektedir.

Güler (2005b: 105-106), yerelleşme ile demokrasi arasında doğrudan ve güçlü bir bağ olmadığını; yaşanan sürecin “küresel sömürgecilik” olarak adlandırdığı düzen tarafından yalnızca merkez ile yerel arasında pay ve rolün yeniden dağıtımını olduğunu; küresel sömürü sürecinin, teşvik ettiği yerelleşme politikaları ile “zenginleşme ve kültürel özgürlük” sınırları çerçevesinde bir demokrasi sunduğunu ancak asıl zenginlik ve demokrasinin bu sürece karşı çıkmak ve ulusallığı savunmakla elde edilebileceğini savunmaktadır. Güler, (1997: 75) bir başka eserinde de, yerinden yönetimlerin öngörüldüğü veya arzulandığı üzere yerel sivil topluma ait olmadığını, evrensel demokrasi kavramı ile ilişkilerinin olumlu olmadığını, bu yönetimlerin de tıpkı merkezi yönetim gibi devlete ait kurumlar olduğunu ve demokrasinin oluşacağı yerler değil, demokratikleştirilmeye muhtaç yerler olduklarını ifade etmektedir.

3.4.1.5. Yönetişim (Governance)

İlk olarak 1989 yılında DB tarafından Afrika için hazırlanan bir raporda yer alan “Yönetişim” kavramı (Zengin, 2003: 242), daha sonra OECD raporlarında, BM tarafından çeşitli aralıklarla gerçekleştirilen birçok konferans ve zirvede¹ daha net bir hal almıştır. Avrupa Komisyonu da 2001 yılında Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı (White Paper on European Governance) adlı belgede kendi yönetişim konseptini

¹ Ayrıntılı olarak konferans ve zirve isimlerini görmek için Bknz. DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2721-ÖİK: 674, Ankara.

oluşturmuştur (DPT, 2007: 2-3).

1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan ve “Yeryüzü Zirvesi” olarak adlandırılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda “sürdürülebilir kalkınma” tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenmiş ve bu hedefe ulaşmaya yönelik ilke ve eylem alanlarını ortaya koyan “Gündem 21” başlıklı eylem planı zirveye katılan ülkeler tarafından kabul edilmiştir. Bu çerçevede, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin “yerinden yönetim” anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümetler ve hükümet-dışı kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımının sağlanması gibi öncelikler vurgulanmıştır (habitat.org.tr, 2016). Geleneksel yönetim anlayışından çok aktörlü yönetişim sürecine geçiş olarak dile getirilen bu yönetim tarzında, “hükümetler, yerel yönetimler, iş çevresi, işçiler ve işçi sendikaları, hükümet dışı kuruluşlar, bilim insanları, kadınlar, çocuklar, gençler ve yerli halk” yönetim paydaşı olarak kabul görmüş; karar ve çözüm süreçlerinde tüm toplumsal kesimler sorumluluk sahibi görülmüştür (DPT, 2007: 2).

Bu eylem planının, “Gündem 21’in Desteklenmesinde Yerel Yönetimlerin Girişimleri” başlığını taşıyan 28. bölümünde; eylem planında yer alan faaliyetler ve belirlenen hedeflere ulaşmada yerel yönetimlerin önemine atıf yapılmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplum ve diğer yerel kesimlerin bir araya gelerek yerel sorun ve öncelikleri belirleyecekleri “Yerel Gündem 21” kavramı açıklanmıştır (Şinik, 2009: 8).

Küresel, ulusal ve yerel alanda, siyasal, toplumsal, ekonomik ve yönetsel sorunların sosyal işbirliği ve etkileşim çerçevesinde yönetilmesi, denetlenmesi ve çözüm sistematigi geliştirilmesi amacıyla kamu idarelerini, özel sektör ve sivil toplumu birer yönetim aktörü olarak biraraya getiren bu yaklaşım, merkeziyetçi devletin tek ve egemen yönetim aktörü olma özelliğinin dönüşümünü ifade etmektedir. Böylece yöneten ve yönetilen ayırımı arasındaki çizgi oldukça yumuşatılmakta ve tüm bu aktörlerin aktif katılımı ile “yönetişim” olarak adlandırılan yeni bir demokratik yönetim ve sorumluluk modeli hayat bulmaktadır (Kerman vd., 2008: 133; Çukurçayır, 2009a: 55; Eryılmaz, 2010: 27; DPT, 2007: 5).

Günümüz demokrasi anlayışının, kamusal alan yönetiminde farklılıklara olanak vermesi ve çok aktörlü hale gelmesi hiyerarşiye dayanan dikey yönetim anlayışı yerine

iletişime ve etkileşime dayanan yatay ilişkiler ağının gelişimini sağlamaktadır (Tekeli, 2003: 10-11). Yönetişim kavramı da, yukarıdan aşağıya katı hiyerarşik ve katı merkeziyetçi idari yapılanmayı öngören geleneksel tarzda yönetime tepki olarak ortaya çıkmıştır. Birçok uluslararası örgüt ve organizasyona ait belgelerde yönetim başlığı altında; aktif katılımçılık, yapabilir kılma, ortaklık, çok aktörlülük, demokratiklik, açıklık, birlikte yönetme, birlikte karar alma, hesap verebilirlik, hukuka bağlılık, çoğulculuk, yerindenlik, ölçülülük gibi kilit kavramlara vurgu yapılmaktadır. Meşru ve demokratik bir devlette toplumun her alanda ve şekilde yönetim faaliyetine katılımını ve denetimini öngörmek, buyrukçu ve hiyerarşik yönetim yapısından uzaklaşmak, insan hakları ve bağımsız oluşmuş yargı üstünlüğünü kabul etmek yönetişimin siyasal boyutunu; yerinden, etkin, şeffaf, bağımsız, etik, teknolojik gelişmelere açık, liyakata dayalı ve kontrolü mümkün bir kamu yönetim anlayışını öngörmek yönetişimin yönetsel boyutunu; kaynakların esnek bir şekilde yönlendirmesini yapabilme ve özel sektörün kamusal hizmet akışına girişi ise ekonomik boyutunu oluşturmaktadır (Mutlu, 2007: 8; Keser, 2004: 121; Toksöz, 2008: 17-18; Haktankaçmaz, 2004: 48; Köse, 2004: 26; Zengin, 2003: 243; Ökmen, 2006: 53; DPT, 2007: 5).

Yönetişim sayesinde sivil unsurlar olarak dile getirilen meslek grupları, odalar, özel sektör kuruluşları ve üniversitelerin yönetim sürecine müdahil olacağı böylece siyasi seçimler dışında da katılım sağlanarak uzlaşmacı, zengin bilgi ve doğrudan denetime dayalı, meşruiyeti güçlendirilmiş, demokratik ve etkin bir mekanizma oluşturulacağı ifade edilmektedir (Toksöz, 2008: 17-18)

Yönetişim yaklaşımı taşıdığı öz itibariyle yerinden yönetim kavramını da önceleyen, destekleyen bir kavramdır. Yerel halkın ve kaynakların etkinleştirilmesi, yerelleşme ve yerindenlik kavramlarının kurumsallaştırılması, yerel piyasa mekanizmalarının geliştirilmesi, yerel düzeyde esnek örgütlenme biçimleri geliştirilmesi gibi ortak yaklaşımlar yönetişim-yerelleşme arasındaki ilişkiyi güçlendirmektedir (Köse, 2004: 27).

Yönetişim kavramının uygulamaya konması ile birlikte kamusal hizmetlerde özel sektörün daha fazla ön plana çıkması ve yerel siyasal katılımı STK'larının daha görünür hale gelmesi "küçük devlet, güçlü piyasa" anlayışının yürürlüğe konduğunu göstermektedir (Kerman vd., 2008: 130). Bu durumun yaratabileceği sosyal, ekonomik

ve siyasal hareketlilikler, yönetim kavramına yapılan olumsuz eleştirilerin başında yer almaktadır. Özellikle “yerelleşme” ve “çok aktörlülük” kavramları çerçevesinde merkeziyetçi devleti yapısal bir değişime zorlayarak yerel kimlikleri daha belirgin kılma çabası küresel ekonominin Pazar faaliyetleri ile ilişkilendirilmektedir. Nihayetinde bu durumun, az gelişmiş devletlerin kaynaklarının kolayca sömürülmesi ve buna bağlı olarak yoksulluğunun artmasını sağlayacağı dile getirilmektedir (Mutlu, 2007: 1,8,9).

Yönetim kavramınının DB, OECD, Uluslararası Para Fonu (IMF), BM, AB gibi küresel ve bölgesel yönetici örgütlerin talebi doğrultusunda dünya devletlerinin kamu yönetimlerinin küresel, ulusal ve yerel düzeyde dönüştürülerek sermayenin kamusal karar süreçlerinde yer almasını amaçlayan bir kavram olduğu söylenmektedir (Güler, 2003: 4, 6; Güler, 1999: 59). Bunu yapmaktaki asıl amacın küresel örgütler tarafından gelişmekte olan ülkelere sunulan “neoliberal reçetelerin” başarısızlıklarını gizlemek ve üçüncü dünya ülkelerinin almış oldukları borçları geri ödeyebilmeleri için çeşitli iyileştirmeler yapmak olduğu ifade edilmektedir (Ökmen, 2006: 53-54).

Yönetim şeklinin katılımcı bir şekilde reforme edilmesi anlamında kullanılan ve dilimize “yönetişim” olarak çevrilen “governance” kavramının aslında iktidarın sivil toplum ile siyasal ve idari paylaşımı anlamına gelmediği; burada asıl hedeflenen ve ortaya konan gerçeğin iktidarın yerli-yabancı sermayeyle paylaşılması ya da devri olduğu ifade edilmektedir. Yönetişim mekanizmasında ortaya konan “bürokrasi, özel sektör, STK” birlikteliğinin iki temel ayağının özel sektör olduğu, çünkü STK olarak nitelenen oluşumların içinde de işverenlerin ve sermayenin ciddi bir ağırlığı bulunduğu, bu nedenle oluşacak durumun toplumsal unsurların iktidara katılması ile ilgisi olmadığı; bu yönüyle yönetişim kavramının katılımcı bir görüntüye sahip olmasına karşın demokratik bir özden yoksun olduğu savunulmaktadır (Güler, 2003: 6; Güler, 2005b: 15, 108). Zengin (2003: 43) de, başlangıçta özel sektör, bürokrasi ve STK üçlemesi ile oluşturulan yönetim tarzında sürecin giderek özel sektör lehine evrilmeye çalışıldığını dile getirerek bu konuda oluşabilecek olumsuzluklara dikkat çekmektedir.

3.4.1.6. Ulusaltı Bölgecilik Hareketleri

Bir siyasal hareket olarak esas itibariyle 19. yüzyıl merkeziyetçiliğine karşı oluşan tepkiler neticesinde doğan ve bu günkü görünümünü 2. Dünya Savaşı’ndan sonra kazanan “bölgecilik” olgusu (Nalbant, 1996a: 50), etnik, dinsel, kültürel veya tarihsel

olarak ortak bir payda/paydalara sahip bölgelerin ve buralarda yaşayan toplulukların merkeze karşı kimliklerini kimi zaman da bağımsızlıklarını kazanma çabaları olarak tanımlanmaktadır (Mengi, 2004: 51; Demiral, 2006: 133). Bir başka anlatımla, ulus-altı bölgesel bir oluşumun karşıt bir şekilde politikleşerek, merkezi devlete karşı toplumsal ve siyasal olarak rekabet içine girmesi olarak da ifade edilebilir (Özel, 2003a: 107). Avrupa devletlerini oluşturan halklardan bir bölümü, kimlik farklılıklarını öne çıkararak, yaşadıkları devletler içerisinde yeni arayışlara girmişlerdir. Bu arayış, “siyasal bölgecilik” kavramının temelini oluşturmaktadır (Keleş, 1998: 4).

Bölgeciliği etnik ve tarihsel olarak iki şekilde ele almak mümkündür. Etnik bölgecilik, kendi kültürel kimliğini devletin diğer vatandaşlarından farklı gören etnik bir grubun varlığında ve politik örgütleri, temel siyasi taleplerini genelde bir grup tarafından yaşam alanı haline getirilmiş olan bir alt uluslu toprak birimi ile ilişkilendirdiklerinde ortaya çıkmaktadır. Tarihsel bölgecilik, ülkenin diğer topraklarından farklı belirli bir geçmişi olan bir alanı varsayar. Bu bölgenin mevcut sakinleri, kendilerini etnik olarak diğer vatandaşlardan farklı olarak görmeyebilir; ancak kendi bölgeleriyle ilgili belirli organizasyonlar ve siyasi talepler yoluyla kimliklerini bölgenin tarihi ile ilişkilendirmekte ve ifade etmektedirler (Brusis, 2002: 549-550).

Kendilerini tarihsel aidiyetler olarak farklı gören ayrıca, belirsiz kökenlere ve tartışmalı sınırlara sahip bir ulus devlettense daha çok Avrupa’ya ait olmak isteyen insanlar tarafından ulusal başkentlerin yetkilerine karşı kısmi bir protesto olarak nitelendirilen ulusal sınırlar içindeki veya ötesindeki bölgecilik akımı, Avrupa’nın şimdiki ve gelecekteki dinamiği olarak görülmektedir (Newhouse, 1997: 68).

Asıl bölgeciler, insan hakları konusunda kuşkuluydular ve parlamento, seçim, siyasi parti gibi modern devlet alametlerinden hoşlanmamaktaydılar. Onlar, geleneksel hiyerarşik ve korporatist çizgiler üzerinde organize olan bu sistemin, bölgesel toplulukların doğallığını bozacağını düşünmekteydi. Çağdaş bölgecilerin bu anlayışın ötesinde hareket ettikleri düşünülmesine rağmen, dilin kullanımı, eğitim, dini gelenekler gibi bireysel ya da toplumsal haklar konusunda bir gerginlik yaşanabilmektedir. Bu nedenle bölgecilik kendi içinde yeni azınlıkların oluşmasına sebebiyet verebilmektedir. Gerçek şu ki günümüzde en büyük zorluk aynı bölgede yaşayan bu farklı toplulukların tümünü kapsayacak kurumlar tasarlamaktır (Loughlin, 2000: 11).

Kimileri bölgeci ve ulusçu akımların aslında aynı niteliği taşıdığını öne sürmektedir. Bu görüşü savunanlar, aslında bu iki akım arasında içerik yönünden herhangi bir fark olmadığını sadece ulusçu akımların bir basamak daha ilerde olduğunu ifade etmektedirler. Bunlara göre, bir ulus devlet içerisindeki bölgeci hareketler gerçekte kendilerini “ulusçu” olarak tanımlamakta, ancak, ulus devlet tarafından farklı kimlik talepleri ile gelen “bölgeci” hareketler olarak anılmaktadırlar (Keleş ve Erbay, 1999: 10). Bu görüşü savunanlara göre bölgeci hareketler, bir yandan ulus devlete karşı koyarken, diğer yandan kendi ulusunu inşa etmek için uğraş vermektedir.

Nalbant (1996: 51), bölgeci akımlar ile ulusçu bir nitelik arz eden federalist akımların birbirine benzer talepler öne sürdüklerini ancak bu iki akım arasında kayda değer bir fark olduğunu ileri sürmektedir. Buna göre, federalist hareketler ulus devlet öncesinde oluşmuş ve siyasal taleplerini ulus devletin oluşumuna katarak, bütünün bir parçası olmuştur. Bölgeci hareketler ise, farklı olarak, ulus devletin oluşumundan sonra ortaya çıkan merkezîyetçi yapıya karşı özerklik yanlısı bir hareket niteliği taşımaktadır.

Bölgelerin kimilerinde, demokratikleşme talepleri olarak adlandırabileceğimiz; halkın devletle bütünleşme ve siyasal yaşama katkıda bulunma özlemlerinin önündeki engelleri kaldırma isteği varken, kimilerinde ise, daha çok özerkliğe sahip olma ya da bağımsızlık için mücadele etme mücadelesi olduğu görülmektedir (Keleş, 1998: 4). Bu akım ve hareketleri tetikleyen temel etkenler, ulus devletin yetersizliği ve siyasal merkezîyetçiliğe duyulan tepki olarak açıklanmaktadır (Özel, 2004: 107).

Bu düşünceye paralel olarak GERDES (1995: 649), bölgeci hareketleri taleplerindeki derecelendirmeyi göz önünde bulundurarak; Separatistler (ayrılıkçılar/bağımsızlıkçılar), federalistler ve özerklik yanlıları olarak üç bölüme ayırmaktadır (Aktaran: Özel, 2003a: 108). Kimi düşünürler bu üç kademeye “yerel yönetimlerin güçlendirilmesi” basamağını da eklemekte ve ülkelerin bu basamaklardan hangilerinde duracaklarına karar vermelerinde kendi iç siyasal, yönetsel, ekonomik, ideolojik dinamiklerinin ve dünya ticareti, para sistemi, ekonomik ve politik bağımlılık gibi dış dinamiklerin etkili olacağını ifade etmektedir (Mengi, 2004: 49). Ancak Özer (2008: 43), dördüncü basamak olarak gösterilen bölgesel düzeyde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile bölgecilik hareketlerinin birbirinden farklı olduğunu; bölgeselleşmenin daha çok idari bir nitelik taşıdığını ve yalnızca merkezi yönetim

tarafından bölge yerinden yönetim kuruluşlarına yetki ve mali kaynak aktarımı gerçekleştirildiğini savunmaktadır. Bununla birlikte iyi uygulanmaması ve diğer koşulların oluşması durumunda, bölgeselleşmenin de bölgeciliğe evrilebilecek potansiyele sahip olduğunu söylemektedir.

Günümüz Avrupa'sına bakıldığında; üniter bir devlet olan Belçika bu gün federalleşmiştir. İtalya ve İspanya bu gün siyasal özerkliği bulunan bölgelere sahiptir. Birleşik Krallık'ta Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'ya, İngiltere'den ayırt edilebilecek çeşitli temsili statüler tanınmıştır. Merkezîyetçiliğin kökenlerinin doğduğu Fransa'da ise "bölgeciliğe karşı bölgeselleşme" fikri ile bölge oluşumuna gidilmiş, giderek güçlenen yerinden yönetim birimi olarak Fransa yönetim sisteminde bir ağırlık noktası olmuştur (Nalbant, 1996a: 50; Nalbant, 2012: 46).

Merkezîyetçi yapısı ile ön plana çıkan bu ülke örneklerinden de anlaşıldığı üzere, önceleri bir parçalanma tehdidi olarak nitelenen bölgecilik, günümüzde giderek artan şekilde, "büyük bir toplulukta kendi kendine yeterli ünitelerin bütünleşme ilkesi" veya "eşitleyici bir bütünleşme sürecine karşı bir refleks" olarak kendisini yeniden tanımlama sürecine girmiştir (Özel, 2003a: 103).

3.4.1.7. Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci

Üniter devletin dönüşümünü etkileyen ve AB üyesi devletlerin yapısında kayda değer değişimler yaratan bir diğer husus AB bütünleşme sürecidir. 2. Dünya Savaşı'ndan bu yana AB'nin kültürle bağlantılı değişen doğası, toplum, devlet ve ekonomi ilişkileri arasındaki değerler dizisinde peşi sıra değişimler yaratmıştır (Laughlin, 2000: 12). Bu dönemden sonra başlatılan AB bütünleşme sürecinde genel itibarıyla bölgeselleşme ve azınlık hakları konusunda önemli açılımlar gerçekleştirilmiş; iktisadi ve siyasi mecrada bölgelere daha fazla önem atfedilmiş; bölge ve azınlıklar taleplerini serbestçe ifade edebildikleri bir ortama kavuşmuş; bazı bölgeler devletten özerklik alma konusunda cesaretlenmişlerdir (Demiral, 2006: 145-146).

AB politikaları farklı bölgeler üzerinde değişken etkileri vardır. Topluluğun ve Birliğin inşası bölgeler ve devletler arasındaki siyasal ilişkileri değiştirmektedir (Keating, 1997: 388). AB bütünleşmesinin iki önemli siyasal teması olarak göze çarpan özerklik ve yerindenlik ilkeleri çerçevesinde yerel halkın ve yönetimlerin özgürlüğüne saygı duyulması ve gerçek bir yerelleşme bilinci oluşturulması için çalışılmaktadır. Birçok

AB ve AK mevzuatında bu düzenlemelere rastlamak mümkündür (Ökmen, 2006: 64).

AB bünyesinde gerçekleştirilen antlaşmalar ve uygulamalar yoluyla merkezîyetçi üniter devletlerin sahip olduğu yetkilerin bir kısmı Birlik'e devredilmekteyken, diğer taraftan tabandan gelen talepler ile AB ve AK politikalarının yönlendirmesi neticesinde gerçekleşen yerelleşme politikalarıyla yetkilerin bir kısmı da yerinden yönetimlere (bölge, il, belediye) ve STK, özel sektör gibi diğer yönetsel bileşenlere devredilmektedir. Devletlerarası ekonomik ilişkilerin yanında, bölgeler arasında sınırötesi işbirliği teşvik edilmekte; yerel ve bölgesel yönetimler kendi aralarında AB düzeyinde ilişkiye girebilmektedir.

Devletlerin hala başlıca aktörler olduğu gerçekliğini korusa da, AB'nin bölgelere bu müdahaleleri her şeye rağmen görünürde güçlü bir hareketliliğe teşvik etmektedir. 1960 ve 1970'lerde geçmişi hatırlatan bir etki ile ulus tabanlı bölgesel politikalar yeni bölgesel aktörler oluşturmaya başlamıştır. Kimi ülkeler fonlardan yararlanabilmek için bölgesel yapılar kurmak zorunda kalmışlardır (Keating, 1997: 388). AB'nin 1993 Kopenhag zirvesinde benimsediği katılım kriterlerinden siyasi ve ekonomik kriterler, "topluluk mevzuatının benimsenmesi" olarak bilinen idari kriter grubu altında yer almaktadır. Burada özellikle siyasi kriterlere vurgu yapılarak ön plana çıkarılması devletlerin yönetsel örgütlenmelerini etkiler bir niteliğe sahiptir (Güler, 2001: 8). Aynı şekilde Maastricht'te ve diğer AB antlaşmalarında da bu paralelde düzenlemelere rastlanmaktadır. Bütünleşme süreci içerisinde daha çok 1990 yılından sonra artış gösteren "insan ve azınlık hakları" talepleri; AB'nin "birlik içinde farklılık" politikası ve AK anlaşmaları ile yasal bir zemine kavuşturulan azınlık hakları Avrupa'daki ulusaltı milliyetlerin temsilini ve çok kültürlü bir oluşumu sağlamıştır (Aktoprak, 2011: 24). Avrupa bütünleşmesinde, yerel ve ulusal kimlikler için Avrupa üst kimliği hususu hala bir kuşku gibi görünmektedir. Bu nedenle Birlik bünyesindeki unsurlar bu süreçte mevcut kültürlerini koruma konusunda hala ısrarcı bir tavır sergilemektedirler (Tutum, 1994: 17). Bu durum ulus devletlerin değerlerine sahip çıkması olarak görünse de, ulus altı toplulukların da aynı refleksle hareket etmesi merkezîyetçi ulus devletin aynı zamanda aşınmasına da yol açmaktadır.

Sovyet sisteminin çökmesiyle bağımsız olan Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ne katılmaları ve neoliberal küresel sisteme entegrasyonu; Afrika, Orta Doğu ve Asya'dan

Avrupa'ya gerçekleşen dış göçler; yoksul olan Güney Avrupa'dan daha zengin olan Kuzey Avrupa'ya yapılan Avrupa içi göçler Avrupa'nın çok kültürlü yapısına ve yönetim anlayışına doğrudan etki etmiştir. Tüm bunların bir tehdit mi ya da zenginlik mi olacağı hususunun belirsizliğine karşın, yeni yönetim anlayışının bu yenilikleri kapsayacak şekilde organize olmaya çalıştığı görülmektedir (Tutum, 1994: 18-20).

Avrupa ekonomisinde yaşlı nüfusun giderek artması ve yabancı işçi ihtiyacı, sanayi yoğunluklu ekonominin hizmet yoğunluklu bir yöne doğru ilerlemesi, işgücü piyasasındaki hareketler, işgücünün serbest dolaşımı, kadın istihdamının giderek artması, sendikal faaliyetler, yarı zamanlı ya da esnek çalışma talep ve düzenlemeleri, bölgesel ya da yerel düzeyde zengin ve yoksul bölgeler arasındaki farklılıklar, sosyal dayanışma ve kamu yararı kavramlarının arka plana itilerek bireyciliğin, verimliliğin, kârlılığın ve rekabetin ön plana çıkarılması da Avrupa ülkelerinin kamu yönetimlerine ve devlet sistemlerine yön vermekte ve önemli değişimlere yol açmaktadır. Bu değişim “devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, bürokrasi üzerinde siyasal denetimin artırılması, şeffaf ve dürüst yönetim ile merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimi” şeklinde genel itibariyle dört temel başlık altında gerçekleşmektedir (Tutum, 1994: 23-32).

Netice itibariyle AB bütünleşme süreci ve bu süreç ile birlikte işleyen diğer mekanizmalar merkeziyetçi üniter devletlerin yapılarını ve sahip olduğu yetkileri çok yönlü olarak baskı altına almış ve üniter devletin dönüşümünde önemli rol oynamıştır.

3.4.2. Dönüşümün Ortaya Çıkardığı Sonuçlar

Üniter devlet sisteminin ve ulus devletin egemenlik anlayışının dönüştüğü bu süreçte; birçok Avrupa ülkesi modernizasyon ve yönetsel rasyonalite çıkarları için merkezi yönetimin yetkilerini merkezden başka yerlere dağıtmıştır. Bu, bazı durumlarda bölgesel ve yerel güçlerin baskısına bir cevap olsa da bazen az memnuniyet veren fonksiyonları yerele devrederek veya merkezi hükümeti bölgesel baskılardan izole ederek devlet özerkliğini artırma aracı olarak da kullanılmıştır (Keating, 1997: 387).

Yerel düzeyde yetkilerin ve buna paralel mali olanakların artırılması ve denetimi, farklı yerel topluluklara eşitlik ve denge ilkeleri çerçevesinde duyarlılık gösterilmesi, politika oluşturma ve karar süreçlerinde yetki devrinin sağlanması, yurttaşların yönetime katılma taleplerinin karşılanması, hizmet sunumunda bütüncül bir yaklaşım sergilenerek devlet, özel sektör ve sivil-gönüllü kuruluşlar arasında bir

yönetişim mekanizması oluşturulması gibi temel kavramlar bu yeniden yapılandırmanın özünü oluşturmaktadır (Çukurçayır, 2003: 19).

Bu dönüşüm çerçevesinde ulus devletler kaybolmamaktadır fakat doğaları, rolleri ve fonksiyonları değişmektedir. Bu devletler kendilerini özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra biriken birçok görevden yoksun bırakmıştır. Bu görevlerden bazıları AB tarafından üstlenilirken, diğerleri de ulusal hükümetin alt düzeylerine dağıtılmıştır. Ayrıca 1980'lerin neo liberal reform hareketi kurumların yönetim yapılarını ve ülkeler arası değişiklik gösteren devlet kültürlerini dönüştürmüştür (Loughlin, 2000: 12).

Hükümetin tüm düzeylerine ekonomik küreselleşme ve ekonomik rekabet yoluyla yeni kısıtlamalar uygulanmaktadır. Fakat bu alt ulusal düzeyler için de özerkliklerini gerçekleştirmek adına yeni bir fırsat demektir. Hükümet modelinden çıkıp "hükümetme" modeline doğru gittiğimiz için bu yeni gerçekleri ve yeni ilişkileri tam olarak ifade edebilecek yeni kurumların oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kurumlar artık sadece geçmişteki gibi yukardan aşağı hiyerarşik bürokrasiler olmayacak; daha çok politika girişimlerinin aşağıdan çıktığı yatay, ağsal özellikler olarak ifade edilecektir. Fakat eski temsili demokrasi (hükümet) sistemleri yok olmayacak, eskilerine yeni hükümet sistemleri entegre edilecektir (Loughlin, 2000: 33).

Günümüze kadar Avrupa'da ki yönetim kültürünün hukuki zemini, âdemi merkeziyet kavramının yalnızca idari bir niteliğe sahip olduğu yönünde olmuştur. Ancak üniter devletin yapısında oluşan aşınmalar neticesinde, âdemi merkeziyet kavramının siyasal bir nitelik kazanması "bölgeci devlet" olarak adlandırılan yeni bir devlet sistemini ortaya çıkarmıştır (Erençin, 1994: 5). Bu durum neticesinde, günümüzde artık özellikle Avrupa devletlerini yalnızca üniter ve federal olarak iki ayrı şekilde tasnif etmek zorlaşmıştır. Bu iki ayrıma bir de bölgesel/bölgeci devlet" kavramını eklemek gerektiği ifade edilmektedir (Keleş, 1993a: 20).

Günümüz üniter devlet sistemlerinin yapılarına bakıldığında, sistemdeki dönüşümün farklı şekil ve derecelerde gerçekleştiği görülmektedir. İlk olarak dönüşüm, belirli bir yazılı anayasası olmayan İngiltere gibi ülkelerde gerçekleştirilen "göreneksel özerkliğe" dayalı dönüşümdür. İkinci olarak, İspanya ve İtalya gibi kimi ülkelerde anayasal düzenlemeler çerçevesinde siyasal özerklik verilerek merkeziyetçi yapının en esnek seviyeye getirilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Üçüncü olarak dönüşüm, Fransa

gibi tek ulus kavramına dayanan ancak merkeziyetçi yapının kısmen yumuşatılması yoluyla, yerel unsurlara yönetsel özerklik hakkının tanınması şeklinde olmuştur. Son olarak dönüşüm, Portekiz, Danimarka, Fransa gibi kimi ülkelerde, genel uygulamanın dışında, ada toplulukları gibi coğrafi yönden sınırları belli bazı topluluklara istisnai siyasal imtiyazlar verilmesi biçiminde olmuştur (Nalbant, 1996a: 60-61).

Görüldüğü üzere tekil yapılı kimi Avrupa devletleri, yerinden yönetim uygulamalarını daha ileriye götürerek geleneksel üniter/tekil devlet anlayışından farklı yapıda bir üniter devlet yapısı oluşturmuşlardır (Teziç, 2007: 126). Günümüzde üniter devletlerin merkeziyetçi üniter devlet - merkeziyetçi olmayan üniter devlet ya da çok uluslu-çok bölgeli üniter devlet gibi farklı çeşitleri olduğu görülmektedir (Loughlin, 2000: 12; Gözübüyük, 2004: 19-20). Netice itibariyle, üniter devletin dönüşümüyle üç temel kavramın, “bölge, bölgeselleşme, bölgesel devlet” ortaya çıktığı görülmektedir.

3.4.2.1. Bölge

“Bölge” kelimesi birçok sosyal bilimler dalında ve Avrupa ülkelerinin tarihsel geleneklerinde çok katmanlı bir anlama sahiptir ve aynı zamanda politik olarak da güçlü ve hassas bir kelimedir. Çünkü bir çerçeve ve hareketler sistemi olarak bölgenin anlamı siyasal gücün dağılımı ve toplum politikalarının içeriğine dair imâlar barındırmaktadır (Keating, 1997: 383). Bölge, günümüzde yaygın olarak kullanılan fakat tanım itibariyle tam bir fikir birliğine varılamamış bir kavramdır. Çünkü bölge kavramı, bir veya birden çok sayıda niteliğe, ölçüğe, zamana veya ele alınan soruna bağlı olarak değişik biçimlerde yorumlanabilmektedir. Bölge kavramını tanımlamak için etnik, kültürel, dilsel, iklimsel, coğrafi, sınai, kentsel gelişme, yönetsel birimler, ekonomik uzmanlaşma alanları, uluslararası ilişkiler gibi birçok kavramdan faydalanılmaktadır (Keleş, 1998: 9; Tekeli, 2008: 174, Tekin, 2002: 186).

Bir bölgenin tabîi olarak topraksal sınırları vardır ancak bunun içinde birçok fonksiyonel işleyiş için faaliyet alanı vardır. Bölge aynı zamanda da bölgesel bir yönetim veya bir kara parçası üzerinde faaliyet gösteren kurumlar şeklinde kurumsal sistemdir. Toplumsal ve ekonomik bir projedeki başarıya bağlı olarak kendisini iç ve dış siyasette bir aktör olarak atayabilir (Keating, 1997: 383). Sahip olduğu zengin içerik nedeniyle bölge ve bölge bilimi kavramları, coğrafya, ekonomi, ekonometri, matematik, istatistik, sosyoloji, tarih, kamu yönetimi, siyaset bilimi gibi birçok bilim dalıyla ilişkili

olan multidisipliner bir nitelik taşımakta ve her bir bölge diğerinden farklı bir tarihsel geçmişe sahip olduğu için standart bir bölge tanımı yapmak güçleşmektedir (Özbek, 2012: 131; Özçağlar, 2004: 100; Günaydın, 2005: 77; Arıkan, 2006a: 110). Bölgeyi tanımlamadaki zorluklar bölgelerin sınıflandırılmasını da zorlaştırmaktadır.

Coğrafi bilimler açısından, “sosyo-ekonomik (işlevsel), doğal ve coğrafi” olmak üzere üç farklı bölge kavramından söz edilmektedir. Doğal bölge, doğal etkenlerin etkileşimiyle kendiliğinden oluşan, ekonomik, demografik, coğrafi vb. nitelikler bakımından genel ve doğal bir bütünlük gösteren geniş alanlar olarak tanımlanmaktadır. Sosyo-ekonomik (İşlevsel) bölge, sahip kılınan fonksiyona ya da sosyal ve iktisadi özelliklerine bağlı olarak oluşturulmaktadır. İşlevsel bölgeleri, yerleşim bölgeleri, nüfus bölgeleri, kültür bölgeleri, hammadde bölgeleri, sanayi bölgeleri, hizmet bölgeleri (yönetmel bölgeler) olarak alt başlıklara ayırmak mümkündür. Son olarak coğrafi bölge, doğal bölge ile sosyo-ekonomik bölgenin bir sentezi olarak her iki türün özellikleri açısından bütünlük sağlayan alanlar olarak tarif edilmektedir (Özçağlar, 2003: 4-12). Coğrafi bölgeler olarak; dağ bölgeleri, sınır bölgeleri, kıyı bölgeleri veya merkez bölgeler gibi çeşitli alt ayrımlara gitmek mümkündür (Özer, 2008: 42).

Bir başka ayrımda Mengi (1998: 48) ve Apan (2004: 42), bölgeleri, işlev ve yapılarına göre “planlama bölgeleri, sınır ötesi bölgeler, türdeş bölgeler, kutuplaşmış bölgeler ve yönetim bölgeleri” olarak beş ayrı başlık altında değerlendirmektedir. Planlama bölgeleri, belli bir konuya özgü veya genel olarak ulusal kaynak ve yatırımların programlı biçimde uygulanmasını sağlamak üzere il düzeyinin üzerinde ancak ülke düzeyinin altında en uygun yönetmel ölçeğinin oluşturulmasıdır. Ulaştırma bölgeleri, teşvik bölgeleri, istatistik bölgeleri gibi alt başlıkları olan plan bölgeleri genelde yönetmel yapı ve sınırlardan bağımsız oluşturulmaktadır. Sınır ötesi bölgeler, birbirine sınırdaş olan ülkelerin bölgelerinin işbirliği ile oluşan bölgelerdir. Türdeş bölgeler, kıyı bölgeleri, sınır bölgeleri veya tarım bölgeleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Kutuplaşmış (polarize) bölgeler, bir merkez yerleşim ile çevresi arasındaki bağımlılık ve etkileşim çerçevesinde oluşan bölgelerdir. Yönetmel bölgeleri, idari veya siyasi özellikleri öne çıkarılarak olarak oluşturulan yönetmel kademeleri ifade etmek için kullanılmaktadır.

Keleş (1998: 6-7), bölge oluşumlarını üç ayrı sınıflamada farklı kategorilerde ele almanın mümkün olacağını ifade etmektedir. Buna göre, ilk olarak içinde buldukları sektörlere göre, “doğal bölge”, “ekonomik bölge”, “toplum bilimsel bölge” ve “yönetimsel bölge” olarak dört kategoriye ayırmak mümkündür. İkinci olarak, yapay oluşturulma biçimleri göz önünde tutularak, “bölge planlaması amacıyla ilgili kuruluşlarca oluşturulmuş bölgeler” ve “devlet ile yerel yönetimler arasında kalan bir yönetimsel basamak olarak bölgeler” şeklinde ikiye ayırmak olanaklıdır. Son olarak da, yapısal özelliklerine bakılarak, “devletin yetki genişliği (deconcentration) ilkesi uyarınca oluşturduğu taşra birimi”, “bölge çapında oluşturulmuş yerel yönetimler” ve “bir bölgesel özerklikten yararlanan, ayrı bir anayasaya sahip olan yasama ve yargı yetkileri bulunan bölge” olarak üçe ayrılabilir.

Bir diğer ayırmada ise Nalbant (1996: 43-47), uygulandığı biçim ve kapsamı yönünden bölgeleri dört ayrı başlığa ayırmaktadır. Plan-Program Bölgeleri, planlı kalkınma, bölgeler arası ekonomik ve sosyal dengesizliklerin giderilmesi gibi sosyo-ekonomik nedenlerle merkezi idare tarafından oluşturulan bölgelerdir. İdari Bölgeler, yetki genişliği ilkesi çerçevesinde merkezi yönetim hizmetlerinin görüldüğü, idari özerklik ilkesi çerçevesinde yerel faaliyetlerin yürütüldüğü fakat her halükarda siyasal yetki sahibi olmayan bölgelerdir. Siyasal (Otonom/Özerk) bölgeler, hukuksal dayanağını, uygulandığı ülkeye göre farklılık gösterecek şekilde, anayasaya eşit, anayasayla yasa arasında yer alan veya yasalarla eş durumda olmasına rağmen hazırlanma, kabul ve değiştirme yönünden istisnai kurallara bağlı olan statülerden alan, statüsünün hazırlanmasına kendi iradesi ile katılabilen, yetkileri anayasa, statü ve yasalar tarafından belirlenen, en geniş biçimde kendini yönetme hakkına sahip, siyasal yetkilerle donatılmış bölge tipidir. Kültürel Bölge, belirli bir kültürel topluluğa olan aidiyet neticesinde, o topluluğa özerk yasama ve kendi statüsünü belirlemeye kadar varabilecek özerk bir kurumlaşmanın sağlandığı, statüsü anayasa ve yasalar arasında yer alan veya yasalarla eşit olmakla birlikte farklı istisnai kurallara tabi olan bölge tipidir. Bu şekildeki bölgenin yetki kapsamı, kültürel topluluğun ülke çapındaki nüfusu veya kültürel varlıklarını kapsayabileceği gibi sadece belirli bir bölgeyi de konu edinebilir.

Tekin (2002: 186-187) ve Demiral (2006: 134-137) ise Laughlin'e dayanarak bölgeleri dört kategoride ele almaktadır. Ekonomik bölgeler, yürütülen ekonomik faaliyetlere ya da küreselleşme ile gelen ekonomik olguya göre oluşan bölgelerdir.

Tarihsel/Etnik bölgeler, dil, din, tarihsel süreç gibi nitelikleri ile farklılaşan nüfus gruplarının oluşturduğu ve bazen kendilerini ulus olarak ifade eden bölgelerdir. İdari/Planlama bölgeleri, yönetsel bölümlenme, iktisadi planlama ya da istatistiksel veri elde etme amacıyla kurulan, her zaman için seçilmiş bir meclise ve bölgesel yönetime sahip olmayan bölgelerdir. Siyasal bölgeler, doğrudan bölgesel seçimlerle oluşan meclis veya konseylere ve bunlara karşı sorumlu olan bölgesel yönetimlere sahip bölgelerdir.

Bir diğer yaklaşıma göre ise bölgeler; yönetsel, işlevsel ve kimlik bölgeleri olarak ayrılmaktadır. Yönetsel bölgeler (administrative regions), yasaların etkin biçimde uygulanmasını sağlamak için oluşturulan dikey yapı içerisinde oluşturulan örgütlenmelerdir. İşlevsel bölgeler (functional regions), sınırları yönetsel bölgelerle çakışan ya da kimi zaman bu sınırları da aşacak şekilde oluşturulan “iletişim ve etkileşim” amaçlı bölgelerdir. Kimlik bölgeleri (identity regions) ise toplumsal talepler ve hareketler neticesinde daha çok aşağıdan yukarıya doğru bir anlayış ile “kültürel ve tarihi” doku etrafında oluşturulan bölgelerdir (Toksöz ve Gezici, 2014: 11-12).

Bölge uygulamalarında görülen bu çeşitliliğin sebepleri olarak, uygulamaların zamana, ülkeye ve ihtiyaca göre değişmesinden kaynaklanmaktadır. Kuşkusuz bu çeşitlilik ortak bir tanım yapmayı da oldukça zorlaştırmaktadır.

Geleneksel olarak beşeri coğrafyaya ait bir kavram olarak kabul edilen bölge kavramı (Arıkan, 2006a: 110), birbirine sosyo-ekonomik bağlılığı olan alanların tespitini ve çerçevesinin çizilmesini amaçlayan “mekân düzenlemenin” 19. yüzyılda ortaya çıkmış bir üründür. Bölgelerin politik önemi ise, bölge halkının çoğunluğu tarafından bu çerçevenin bir yaşam alanı olarak benimsenmesi ve bunun toplumsal bir kabule ulaşmasıyla gerçekleşmiştir (Özel, 2003a: 100). Bu anlamda yönetsel veya siyasal bölge diğerlerine nazaran daha yeni bir kavramdır (Arıkan, 2006a: 110).

Yönetsel açıdan bölge, kimi zaman kentsel bir alan içerisindeki kısımları, kimi zaman devletin bir parçası olarak, coğrafi, ekonomik, yönetsel, etnik ve kültürel ölçütler çerçevesinde oluşturulan bir bölümlenmeyi gösterebileceği gibi; kimi zaman da benzer çıkarlar etrafında toplanmış, coğrafi, siyasal ve ekonomik yakınlık içinde olan yönetsel toplulukları ifade etmek için kullanılabilir (Mengi, 2004: 51; Özer, 2008: 41).

Somut olarak ifade etmek gerekirse, yönetsel bölge, birden çok mülki sınır ya da yerel yönetimin bir araya getirilmesi ile oluşturulan yönetsel bölümlenmeyi

anlatmaktadır. Yönetmel bölgeler, sahip olduğu özerkliğin derecesine göre, siyasi bölgeler ve devlet tüzel kişiliğinin içinde yer alan idari bölgeler olarak ikiye ayrılmaktadır (Özer, 2008: 41-42).

Bölgenin genel bir tanımını yapabilme güçlüğüne rağmen, inceleme alanımızı oluşturan yönetim birimi olarak bölgenin üç belirgin özellik taşıdığı söylenebilir. Bölge, hiçbir şekilde “devlet” anlamını taşımaz, merkez teşkilatı ile il arasında bir ara kademedir ve mutlak surette dar veya geniş anlamda hukuki ve idari bir varlık olarak tanınmalıdır (Nalbant, 1996a: 40).

3.4.2.2. Bölgeselleşme Politikaları ve Nedenleri

Bölgeselleşme, genel itibariyle ülkenin merkezi yönetimden sonra gelen en büyük alansal/topraksal (territoriale) örgütlenmesini ve merkezi yönetim-taşra örgütü-yerel yönetim dengesinde bir ara kademe olarak oluşturulan bu birimin görev, yetki, amaç ve fonksiyonların belirlenmesini ifade etmektedir (Arıkan, 2006a: 110-111).

Bölgeselleşme, bölgecilik kavramından farklı bir nitelik taşımaktadır. Bölgeselleşme de karar alma mekanizmaları, yerel düzeydeki idari oluşumlara aktarılarak âdemi merkezîyetçi bir yapı oluşturulmaktadır (Özel, 2004: 102). Bölgecilik ise ideolojik bir içerik taşımaktadır (Arıkan, 2006a: 110). Bir diğer ifade ile bölgeselleşme, yönetmel bir nitelik taşır. Yerinden yönetimin bir türü ve derecesidir. Her ne kadar farklı olsalar da bölgecilik ve bölgeselleşme birbirinden tamamen bağımsız değillerdir ve her ikisi de birbirine evirilebilecek kavramlardır. Yönetmel açıdan pratiğe konulan bölgeselleşme politikaları “güçlü bir etnik ve kültürel kimlik mücadelesinin varlığı” durumunda rahatlıkla bölgeciliğe dönüşebilir. Aynı biçimde bölgelere kimi idari hak ve ayrıcalıklar verilerek bölgecilik istekleri yönetmel bir reforma dönüştürülebilir (Mengi, 2004: 51)

Bölgeselleşmeyi savunan görüşlerin dayandığı birçok temel gerekçe bulunmaktadır. Bu olguyu savunanlar ilk olarak bölgeselleşmenin ülkenin kendine olan özgüveninin bir sonucu olduğunu, aksi biçimde bölgeselleşme pratiğine olumsuz yaklaşmanın, bu “özgüven”in eksik olduğu sonucunu doğurduğunu ifade etmektedir (Keleş ve Erbay, 1999: 23; Özer, 2008:40).

İkinci olarak, İtalya ve İspanya örneğinde görüldüğü üzere, ekonomik ve siyasal açıdan bakıldığında “ayrılıkçı hareketleri yumuşatmak ve sistemle bütünleştirmek” için

bölgeselleşme çabalarının etkinliğinin göz ardı edilemediği dile getirilmektedir (Mengi, 2004: 48). Bu görüşe göre bölgeselleşme, ülkede yaşayan farklı unsurların kimlik, dil, kültür gibi özelliklerini bölgesel olarak ifade etmelerini sağlamak, ülkesel bütünlüğü, üniter yapıyı tartışmaya açma sonucunu doğurmamakta, tersine egemenliği vatandaşa, vatandaşı da yönetime daha yaklaştırarak toplum-devlet ilişkisini güçlendirmekte ve “çatışmaları önleme aracı”na dönüştürülerek bütünleşmeyi sağlamaktadır. Ters bir durumda, aşırı merkezileşme eğilimleri, zamanında yapılamamış ya da iyi yönetilmemiş bölgeselleşme hareketleri, ayrılıkçı hareketlerin alevlenmesine, hatta terörist hareketlere dönüşebilmektedir (Keleş ve Erbay, 1999: 22; Özer, 2008: 39).

Üçüncü olarak mevcut durumda geleneksel biçimde yapılanmış olan yerinden yönetimlerin bazı yerel görevlerin planlanması ve yerine getirilmesinde ölçek, yetki ve yetenek açısından küçük ve yetersiz kalabildikleri, küçük ölçekli yerinden yönetimler ile merkezi yönetim arasında köprü görevi görebilecek bir mekanizmaya ihtiyaç olduğu dile getirilmekte; bu nedenle geleneksel olarak yapılanmış olan yerinden yönetimler ile merkezi yönetim arasında uygun bir coğrafi büyüklükte ölçeklendirilmiş olan ve merkezi yönetim için küçük fakat diğer yerel yönetimler için ise büyük nitelikteki görevleri yerine getirebilecek günümüz sorunlarını çözebilecek yeteneğe sahip birimlere ihtiyaç olduğu savunulmaktadır (Keleş ve Erbay, 1999: 22; Özer, 2008: 39-40).

Dördüncü olarak günümüz yerinden yönetimlerinin, merkezi yönetimlere karşı oldukça sönük bir görüntü sergilediklerini; gerçek bir “bölgesel yönetim” basamağının olmaması nedeniyle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri açısından “gizlenmiş bir fiili merkezîyetçilik durumu”nun varlığının söz konusu olduğu dile getirilmektedir (Keleş ve Erbay, 1999: 23). Bölgeselleşme süreciyle bölgenin, “ekonomik bağımsızlık, kurumsal bağlar, siyasi güven ve kültürel varlıklar” gibi katkılar alacağı savunulmaktadır (Arıkan, 2006a: 111). Kuşkusuz bu sayede katı merkezîyetçi anlayışın önüne geçilebileceği savunulmaktadır.

Beşinci olarak, AB’nde arzulanan bütünleşmenin sağlanabilmesi için bölgesel kimlik ve kendi kaderini tayin hakkının korunması gerektiği, bütünleşmenin ancak tabandan başlanarak tamamlanabileceği, bununla birlikte bölgeselleşmenin demokrasinin aşağıdan yukarıya yapılanma ilkesi ile bağdaştığı için Avrupa demokrasisine daha fazla katkı AB ve ulusal devletlerin merkezîyetçiliği ve

bürokrasinin gereksizliklerinin bertaraf edileceği savunulmaktadır (Mengi, 2004: 52).

Altıncı olarak bölgeselleşmeyi savunanlar, bölge odaklı politikaların, sosyo-ekonomik ilerlemenin sağlanması ve çevresel politikaların gözetilmesi açısından gerekli bir gelişme olduğunu dile getirmektedirler. Buna göre, AB tarafından sağlanan mali desteklerin bölgesel düzeyde yapılacak planlama ve uygulamalar sayesinde daha verimli kullanılacağı, farklı ülke sınırlarına dâhil olmalarına karşın sınırdaş olan bölgelerin sınır ötesi işbirliği yapabilmelerinin ekonomik canlılığı sağlayacağı dile getirilmekte, bunların gerçekleştirilebilmesi için özerk bölgesel yönetimlere ihtiyaç duyulduğu savunulmaktadır (Mengi, 2004: 52; Keleş ve Erbay, 1999: 23; Özer, 2008: 39-40).

Bu savunulan zorunluluklar ile birlikte kimi kesimler ise bölgeselleşmenin ekonomik, siyasi ve yönetsel olarak gereksizliği veya doğuracağı zararların faydalarından daha fazla olacağı öngörüsüyle uzak durulması gereken bir anlayış olduğunu savunmaktadır.

Bölgeselleşmenin ekonomik yönden olumsuzluklar doğuracağını savunan kesimler, planlamanın birliğini sağlama açısından tek bir merkezden yapılacak “planlı kalkınma” çabalarının daha olumlu sonuçlar doğuracağı görüşünü savunmaktadır (Keleş, 1998; 5-6). Bölgeselleşmenin, özellikle az gelişmiş olan ülkelerde, dış sermayeye bölgesel düzeyde çeşitli imkân ve imtiyazlar sağlanması yoluyla dışa bağımlılığı daha fazla arttırdığı, bu durumun yoksulluğu tırmandırdığı, kentleri ve doğal varlıkları hızla ranta dönüştürdüğü ifade edilmektedir (Mengi, 2004: 48).

Bölgeselleşmenin siyasal açıdan doğuracağı olumsuzlukları dile getirenler, siyasi açıdan, devlet olmanın gereklerinden biri olan “egemenlik” kavramının, bölge düzeyinde bölüştürülmesinin, devletin-ulusun birliğine ve toprak bütünlüğüne zarar verebileceğini (Keleş, 1998; 5-6), ülke içindeki etnik ve kültürel farklılıkları ön plana çıkararak ülkeleri parçalanmaya götüreceğini savunmaktadır (Mengi, 2004: 48).

Yönetsel olarak, mevcut yerel yönetimlere ek yeni bir yerel yönetim kademesinin varlığının ek masraflar ve bürokratik mekanizmalar oluşturacağı; kamu hizmet sunumunda çok başlılığı yaratarak etkinliği azaltacağı kaygısı öne sürülmektedir. Buna paralel olarak coğrafi açıdan geniş topraklara sahip olmayan düşük nüfuslu ülkelerin bölgeselleşmesi de gereksiz görülmektedir. Merkezi yönetim ile mevcut yerinden yönetimler arasında yeni bir kademe kurulacak olan bölge

yönetimlerinin mevcut yerinden yönetimlerin özerkliklerine müdahale edebilecekleri düşüncesi de bölgeselleşmeye kaygı ile yaklaşan görüşlerin öne sürdükleri ifadelerdir (Keleş ve Erbay, 1999: 23; Keleş, 1998; 5-6; Özer, 2008: 40).

3.4.2.2.1. Ekonomik Nedenler

Ülkelerin bölgesel bir politika izlemesine yol açan temel sebeplerden biri olan ekonomik nedenler, temel olarak bölgelerarası dengesizlik, ekonomik planlama ve karar vermenin artan karmaşıklığı, kamu politikaları ve kamu müdahalelerinin kapsamındaki artış çerçevesinde açıklanabilir (Kohler-Koch, 1995: 5). Bölgesel ekonomik dengesizliği tanımlayabilmek için bir ülkenin siyasi ya da idari olarak bölgeselleşmiş olmasına gerek yoktur. Aslında ülkeler, coğrafi olarak oluşan dengesizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik olarak bölge oluşumuna gitmektedirler.

Bölgelerarası dengesizlik, istihdam, gelir, sağlık, eğitim, kültür gibi göstergeler açısından ülke düzeyinde bir tekdüzelik görülmemesi; ülkenin sahip olduğu refah düzeyinin ve sosyo-ekonomik canlılığın her bölgede aynı derecede yaşanmamasıdır. Bu durum eğer önlem alınmazsa gelişmiş olan bölgelere, az gelişmiş bölgelerden daha fazla yığılmalara yol açacak; gelişmiş bölgelerde aşırı nüfus yoğunluğu, çarpık kentleşme, altyapı yetersizliği gibi sonuçlar doğururken, gelişmemiş veya az gelişmiş bölgelerde daha fazla yoksullaşma, gelişmiş bölgelere daha fazla bağımlılık ve göç gibi olumsuz sonuçlar doğurmaktadır (Özel, 2009: 168-169).

Tüm bu olumsuzlukların önüne geçebilmek için ülkeler bölgesel politikaların uygulanması yoluna başvurmaktadır. Bunu yapabilmek için, öncelikle sağlıklı bir bölge tayini yapılması, bölgenin asli unsurlarının belirlenmesi ve bu unsurlar ile birlikte bölgesel gelişme stratejisi oluşturulması gerekir. Kimi ülkeler, kalkınma amaçlı soyut bölgeler oluşturarak, bu bölgelere teşvikler sağlama yoluyla bölgesel dengesizlikleri gidermeye çalışmaktadır. Kimi ülkeler ise siyasi veya idari bölgeselleşmeye giderek yönetim yapısı ile bölgesel kalkınma politikalarını birleştirmektedir (Özel, 2009: 172).

Ekonomik büyümenin ve ürünlerinin ülke düzeyinde eşit olarak dağılmaması ve bunun neticesinde oluşmuş olan gelişmiş ve az gelişmiş yörelerin merkezi yönetimden taleplerinin taban tabana zıt olması, merkezi yönetimin bu alanlara farklı ekonomik planlama ve politikalar ile yaklaşmasını gerektirmektedir (Özel, 2003a: 112). Ülkenin herhangi bir alanındaki insan ve diğer ekonomik kaynakların harekete geçirilmesi

yoluyla kalkınmaya sağlanan katkıdan bölge halkının yararlanmasını sağlamak ve böylelikle katkıyı sürekli kılmak gerekmektedir. Bölgeler arası dengesizliklerin bulunması ve bunu bertaraf edecek dengeli kalkınma istencinin oluşu bölge düzeyinde planlama yapılması ve idari yapının da bu çerçevede oluşturulması gereksinimini ortaya çıkarmaktadır (Geray, 1997a: 299). Bir diğer ifade ile bölgeselleşmenin ekonomik gerekçesi, ekonomik gelişmede denkliği sağlayarak, bölgeler arası gelir dengesizliğini minimize etmek şeklinde ifade edilebilir (Nalbant, 1996a: 42).

3.4.2.2.2. Siyasal Nedenler

Bölge, siyasi tartışmalar için bir alan, sorunları ve önerileri değerlendiren bir çerçeve ve aktörler tarafından kararların meşru olarak alınabileceği seviyede tanınan bir alan sağlayan politik bir mekandır (Keating, 1997: 390). Devletlerin bölgeselleşmesinin arkasında yatan en temel siyasal neden katı merkezî devlet yapısının, iktidarların aldığı siyasal kararlara, halkın yeterince katılımını sağlayamaması ve bu kararlar üzerinde yeterince kamu denetiminin bulunmaması olarak ifade edilebilir (Nalbant, 1996a: 42). Bu yönüyle bölgeselleşme, her düzeyde siyasal katılımı maksimize etmeye çalışan ve bu yöntem sayesinde kamu denetim mekanizmalarını geniş şekilde açık tutan bir uygulama olduğu varsayılarak benimsenmektedir.

Siyasi ve idari merkezin görevlerinin aşırılışması ve buna karşı ortaya çıkan beceriksiz yönetim tarzının; çok düzeyli ve yüksek katılımının sağlandığı bölgeselleştirilmiş bir sistem ile düzeltilebileceği ifade edilmektedir. Yerel düzeyin sorunlara daha yakın olması nedeniyle, bölgeselleşmenin, daha yetkin, daha rasyonel ve ilgili bölgesel durumlara daha iyi uyarlanmış kararlar alabileceği ve böylece devletin bir bütün olarak verimliliğinin artacağı düşünülmektedir (Kohler-Koch, 1995: 5).

Öte yandan siyasal bir oluşum olan AB bütünleşme süreci ve AB bölge politikası çerçevesinde ülkelerin yönetsel sistemlerini bölgeselleşmeye doğru yeniden düzenlemeleri de siyasal nedenler arasında sayılabilir (Nalbant, 2012: 258).

3.4.2.2.3. Kültürel Nedenler

Dar bir anlamda bölgeselleşmenin altında yatan talep, bölgelere özgü etnik, kültürel ve dilsel özelliklerin korunmasıdır (Kohler-Koch, 1995: 5). Bir başka ifadeyle, bölgeler, özellikle de o bölgede kültürel veya etnik bir özellik bulunduğu durumlarda kültürel koruma politikaları için bölgesel bir çerçeveye sahiptir (Keating, 1997: 387).

Günümüzde, insanlar etnik ve dini kimlik bilinciyle; kültür ve dillerinin korunmasını, anadilde eğitim hakkını, ulusal gün ve sembollerinin tanınmasını, gruplarının siyasal temsilini, siyasal özerklik ve hatta bazen bağımsızlık taleplerini dile getirmekte ve bunda ısrarcı olmaktadır (Akdemir, 2004: 44). Belirli kültürel veya dilsel yığınların taleplerine karşılık vermek ve bu insan gruplarının “yerel özgüllüklerini” koruma kaygısı taşımak bölgeselleşmenin en geleneksel nedeni olarak açıklanabilir (Nalbant, 1996a; 41). İçerik olarak temel hak ve özgürlükler açısından kültürel kimliklerin korunması ve geliştirilmesi, kendi dilini kullanma özgürlüğünün sağlanması ve bu temelde ifade edilen “kimlik” duygusunun yaşatılması (Kohler-Koch, 1995: 5; Keleş ve Erbay, 1999: 6; Mengi, 2004: 49) bölgeselleşmenin kültürel gerekçelerini özetlemektedir. Bölgesel yönetimin, iyi gelişmiş bir sivil toplum, kimlik bilinci, toplumsal gelenekler, birliksel bir yaşam, güven ilişkileri olduğunda daha iyi çalıştığına dair kanıtlar olduğu söylenmektedir (Keating, 1997: 394).

3.4.2.2.4. Tarihsel Nedenler

Bölgeselleşmeye gerekçe olan tarihsel nedenlerin temelinde, bölgencilik hareketleri yatmaktadır. Günümüzde bölgencilik hareketlerinin yatıştırılması ve toplulukların bölgeler üzerinde iddia ettikleri tarihsel hakların karşılanabilmesi için daha yumuşak bir uygulama olan bölgeselleşmeye başvurdukları görülmektedir. Bu nedenlerle oluşturulan bölgeler, genellikle geçmişten bu yana çeşitli şekillerde bir bölge bütünlüğü içerisinde olmuş yerlerdir. İspanya ve İtalya’da bu şekilde oluşturulan bölgelere rastlamak mümkündür.

3.4.2.2.5. Yönetimsel Nedenler

Bölgeselleşmenin yönetsel gerekçeleri arasında devlet yapısının modernleştirilmesi ve işlevselleştirilmesi, yönetim basamakları arasında güçler ayrımının gerçekleştirilmesi gibi sebepler öne çıkmaktadır (Mengi, 2004: 49). İdarenin daha etkili ve verimli çalışması için bölgenin etkin bir basamak olması, doğru bir dağılım yapıldığında ulusal planlama açısından uygun bir ölçek sağlaması, yeni sorumluluk mekanizmalarının oluşturulması yoluyla bilgi ağı ve iktidarların kurumsallaşabilmesi gibi faktörler yönetsel açıdan bölge oluşumunu gerektiren diğer nedenler şeklinde dile getirilebilir (Nalbant, 1996a: 41).

Daha somut ifadeler ile açıklanacak olursa, mevcut yerinden yönetimlerin

hizmet ve işlevlerinde artış görülmesi, buna karşılık bu birimlerin yetersiz ve verimsiz kalması, hizmet sunumunda parçalanmışlık görülmesi, bölge planları için küçük yerel birimlerin birleştirilmesi ve merkezi yönetimin denetim etkisinin azaltılması gibi yönetsel gerekliliklerden dolayı bölgeselleşmeye gidilmektedir (Kalabalık, 2005: 179).

İç güvenlik sorunu da bölgeselleşmenin nedenleri arasında sayılmaktadır. Güvenlik bölgeleri oluşturma yoluyla bölge yönetimlerinin oluşturulması örnekleri Türkiye’de bilinmektedir. Fransa’da da kamu kurumu olarak bölgelerin oluşturulmasının önemli gerekçelerinden biri güvenlidir (Nalbant, 2012: 156-257).

3.4.2.3. Bölgesel Devlet

Bölgeselleşmeyi doğuran nedenler, küresel ölçekte meydana gelen değişimler, AB olgusu ve bu süreçte şekillenen yeni devlet anlayışı, ulusaltı topluluk ve özerk bölgeleri yeni bir sistemi inşaa sürecine yöneltmektedir. Bu sistem klasik üniter devlet sisteminden uzaklaşan çok boyutlu bir dönüşümü ifade etmektedir. Alan yönetimine dayanan bu hareketin adının ne olduğu ve ne tür sonuçlar doğuracağı ise yazında henüz kesinlik kazanmamıştır. Kimileri bu yeni oluşumu “bölgesel yönetimler” olarak isimlendirirken; Kenichi Ohmae ise “bölgesel devlet” kavramı ile bu olguyu ifade etmektedir (Kalaycı, 2006: 19).

Bölgesel devlet, başarısız üniter devlet uygulamalarının bir sonucu olarak görülmekte ve yerel olanın merkez karşısında yeniden düzenlenmesini ifade etmektedir (Nalbant, 2012: 6). Bu oluşumun izleri, bazı ülkelerde üniter devletten önceye gidebilmektedir. Bazı ülkelerde bölgesel devlet, yeni değil, tarihsel nedenlere dayalı oluşturulan kalıcı bir sistem olarak görülmektedir (Nalbant, 1996b: 55).

Yazında bölgesel devlet kimi zaman üniter devlet dışında ayrı bir devlet sistemi olarak ifade edilmektedir. Nalbant (2012: 346-347), siyasi merkezîyetçilik ve siyasi yerinden yönetimin birarada anayasal sistem içerisinde yer alması durumunda üniter devletten söz edilemeyeceğini; bu durumda siyasi iktidarın tekliğini devam ettiren ancak üniter devletten farklı bir modelin ortaya çıktığını savunmaktadır.

Kuşkusuz bu durum siyasi bölgelerin olduğu ülkeler için kısmen geçerli olabilir. Ancak bölgesel devlet denince akla sadece siyasi bölgelerden müteşekkil devlet gelmemelidir. Yönetsel, siyasi veya karma nitelikli birçok bölge uygulaması vardır. Kimisi siyasi bölgeler dışında bölge oluşturan devletler için farklı olarak

“Bölgeselleşmiş Devlet” tabiri kullansa da kanaatimce ve çoğunluk görüşü olarak bölgesel devlet-bölgeselleşmiş devlet gibi ayrımların yapılması yerinde değildir. Söz konusu olan üniter devletin esnetilmesi, geniş yorumlanması ve farklı derece ve statülerde bölgesel devletin oluşturulmasıdır.

Bu görüşü güçlü kılan en temel gerekçe, bölgesel devletin, federal devlet uygulamasını andırır biçimde ekonomik, toplumsal, kültürel ya da tarihsel gerekçelerle siyasal ve idari olarak özerk merkezler oluşturması ve üniter devleti aşındırmasına karşın devletin tekliği ilkesinin halen korunmaya devam edilmesidir. Üstelik bu sayede ülke sathındaki farklılıkların yol açacağı çatışmaların önüne geçilerek güçlü bir birlik sağlandığı (Çavuşoğlu, 2002: prgf. 32; Karaarslan, 2008: 27) bir diğer ifade ile üniter devletin daha sağlam bir temele oturtulduğu dile getirilmektedir.

Bölgesel devletlerin kurucu iktidarının tek olması ve bölgelerin kurucu iktidara sahip olmaması; tek egemenlik ve genel iradenin olması; tek yargı olması; bölge statülerinin ulusal yasama onayına tabi olması; anayasa değişikliği süreçlerinde bölgelerin çok etkisinin olmaması; kurucu meclisin bölgeyi kaldırabilmesi veya yetkisini azaltabilmesi; bölgelerde merkezi hükümetin temsilci bulundurabilmesi (Nalbant, 2012: 37, 38, 352, 353, 355) gibi göstergeler bölgesel devletlerin aslında birer üniter devlet olduklarına delalet etmektedir.

Siyasal bölgelerde dahi milliyetler/topluluklara verilen özerkliklere rağmen üniter devletin temel felsefesi olan ulusun ve devletin bölünmezliği ilkesi muhafaza edilmektedir. Kuşkusuz burada ifade edilen ulus etnik bir temelde ele alınmamakta, faaliyet ve unsurları bakımından tüm devleti kapsamaktadır (Karaarslan, 2008: 53).

Diğer yandan üniter devletlerin bölgesel devlete doğru dönüşmesi, aynı zamanda siyasi birlikleri dağılma tehlikesi taşıyan ülkelerin, bu birliğin korunması zorunluluğundan ortaya çıktığı da ifade edilmektedir. Bu sayede çeşitli düzeylerde tanınan yerel özerklikler karşılığında siyasal iktidar ve devletin bütünlüğü muhafaza edilmektedir. Nitekim ülke örneklerinde de anlatılacağı üzere, bölgesel devletlerin anayasaları “devletin tekliği ve bölünmezliği” ifadelerini açık bir şekilde ifade etmişlerdir (Kardaş, 2010: 117). Amaç federatif bir yapıya gitmeden ve üniter devletin temel özelliklerini sarsmadan güçlü özerklik ve anayasal güvence ilkeleri çerçevesinde merkezi iktidarın sahip olduğu görev, yetki ve sorumlulukların rasyonel biçimde çevre

ile paylaşılmasıdır (Çavuşoğlu, 2002: prgf. 3).

Bölgesel devlet uygulamalarına baktığımızda kendisine tanınan görev, yetki, hak, sorumluluklar ve özerkliğin derecesine göre idari bölgesel devlet, siyasi bölgesel devlet ve hem idari hem de siyasi (karma yapılı) bölgesel devlet olarak temel de üç farklı bölgesel devlet türünden söz etmek mümkündür.

3.4.2.3.1. İdari Bölgesel Devlet

BYönetmel olarak bölgeselleşmiş ülkelerde bölgelere tanınan “özerklik hakkı” devletin kendisi tarafından, bölgenin bu karara herhangi bir katılımına gerek duymadan, tek başına aldığı bir karara dayanmaktadır (Nalbant, 1996a: 70). Bu sistemde siyasal karar alma sürecinde tekçi egemen devlet yapısı sürmekle birlikte, bölgeler için sınırlı bir idari özerklikten söz edilmektedir (Keleş, 1993a: 20-21). Bölgelerin hiçbir şekilde politik yetkileri bulunmamaktadır.

3.4.2.3.2. Siyasi Bölgesel Devlet

Siyasal olarak bölgeselleşmiş devletler, federasyonun çok ülkelilik anlayışı ile klasik üniter devletin tek ülkelilik anlayışı arasında bir ara biçim doğurmuştur. Siyasal bölgesel devletler, milliyetlere veya bölgelere tanınan “siyasal özerklik hakkı” ile klasik üniter devlet tipinden uzaklaşırken; siyasal iktidarın tekliği ile ulusal ve ülkesel birlik ilkelerinin hâkim olması açısından siyasal merkezîyetçi bir özellik arz etmektedir (Nalbant, 1996a: 47,49, 70).

Bölgelerin sahip oldukları siyasi özerklik kendileri tarafından oluşturulmamıştır. Siyasal özerklik hakkının çerçevesini çizen temel metinler olan statüler bir üst otorite olan “devlet” tarafından kendilerine tanımlanmıştır. Bir diğer ifadeyle bu statüler kurucu asli unsurların bir araya gelmesi ile oluşturulmamakta; siyasal olarak merkezde duran yönetimin kendine ait olan yetkilerin bir kısmını devretmesi yoluyla oluşturulmaktadır. Bu yönüyle hem usul hem de içerik olarak “asli kurucu iktidar” tarafından oluşturulan anayasaya aykırı olamazlar. Üniter devlet sisteminin gereği olarak anayasa değişikliği yetkisi ulusal mecliste olduğundan; bölgelere tanınan anayasal hak ve yetkiler, bir anayasa değişikliği ile geri alınabilmektedir. Siyasal bölgeler, çeşitli siyasal yetkiler ile yetkilendirilmiş ve kendilerine oluşturulan statü çerçevesinde bir iktidara sahip olmalarına rağmen “devletin idari çevresi” niteliğini taşımaya devam etmektedirler (Nalbant, 1996a: 47, 51-52, 68; Çavuşoğlu, 2002: prgf. 13, 27).

Siyasal bölgeli devletlerde, yargısal alanda bölgelerin özerk yetkileri bulunmamaktadır. Bu yargı birliği ilkesi üniter devlet olmanın bir gereğidir. Bununla birlikte klasik üniter devlet yapılanmasından farklı olarak, siyasi özerklik hakkının uzantısı olan bölgesel yasama yetkisi, bu yetkiyi kullanacak meclis yapılanması ile bölgelerin kendi yürütme organları ve diğer idare aygıtları mevcuttur. Bölge meclisleri tarafından oluşturulan bölgesel yasalar ile ulusal yasalar arasında bir hiyerarşik norm ilişkisi mevcut olmadığı gibi, anayasal düzeyde düzenlenmiş olan bu hakkın tüm bölgelere aynı şekilde tanınması da bir zorunluluk olarak görülmemektedir. Bölgelere tanınan yasama yetkisi federasyonlarda federe devlete tanınan yasama yetkisine göre oldukça sınırlı olup, federe devletin federal devlet karar mekanizmalarına katıldığı kadar yoğun bir katılımında bulunamamaktadır. Bölgeler, yasama yetkisinden dolayı dar anlamda kural koyucu iktidar olarak görülse de, geniş anlamda bölgelerin anayasa yapma ya da değiştirme yetkileri olmadığından böyle bir durum söz konusu değildir. Bu nedenlerden ötürü bölgesel devletlerde de siyasi merkezîyetçiliğin var olduğu ancak siyasi yerinden yönetim ile yumuşatıldığı söylenebilir (Çavuşoğlu, 2002: prgf. 15; Nalbant, 1996a: 53, 70; Nalbant, 2012: 31; Keleş, 1993a: 20-21).

Merkezi yönetim ve bölgeler arasında yapılan yetki paylaşımı ile federal devlet ve federe devlet arasındaki yetki paylaşımı benzerlik göstermesine karşın; federal meclislerin iki kanatlı olması ve bunlardan birinde federe devletlerin temsil edilmesi, bu sayede federal devletin kanun yapma faaliyetlerine doğrudan katkı yapmaları yönüyle birbirinden ayrılmaktadır. Avrupa'da bölgeselleşmiş kimi devletlerin çift meclisli olmalarına ve seçim çevrelerinin kimi ülkelerde bölge olmasına karşın seçilen temsilcilerin tüm ulusu temsil etmeleri, anlaşmazlık durumunda milletvekili meclislerinin aldığı kararların geçerli olması gibi hususlar bölgesel devleti federasyon tipi devlet yapısından uzaklaştırmaktadır (Çavuşoğlu, 2002: prgf. 22).

Federe devletlerdeki uygulamanın aksine siyasi bölgeli devletlerde, bölgeler, siyasi yetkileri açısından hükümet denetimi ya da yargısal denetime; devlet tarafından yetkilendirildikleri alanlarda da merkezi denetime konu olmaktadır (Nalbant, 1996a: 55). Kimi ülkelerde anayasa mahkemeleri tarafından özerk bölge yönetimlerinin kararlarına karşı yürütmeyi durdurma kararı verilebilmesi, kimilerinde merkezi hükümetlerin gerekli hallerde zorlayıcı nitelikte önlemler alabilmesi, bölge yönetimlerine talimat verebilmesi, ulusal güvenlik gibi konularda bölge kurulunu

feshedebilmesi ve bölge başkanını azledebilmesi, merkezi yönetime ait görevleri doğrudan yürütmesi amacıyla bölgelere devlet temsilcisi atayabilmesi gibi siyasal merkeziyetçiliğin varlığını ortaya koyan yargı dışı denetim mekanizmaları söz konusu olabilmektedir (Çavuşoğlu, 2002: prgf. 15, 24, 25, 26, 27).

3.4.2.3.3. Karma Yapılı Bölgesel Devlet

Bu şekilde örgütlenmiş olan devletlerde hem idari özerk bölgelere hem de siyasi özerk bölgelere rastlamak mümkündür. Buna göre ülkenin genel çoğunluğu idari olarak sınırlı bir özerkliğe sahip iken, belli birkaç bölgeye tarihsel süreç içerisindeki talepler ve kültürel çeşitlilikten dolayı bir takım siyasi yetkilerin tanındığı da görülmektedir. Bir başka anlatımla karma yapılı bölgesel devletlerde asimetrik bir uygulama gerçekleştirilmektedir.

4. AVRUPA KONSEYİ ve AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGE POLİTİKALARI VE AVRUPA'DA ÜNİTER DEVLETLERDE BÖLGE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Merkezi yönetim-yerinden yönetim ilişkileri açısından değerlendirildiğinde; günümüz Avrupa'sının "hukuk devleti-demokratik yönetim-çağdaş yerel yönetim" kimliğine hemen sahip olmadığı; bu karakterin, yüzyıllar boyunca yaşanmış savaşlar, ihtilaller, din, mezhep, etnisite ve sınıf temelli çatışmalar, merkez-çevre düzeyinde politik mücadeleler neticesinde oluşan birikimin bir sonucu olduğu görülmektedir. Bu yönüyle Avrupa tarihi "kentlerin ve yerel hükümetlerin tarihi" olarak tanımlanmaktadır (Parlak, 2014: 17; Parlak, 2006a: 203).

Yakın tarihte ve günümüzde Avrupa'da yerel ve bölgesel yönetimlerin öneminin daha da artmakta olduğu ve Avrupa politikasında bu yönlü güçlü bir yöneliş olduğu anlaşılmaktadır. Avrupa'nın ulusüstü ve uluslararası iki kuruluşu olan AB ve AK'nun da bu politikaları destekleyici bir rol oynadıkları, kıta ülkelerinin merkez çevre politikalarında oldukça önemli bir yer işgal ettikleri görülmektedir.

4.1. Avrupa Konseyi ve Bölge

AK, 5 Mayıs 1949 yılında Londra'da, kurucu üyeler olan, Belçika, Fransa, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç ve Birleşik Krallık tarafından imzalanan ve 3 Haziran 1949'da yürürlüğe giren AK Statüsü ile kurulmuştur (AK, 2009). Kuruluşundan hemen sonra Türkiye ve Yunanistan kurucu üye sıfatıyla 9 Ağustos 1949'da antlaşmayı imzalamışlardır. Günümüzde ise 47 Avrupa ülkesinin üyesi olduğu büyük bir organizasyon halini almıştır.

AK, 2. Dünya Savaşı'nın yaratmış olduğu büyük yıkım ve siyasal değişimin neticesinde Avrupa'nın yaralarını sarma ve yeniden ayağa kalkma konusunda gösterdiği istenç ile Doğu Avrupa'da etkisini gösteren ve Avrupa'nın içlerini tehdit eder duruma gelen Komünist Sovyet rejiminin tehdit unsuru olarak algılanması temel nedenleri ile kurulmuştur. AK'nin kuruluşundan önce Sovyet yayılmacı rejimi karşısında tehdit altında bulunan ülkelere mali ve askeri direnç oluşturma gayreti taşıyan Truman Doktrini ve Marshall Planı uygulamaya konulmuş, devamında Kuzey Atlantik İttifakı (NATO) adıyla A.B.D. ve Kanada'nın da dahil olduğu askeri birlik oluşturulmuş ve son olarak da Avrupa devletlerini siyasi ve toplumsal amaçlarla bir araya getiren AK meydana getirilmiştir (Aytaç, 1989: 1-21).

AK, savunma dışında Avrupa toplumlarının karşılaştıkları tüm büyük sorunlarla ilgilenmektedir. Örgütün temel amaçları; insan hakları, hukukun üstünlüğü ve çoğulcu demokrasi ilkeleri çerçevesinde; azınlıklar, ırkçılık, hoşgörüsüzlük ve yabancı düşmanlığı, sosyal dışlanma, uyuşturucu madde ve çevre konularındaki sorunlara çözüm aramak, Avrupa kültürel benliğinin oluşmasına ve gelişmesine katkıda bulunmak olarak özetlenebilir (coe.int, 2014). Bu sayede güçlü bir Avrupa oluşumunu sağlamak, bireyin değerini ve yaşam koşullarını yükseltmek, demokrasi ve insan hakları ilkelerini Avrupa'nın temel ilkeleri olarak yerleşik hale getirmek üst hedeflerine ulaşmaya çalışılmaktadır (Demir, 2006: 157).

AK'nin üç ana organı vardır. Bakanlar Komitesi (The Committee of Ministers), Parlamenterler Meclisi (The Parliamentary Assembly) ve AKYBYK (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) olarak adlandırılan bu organlarda hükümetler, milli parlamentolar ve yerel-bölgesel yönetimler ayrı ayrı temsil edilmektedirler. AK'nin merkezi Strasbourg'dadır. Burada bulunan AK Sekreterliği de bu organlara yardım etmektedir. Ayrıca AK'ne bağlı bir kurum olarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de faaliyet yürütmektedir (coe.int, 2014).

4.1.1. Bakanlar Komitesi

AK'nin karar organı olan "Bakanlar Komitesi"nde üye her ülkenin bir temsilcisi bulunur ve her temsilci bir oy hakkına sahiptir. Bakanlar Komitesi'ndeki temsilciler üye ülkelerin dışişleri bakanlarıdır. Ancak dışişleri bakanının hazır bulunmadığı veya durumun bunu gerektirdiği hallerde yerine hareket edecek bir temsilci tayin edilebilmektedir. AK'nin program ve bütçesini belirlemek, Parlamenterler Meclisi, Uzman Bakanlar Konferansı ve AKYBYK'nden gelen önerileri değerlendirmek Bakanlar Komitesi'nin görevidir. Komite ayrıca Avrupa'daki işbirliği ve ortak politik sorunların tartışıldığı daimi bir forum niteliğindedir.

4.1.2. Parlamenterler Meclisi

Parlamenterler Meclisi, AK müzakere organıdır ve yetkisi dâhilinde olan meseleleri tartışarak, aldığı kararları tavsiyeler şeklinde Bakanlar Komitesi'ne gönderir. Parlamenterler Meclisi, görüş bildirmesi için Bakanlar Komitesi tarafından kendisine gönderilmiş veya Meclis'in önerisi üzerine Meclis gündemine alınması Komiteye uygun görülüş, AK gayelerine uygun ve yetkisi dâhilinde olan her türlü meseleyi tartışarak

bu meseleler hakkında tavsiyelerde bulunabilir. Meclis üyeleri, ulusal parlamento üyeleri arasından bu parlamentoların belirledikleri usule göre seçilmektedirler. Her üye ülkenin gönderdiği parlamenter sayısı, nüfusuna göre belirlenmektedir. Parlamenterler, hükümetlerinin talimatlarına bağlı olmayıp, mensubu buldukları beş ayrı siyasi gruba katılabilmekte, siyasal partilerin görüşleri çerçevesinde hareket edebilmektedirler.

4.1.3. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

AK'nin 1950'den bu yana, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve özertleştirilmesi konusunda titizlik gösterdiği ve bu konuya özel bir önem verdiği gözlemlenmektedir (Uçar, 2004; 101). Bu çerçevede oluşturulan, AKYBYK üye ülkelerin yerel ve bölgesel idarelerinin temsilini sağlayan ve AK'nin danışma organı niteliğine sahip önemli bir oluşumdur (Erbay ve Keleş, 2013: 24).

İlk olarak 1957 yılında geçici statüde danışma organı olarak oluşturulan AK Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı, 1961'de AK Bakanlar Komitesi'nin onayıyla sürekli bir statü kazanmış; iki yılda bir toplanan daimi Konferans önce 1975 yılından itibaren her yıl toplanmaya başlamış, 1994 yılında da Daimi Konferans niteliğinden Kongre niteliğine kavuşturulmuştur (Haktankaçmaz, 2012: 41).

Kongre üyeleri, Konsey üyesi olan 47 ülkeden görev alanları ülkelerindeki yerel veya bölgesel seçimler ile belirlenmiş ya da seçimle belirlenen organlara hesap veren meclis üyeleri ve başkanlardan oluşan geniş bir yelpazeden gelmektedir. Bu yönüyle oldukça geniş bir temsil özelliğine sahiptir. Kongre, temsilden gelen bu gücünü kullanarak üye ülkeler için yerel ve bölgesel yönetimler ile ilgili bağlayıcı kararlar alınabilmesi konusunda yeterli güce sahiptir. Bu güçlü yönleri onu ABBK ve Avrupalı Belediyeler ve Bölgeler Konseyi/Council of European Municipalities and Regions (CEMR) gibi diğer oluşumlardan farklı kılmaktadır (Haktankaçmaz, 2012: 41, 43, 51).

AKYBYK, yerel ve bölgesel demokrasiyi teşvik etmek, yerel ve bölgesel yönetimleri Avrupa'da güçlü bir şekilde temsil etmek, geliştirmek ve yetkilerini genişletmek, sınır bölgeleri arasında işbirliğini güçlendirmek, üye ülkelerde yerel ve bölgesel yönetimler ile ilgili Avrupa anlaşmalarındaki ilkelerin uygulanmasını özenle takip etmek, ülkeleri bu konuda yönlendirmek, bölgeler ve şehirler arasında işbirliğini sağlamak ve bu amaçla çeşitli ağlar oluşturmak, yerel ve bölgesel yönetimlerin AK çalışmalarını katılımını özendirme, bölgeselleşme ve yerelleşme konularında gerekli cesaret ve girişimleri desteklemek, yerel ve bölgesel seçimleri gözlemek, sonuçları

raporlandırmak ve önerilerde bulunmak (coe.int, 2014; KB, 2014b: 43; Demir, 2006: 158) gibi çeşitli işlevlere sahiptir.

AKYBYK'nin yerel ve bölgesel yönetimler ile ilgili yaptığı çalışmalardan en önemli bir kaçı şu şekilde sıralanabilir (Erbay ve Keleş, 2013: 28-30; Erbay ve Türker, 2000: 1-35, Akgül ve Efe: 2010: 29-30; Görün ve Gül, 2010: 93; coe.int, 2014; KB, 2014a: 44-46; Demir, 2006: 158-159; Dalgıç Uyar ve Özden, 2009: 62):

a) Ulusal sınır bölgelerinin her iki tarafındaki belediye ve bölge yönetimleri arasında bölgesel planlama, ekonomik kalkınma ve çevre korunması gibi model düzenlemeleri içeren Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi (European Outline Convention on Transfrontier Co-operation Between Territorial Communities or Authorities- 22 Aralık 1981) ,

b) Yerel yönetimlere kirlilik, çevre, güvenlik, konut, tarihi mirasın korunması, vb. gibi yönetim konularında yol gösterici ipuçları içeren Avrupa Kentsel Şartı (European Urban Charter-19 Mart 1992) ,

c) Bölge ve azınlık dillerinin eğitim ve öğretimin yanı sıra, halk arasında yazılı ve sözlü olarak sosyo-ekonomik içeriğiyle kullanılmasını özendirerek yaşatılmasını sağlamak için Avrupa Bölgesel ve Azınlık Diller Şartı (European Charter for Regional or Minority Languages-01 Mart 1988),

d) Yerel ve bölgesel yöneticiler arasında, Avrupa düzeyinde işbirliğinin kurulmasını sağlayan ve yerel yönetimler idaresinde pratik yöntemler tanımlayan Avrupa Eğitim Organizasyonları Ağı,

e) Özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel özyönetimlerini yeniden kurma süreçlerinin çeşitli alanlarında teknik ve hukuki yol gösterici nitelikteki LODE (Local DEMocracy) programı,

f) Gençleri yaşadıkları yerlerin sorunlarına karşı ilgili hale getirmek ve geleceğin yönetimlerine hazırlamak için Gençlerin Yerel ve Bölgesel İlişkilere Katılım Şartı (European Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Life-19 Mart 1992),

g) Peyzajın korunması, yönetimi ve planlamasında geçerli olacak temel ilkeleri belirlemek ve bu alanda Avrupa çapında işbirliğini sağlama amacını güden Avrupa Peyzaj Sözleşmesi (European Landscape Convention-01 Mart 2004).

h) Ulusal azınlıkların korunmasına ilişkin genel ilkeleri belirlemek, ulusal

düzeydeki hukuki düzenlemelerin de bu genel çerçeveye oturmasını teşvik etmek amacıyla Avrupa Ulusal Azınlıkların Korunması İçin Çerçeve Sözleşme (Framework Convention for the Protection of National Minorities-01 Nisan 1998).

i) Dağlık bölgelerin Avrupa'da geniş alan kapladığından hareketle, özellikle sınıraşan dağlık bölgelerin ve bu bölgelerde yerel ve bölgesel düzeyde yapılacak işbirliğinin önemini, çevrenin korunmasını, yerel ve bölgesel demokrasinin geliştirilmesini vurgulamak amacıyla Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı (European Charter of Mountain Regions-1995)

j) Yabancıların yaşadıkları ülkelerde ki medeni ve siyasal haklara katılım ilkelerini düzenleyen Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımlarına İlişkin Sözleşme, 1992

k) Yerel özerklik konusunda gerekli anayasal ve hukuki düzenlemelere yol gösterici nitelikte; yetki, kontrol, finansman idaresi gibi yerel yönetimlerin demokratik işlerliği için gerekli olan ilkeler içeren AYYÖŞ (European Charter of Local Self-Government-01 Eylül 1988).

l) Henüz taslak halinde bulunan ve Konsey üyesi ülkelerdeki farklı hukuki ve siyasi yapıları da göz önünde bulundurarak bölgesel yönetimlerin temel prensiplerini oluşturmayı amaçlayan Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı (European Charter of Regional Self-Government).

m) Avrupa Bölgesel Demokrasi Şartı Taslağı (2008).

n) Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Çerçeve Belgesi (2009).

4.1.3.1. Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı

Avrupa'da gerek artan şekilde ortaya çıkan bölgecilik hareketlerinin ulusal bağımsızlık hareketlerine dönüşmesinin önüne geçmek, gerekse bölgelere uluslararası zeminde hukuksal bir teminat yaratmak amacıyla (Apan, 2004: 44), AYYÖŞ'na paralel olarak, AK tarafından bölgeler için bir özerklik şartı oluşturulması kararı alınmış ve bu yöndeki çalışmalar 17-18 Nisan 1997 tarihinde Taslak Şart oluşturulması ile nihayet bulmuştur (Demir, 2006: 160).

Bölgesel Özerklik Şartı Taslağı, 5 Haziran 1997 yılında AKYBYK, daha sonra ise Kasım 1997'de AK Parlamenteler Meclisinde kabul edilmiştir. Nihai kararı vermek

üzere Bakanlar Komitesi'ne gönderilen Taslağı incelemek ve rapor halinde görüş bildirmek üzere, Bakanlar Komitesi tarafından Yerel ve Bölgesel Demokrasi Yönlendirme Komitesi'ne (CDLR) iletilmiştir. Yönlendirme Komitesi Raporunda, “bölge” kavramının kapsamı tanımlanmış, bölgeselleşmenin oynayabileceği önemli roller ve bu süreçte ortaya çıkabilecek sorunlar vurgulanmış, üye ülkelerin deneyimleri ışığında bölgesel özerklik konusunda yasal bir metin hazırlamanın mümkün olduğu fikri benimsenmiştir. Bu görüş çerçevesinde Yönlendirme Komitesi, bölgesel özerk yönetim alanında üzerinde yeterince geniş bir uzlaşmanın sağlanabileceği, mümkün ve kabul edilebilir bir yasal metin belirlenmesi konusunda görevlendirmiştir (Keleş ve Erbay, 1999: 17-18). Taslak Şart üzerinde hali hazırda çalışmalar devam etmekte olup, henüz hukuki bir belge niteliği kazanmamıştır. Taslak Şart'ın temel ilkelerini ve oluşturulma felsefesini Şart'ın önsöz kısmında oluşturulan maddelerden anlamak mümkündür (eski.yerelnet.org.tr, 2016; cvce.eu, 2017):

Öne çıkarılan temel ilkelerden biri demokratik katılım ile ilgilidir. Genel oyla seçilen ve gerçek yetkilerle donatılmış temsilcilerle yönetilen bölgelerin hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetim sağlayacağı ve “bölge” uygulamasının vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının kullanımını ileriye götüreceği vurgulanmaktadır.

Öne çıkarılan bir diğer ilke ise “hizmette yerindenlik” ilkesidir. Buna göre Avrupa'da demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmak, Avrupa bütünleşmesini sağlamak ve daha etkili bir kamu yönetimi için üye devletlerin iç örgütlenmelerini hizmette yerindenlik ilkesine göre düzenlemeleri gerektiği ve bunun için yerel, bölgesel, ulusal ve Avrupa ölçeğinde farklı yönetim kademelerinin eşit meşruiyetini sağlayacak bir yapılanmanın uygun olacağı savunulmaktadır.

Öne çıkarılan üçüncü husus Taslak Şart'ın AYYÖŞ'nin bir devamı ve tamamlayıcısı olduğu hususudur. Buna göre, bölgeselleşme bir yandan mevcut yerel yönetimlerin özerkliğine saygı duyacak, diğer yandan ise parçası oldukları devlete, onun egemenlik ve toprak bütünlüğüne sadık kalacaktır.

Taslak Şart'ın Önsöz kısmında öne çıkarılan bir diğer önemli husus ise sosyo-ekonomik gerekçelerdir. Buna göre devletin asli bir parçası olarak “bölge”nin Avrupa'nın çeşitliliğine tanıklık ettiği, gelenekleri ve tarihi mirasıyla Avrupa

kültürünün zenginleşmesine katkıda bulunduğu ve “sürdürülebilir kalkınma” algısıyla ekonomik refahı geliştirdiği, bölgeler arası ve sınır ötesi işbirliğinin Avrupa’nın inşasına vazgeçilmez bir katkıda bulunacağı vurgulanmaktadır. Bu amaçla dengeli kalkınmayı sağlamak üzere bölgelerarası dayanışmayı sağlayacak önlemlerin alınması, bölgelerin Avrupa düzeyinde yerleştirilecek politikalarda hesaba katılması ve Avrupa kurumlarına bölgelerin katılımının teşvik edilmesi arzulanmaktadır.

Bir başka anlatımla farklı hukuksal ve siyasal yapıya sahip ülke yapılarının göz önünde bulundurularak bölgesel yönetimlerin temel prensiplerinin ortaya konması, ekonomik kalkınma amaçlı olarak idari bölgeselleşmenin fayda sağlayacağı inancı, hem ülkenin hem Avrupa demokrasisinin ve bunun temel taşı olarak görülen yerindenlik ilkesinin işlevselleştirilerek Avrupa bütünleşmesinin sağlanması Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı’nın nihai amaçları olarak ifade edilmektedir (Demir, 2006: 160).

Şart’ın getirmiş olduğu düzenlemeleri daha iyi anlayabilmek için, Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı’nda dile getirilen madde içeriklerini (eski.yerelnet.org.tr, 2016; cvce.eu, 2017) incelemekte fayda vardır.

4.1.3.1.1. Bölgesel Özerkliğin Tanımı

Taslak Şart’ta bölgesel yönetimin geniş bir tanımına yer verilmektedir. Buna göre “*Özerk bölgesel yönetim, 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 hak ve yeteneğini anlatır.*” Özerk bölgesel yönetimlerin kapsamının her bir devletin ulusal hukuku tarafından belirleneceği ifade edilmiştir (md. 3/1-2).

Şart, sadece yerel yönetimleri değil hizmette yerindenlik ilkesinin uygulanması koşulu ile merkezi yönetimin taşra örgütü olarak oluşturulan bölgesel idareleri de yerinden yönetim birimi olarak kabul etmektedir. Bölgesel yönetimlerin kapsamının devletlerin kendi ulusal hukukları tarafından belirleneceği ancak, anayasa, bölgesel statüler, ulusal ve uluslararası hukuk kurallarına uyulması gerektiği ifade edilmektedir.

Taslak, kimileri tarafından vurgulandığı gibi, üniter/tekçi devletlere federalist yapıyı dayatmamaktadır. Aksine, bölgeselleşme kararının her ülkenin kendisinde olduğunu, bölgeselleşmenin kapsamı ve nasıl uygulanacağı hususunun kendi tasarrufları altında olacağını belirtmektedir (Keleş, 1998; 10).

4.1.3.1.2. Bölgesel Özerkliğin Dayanağı

Bölgesel özerkliğin, olabildiğince anayasalarda tanınacağı ve kapsamının sadece anayasa, bölgesel statüler, ulusal hukuk ve uluslararası hukuk kurallarınca düzenlenebileceği belirtilmiştir. Bölgesel statülerin, olabildiğince bölgelere özel koruma sağlayabilmesi öngörülmüştür (md. 2/1-2-3)

4.1.3.1.3. Özerk Bölgelerin Yetki ve Sorumluluk Türleri

Taslak Şart'a göre özerk bölgelerin yetki ve sorumluluklarının ilk şekli, öz yetki ve sorumluluklardır. Bölge yönetimlerinin yetki ve sorumluluklarının, anayasa, bölgesel statüler, ulusal yasalar ya da uluslararası hukuk kurallarınca tanınması veya belirlenmesi gerektiği; yalnızca anayasa, ulusal yasa ya da uluslararası hukuk kuralları ile sınırlanabileceği ifade edilmektedir. Bölgeler, kendilerine özgü politikaları belirleme ve uygulama dâhil öz yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda karar verme ve idari işlem yapma hakkına sahip kılınmıştır. Merkezi yönetimlerin yetki ve sorumluluk konularından bölgesel düzeyde uygulanması gerekenlerde, karşılığı kaynak belirtilmesi suretiyle bölge yönetimi yetkilendirilebilir (md. 4/1-2-3-4).

Bölge yönetimlerinin ikinci yetki türü devredilmiş yetki ve sorumluluklar olarak öngörülmüştür. Buna göre yasal sınırlar içerisinde kalmak, gerekli mali kaynağı birlikte tahsis etmek, devredilen yetki ve sorumlulukları net olarak belirlemek ve uygulamada bölge halkının yararı doğrultusunda bölge organlarına takdir hakkı tanımak kaydıyla başka yönetim basamaklarından bölge yönetimlerine yetki ve sorumluluk devri yapılabileceği söylenmektedir (md. 5/1-2-3).

4.1.3.1.4. Özerk Bölgelerin Yetki ve Sorumluluk Alanları

Taslak Şart, özerk bölgelerin yetki ve sorumluluk alanlarını açıklarken, diğer yönetimler ile ilişkileri çerçevesinde bir değerlendirmeye gitmiştir. Buna göre bölgelerin yetki ve sorumluluk alanları bölgesel işler, yerel yönetimler ile ilişkiler, bölgelerarası ve sınır ötesi ilişkiler, devlet işlerine katılım ile uluslararası işlere ve

Avrupa işlerine katılım olarak beş temel başlık altında düzenlenmiştir.

Ulusal ve uluslararası mevzuat ile kendilerine tanımlanmış yetki ve sorumluluklara ek olarak, özellikle başka idarelere bırakılmamış olan, bölgelere yasaklanmamış olan, bölgenin çıkarlarını ilgilendiren tüm işlerde; yasal sınırlar, yurttaş çıkarları, yerindenlik ilkesi, ulusal ve Avrupa dayanışması çerçevesinde bölge yönetimleri yetkili kılınmıştır (md. 6/1-2).

Bölge yönetimlerinin, diğer yerel yönetimlerle yerindenlik ilkesi çerçevesinde ilişki kurması ve AYYÖŞ hükümlerini de göz önünde bulundurması gerektiği düzenlenmiştir. Bölge yönetimlerin, yetki ve sorumluluklarının bir kısmını bu yerel makamlara kaynağı ile birlikte devredebileceği, kendi bölge sınırları içindeki yerel yönetimler arasında mali denkleştirme yapabileceği öngörülmüştür (md. 7/1-2-3-4).

Bölgeler, yetki ve sorumluluk alanlarında, yasal sınırlar ve bağlı oldukları devletin uluslararası yükümlülüklerine saygı çerçevesinde bölgelerarası veya sınırötesi işbirliği hakkına sahip kılınmış; bu amaçla ortak danışma ya da yürütme organları kurabilecekleri ifade edilmiştir. Bölgelerin, bölgelerarası veya sınırötesi işbirliği ilişkileri, uygulanabildiği ölçüde, uluslararası anlaşmalara tabi kılınmıştır (md. 8/1-2-3).

Bölgeler, bölgesel özerkliğin kapsamını değiştirme ihtimali olan ya da bölgesel çıkarları ilgilendiren merkezi yönetim karar süreçlerine katılabileceklerdir. Bu katılım süreci için üç yöntem belirlenmiştir. Buna göre, ya yasakoyucu ve yürütücü organlarda bölgelerin uygun temsili sağlanacak; ya devlet organları ve ilgili bölge arasında müzakere ve danışma usulleri oluşturulacak; ya da merkezi yönetim ile bölgeleri temsilen kurulan bir oluşum arasında istişari bir süreç kurulacaktır (md. 9/1-2).

Diğer yandan bölgeler, Avrupa kuruluşlarının karar süreçlerine katılma veya bu gaye ile oluşturulan organlar aracılığıyla temsil edilme hakkına da sahip kılınmıştır. AB kararları ya da uluslararası anlaşma hükümleri şayet bölgesel çıkarları ya da bölgesel yönetimlerin yetkilerini doğrudan etkiliyorsa ilgili devlet tarafından, müzakere süreçlerinde, ulusal müzakere heyetinde bölge temsilcilerine de yer vermek gibi yöntemlerle, bu hususlar ile ilgili bölgesel yönetimlere en azından danışılacaktır. Bölgeler, tanıtım amaçlı ya da çıkarlarını korumak maksadıyla, tek olarak veya diğer yerel ve bölgesel idarelerle beraber; görev alanları ile ilgili uluslararası örgütlerde,

Avrupa kuruluşlarında ve diğer yerel ve bölgesel yönetimlerde irtibat büroları açabilirler (md. 10/1-2-3-4).

4.1.3.1.5. Bölgesel Yönetim ve Örgütlenme

Bölgesel yönetim, örgütlenme ve organlar ile ilgili olarak Taslak Şart Bölgesel Öz Örgütlenme İlkesi, Bölgesel Organlar ve Bölgesel Yönetim olmak üzere üç temel madde çerçevesinde gerekli düzenlemeler öngörmüştür.

Bölgeler kendi statülerini kabul etmek veya en azından değiştirmek konusunda hak sahibi kılınmıştır (md. 11). Bölgelerde diğer katılım türleri hakkı saklı tutulmak kaydıyla serbest, genel ve gizli oyla doğrudan halk tarafından seçilen üyelerden oluşan bir meclis ile halka veya seçilmiş meclise karşı sorumlu olan bir yürütme organı olması gerektiği ifade edilmektedir. Seçilmiş meclis üyelerinin görevlerini özgürce yerine getirebilmeleri için merkezi yönetimin gerekli şartları sağlaması ve engel olmaması gerektiği söylenmektedir (md. 12/1-2-3-4-5). Bölgelerin, kendi ait mal varlıklarının, özgürce belirledikleri yönetim sistemleri ve organlarının; çalışma koşullarını belirleyebildikleri personellerinin olması gerektiği düzenlenmiştir (md. 13/1-2-3).

4.1.3.1.6. Bölge Maliyesi

Taslak Şart'ta, Bölgelere, sahip oldukları yetki ve sorumluluklarla orantılı mali kaynak sağlanması; bu kaynakların çeşitlilik göstermesi ve esneklik taşıması; kaynakların önemli bir kısmının serbest kullanım ilkesi gereği öz kaynaklardan oluşması gerektiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, dayanışma ilkesinin gereği olarak, ekonomik dengelerin sağlanması için bölgelerarası bir takım mali denkleştirme mekanizmalarının olması; mali transfer ve hibelerin şartsız verilmesi; geri ödemeyi kendi kaynakları ile yapabilmeleri koşuluyla borçlanabilmeleri, merkezi yönetimce uygulanacak bütçe kuralları ve standart muhasebe yöntemlerinin bölgelerin mali özerkliğini zedelememesi ilkeleri üzerinde durulmaktadır (md. 14/1-2-3-4-5-6-7).

Bölgenin sahip olacağı öz kaynakların, anayasal ve yasal sınırlar çerçevesinde, kendi topladıkları ve oranlarını kendileri belirledikleri vergi, resim ve harçlardan oluşması; bu mümkün değilse, merkezi yönetimce belirlenen vergi oranlarının üzerine ek yüzde koyabilme yetkisine sahip olabilmesi öngörülmektedir. Bölgelere verilen genel bütçe vergi gelirleri payının da öz kaynaklar arasında sayılması, bu vergilerin paylaşımı ve tahsisine ilişkin hususlar için bölgelere danışılması gerektiği ifade

edilmektedir. Gelirin sahipliği ve kullanımı kendilerinde kalmak kaydıyla; akılcı, etkin ve eşgüdümü sağlanmış bir vergi yönetimi için, bölgesel vergi yönetimi birden fazla makamın ya da bölge dışından bir makamın sorumluluğuna verilebileceği söylenmektedir (md. 15/1-2-3-4).

4.1.3.1.7. Özerk Bölgesel Yönetimin Korunması

Ülkelerin iç hukuklarında bulunan “doğrudan demokrasi” yöntemleri haricinde, bölge halkının onayı alınmadan bölge sınırlarının değiştirilemeyeceği; ülke genelinde bir düzenleme yapıldığı durumlar da ise, ilgili bölgelere danışılmasının önerildiği görülmektedir (md. 16/1-2). Bölgeler, yetkilerini ve özerkliklerini muhafaza etmek amacıyla, bunların ihlalinin söz konusu olduğunu düşündükleri durumlarda yetkili mahkemelere başvuruda bulunma hakkına sahip olmaları gerektiği söylenmektedir (md. 17). Görev ve yetki çatışmalarında, her bir ülkenin anayasal ve yasal düzenlemeleri çerçevesinde, bir düzenleme yoksa yerindenlik ilkesi çerçevesinde yargı organlarınca çözümsüzlüğün giderilmesi gerektiği ifade edilmektedir (md. 18/1-2).

Bununla birlikte Şart’ın genel olarak hükümlerinin ve yorumlanmasının, herhangi bir ülkede daha geniş biçimde uygulanan bölgesel özerkliği kısıtlayıcı ya da ihlal edici biçimde yorumlanamayacağı hüküm altına alınarak (md. 21), bu konuda merkezi yönetimlere açık kapı bırakılmamıştır.

4.1.3.1.8. Özerk Bölgesel Yönetimin Denetlenmesi

Bölge kararlarının ancak anayasal ve yasal durum ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceği; denetimin kural olarak ancak yasal uygunluk denetimi olabileceği; istisnai olarak merkezi yönetim tarafından yetkilendirildikleri görevler için ise yerindenlik denetimi yapılabileceği hükme bağlanmıştır (Md. 19/1-2-3).

Şart’ın getirdiği tanımı Türkiye’de karşılayan mevcut bir yapılanma bulunmamaktadır. Bununla birlikte AYBYK Bölgeler Odası’nda temsilimizi sağlayan İl Genel Meclisleri de çizilen bölge tanımını karşılamamaktadır. 23. Madde, Şart’ın onaylanabilmesi için devletlerin bölgesel yapılar oluşturmayı taahhüt etmeleri gerektiğini ifade etmektedir. Bu nedenle Şart’ın yürürlüğe girmesi halinde, mevcut yönetsel yapımız ile Şart’ı onaylamak mümkün görünmemektedir (Apan, 2004: 47).

4.1.3.2. Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Çerçeve Belgesi

AKYBYK, Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı çalışmasını ilerletmek amacıyla, 240 (2008) numaralı Tavisyte Kararı ile “Bölgesel Demokrasi Avrupa Şartı” taslağını oluşturmuştur. Bu metin, CDLR ve AKYBYK’nin ortak çalışmaları neticesinde oluşturulan ve 2009 yılında Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı’nda kabul edilen “Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Belgesi” için rehber olarak kullanılmıştır (Erbay ve Keleş, 2013: 27).

Bakanlar Komitesi ve AYBYK’nin kararlar ve içtihatlar derlemesi olarak nitelenen bu belge, var olan bölge yönetimlerinde düzenleme yapmak isteyen ya da ilk kez bölge yönetimi oluşturmaya karar veren ülkelere rehberlik etme amacının yanında; üye ülkelerde bölgesel demokrasinin gelişimini takip eden AK için de referans niteliği taşımaktadır. Belgede genel olarak, farklı yönetsel düzeyler arasında etkin bir yetki ve sorumluluk dağılımının sağlanması; yerindenlik, sosyal uyum, yerel uyum ve mekanlar arası dayanışma ilkelerinin uygulanabilmesi; kültür, eğitim, sağlık, sosyal yardım, bölgesel ekonomi, ekolojik ve biyolojik çeşitliliğin korunması, sürdürülebilir ve dengeli kalkınma gibi eylem alanlarını kapsayan bölgesel çıkarların gözetilmesi konuları üzerinde durulmaktadır (Erbay ve Keleş, 2013: 28).

Belge, özerklik ilkesinin kurumsallaştırılmasını başlatması ve Avrupa’ya uyum sağlamak isteyen tüm ülkelere tanımlanmış temel standartlar açısından, sonraki dönemler için Avrupa’nın yeniden örgütlenmesinin yapı sürecini hazırlamıştır. Belge, toplumsal uygulamada birçok yönden değişiklik getirdiği için önemlidir. Hükümet kurumlarının demokratikleştirilmesi, siyasal çoğulcuğun onaylanması, özerklik kavramının boyutunun değiştirilmesi ve son olarak bölgelerarası işbirliği ilkesiyle bütünleşme süreçlerini mümkün kılmaktadır (Zivkovic, 2010: 110).

4.2. Avrupa Birliği ve Bölge

2. Dünya Savaşı’nın yaratmış olduğu yıkımın ardından, Avrupa ülkeleri 20. yüzyılın ikinci yarısının başında, uzlaşma kültürü ve birliğin hâkim olduğu; malların, sermayenin ve insanların serbest dolaşımının sağlandığı; birçok alanda ortak politika ve koordinasyonun oluşturulduğu bir Avrupa yaratmak nihai hedefi ile bir araya gelmişlerdir. Günümüzde ise bu hedefler daha da öteye taşınarak hukuk, güvenlik, ekonomik ve sosyal alanlarda tam bütünleşmiş tek bir Avrupa oluşumu

hedeflenmektedir (Köseçik ve Koçak, 2004: 1; Köseçik, 2006: 14-15). Kuşkusuz bu nihai amaca ulaşmak için AB'nin başvurduğu temel politikalardan biri de bölge/bölgeselleşme politikalarıdır. Bu ana amaç çerçevesinde AB'nin uygulamakta olduğu bölgeselleşme politikalarına ve bölge idarelerine verilen özel önem çok çeşitli sebepleri bulunmaktadır.

4.2.1. Avrupa Birliği'nin Bölge Politikasının Amaçları

Araştırmalar, insanların siyasal ve kültürel olarak yerel kimliklerini Avrupalı kimliklerine öncelediğini göstermektedir. AB ise, öncelikle Avrupalı kimliğinin ön plana çıkarılmasını ve bu bilincin yerleştirilmesini arzulamaktadır. Bundan dolayı, AB bütünleşmesinin yerelde başlatılması kanaati yaygınlaşmakta (Keleş, 2009: 84; Demirkaya, 2008: 33); yerinden yönetim ve bölgeselleşme hareketleri, AB'ne üye devletlerde ekonomik, politik ve yönetsel düzenlemeler arasında uyum sağlamak için önemli bir araç olarak görülmektedir. Böylece, “birlik ve çeşitlilik” ile “çokluk içinde birlik” ilkeleri çerçevesinde toplumsal, kültürel ve etnik çeşitliliğin korunabileceği, siyasal katılıma dayalı, aynı zamanda etkin, yurttaşına yakın, şeffaf ve tasarrufa yönelik demokratik bir Avrupa yönetimi kurulabileceği ileri sürülmektedir (Mengi, 2004: 53-54; Kohler-Koch, 1995: 6; Demirkaya, 2008: 33; Özel, 2004: 102-103).

Bütünleşik bir Avrupa hedefinin yürütücüleri, amaçlarına ulaşabilmenin yegâne yolunun AB vatandaşlarının bu kimliğe sahip çıkmaları olduğunu görmektedir. Güçlü Birlik bilincinin sağlanmasının yanısıra sosyal ve ekonomik kaynaklı sorunların yerel ve bölgesel düzeyde çözülmesi gerekliliğine inanmakta ve hareket etmektedir. AB düzeyinde vatandaşlık bilincinin oluşturulabilmesi için, her vatandaşın kendisini özgür olarak ifade edebildiği, eşit avantajlara sahip olduğu, sosyo-ekonomik olarak bir birine yakın ve uyumlu şartlarda yaşadığı bir Avrupa'nın gerekliliği vurgulanmaktadır. Her ne kadar AB'nin kurucu ülkeleri birbirine yakın bir sosyo-ekonomik görünüm gösterse de, genişleme politikaları neticesinde ve özellikle Doğu Bloku ülkelerinin Birlik bünyesine katılması ve genişlemenin devam etmesi nedeniyle bu durum negatif bir görünüm arzemiştir (Can ve Kocagül, 2008: 7-8, 11; Demirkaya, 2008: 39).

AB entegrasyonunun bölgesel boyutu temelde ilk üç genişleme dönemindeki ekonomik sorunlar ile ilişkilendirilerek tartışılmıştır. Bu tartışma, AB'nin aktif bir bölge politikası yoluyla telafi etmesi gereken Ortak Pazar dinamiklerinin bir sonucu olarak

merkez ve çevre arasında sürekli genişleyen bir boşluk korkusuyla karakterize edilmektedir. Bölgelerin politik önemi ise Tek Avrupa Senedi ve İç Pazar programının benimsenmesinden sonra ekonomik ve sosyal uyum, bölge politikası, araştırma ve teknolojik gelişim politikası, çevre politikası, ekonomik ve parasal birlik gibi ek polititik alanların Topluluklaştırılması ile ortaya çıkmıştır (Kohler-Koch, 1995: 2, 3).

AB için bölge, sürdürülebilir kalkınma kavramının odak noktasını oluşturmaktadır. Bu kavramın özünde yer alan dayanışma (solidarity) ve uyum (cohesion) hedeflerinin, Avrupa bölgeleri arasındaki ekonomik ve sosyal dengesizliklerin ortadan kaldırılarak uyumun sağlanması, gelir adaletsizliğinin giderilmesi ile gerçekleştirilebileceği; aksi halde AB içinde ciddi nüfus hareketleri ve kutuplaşmaların oluşacağı ifade edilmektedir. Sürdürülebilir gelişme politikasının yerel ve bölgesel yönetimler tarafından yürütülmesi gerekliliğini savunanlar, yerel yönetim mekanizması oluşturulmasını, bu sayede bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal dengesizliklerin ortadan kaldırılmasında yerel kaynakların daha aktif kullanılabilceğini, yerel katılımın daha güçlü sağlanabileceğini, bölgesel rekabetçiliğin oluşacağını, iyi uygulama ve fikirlerin ortaya çıkma ve paylaşılma fırsatının yakalanabileceğini dile getirmektedir (Özer, 2008: 43, 48; Cihangir, 2011: 6-8). Nitekim, 1980'lerden bu yana yaşanan değişimde, gelişmemiş bölgelere merkezi yönetimler eliyle doğrudan yatırımlarla dış sermaye çekmek ve büyümeyi sağlama amacının yanısıra; yine altyapı yatırımları ve teşvikler ile birlikte, bölgelerin sahip oldukları iç kaynakları aktifleştirme, kamu-özel işbirliği çerçevesinde bölgeler arası rekabeti artırma, insan kaynaklarını geliştirme, kurumsal kapasiteleri yükseltme, stratejileri ve politikaları uzun vadeli olarak ve bölge temelli belirleme, tüm bu süreçler için âdemi merkeziyetçi bir yapı oluşturma gibi hususları içeren yeni bölge politikasına geçildiği görülmektedir (Altan, 2007: 177-178).

AB'nin bölgeleri, aidiyet ve hemşerilik bilincinin, siyasal katılım ve kararların meşruluğunun, politik-kültürel ve ekonomik uyumun, yönetsel saydamlık, etkinlik ve verimliliğin, demokrasinin, çoğulculuğun ve rekabetin garantörü olarak gördüğü; bu nedenle bölgelerin AB Antlaşmalarında oldukça geniş bir yer bulduğu (Apan, 2004: 41) ve AB üye ülkelerinin de kendi bölgesel planlama ve yönetim politikalarında bu temel kavramları esas aldıkları görülmektedir (Günaydın, 2005: 78-79).

AB'nin anayasal ve yasal gelişimi ile ilgili politik ve bilimsel tartışmalarda bölgelere önemli bir rol biçilmektedir (Kohler-Koch, 1995: 1). AB Antlaşmaları arasında 1992 tarihli Maastricht Anlaşması'nın bölge ve AB'nin bölge politikasına yaklaşımı açısından bir mihenk taşı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu anlaşma ile ekonomik ve sosyal uyum temel politika haline getirilmiş, bölge tanımlamaları yapılmış, yerindenlik ilkesi ilk kez hayat bulmuş, bölgeler arası ekonomik eşitsizlikler ve bunları gidermek için oluşturulan mali fonlar belirlenmiş, AB bütünlüğe sürecine bölgelerin katılımı ve temsili için ABBK oluşturulmuştur.

Bu anlaşma ile yerel ve bölgesel idarelerin ekonomik birer birim olmakla birlikte aynı zamanda siyasal ve kurumsal bir birim oldukları gerçeği kabul edilmiştir. Bir diğer ifadeyle, bölgeler, Birlik ve üye devletler dışında, üçüncü bir yönetsel basamak olarak kabul görmüştür (Özel, 2004: 112; Kohler-Koch, 1995: 7). Gerçektende, Maastricht Anlaşması'nın (130a/2) maddesinde “*Özellikle, Topluluk farklı bölgelerin gelişme düzeyleri arasındaki eşitsizlikleri ve kırsal alanlarda dahil en az desteklenen bölgelerin geri kalmışlığını azaltmayı amaçlamalıdır*” (europa.eu, 2016) hükmü ile “işlevsel bölge” düşüncesine; (198a) maddesinde ise “*...Bölgeler Komitesi olarak adlandırılan, yerel ve bölgesel yönetimlerden oluşan bir Komite, danışma statüsüyle kurulmuştur*” (europa.eu, 2016) şeklinde düzenlenmiş olan hükmü ile de “yerel ve bölgesel yönetim birimleri” düşüncesine atıf yapıldığı görülmektedir.

Bölgelerin bu yükselen değeri Maastricht sonrası 1997 tarihli Amsterdam ve 2007 tarihli Lizbon antlaşmalarında da önemini korumaya devam etmiş ve bölge olgusuna güçlü vurgular yapılmıştır. 2007 tarihinde imzalanan Lizbon Antlaşması'nda, yerel ve bölgesel idarelere, yerindenlik ilkesine, STK'larına diyalog ve danışma amaçlı güçlü vurgular yapılmış, yerel ve bölgesel idarelerin yetkileri net biçimde tanımlanmış, ABBK güçlendirilmiş ve yerindenlik ilkesine aykırı davranışlar karşısında AB Adalet Divanı'na başvuru hakkı tanınmıştır (Kerman, 2009: 278-280).

4.2.2. Avrupa Birliği'nin Bölge Politikası Enstrümanları

Günümüzde bölge ve bölge politikası, birçok enstrümanla ve Birlik bütçesi içerisinde yer alan hatırı sayılır bir payla AB'nin önem atfettiği temel hedefler arasında yerini korumaktadır (Altan, 2007: 175). AB'nin bölge politikasının temelini “Uyum Politikası”, “ABBK” ve “yerindenlik prensibi” olmak üzere üç temel ayağı bulunduğu

ifade edilmektedir (Cihangir, 2011: 12). Bunlara Avrupa düzeyinde etkinlik gösteren bölgesel ağlar ve birlikleri de eklemek yanlış olmayacaktır.

4.2.2.1. Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi

ABBK, Maastricht Antlaşması'nın bir sonucu olarak 1994 yılında AB içinde bölgelere ve yerel yetkililere söz hakkı verilmek için oluşturulmuş, AB'nin resmi bir parçasıdır (Loughlin, 2000: 30).

ABBK, 1992 tarihli Maastricht Antlaşması'nın (198a/1) maddesinde “... *Bölgeler Komitesi olarak adlandırılan, yerel ve bölgesel yönetimlerden oluşan bir Komite, danışma statüsüyle kurulmuştur*” hükmü ile 1994 yılında kurulmuştur. Yine aynı Antlaşmaya göre “*Komite üyeleri ve eşit sayıda yedek üyeler, her bir üye devletin önerileri üzerinde oybirliği ile hareket eden Konsey tarafından dört yıl için görevlendirilir. Görev süreleri yenilenebilir olacaktır*” (198a/3). “*Komite üyeleri, herhangi bir zorlayıcı kurum ile bağlı değildir. Üyeler, topluluğun genel çıkarları doğrultusunda, görevlerini yerine getirmekte tam olarak bağımsızdırlar*”(198a/4). “*Bölgeler Komitesi kendi üyeleri arasından başkan ve yetkililerini iki yıllık dönem için seçer*” (198b/1). “*Bölgeler Komitesi, Konsey veya Komisyon talebi doğrultusunda başkan tarafından toplantıya çağrılır. Aynı zamanda kendi inisiyatifi ile de toplanabilir*” (198b/2)(europa.eu, 2016).

ABBK, AB bünyesinde bulunan yerel ve bölgesel yönetimler ile AB kurumları arasında iletişim köprüsü görevini yerine getirerek, resmi bir temsil ve danışma kanalı sağlamıştır. Üye devletlerin, yerel ve bölgesel yöneticileri arasından seçtiği temsilcilerden oluşan ABBK, AB'de yerel idare ve toplulukların temsil edilme ve karar süreçlerine katılabilme eksikliğini ifade etmek için kullanılan “demokratik açığın” kapatılması, yaklaşık % 80'i yereli ilgilendiren AB mevzuatının yerel ve bölgesel düzeyde uygulanabilirliğinin sağlanması ve yerel düzeyin AB mevzuat oluşturma sürecine katkı sunması, yerindenlik ilkesinin uygulanmasının takibi, yerel ve bölgesel yönetimlerin talep ve ihtiyaçlarının sözcülüğü gibi birçok rol üstlenerek AB'nin sosyo-ekonomik ve siyasal bütünleşmesine katkı ve meşruiyet sağlamaktadır. AB Komisyonu ve AB Konseyi kararlarını alırken, bazı durumlarda zorunlu olarak, bazı durumlarda ise ihtiyari olarak Komite'ye danışmaktadır. Maastricht Antlaşması'nda beş ile sınırlandırılan zorunlu danışma konuları, Amsterdam Antlaşması ile nicel olarak

arttırılarak ona çıkarılmıştır. Bağlayıcılığı olmamakla birlikte Komite AB ile ilgili veya dünyada gelişen toplumsal ve siyasal olaylarla ilgili kendiliğinden de görüş ifade edebilmekte, kararlar alabilmektedir. Diğer bir danışma organı olan Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışıldığı durumlarda ABBK bilgilendirilmekte; özel bölgesel çıkarlar söz konusu olduğunda Komite fikrini beyan edebilmektedir. Önemli bir güç olarak Komite AB kararlarına karşı Adalet Divanı'na gitme hakkına sahiptir (Keser, 2004: 119-120; Apan, 2004: 41; Özel, 2004: 119-120; Esen, 2004: 91, 120; Kösecik ve Yıldırım, 2001: 35; Kösecik, 2006: 9; Cihangir, 2011: 15; Toksöz ve Gezici, 2014: 13; ab.gov.tr, 2015; europa.eu, 2016; Demirkaya, 2008: 37; Parlak, 2006a: 209). Eğitim ve mesleki eğitim, kültür, çevre, kamu sağlığı, ulaştırma-enerji ve telekomünikasyonda trans Avrupa ağları, ortak ulaşım, istihdam ve sosyal politikalar gibi çeşitli konulara ilişkin çalışmalar Komite'ye danışılan başlıca konulardır (Esen, 2004: 107-115; Demirkaya, 2008: 38).

ABBK, diğer taraftan, farklı ülkelerden gelen temsilcilerin bir araya geldiği, siyasi, idari, teknik ve iktisadi deneyimlerini birbirleriyle paylaştıkları, AB kurumsal düzeyine taşıdıkları, birbirlerine ve AB politikalarına yeni ufuklar sundukları bir platform özelliği de taşımaktadır (Kösecik ve Yıldırım, 2001: 36; Oder, 2006: 270; Kösecik, 2006: 9). Bir diğer ifadeyle ABBK, kendi içerisindeki bileşenleri ile yatay olarak; Birlik-ulus, devlet-bölge-yerel yönetimler arasında da dikey olarak bilgi ve işbirliğinin sağlanarak geliştirilmesine ciddi katkılar sağlamıştır (Çubukçu, 2008: 85).

AB karar organları için yalnızca bir danışma organı olarak oluşturulan ABBK'nin etkinliği sürekli bir tartışma konusu olmaktadır. Kuruluşundan bu yana birçok çalışmada yer almakta ve etkinliği artarak devam etmektedir. Fakat ülkelerin bölge tanımlamaları ve uygulamaları arasındaki farklılıklar, temsil edilen grupların yerel yönetimden eyalet yönetimine kadar geniş bir yelpazede yer alması, bu nitelik farklarından dolayı taleplerde oluşan karmaşıklık ve çatışmalar, temsilcilerin belirlenmesinde üye devletlerin belirleyici olması gibi gerekçelerle ABBK, yerel ve bölgesel yönetimlerin arzuladığı güce henüz sahip değildir (Loughlin, 2000: 30; Apan, 2004: 41; Koçdemir, 2000: 79; Oder, 2006: 269; Kösecik, 2006: 9-10)

4.2.2.2. Yerindenlik (Subsidiarity)

AB'nin coğrafi ve demografik olarak genişlemesi, fonksiyonlarının ve bürokrasisinin giderek büyümesi nedeniyle hantal bir görünüm arzelmeye başlaması; merkezileşmesi nedeniyle ulus ve ulusaltı topluluklarda bir takım egemenlik kaygılarının oluşmaya başlaması gibi sebepler, AB içinde daha rasyonel bir görev ve yetki dağılımını, AB vatandaşlarının karar süreçlerine yaklaştırılmasını ve ulusal kimliklerin güvenceye alınmasını zorunlu kılmıştır. Bu düşünceler neticesinde hayat bulan yerindenlik prensibi aslında daha önce 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması (95. md.), 1957 Roma Antlaşması (235. md.) 1985 tarihli AYYÖŞ ve 1987 Avrupa Tek Senedi'nde (md. 130) dolaylı olarak yer almasına karşın; 1992 Maastricht Antlaşmasıyla (md. 3b) Birlik mevzuatında açık bir şekilde düzenlenmiş ve başta 1997 Amsterdam (md. 5) olmak üzere süregelen diğer antlaşmalarda etkin bir ilke olarak yer almıştır. Bu düzenlemenin ileride gerçekleştirilmesi hedeflenen tam bütünleşmenin ortaya çıkarabileceği sakıncaları gidereceği düşünülmektedir (Koçdemir, 2000: 80; Kerman, 2009: 277; Kösecik ve Yıldırım, 2001: 39; Kösecik, 2006: 12; Parlak, 2006a: 208).

Kimileri, yerindenlik ilkesinin AB ve üye devletler arasındaki ilişkiyi ifade etmek için oluşturulduğunu ifade etmekte; kimileri de AB bütünleşmesinde yerel yönetimlere verilen öneme atfen üye devletler ile yerel yönetimleri arasındaki ilişkileri düzenlemek amacı ile oluşturulduğunu savunmaktadır (Demirkaya, 2008: 35-36).

Maastricht Antlaşmasının (3b) maddesinin ikinci paragrafı "*Topluluk bu Antlaşma ile kendisine verilen amaçlar çerçevesinde ve kendisine verilen yetki sınırları içerisinde hareket eder. Salt kendi yetki alanına girmeyen konularda, Birlik, yalnız yerellik ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki, söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsamı ve etkisi açısından, bu konular Topluluk düzeyinde daha iyi ele alınabilsin. Topluluğun herhangi bir girişimi bu Antlaşma'nın amaçlarını gerçekleştirmenin gereklerinin ötesine gidemez*" (europa.eu, 2016) şeklinde düzenlenmiş ve maddenin diğer paragraflarında da Birlik, amaçları ve davranışları ile sınırlandırılmıştır.

Madde metninden de anlaşılacağı üzere Birlik, yerindenlik ilkesini yerinden yönetimler için düzenlememiştir. Buradaki temel amaç, Birlik'in düzenleme alanına

sokulacak konuların süzgeçten geçirilmesi yani devletler düzeyinde zaten iyi biçimde gerçekleştirilen görevlerin Birlik sorumluluğuna bırakılmamasıdır. Düzenleme üye ülkelerin iç örgütlemeleri konusunda herhangi bağlayıcı bir nitelik taşımamaktadır (Koçdemir, 2000: 81). Bununla beraber yerindenlik ilkesi günümüzde Birlik, üye devletler ve yerinden yönetimler arasındaki ilişkiyi düzenler bir niteliğe kavuşmuş ve birçok ülkenin iç hukukunda yer almıştır (Çubukçu, 2008: 83). Nitekim, AK tarafından oluşturulmasına karşın AB mevzuatı çerçevesinde de değerlendirilen AYYÖŞ’nda yerindenlik ilkesi devletler ve yerel yönetimler arasındaki münasebet açısından ele alınmıştır (Parlak, 2006a: 207).

AB’nin uygulaya geldiği politikalarla yerindenlik ilkesinin ülkelerin iç örgütlenmelerinde yer alması konusunda cesaretlendirici davrandığı görülmektedir. İçeriğinde barındırdığı özerklik ruhu nedeniyle yerel toplulukların hak ve hürriyetlerinin korunacağı, vatandaşların hizmetlere, karar ve politikalara katılımının sağlanacağı, demokratik bir toplum oluşturacağı ve tüm bu sonuçların arzulanan bütünleşik Avrupa fikrine olumlu hizmet edeceği düşünülmektedir (Kerman, 2009: 281).

4.2.2.3. Avrupa Birliği Fonları

Dünyanın en gelişmiş ve zengin bölgeleri arasında olan AB, gerek üye ve aday devletler düzeyinde gerekse devlet altı bölgesel oluşumlar açısından homojen bir sosyo-ekonomik yapıya sahip değildir (Cihangir, 2011: 6). Bu nedenle, AB içerisinde yer alan ülke ve bölgelerden az gelişmiş olanların diğer gelişmiş bölgelerle yakın bir sosyo-ekonomik düzeye getirilmeleri 1957 yılında kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun kuruluşundan günümüze gözetilen temel bölgesel politikalarından biri olmuştur. Çünkü bu durum herhangi bir devletin tek başına kendi kaynak ve çabaları ile üstesinden gelebileceği bir durum olarak görülmemektedir. Bu amaçla 1975 yılında kurulan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, 1973 ve 1986 genişlemesinden sonra AB’ne katılan ülkelere bu hususta oldukça katkı sağlamıştır. Her ne kadar bölgesel politikanın kurumsallaşması ve daha ön planda yer almaya başlaması 1986 Avrupa Tek Senedi ile gerçekleştirilmişse de, 1992 Maastricht Anlaşması ile Birlik’in temel gayelerinden biri haline getirilmiştir (Çubukçu, 2008: 86; Altan, 2007: 175; Kösecik ve Koçak, 2004: 1; Elvan vd., 2005: 11). Antlaşma’nın (130a) maddesinin ikinci paragrafında bu durum “Özellikle, Topluluk farklı bölgelerin gelişme düzeyleri arasındaki eşitsizlikleri ve

kırsal alanlarda dahil en az desteklenen bölgelerin geri kalmışlığını azaltmayı amaçlamalıdır” (europa.eu, 2016) şeklinde açık olarak ifade edilmektedir.

Bir taraftan bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizlik ve dengesizliğin azlatılarak ekonomik ve sosyal uyumun gerçekleştirilmesi, diğer taraftan bölgelerin büyüme potansiyellerinin açığa çıkarılması ve rekabet edebilme kapasitelerinin artırılması amacı çerçevesinde AB sürdürülebilir bölgesel kalkınma politikaları oluşturulmuş, bu politikaların yürütülebilmesi için AB’ne üye ve aday ülkelere yapısal fonlar, uyum fonları, AB girişimleri/programları ve diğer fonlar adı altında 1994-1999, 2000-2006 ve 2007-2013 dönemleri arasında önemli mali kaynak desteği sağlanmıştır. İçinde bulunduğumuz 2013-2020 döneminde ise AB bütçesinin yaklaşık 1/3’üne denk gelen bir mali kaynak aktarımı söz konusudur (Elvan vd., 2005: 12; Keser, 2004: 120; Kösecik ve Koçak, 2004: 2-4; Toksöz ve Gezici, 2014: 13; Can ve Kocagül, 2008: 1).

Bu kaynaklar ülkelere; sosyo-ekonomik ve mekânsal bütünleşmenin sağlanması, ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji alanlarında Trans-Avrupa ağı oluşturularak çevre-merkez bağlantılarının sağlanması, orta büyüklükteki şehirlerin işlevsel bağlarının geliştirilerek bu sayede gelişme kutuplarının yaratılması, coğrafi bilgi sistemleri oluşturulması, çevrenin korunması gibi genel ve somut hedefleri gerçekleştirmek amacıyla aktarılmaktadır (DPT, 2000a: 60; Aşgın, 2007: 33). İçinde bulunduğumuz yeni dönemde ise daha çok, Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Uyum Fonu, Dayanışma Fonu, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ve çeşitli özel destek araçları (JASPERS, JEREMÍ, JESSICA, JASMINE) gibi kaynaklar aracılığıyla; yenilikçilik (innovation), bölgesel rekabet edebilirlik, yakınsama, istihdam, eğitim, yerel girişimciliğin artırılması, altyapı güçlendirme ve bölgeler arası işbirliğinin artırılması gibi kavramlar Avrupa sürdürülebilir bölgesel politikasının temel hedefleri olarak öne çıkmaktadır (Can ve Kocagül, 2008: 1-2; Kara, 2008: 136; Cihangir, 2011: 8-9, 22-24).

AB’nin sahip olduğu kurumsal yapı ve karar alma süreçlerinde üye devletlerin belirleyici olması; AB fonlarının kullanım ve denetiminde yerel ve bölgesel yönetimlerin üye devletlere bağımlılığı sonucunu doğurmaktadır (Oder, 2006: 275). Ancak başta yapısal fonlar olmak üzere, bu kaynakların dağıtımı ve kullanılması üye devletlerde ajans temelli bölgesel bir yapılanma gerektirmektedir. Bu gereklilik, bölgesel yapılanması olmayan ülkelerin dahi, zamanla bölgesel idari yapılanmaya

gitmelerine yol açarak, AB içerisinde bölgeselleşmeyi hızlandırıcı bir etki yaratmıştır (Görün ve Gül, 2010: 84). Bunun yanı sıra fonlar ile oluşan mali kaynakların bölgesel kalkınmaya sunmuş olduğu katkılardan dolayı ABBK konuyla özel olarak ilgilenmektedir. Komite, kalkınma önceliklerinin belirlendiği politik süreçlerde bölgesel idarelerin etkinleştirilmesini ve Komite'nin desteklemediği kalkınma planlarının Avrupa Komisyonu tarafından desteklenmemesini talep etmektedir (Oder, 2006: 275).

AB fonları başta bölgeler olmak üzere yerinden yönetimlerin mali olanaklarını arttırıcı bir etki yapmakta, ulusal ya da uluslararası düzeyde yerinden yönetimler arasında ortak projeler gerçekleştirme şeklinde işbirliğine gidilmesi, yönetimler arası etkileşimi arttırması gibi olumlu sonuçlar doğurmaktadır (Köseçik ve Yıldırım, 2001: 49). Bununla birlikte, fonların ve diğer bölgesel kalkınma araçlarının, gelişmiş bölgelere olumlu yönde yansımalarının çok daha fazla olduğu, bu nedenle gelişmiş bölgeler ile geri kalmış bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizliğin daha da açıldığı ve belirginleştiği yönünde eleştirel yaklaşımlar da mevcuttur (Görün ve Gül, 2010: 86).

4.2.2.4. Bölgesel Ağlar ve Birlikler

AB'nde bölgeler, devletleri aradan çıkarmak, AB düzeyinde ve doğrudan birbirleri ile bağlantı kurmak eğilimi içinde görünmektedirler. Paradiplomasi olarak adlandırılan bu sistemde; yerel ve bölgesel birimler Brüksel'de bireysel olarak bilgi ve bağlantı büroları kurmakta ve birlikler oluşturmaktadırlar. Bu sayede AB fonları ve diğer mali olanaklardan yararlanma, prestijlerini arttırma, lobi faaliyetleri ile doğrudan Birlik politikalarını etkileme, diğer sınırötesi yerel birimlerle siyasal deneyimleri paylaşma ve sorunların çözümünde dayanışma ve yardımlaşma sağlama hedefleri gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. AB'de sınırötesi işbirliğini özendirerek, bölgelerin bu çabalarını desteklemekte; AB bütünleşmesi ve sosyo-ekonomik dengenin sağlanması gayretinde öncelikler arasında tutmaktadır. CEMR, Avrupa Kentleri (Eurocities), Bölgeler Avrupası Kongresi (AER, Assembly of the European Regions), Avrupa Sınır Bölgeleri Birliği (AEBR), bu birliklere örnek verilebilir (Mengi, 2004: 53; Loughlin, 2000: 30; Kohler-Koch, 1995: 10-11; Köseçik, 2006: 25-27; Parlak, 2006a: 212-213).

4.2.3. Avrupa Birliği Bütünleşmesinde Temel Yaklaşımlar

AB bütünleşmesinde ilk temel yaklaşım AB'nin federal bir yapılanma mı olacağı yoksa işlevsel olarak mı örgütleneceği hususu ile ilgilidir. Federalistçiler,

bütünleşmenin “yerel, bölgesel, ulusal, Avrupa” olmak üzere kademeli güç noktaları arasında birbirini bütünleyen bir ilişki ağı ile oluşturulmasını savunurken; İşlevselci görüşü savunanlar, bütünleşmenin, egemenliğin ulusal düzeyden Birlik düzeyine işleve göre ve aşamalı olarak devri ile sağlanmasını savunmaktadır (Kerman, 2009: 274).

Mevcut durum açısından değerlendirildiğinde, kimileri, AB'nin, ortak güvenlik, para birimi, savunma, çevre, kalkınma, hukuk politikaları olan, sermayenin, malların ve insanların serbestçe dolaştığı, yerindenlik ilkesinin benimsendiği, Adalet Divanı, Parlamento, Komisyon ve Bakanlar Konseyi gibi yasama, yürütme ve yargı alanında organlara sahip olan federal bir devlet özelliği gösterdiğini iddia etmekte ve bu durumun biraz daha ilerletilerek ABD ve Kanada devlet sistemlerinde olduğu gibi “zayıf ulus, güçlü birlik” ilkesi üzerine inşa edilecek Avrupa Birleşik Devletleri'ne evrilmesi gerektiğini savunmaktadır. Diğer taraftan kimi kesimler ise, mevcut durumun çeşitli federal özellikler göstermesine rağmen; üye ülke hükümetlerinin hala temel politika belirleyici baskın unsurlar olması, yasama ve yürütme yetki ve sorumluluğunun AB Bakanlar Konseyi'nin elinde bulunmasından dolayı aslında “konfederal” olduğunu savunmaktadırlar (Tekin, 2002: 180-185, 194).

İkinci önemli yaklaşım ise, bölgelerin Avrupa'daki yükselen önemi ile gündeme gelmektedir. Çoğu Avrupalı, yanıtı belli olmayan ve işaretlerin farklı yönleri gösterdiği şu soruyu sormaktadır: Bölgeler, gittikçe kamu politikalarının sorumluluğu ve politik yetkilerin kaynağı olarak ulus devletlerin yerini alacak mıdır? (Newhouse, 1997: 83).

Merkeziyetçi sisteme sahip ulus devletlerde, devlet sistemi ile birlikte toplumsal yapıda da merkezileşme eğilimlerinin baş göstermesi, diğer toplumsal kesimlerde siyasal tepki ve mekânsal biçimlendirme rekabeti neticesinde merkezi yönetim ile alt birimler arasında yetki tartışmasına yol açmıştır. Bu tespit çerçevesinde, bütünleşik Avrupa yaratma ve barış ortamını tesis etme yolunda De Gaulle tarafından ortaya atılan “Europa der Vaeterlaender (Ulusal Devletler Avrupası)” fikri, Almanya'nın Bayern eyaletince geliştirilen “Europa der Regionen (Bölgeler Avrupası)” fikri ve diğer bir kesim tarafından ortaya atılan “Bölgelerle Avrupa” fikri arasında mukayese ve değerlendirmeler yapılmaktadır (Özel, 2004: 107-109).

4.2.3.1. Ulusal Devletler Avrupa'sı

Ulusal Devletler Avrupa'sı fikrinin savunucuları, bölgesel oluşumların Avrupa'nın bütünleşmesine katkıları olabileceğini ancak, AB fikrinin temel yapı taşlarının devletler olduğunu, bölgelerin devletler karşısında bir güç olarak sahneye konmasının Avrupa'yı tekrar Ortaçağ dönemi "*Feodal Baronlar Avrupa'sı*"na doğru götüreceği düşüncesini öne sürmektedirler (Özel, 2004: 123).

Bu görüşü savunanlara göre; Avrupa'nın tarihsel yönetim geleneği ulus devlet modeli olduğu için, AB bütünleşmesinin ulus devletler çerçevesinde oluşması kaçınılmazdır. Birlik fikrinin bünyesinde kültürel olarak çeşitliliği ve siyasal olarak çoğulculuğu barındırdığı, AB kavramının da bir ulusüstülüğe karşılık geldiği kabul edilmekle birlikte; Birlik fikrindeki temel mantığın ulus devletlerin bir araya getirilmesi olduğu (Kaygusuz, 2006: 124); AB'nin de bütün antlaşmalarını üye devletler düzeyinde yaparak ve karar süreçlerinde üye devletleri bulundurarak onları kurucu unsur olarak gördüğü (Oder, 2006: 271) savunulmaktadır. Ulus-devletin geçmişte Avrupa'daki siyasal hareketliliği tekelleştirmediği ve günümüzde de güçlü bir aktör olarak yerini koruduğu düşünülmektedir (Keating, 1997: 383).

Vergilendirme ve savunmaya ilişkin buyurganlığının devam ettiği, AB kuruluşları üzerinde sağlam bir yeri olduğu, adalet, hoşgörü ve diğer insani değerleri korumak için tek kanıtlanmış araç olmayı sürdürdüğü için; genel görüş, ulus devletin bir yere gitmediği ve yakın zamanda da gitmeyeceği yönündedir (Newhouse, 1997: 84).

4.2.3.2. Bölgeler Avrupa'sı

"Bölgeler Avrupası" ideali açısından değerlendirildiğinde bölge, bir üye devletin egemenlik sınırları içerisinde bulunan, merkezi yönetim organlarından farklı olarak kendi bölgesel çıkarlarını tanımlayan ve bununla ilintili AB düzeyinde girişim yapma ve politik sürece dâhil olma arzusu taşıyan yönetim kabiliyet ve yetkisine sahip toprak parçaları şeklinde kavramsallaştırılmaktadır (Oder, 2006: 271; Özel, 2003a: 99).

Bölgelerin AB gündeminde bu derece yer alması ve "Bölgeler Avrupası" gibi iddialı bir kavramın konuşulmasının belli başlı gerekçeleri bulunmaktadır. Çeşitli bölgesel halkların ve etnik unsurların varlıklarının farkına varması, kendilerini yerel kimlikleri ile ifade etmek istemeleri ve yaşadıkları bölgenin yönetimini elinde bulundurma arzuları, AB içerisinde kültürel kimliklerin korunması güdüsünün öne

çıkması, AB bütünleşmesinde devletler ile kentler arasında uygun ölçekte bir idari birime ihtiyaç duyulması (Keleş, 1998: 7; Özel, 2004: 103, 108; Özel, 2009: 181-182), AB'nin bölgesel kalkınma ve sosyal gelişim amaçlı fonlarının yönetimini doğrudan veya dolaylı olarak bu ölçekteki birimlere vermesi, bölgelerin açtıkları ofisler ve kendi aralarında kurmuş oldukları birlikler yoluyla AB ile ve kendi aralarında daha fazla ilişkiye girmeleri, AB'nin bu girişimleri desteklemesi ve teşvik etmesi (Toonen, 1992: 111; Arıkan, 2004: 43-44) bölgelerin önemini arttıran unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

Batı Avrupa devletlerinin Avrupalılaştırılması üzerine olan bir çalışma bu devletlerin hükümetlerinin Avrupa entegrasyonuna, idari yapılarını aşamalı olarak değiştirerek, önceden var olan yerli gelenek ve düzenlemeleri temel alarak adapte olduğu sonucunu çıkarmıştır (Brusis, 2002: 533). Bu çerçevede İspanya, Belçika, Fransa, İtalya başta olmak üzere Avrupa ülkelerinin devlet örgütlenmelerini bölgeselleştirmesi, Lander (eyalet) olarak örgütlenmiş Almanya'nın iyi bir yönetim örneği göstermesi, diğer devletlerin de alan bölümlenmesini yeniden ele alarak yönetim örgütlerini yenilemeleri konusunda tartışmalara yol açmıştır (Toonen, 1992: 110).

Bölgelerin giderek artan bu önemi neticesinde Birlik, üye devletler ve ulus altı yönetsel ve siyasal birimler arasında görev ve yetki tartışmaları yaşanmakta (Karaarslan, 2008: 75), AB bütünleşme süreci derinleştikçe bölgelerin sürece katılımı, talepleri, temsili ve manevra alanları da buna paralel olarak genişlemekte, aksine devletlerine olan bağımlılıkları ise azalmaktadır (Kalaycı, 2006: 19). Bu süreçte bölgeler, AB sürecine girdikçe ulus devlet yapısını zayıflatabileceklerine inanmakta, bölgesel hareketlerin ulusal hükümetlerdense, AB kurumları tarafından kabul edilmesinin daha önemli olduğunu düşünmektedir. Onların öngörüsü, geleceğin en önemli aktörlerinin AB ve bölgeler olacağı yönündedir. Merkezi hükümetlerin rolünün giderek azaldığı, demokratik toplumların politik, kültürel ve dilsel olarak parçalandığı; değişen hız ve dereceleyle, yetkilerin ulusal başkentlerden yerele doğru iniş gösterdiği ifade edilmektedir (Newhouse, 1997: 68, 70).

Çoğu ülkeler, Avrupa'nın geleceğini hazırlamak için diğer ülkelerin planlanmış girişimleri olarak algıladıkları şeyin gerisinde kalmaktan korkmaktadırlar. Bu yetersiz "bölgesel yönetim" korkusu, Komisyonun politik taktikleri ve bölgelerin ulusal devleti devre dışı bırakma girişimleri ve Avrupa ile bölgesel düzeyde doğrudan politik ve

yönetmel bağlantılar kurması ile sağlamlaşmaktadır (Toonen, 1992: 110). Bu yönüyle Bölgeler Avrupa'sı fikrinin, ulus devletlerin ulus altı çözümlünü sağlayacağı ve devletlerin yanında toplulukların da bütünleşmesini sağlayacağı ifade edilmektedir. Mevzu bahis edilen çözümlenin etnik temellere dayanan bir çözümlme olmadığı; ekonomik kriterlerin esas alındığı, güçlü bir duyguyla ve karşılıklı saygı içerisinde bir arada yaşama arzusu olan toplulukların aşağıdan yukarıya inşa ettikleri bir yapı olduğu savunulmaktadır (Kardaş, 2010: 18). Bunu destekler biçimde, Newhouse (1997: 69), bölgeciliğin yalnızca kültürel köklere geri dönüş ya da ulusal sermayelerden uzaklaşma olmadığını, Batı Avrupa'nın en zengin bölge ve illerinin birbirleriyle ve Orta Avrupa bölgeleriyle etkileşim içerisinde girdikleri ve ulusal sınırları aşan büyük ekonomik bölgeler oluşturduklarını ifade etmektedir.

“Bölgeler Avrupası” fikrinin siyasi etkisinin, farklı ölkelerde yeniden bölgeselleştirme konusunda kolaylıkla tartışma konusu yaratacağı söylenmektedir. Bu hem Topluluk hem de bölgelerin bazen ulus devleti “devre dışı bırakma”ya çalışması eğilimiyle güçlendirilmektedir. Daha bütünleşmiş Avrupa beklentisi, Belçika gibi bir ölkede ulus devletlerin inandırıcı bağlarının gevşemesine katkı bile sağlamıştır. Fakat genelde İtalya, Fransa, İşpanya ve Belçika gibi ölkelerde bölgeselleşme süreçleri geleceğin Avrupa'sı için planlı ve bilinçli yapılan hazırlıklardan çok geçmişteki sosyo-ekonomik, tarihi ve etnik problemleri çözüme çabaları olarak daha iyi anlaşılabilir (Toonen, 1992: 113). Bir başka anlatımla Avrupa'da, özellikle İşpanya ve İtalya'daki yerelleşme-bölgelleşme politikaları ekseninde bir yorumlamaya gidildiğinde, 19. yüzyılın kültürel ve yönetmel açıdan tekçi ve merkezietçi devlet yapısının, birden fazla kültürü barındıran ölkelerde yetersiz kaldığı ve bunun neticesinde bölgeselleşme arayışlarına girildiği savunulmaktadır (Mengi, 2004: 52).

Eleştirel yaklaşımlar, “Bölgeler Avrupası” idealinin somut temeller bakımından oldukça zayıf kaldığını öne sürmektedir. Bunun gerekçesi olarak da bölgelerin devletler gibi AB içerisinde birer aktör olamadığını, bunu sağlamak için kurulmuş olan ABK'nin, danışma organı olma özelliğinden öteye geçemediğini ifade etmektedirler. Aynı şekilde bölgelerin, AB kurumları ile doğrudan iletişim kanalı kurma amacıyla oluşturdukları temsilciliklerin kimilerince “mini büyükelçilikler” olarak nitelendirilmesinin çok mübalağalı olduğunu; bu temsilciliklerin daha çok mali olanaklardan faydalanma çabası içerisinde olduklarından, AB nezdindeki temsillerinin

daha çok “sembolik” olduğu öne sürölmektedir (Görün ve Gül, 2010: 88-90). Diğer taraftan AB ölkelerinde uygulanan bölgelleşme modellerinin belli bir standart çerçevesinde olmadığı, çok güçlü yetkileri olan, azınlık/topluluk temelli ve AB sürecinde aktör olma kapasitesine sahip bölgelerin varlığının yanısıra zayıf bir yönetsel özellik gösteren katı merkezîyetçi sistem altında uygulanan işlevsel bölgelerin varlığı da mevcuttur. Bir diğer ifade ile bölgeler teknolojik ve ekonomik kapasite, kurumsal yapı, sosyal ve siyasal alanlarda oldukça farklılaşmakta ve biri diğerine göre daha dezavantajlı bir durum arz etmektedir. Kimi ölkeler ise henüz bölgelleşmesini dahi gerçekleştirememiştir. Son olarak, bölgeler kendilerini mali olarak daha güçlü kılan AB fonlarını henüz doğrudan talep edememekte ve alamamaktadır. Bunun için mensubu oldukları devletin aracılığına ve onayına ihtiyaç duymaktadırlar (Kalaycı, 2006: 18, 21, 23; Tekin, 2002: 185-186, 190-191; Demiral, 2006: 139).

4.2.3.3. Bölgelerle Avrupa

Bölgelerle Avrupa fikrini savunanlar, AB'nin ne yalnızca ulus devletler birliği olduğunu, ne de temel yapı taşlarını bölgelerin oluşturduğu bir Birlik olduğunu ifade etmektedir. Bu modeli savunan kesim, AB'nin bel kemiğini oluşturan Fransa, İtalya ve İngiltere gibi köklü üniter yapısı olan ölkelerin birer federal devlete dönüşmesinin mümkün görünmediğini; Avrupa'da yeni bir çatışma ortamı oluşmaması için ulus devletlerin yapılarının korunması gerektiğini savunmaktadırlar. Bu görüştekiler, AB'nin hem ulus devletler hem de bu yapı içerisinde oluşturulan bölgeler ile bütünleşik bir yapı oluşturabileceğini öne sürmektedirler (Özel, 2004: 108-109).

Kimi çevrelerce “federalizmin küçük kardeşi” olarak nitelenip ihtiyatlı olarak yaklaşılsa da, Birlik üyesi ölkeler içerisinde özellikle 1980'li yıllardan bu yana artarak devam eden âdemi merkezîyetçi yaklaşım ve uygulamalar, “Bölgelerle Avrupa” fikrini savunanların AB içerisinde daha fazla kabul görmeye başladıklarını ortaya koymaktadır (Özel, 2004: 111-112).

Bölgelerin AB bütünleşmesinin merkezinde yer alması gerektiğini konusunda fikir beyan edenlere göre, üye devletlerin gereksiz olarak görüldüğü ve bölgelerin bir aktör olarak onların yerine geçerek Avrupa Federasyonu'nun alt uluslarını oluşturduğu “Bölgeler Avrupa'sı” sloganı ile ifade edilen anlayışın yakın bir gelecekte hayat bulması mümkün değildir. Bu nedenle daha gevşek bir tanımlamaya gidilerek üye

devletlerin yerine geçemeyeceğini kabul etmenin yanı sıra bölgelerin de varlığını tanıyan, bölgelerin yalnızca birer istatistiki birim ya da merkezi yönetimlerin uzantıları olarak değil politika üreten ve karar süreçlerine katılan bir birim olmasını öngören ve “Bölgelerle Avrupa” olarak sloganlaştırılan anlayışın her üç taraf için de daha rasyonel olacağı savunulmaktadır (Tekin, 2002: 190, 192). Bu sistem AB bütünleşme sürecinin “çok merkezli yönetim” kuramına dayalı olarak sürdürülmesini savunmaktadır. Buna göre üye devletler (merkezi yönetimler), yerel ve bölgesel yönetimler ile AB organları arasında politik süreç ve karar alma süreçlerinde karşılıklı etkileşim ve iletişim sağlanabileceği vurgulanmaktadır. Sürecin bu şekilde sürdürülmesinde çatışmaların azalacağı ve uyumun artacağı savunulmaktadır. Bu durum, her bir merkezin diğerinin özerkliğine saygı duyması ve tanınması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Ancak savunulan bu durumun gerçekleşmesi için AB’nin birincil hukuk kaynaklarında ciddi bir değişiklik yapılması, ulusal mevzuatların ve uygulamaların da buna müsaade etmesi gerekmektedir (Oder, 2006: 279).

4.3. Avrupa’da Bölgesel Devlet Uygulama Örnekleri

19. yüzyılda Avrupa’da ulus devletler “ulusal birlik ve bütünlüğü” bozacağı endişesiyle “bölge ve bölgeselleşme” sürecine hep uzak kalmışlardır. Fakat 2. Dünya Savaşı sonunda, nasyonal sosyalistler gibi devlet gücünü merkezileştirenlerin büyük yıkımlara yol açtığı görülmüştür. Bu temel gerekçe ile birlikte, yıkıma uğramış Avrupa ülkelerinde planlı bir kalkınma gereksiniminin olması, kamu hizmetlerinin yönetiminde işlevsel zorunluluklar hissedilmesi, ülkelerin sosyo-kültürel çeşitliliklerini bir arada tutabilmek ve tarihten gelen kültür ve dil taleplerini karşılayabilmesi amacıyla bölge ve bölgeselleşme olgusuna daha pozitif bir yaklaşım gelişmiştir (Keleş, 1998: 3).

Kısmen farklı ulusal nedenlerden dolayı, 1970’lerden başlayarak birkaç AB üyesi ülkede ulusaltı düzeyde politik varlıkların yaygınlaştığı gözlemlenmektedir. Kurulan kimi bölgeler yasama gücüne sahip kılınırken, kimi ülkelerdeki bölgesel düzeylere yalnızca merkezi yönetimin denetimi altında yönetsel görevler verilmiştir. Bölgeler yalnızca kültürel özerklik ya da kendi kaderini tayin hakkı (self determination) taleplerini tatmin etmek için değil, aynı zamanda sürekli ekonomik rehberlik ve çevre düzenlemeleri için orta düzey kuruluşlar olarak kurulmuştur (Kohler-Koch, 1995: 4-5). Bu çerçevede bakıldığında, AB ülkelerinde uygulanan bölge modellerin içeriğinin

yalnızca ulus devletin içinin boşaltılarak AB bütünleşme süreci içerisinde yeni siyasi alanlar oluşturmak ile sınırlı olmadığı; bölge içi ve bölgelerarası ekonomik yönetişimin sağlanması, yönetsel ussallığın sağlanması ve altyapının güçlendirilmesi amaçlarını taşıyan ulusaltı mekâna dayalı yönetim kademelerin yeniden tanımlanması hedefini de kapsadığı görülmektedir (Eraydın, 2009: 12).

AB üyesi devletlerin çoğunluğu, yaşadıkları coğrafyada demokrasi geleneğinin asırlar boyu kaydettiği gelişim neticesinde, hukuk devleti, temsili demokrasi ve güçlü yerinden yönetim gibi temel ortak ilkeleri benimsemişlerdir. Bununla birlikte, sahip oldukları tarihsel geçmiş, jeopolitik konum, kültürel ve demografik yapı, coğrafi ve iklimsel özellikler, yönetsel miras gibi etmenler, her devletin farklı politik sistemler çerçevesinde siyasi ve idari yapılanmasını gerçekleştirmesine yol açmıştır. Bu nedenle uygulanan bölge modellerinin her birinin sahip oldukları siyasi güç, idari yetki ve özerklik dereceleri gibi kriterler ülkeden ülkeye değişmektedir (Keser, 2004: 118; Akgül ve Efe, 2010: 32). AB'ye her yeni bir üye devletin katılımıyla, "bölge" denen olguyu tanımlama biçimlerinin giderek daha karmaşık hale geldiği (Özel, 2003a:101); AB'ne özgü hukuksal, siyasi veya yönetsel manada türdeş bölge yaklaşımı ve yönetiminden söz etmenin güçleştiği (Arıkan, 2006a: 120) söylenmektedir. AB mevzuatı incelendiğinde de İBBS ve yapısal fonlara ilişkin 1260/1999 sayılı Birlik düzenlemesi (eur-lex.europa.eu, 2017) ile gelişmişlik düzeyi esas alınarak yapılan kategorisel, sınırlı bölge tarifi dışında kurucu antlaşmalarda ya da ikincil hukuk işlemlerinde yönetsel birim olarak bölge tarifine rastlanmamaktadır (Oder, 2006: 267).

AB ülkelerinin yönetim yapıları temelde dört temel grupta ele alınmaktadır. Buna göre, Almanya ve Avusturya Lander'leri ile Belçika'da ki Topluluklar ve Bölgeler ilk grup olan federasyon tipine dâhil edilmektedir. İtalya ve Fransa bölgeleri, İspanya özerk toplulukları ve Büyük Britanya'daki İskoç, Galler ve Kuzey İrlanda yönetimleri bölgeselleşmiş üniter devlet kategorisine örnek verilmektedir. Danimarka, Finlandiya, Hollanda ve İsveç âdemi merkeziyetçi (decentralized) üniter devlet tipine örnek verilirken; son olarak Yunanistan, Portekiz gibi ülkeler ise merkezileşmiş üniter devlet şekline örnek verilmektedir (Loughlin, 2000: 26).

Birçok farklı bölgeselcilik olduğu gibi birçok bölgesel yönetim türleri de vardır. Bölge, bazı durumlarda sadece merkezi devletin yetkilerinin dağıtılmasından daha

fazlasını anlatmaktadır (Keating, 1997: 392). AB’nde, genel itibariyle, “bölge kademesi olmadan bölgeselleşme”, “bölgesel yerelleşme (desantralizasyon)” ve “siyasi bölgeselleşme” şeklinde üç tip bölgeselleşmenin olduğu söylenebilir. Bölge kademesi olmadan bölgeselleşmede, kalkınma, yatırım ve imar gibi planların uygulanması amacıyla yönetsel bir kademe oluşturmadan var olan kurumların bölgesel hedefler konusunda yönlendirilmesi şeklinde olmakta ve AB’de yaygın olarak uygulanmaktadır. Bölgesel yerelleşmede, yetki genişliğine dayalı ya da yerinden yönetim kuruluşu olarak bölge düzeyinde bir yönetsel kademe oluşturulmaktadır. Siyasal bölgeselleşme, geniş ölçekte farklı özellikleri barındırabilmekle birlikte, kimi zaman kısmi olarak asimetrik bir bölgeliliğe yanıt olarak da uygulanabilmektedir. Burada üniter anayasa ve devlet yapısından vazgeçilmeden yerinden yönetim birimi olarak oluşturulan bölgeye bazı siyasal yetkiler verilmektedir (Arıkan, 2006a: 121-122; Keleş, 2009: 87).

Kimileri ise bölge ifadesini geniş yorumlayarak farklı bölge tiplerinden söz etmektedir. Almanya, Avusturya, Belçika ya da İsviçre’de uygulanan ve “devlet niteliğine sahip” olarak nitelenen “Lander/kanton/bölge” örneği, Lüksemburg gibi “devlet/bölge” olarak nitelenen örnekler, İspanya gibi “devlet öncesi” olarak nitelenen güçlü bölge örnekleri, Fransa, İtalya, Portekiz gibi “âdemi merkezîyet” ilkesi çerçevesinde yerinden yönetim birimi olarak oluşturulan bölge örnekleri ve İrlanda, Yunanistan gibi herhangi bir tanımlamaya tabi tutulamayan “işlevsel ve geçici” nitelikte bölgeler olmak üzere (Mengi, 1998: 40; Keating, 1997: 392) yönetsel açıdan geniş bir yelpazede yer alan bölgesel devlet modeli olduğu ifade edilmektedir.

AB ülkeleri genelinde bölgeselleşme konusunda görülen bu çeşitlilik, AB üyesi üniter devletlerdeki bölgeselleşme modellerinde de karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada, nüfus, yüzölçümü ve coğrafi yapı olarak Türkiye’ye en çok benzeyen AB üyesi ülkeler olmaları, üniter devlet yapısına sahip olmaları ve bunun anayasalarında açıkça ifade edilmesi, Fransız tipi yönetim sistemi etkisinde ve Türkiye ile aynı yönetim sistemi içerisinde yer almaları, süreçler farklı olsa da her üç ülkenin yaşamış olduğu sosyal, siyasal, ekonomik ve yönetsel süreçlerin Türkiye’deki süreç ile benzerlikler taşıması gibi nedenlerle İspanya, İtalya ve Fransa’da bölge yönetimleri incelenmiştir.

4.3.1. İspanya’da Bölge Yönetimi

İspanya’daki bölge yönetimleri; İspanya’nın genel yönetim yapısı açıklandıktan sonra, “bölgeselleşme süreci”, “özellikleri”; “organları”, “görev ve yetkileri”, “gelirleri” ve “denetimi” açılarından incelenmiştir.

4.3.1.1. İspanya’da Yönetimin Genel Yapısı

İspanya Anayasası’na göre (congreso.es, 2014; adalet.gov.tr, 2014) İspanya Devleti’nin siyasi şekli parlamenter monarşidir (md. 1/3). Kimileri tarafından kendi içinde çelişkiye meyilli bir durum olarak görülmekteyse de (Heywood, 2000: 21) bir yandan Anayasa’nın temeli olarak İspanyol milletinin ayrılmaz birliği ile ülkenin ortak ve bölünmezliği ilkeleri vurgulanırken; diğer yandan Anayasa’nın İspanya’da yaşayan halkların ve bölgelerin özyönetim hakkını tanıdığını ve garanti ettiğini (md. 2), diğer dillerden oluşan zenginliği özel saygı ve koruma gösterilmesi gereken bir kültürel miras olarak gördüğünü, İspanya resmi bayrağı ve resmi dili ile birlikte, diğer halkların kendi bölgelerinde ve kendi yasalarına göre dil, bayrak ve sancaklarını kullanıp resmileştirebilmelerine cevaz verdiğini kabul etmektedir (md. 3/1-2-3; md. 4/1-2).

İspanya Kralı, Devletin başı, birliği ve bekasının sembolüdür. Devlet kurumları arasında denge sağlama, uluslararası düzeyde Devleti en yüksek düzeyde temsil etme, kanunları onaylama ve yayınlama, silahlı kuvvetlere başkomutanlık yapma, parlamentoyu göreve çağırma, feshetme veya anayasal sürede seçime götürme, referandum kararı alma, yabancı ülkelere elçi atama ve yabancı elçileri kabul etme, savaş ve barış haline karar verme, uluslararası antlaşmalar ile taahhüt altına girilmesine muvafakat verme ile diğer anayasal ve yasal görevleri yerine getirir (md. 56/1; md. 62; md. 63). Kral’ın kişiliği dokunulmazdır ve kendisinden hesap sorulamaz. Kral tarafından yapılan işlemler, ilgisine göre ikinci bir makamın da imzasını gerektirmekte, sorumluluk ikinci imzayı atan makama yüklenmektedir (md. 56/3; md. 64/1-2).

İspanya halkını temsilen oluşturulan ve devletin yasama yetkisini kullanan, bütçesini onaylayan, hükümet icrasını denetleyen ve diğer anayasal görevleri üstlenen İspanya Parlamentosu, Kongre ve Senato olmak üzere iki ayrı meclisten oluşur. Parlamento anayasal olarak dokunulmaz kılınmıştır (md. 66/1-2-3). Bir İspanyol vatandaşı aynı anda her iki meclisin veya meclislerde bir özerk topluluğun temsilcisi ve milletvekili olamaz (md. 67-1).

Kongre, kanunlarla belirlenmiş koşullarda, genel, serbest, eşit, doğrudan ve gizli oylamayla; seçim çevresi il olmak üzere (Ceuta ve Melilla şehirleri için bir vekil), nispi temsil usulüne göre dört yılda bir yapılacak seçimlerle gelen en az üç yüz en fazla dört yüz milletvekillerinden oluşur (md. 68).

Senato ise bölgesel temsil meclisidir. Her ilden, dört yıl için dört senatör seçilmektedir. Gran Canaria, Mallorca ve Tenerife adaları için üçer; Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote ve La Palma adaları için ise birer senatör; Ceuta ve Melilla şehirleri ise ikişer senatör seçer. Bununla birlikte her bir özerk topluluk, yasama meclisleri yoluyla, topraklarında yaşayan her bir milyon kişi için bir senatör ve artı bir senatör adayı gösterir (md. 69).

Meclislerin ortak oturumlarına Kongre Başkanı başkanlık eder (md. 72-2). Eylül-Aralık ve Şubat Haziran olmak üzere meclislerin iki olağan toplanma dönemi vardır. Özel gündem olması ve görüşmeden sonra kapatılması şartıyla, hükümetin, daimi temsilcilerin veya meclislerden birinin üyelerinin salt çoğunluğunun talebi üzerine olağanüstü toplanma istenebilir (md. 73/1-2). Her bir mecliste, grupları sayıları oranında temsil eden ve en az yirmi bir üyeden oluşan ve başkanlığını ilgili meclisin başkanının yaptığı bir Daimi Temsilciler Komisyonu vardır. Bu komisyonlar meclislerin feshi veya meclislerin görevde olmadıkları sürelerde meclis yetkilerinin korunmasını sağlar, meclislerin görev süreleri bitince de yeni parlamento seçilinceye kadar parlamento işlevi görür (md. 78-1-2-3).

Başbakan, Başbakan yardımcıları, Bakanlar ve kanunla tesis edilebilecek diğer üyelerden oluşan Hükümet, Devletin iç ve dış siyasetini, hukuki ve askeri idaresini ve savunmasını yönlendirir. Devletin yürütme merciidir (md. 97; 98/1). Hükümet, Kral tarafından Başbakan adayının belirlenmesi, adayın hükümet programını sunarak meclislerden salt çoğunluk oyu ile güvenoyu almasından sonra göreve başlar (md. 99). Hükümetin diğer üyeleri Başbakan tarafından Kral'ın onayına sunulur. Kral bu üyeleri görevden almaya da yetkilidir (md. 100). Hükümet, ülkenin siyasal yönetimi konusunda Kongreye karşı müştereken sorumludur (md. 108).

İspanya, geniş bir özerkliğe sahip güçlü yerinden yönetim sistemine dayanan “üniter devlet” yapısına sahiptir. Yönetim, merkezin dışında Anayasa’da belirtildiği üzere (md. 137) temel olarak; bölgesel yönetim, il yönetimi ve belediye yönetimi

olmak üzere üç temel kademeye ayrılmaktadır. Bölge yönetimleri kendi aralarında birlik oluşturamamaktadırlar (md. 145). Bununla birlikte, özerk yönetimlerin ihtiyaca binaen, il ve belediye yönetimleri ile danışıklı biçimde, kanuni çerçevenin dışına çıkmadan oluşturabildikleri metropolitan yönetim alanları, ilçeler (comarcas) ve belediye birlikleri de yönetim dizgesinde yer almaktadır. Merkezi idare, merkezi yapılanmasının dışında taşra yönetimlerinde il esasına göre örgütlenmiştir. Anayasa' nın 154. maddesine dayanılarak özerk yönetim bölgelerinde, özerk yönetim birimiyle nitelikli hizmet sunumunun sağlanması için koordinasyonu sağlama, il ve belediyelerin hukuka aykırı kararlarını mahkemelere taşıma, ulusal nitelikli merkezi idare hizmetlerinin yürütülmesini sağlama maksadıyla, Bakanlar Kurulu tarafından Başbakana bağlı bir hükümet temsilcisi atanmaktadır. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde, her il için hükümet temsilcisine bir yardımcı atanmaktadır (Tuna, 2003: 124-129; Toksöz vd., 2009: 77; Karapınar, 2002: 224; Zorluoğlu, 2009: 55; Toksöz vd., 2009: 79).

4.3.1.2. Bölgeselleşme Süreci

İspanya, 16. ve 18. yüzyıllar arasında sahip olduğu güç ve izlediği yayılcı politikaları sonucunda Avrupa'da söz sahibi başat güçlerden biri olmasına rağmen, devam eden dönemlerde ordunun ülke siyaseti üzerinde baskın olmaya çalışması, baskıcı hükümetlerin varlığı, çoklu etnik yapısına istinaden gerçekleştirilen federalizm denemelerine karşın siyasal istikrarsızlığın bir türlü son bulmaması nedeniyle bu özelliğini yitirmiştir (Tuna, 2003: 102; Güzel, 2004: 16). Kuşkusuz bu istikrarsızlığın bir sonucu olarak, 1812 tarihli Cadix Anayasası ile Napolyon yönetim sistemi örnek alınarak oluşturulan merkeziyetçi il sistemi ve belediye yönetimi benimsenmiştir. Bu sistemin temeli olan iller ve başlarındaki valiler çok uzun bir dönem merkeziyetçi bir yapının hüküm sürdüğü İspanya'da merkezin uygulamalarının tüm ülke çapına yayılabilmesinin birer garantisi olmuşlardır. Bununla birlikte özellikle Katalonya ve Bask gibi bölgeler başta olmak üzere etnik ve özerklik yanlısı hareket ve mücadeleler her zaman olmuş; zaman zaman da merkezi yönetim üzerinde etki etmiştir. 1873-1874 yılları arasındaki 1. Cumhuriyet ve 1931-1936 arasındaki 2. Cumhuriyet ile yerel nitelikli hizmetlerin yerinden görülmesi ve yerel yasama yetkileri olan parlamentolara sahip bölgelerin tanınması yoluna gidilmişse de, bu tür girişimler hiçbir zaman bir süreklilik arz etmemiştir (Keleş, 1993a: 11-12; Yıldız, 2011: 177-178, 181; Güzel, 2004: 22; Çavuşoğlu, 2002: prgf. 8; Nalbant, 2012: 305-306; Heywood, 2000: 21).

Nitekim General Franco liderliğindeki Falanjist hareket bu yönetsel ve siyasal düzene karşı savaşa girişmiştir. 1930'lar boyunca ve yoğun olarak 1936-1939 iç savaş yıllarında İspanya, sınıfsal, dinsel, bölgesel, etnik, yönetsel ve siyasal farklılıkların yoğun olarak tartıştığı ve sonrasında şiddetli biçimde çatıştığı bir alan olmuştur. İç savaştan galip çıkan General Franco, katı merkezîyetçi, sivil devlet yapısının ortadan kaybolduğu, tüm erklerin tek bir kişide toplandığı totaliter, Katolik ve korporatist bir devlet yapısı oluşturmuştur. Franco, hükümlerlik döneminde, İspanya halklarından tek tip bir ulus yaratmak adına bu bölgelerin kültürel ve idari özerkliklerinin tümünü ortadan kaldırmıştır. Fakat 1975 yılında ölümünden sonra rejimin son bulması ile birlikte, uzun yıllar diktatörlük ile yönetilmenin yarattığı tahribatın ortaya çıkardığı demokratikleşme talepleri ile dilsel ve kültürel farklılıkları olan ve “tarihsel bölgeler” olarak ifade edilen Bask, Katalunya, Galiçya gibi bölgelerin “adalet, özgürlük, otonomi ve sivil haklar” temalı siyasal ve yönetsel reform talepleri artış göstermiş, kimi zaman etnik temelli terör ve şiddet eylemleri halini alarak ülkenin geleceğini tehdit eder duruma gelmiştir (Güzel, 2004: 21-22, 119-120; Yıldız, 2011: 178; Tuna, 2003: 102, 118; Arnwine, 2003: 104; Karapınar, 2002: 223-224; Heywood, 2000: 21).

İspanya, ülkeyi iç savaşa sürükleyen, dile ve kültüre baskı ve yasaklamalar getiren diktatörlük yönetimine duyulan tepkisel hareketler, bu tepkinin ülkede oluşturduğu ılıman siyasi hava, ülkenin coğrafi olarak dağlık olması nedeniyle birbirinden yalıtılmış toplulukların varlığını muhafaza etmedeki direngenliği ve 19. yüzyılda yaşanan siyasal karmaşada merkezi yönetimin itibar kaybetmesi sayesinde kültürel eritmenin oluşmaması, “etnik-kültürel” zenginliğin devletin yönetim yapısı üzerinde bir uzlaşma arayışı içerisine girmesi, bölgeler arasında bariz ekonomik dengesizliklerin olması, etnik temele dayanmayan diğer bölgelerin de özerk bir yapının daha iyi yönetim sağlayacağı inancını taşımaları, ulusal birlik için tek modelin merkezîyetçi ulus devlet anlayışı olmadığı fikrinin benimsenmesi, AB'nin nihai olarak bölgesel bir Avrupa hedefi olduğunun düşünülmesi ve bölgeselleşmenin AB sürecine uyum sağlayabilmenin bir gereği olarak görülmesi, önceki bölgesel yönetim deneyimleri gibi etkenlerle bölgeselleşmeye daha güçlü şekilde yönelmeye başlamıştır (Mengi, 2004: 52; Yıldız, 2011: 181; Güzel, 2004: 163-164; Nalbant, 1996b: 31).

Bu siyasal iklimde, demokrasiye geçiş politikası çerçevesinde 1978 Anayasası oluşturulmuş; getirilen parlamenter monarşi sistemi ile birlikte, yerinden yönetimlere

geniş özerklikler tanınmıştır. Bu sistem basit bir görev ve yetki aktarımından ziyade, bir yandan devletin tekçi yapısını koruma diğer yandan ise yer yönünden çoğulculuğu sağlamaya dönük bir yapılanma olarak ifade edilmektedir (Keleş, 1993a: 13). Bölgesel özerkliklerin tanınma süreci siyasi gerilimden dolayı çeşitli çatışmalara da sahne olmuştur. Aşırı sağcılar özellikle İspanya'nın milli kimliğinin çözülmesi olarak görülen bölgesel özerklik fikrine karşı çıkmışlardır. Bu, 1981 yılında bir askeri darbe kalkışması ve birçok demokrasi karşıtı suikastlerle şiddete dahi dönüşmüştü (Heywood, 2000: 23).

İspanya Anayasası'nı diğerlerinden ayıran bir unsur olarak; özerklik hakkı yönetsel bölgeler ile birlikte tarihsel haklarından dolayı farklı "milliyetlere" (topluluk) de verilmiştir (Çavuşoğlu, 2002: prgrf. 8; Nalbant, 1996a: 64-65). Bu doğrultuda topluluk düzeyindeki bölgelerin kimlik taleplerini karşılama, etnik-milliyetçi hareketleri sistemin bir parçası haline getirerek bütünleşmeyi sağlama ve bunun dışındaki ülke topraklarında suni bölgeler oluşturarak yönetsel dengeyi sağlamanın hedeflendiği ifade edilmektedir (Yıldız, 2011: 181-182; Kardaş, 2010: 17). 1978 Anayasası, İspanya'nın, geçmişi ile uzlaşmalı bir biçimde koparak; sosyal, demokratik, özgürlük ve adalete dayalı, farklılıkların birarada yaşayabildiği bir rejim ve idari yapı ile kendini yeniden biçimlendirmesini sağlamıştır (Aktoprak, 2011: 26).

Sahip oldukları yetkiler bakımından ve statülerinin Senato onayı ile birlikte kendi bölgelerinde de oylanarak kabul edilmesi gerekliliği gibi hususlar yönünden farklı olan ve tarihsel milliyetler olarak kabul edilen Bask, Katalunya, Galiçya gibi bölgeler "hızlı kulvar" olarak tabir edilen bir süreçle çok kısa bir sürede özerk bir yapıya kavuşturulmuş; diğer bölgeler ise daha yavaş işleyen ve "yavaş kulvar" olarak adlandırılan bir süreçte günümüzdeki hallerini almışlardır (Aktoprak, 27-28; Kohler-Koch, 1995: 20).

1980 yılında Bask ve Katalunya, 1981'de Galiçya ve 1982'de Andalusia bölge parlamentoları oluşturularak seçimleri yapılmıştır. Anayasa ile getirilen düzenlemenin yanında 1983 ve 1985 tarihli (Yerel Yönetim Temel Yasası) yasal düzenlemeler ve çok sayıda Kraliyet Kararnameleri ile desteklenen bölge yönetimleri, en temel halini 13 bölgede seçimlerin yapıldığı 1983 yılında almıştır (Tuna, 2003: 104-105, 118-119; Günaydın, 2005: 79, Heywood, 2000: 23). Bunun dışında yerinden yönetimlerin "kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarıyla mali hakları" ile ilgili bir çok yasal düzenleme bulunmaktadır. Bütün bölgeler için geçerli olacak standart bir yasa yerine, her bölge için "tarihsel, kültürel,

ekonomik ve sosyal” farklılık ve gerekler çerçevesinde ayrı bir yasa (statü) oluşturulmuştur (Toksöz vd., 2009: 78-79).

4.3.1.3. Bölge Yönetiminin Özellikleri

İspanya’da bölge konusu, başlarda birkaç bölgenin sorunlarını gidermek amacıyla görüşülmeye başlanmış; sonrasında coğrafi, dini, tarihi, etnik, ekonomik ve dilsel kriterlere göre (Tortop, 1994: 57; Erençin, 1994: 5) toprak büyüklüğü, demografik niceliği ve iktisadi yapısına göre farklılık gösteren on yedi özerk bölge ve iki özerk il oluşturulmuştur (Tuna, 2003: 118-119; Zorluoğlu, 2009: 55). Bölgeler toplam 50 vilayetten müteşekkildir. Kimi bölgeler tek bir vilayetten (örn. Madrid), kimi bölgeler ise 8, 9 vilayetten (Andalucia, Castilla-Leon) oluşmaktadır (Güzel, 2004: 120-121). Anayasaya göre, ortak bir tarihe, kültürel ve ekonomik özelliklere sahip olan sınırdaş iller ile tarihi olarak bölge statüsünde olan ada toprakları Anayasa’nın 2. maddesi ile tanınan özyönetim hakkını kullanarak Anayasada ve ilgili statülerinde bulunan hükümler çerçevesinde özerk yönetim şeklini kabul edebilir ve özerk topluluk oluşturabilirler (143/1). İspanya’da özel statülü ve olağan statülü olmak üzere iki türlü bölgeselleşme tipi bulunduğu söylenebilir. Özel statülü özerk topluluklar için “milliyet/ülke/memleket” kavramı kullanılırken, olağan statülü özerk topluluklar için “bölge” kavramı kullanılmaktadır. Bununla birlikte, belirtilen ayırım kesin değildir; olağan özerk topluluklar, şartların sağlanması halinde özel özerk topluluğa dönüşebilmektedir (Nalbant, 2012: 311).

İspanya’da bölgeselleşme bir hak olarak görülmekte ve önceden belirlenen koşullar çerçevesinde bu hak kullandırılmaktadır. Bu yönüyle İspanya, “bölgeselleşebilen devlet” olarak da tanımlanmaktadır (Nalbant, 2012: 311-312). Bölgeselleşme süreci, il konseyleri, adalararası organ veya bunların nüfuslarının üçte ikisinin girişimiyle başlatılabilir. Bu amaçla yapılan başlangıç anlaşmasından itibaren altı ay içinde bu şartların yerine getirilmesi gerekir (md. 143/2). Bu girişim başarılı olmadığında, tekrarlanabilmesi için beş yıl geçmesi gerekir (143/3). Özerk topluluğun kuruluş belgesi olan statüler, taslak halinde il konseyi veya adalararası organ üyeleri ve buralardan seçilen ulusal senatör ve milletvekillerinden oluşturulan meclis tarafından hazırlanarak yasalaşması amacıyla Ulusal Parlamento’ya sunulur (md. 146).

Anayasa’da açıklandığı üzere, beş yıllık sürenin beklenmeyebileceği durumlarda bulunmaktadır. İl genel meclisi üyeleri ya da illerarası organ temsilcilerinin başvurmaları, altı aylık süre içinde başvurunun tamamlanması, ilgili illerin veya adaların seçmenlerinin en az yarısını oluşturan belediyelerin dörtte üçünün onayı, bir kuruluş kanunu ile koşullarının belirlenmesi, her ilde yapılacak referandumda seçmenlerin salt çoğunluğunun başvuruyu onaylaması durumunda beş yıllık sürenin beklenmesi gerekmemektedir (Md.151/1). Bu süreçte, ilk onaydan sonra, bölge vekilleri ve senatörlerince meydana getirilen kurul tarafından Statü oluşturulmakta ve ulusal meclis anayasa komisyonuna sunulmaktadır. Kurul ve anayasa komisyonu tarafından son hali verilen statü referanduma sunulmaktadır. Referandum onayı, ulusal meclisin organik bir yasa ile statüyü onaylaması ve Kral’ın onay yasasını ısdar etmesi ile statü yürürlüğe girmektedir (md.151/2). Taslak statünün, bazı illerde referandum onayı almaması, onay veren illerin özerk topluluğa dönüşmesine engel oluşturmaz (md.51/3).

Bu iki yöntem dışında, Ulusal Parlameneto (Cortes Generales) tarafından da ulusal çıkarlar adına, Anayasa’da belirtilen şart ve koşulların oluşması durumunda bir kuruluş kanunu aracılığıyla özerk topluluk kurulmasına yetki verilebilir. Bu şekilde bir yonteme başvurulması durumunda, bölgenin bir il sınırını aşmaması (Örn. Madrid) ve 143. maddede belirtilen koşulları taşımaması gerekir. İl teşkilatına dahil olmayan topraklar için, duruma göre bir özerklik statüsü verileceği ifade edilmektedir (md. 144).

Statü taslaklarında, topluluğun tarihi kimliğine en yakın isim, oluşturulması istenen bölgenin sınırları, özerk kurumun adı, teşkilatı ve merkezi gibi bilgiler bulunmak zorundadır. Statülerin değiştirilmesi, yeni oluşturulması esnasındaki hükümlere tabidir. Statüler özerk toplulukların temel kurumsal kurallarıdır; referandum ile kabul edilme, Anayasa Komisyonu’nda incelenme, Parlamento’da kabul edilme, Kral tarafından onaylanma gibi birçok hukuki süreci geçerek nihai halini aldığı için ulusal hukuk düzeninin ayrılmaz bir parçası olarak korunur (md. 147; md. 151).

İspanya’da, “organik yasalar” temel hak ve hürriyetler ile Anayasa’da belirtilen konularda çıkarılan yasalar için kullanılan bir terimdir. Statüler de bir organik yasa ile kabul edilmektedir. Bu yönüyle statüler, anayasanın altındadır. Bununla birlikte, statüler yasalardan daha güçlüdür; onay ve değişiklik prosedürleri normal yasalardan farklıdır. Bu çerçevede, statülerin, yasa ve anayasa arasında “sui generis” bir işlem olduğu ifade

edilmektedir (Nalbant, 1996b: 38-39).

Statüler, organik yasa ile onaylandığı için sahip olduğu “ulusal yasa” özelliğinin yanında aynı zamanda, ilgili olduğu özerk topluluğun “kurumsal normu ve hukuk düzeninin başlangıç noktası” özelliğine de sahiptir. Bu yönüyle çift karakterlidir (Nalbant, 1996b: 39). Özerk Toplulukların özerkliği, ancak statüleri onaylandığı anda başlar. Buna karşılık yerel yönetim birimleri için geçerli olan yerel özerklik, anayasanın kabulü anından başlamaktadır.

İspanya’da yeni Anayasa ile getirilen sistemde bölgeler, idari yerinden yönetim ile siyasi yerinden yönetim arasında bir model olarak görülmektedir. Bu modeli kimileri tekçi bir devlet sistemi olarak nitelerken, kimileri federal devlet ile arasında sadece bir derece farkı olduğunu dile getirmektedirler (Keleş, 1993a: 20-21).

Yönetimsel yapının federal bir karakter taşıdığını dile getirenler; bölgelerin anayasal bir ara yönetim kademesi olarak karar verme ve uygulama süreçlerine katılabilmesi, yetkilerin bölüşülmesi ve kimi alanlarda ortak yetkilerin olması, merkezde olması gereken siyasal gücün coğrafi olarak dağıtılmış olması, bölgelerin ayrı parlamentolara sahip olması, bölge yönetimlerinin sahip olduğu yasal statülerin karşılıklı müzakereler neticesinde oluşturulması, Parlamentonun bölgesel çıkarlara dayalı ikinci bir kanadının (Senato) olması ve merkezi hükümet ile bölgesel hükümetler arasında hakemliği Anayasa Mahkemesi’nin yapması gibi gerekçeleri ileri sürmektedirler (Yıldız, 2011: 183-184).

Diğer taraftan bu görüşe temkinli yaklaşanlar ise; ulusal düzeyde politika belirleyicinin merkezi yönetim olduğunu ve bölgelerin ise yalnızca bunun uygulayıcıları olduğunu, tekçi devletlerde esas olan “yargı birliği” ilkesinin bulunduğunu, Parlamento’nun ikinci kanadı olan Senato’nun coğrafi temsile göre oluşturulmayan, bölgeler ile ilgili kararlarda baskın bir rolü olmayan, Parlamento’nun ilk kanadından çıkan çalışmaların ayrıntılı incelendiği bir yer olduğunu, özerk bölge yetkilerinin merkezi yönetim tarafından anayasa değişikliği yapmak suretiyle kısıtlanabileceğini ve bölgelerin bu sürece müdahale edemediği gerekçelerini öne sürmektedirler (Yıldız, 2011: 185). Aktoprak (2011: 25), modelin bir çok çalışmada “asimetrik federasyon” olarak adlandırılmasına karşın, federatif bir özellik taşımadığını ancak, her bir bölgenin elinde bulunan yetkilerin farklılık göstermesinden dolayı yalnızca idari yapı olarak

“asimetrik” bir görüntüye sahip olduğunu ifade etmektedir. Aynı doğrultuda Tuna (2003: 106) da, İspanya Anayasası’nın federal değil, federale benzer bir “bölge ve özerk topluluk devleti” yarattığını; temel ayırıcı unsurun ise özerk toplulukların anayasalarını oluşturamamaları olduğunu ifade etmektedir. Kardaş (2010: 17) ise İspanyol bölgeselleşme modelinin “siyasal özerklik, ulusal birlik ve dayanışma” olmak üzere üç temel direği olduğunu; gerek anayasaya gerekse de anayasa mahkemesinin bölgelerin sahip olduğu özerkliği bir hak olarak gördüğünü ancak, bunun sınırlı bir yetki olduğu, egemenlik anlamına gelmediği ve ulusal birlik sağlandığı sürece bir anlam taşıyabileceğinin ifade edildiğini söylemektedir.

Bakıldığında, anayasada bu düşünceleri destekler biçimde başka hükümlere de rastlanmaktadır. İspanya’da bölgeler (özerk topluluklar) arasında federatif bir oluşuma asla müsaade edilmeyeceği Anayasal hüküm altına alınmıştır. Özerk toplulukların statülerinde, diğer özerk topluluklarla yönetsel anlaşmalar ve parlamentoya ilişkileri hususunda çeşitli düzenlemeler yapılabilir, ancak bunlar dışında özerk topluluklar arasındaki işbirliği anlaşmaları ulusal parlamento onayına tabidir (md. 145). Tüm İspanyolların ulusal sınırlar içerisinde serbestçe ikamet ve seyahat etme hakkı olduğu (md. 19) için; bölgelerin bu tür durumlarda engellemelerde bulunma veya belli bir ücrete bağlama gibi fiilleri olamaz. Bu durum Anayasa’nın 139. maddesinde de İspanyolların ülke topraklarının her yerinde aynı hak ve yükümlülükler sahip olduğu; hiçbir idarenin ülke üzerinde insanların ve malların serbest dolaşımı ile yerleşme özgürlüğüne hanel getirecek önlemler alamayacağı şeklinde vurgulanmıştır.

Teziç (2007: 126), Kardaş (2010: 17) ve Güzel (2004: 120)’in de vurguladığı gibi İspanya Anayasası’nın en temel niteliği bir yandan İspanyol milleti ve ülkesinin bölünmezliği ilkesinin savunulması; diğer yandan milliyetlere güçlü özerklik hakkının verilmesi, bunların kültür, gelenek ve dillerinin devletin temel görevleri arasında sayılmasıdır. Anayasa’da belirtilen bu özelliklerden dolayı İspanyol özerk topluluklarının coğrafi-ekonomik nitelikleri olan yönetsel bölgelerden öte, bölgesel bilinç ve dayanışma ile ortaya çıkan sosyo-politik nitelikleri olan varlıklar olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır (Nalbant, 1996b: 35-36).

Bu birbirine zıt gibi görünen ancak birbiriyle uyumlu olarak yürümeye devam eden iki durum İspanya yönetim sisteminin temel karakteristiği olarak ifade

edilmektedir. Anayasa'da ülke birliği ilkesi birkaç kez vurgulandığı için özellikle önem verilen bir husus olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Anayasa'nın 2. maddesinde açık bir şekilde vurgulanan bu hususa, 138. maddede tekrar vurgu yapılmış ve birlik ilkesinin etkin uygulanmasının, İspanya bölgeleri arasında adalet ve ekonomik dengenin sağlanmasının devlet güvencesi altında olduğu ifade edilmiştir (md. 138).

İspanya Anayasası, devletin bölgesel olarak şehir, il ve kurulabilecek özerk topluluklar şeklinde teşkilatlandığını ve tüm bu birimlerin, işlerinin yönetimi hususunda özyönetim hakkına sahip olduklarını ifade etmektedir (md. 137). Her bir yerinden yönetim birimi görevlerini icra ederken ve kendisine tanımlanmış yetkileri kullanırken tam bir özerkliğe sahiptir. Bu hususlar ile ilgili önceden var olan ağır vesayet ortadan kaldırılmış; iş birliği ve koordinasyon esas alınmaya başlanmıştır. Bunlar seçimle iş başına gelen karar organlarına sahiptir ve yeterli mali kaynak sağlanması konusunda anayasal güvenceye kavuşturulmuşlardır (Zorluoğlu, 2009: 54-55).

Totaliter rejim döneminde herhangi bir bölgesel yönetimin olmaması, illerin merkezi yönetimin uzantısı olması, il özel yönetimi ve belediyelerden oluşan yerinden yönetimlerin organlarının seçimle değil merkezi yönetim tarafından atanması, merkezi yönetimin uyguladığı aşırı vesayet denetimi gibi hususlar göz önünde bulundurulduğunda (Zorluoğlu, 2009: 54) İspanya yönetim sisteminin nitelik olarak büyük bir dönüşüm gerçekleştirdiği ifade edilebilir. Bu çerçeveden bakıldığında İspanya'nın yaşamış olduğu yönetsel dönüşüm geride bıraktığımız yüzyılın en önemli siyasal gelişmelerinden biri olarak görülmektedir. Uzun süre yaşanan totaliter rejime, tüm farklılıklarına, gerçekleşen terör olaylarına, kötü ekonomik duruma rağmen; Kral'ın, seçilmişlerin ve halkın demokrasiye ve reformlara olan desteği, bağlılığı, özveri ve çabası ile herhangi bir iç savaş yaşanmadan gerçekleştirilebilmesi bu yaklaşımı desteklemektedir (Tuna, 2003: 101). Bu dönüşüm neticesinde özerkliğin ayrılmak demek olmadığını ve farklı etnisitelerin eşit, özgür ve kendi kültürel varlıklarını koruyarak birlikte yaşayabileceklerinin anlaşıldığı söylenmektedir (Güzel, 2004: 167).

İspanya bölgeselleşmesinin, etnik arayışlar içerisindeki bölgelerde rahatlama sağlayarak ülkeyi şiddet sarmalından kurtarması sistemin olumlu yönü olarak değerlendirilirken; bölgeler arasında var olan eşitsizliklerin azaltılamaması, bazı bölgeler arasında eşitsizliklerin daha da artması, bölgelerden yedisinin tek bir ili

kapsaması nedeniyle bölgeler arasında ciddi coğrafi alan farklılıklarının oluşması ve sürecin işleyişinde merkezi yönetime çok az yetki verilmesi gibi hususlar nedeniyle eleştirisi konusu olmuştur (Keleş, 1993a: 21-22).

4.3.1.3.1. Bölgenin Organları

Her bir bölge yönetimi kendi özerklik yasası (statü) ile idare edilmekte ve örgütlenmesini kurduğu bir başkente sahip bulunmaktadır (Tuna, 2003: 119). Yine her birinin genel oyla seçilmiş bir yasama meclisleri (bölge meclisleri); yürütme ve idare fonksiyonlarını sahip bir Yönetim Konseyi (El Consejo Gobierno) ve özerk topluluk meclisi üyeleri arasından seçilen ve Kral tarafından atanan bir başkanları (El Presidente) olmaktadır (md. 152).

Başkan, özerk topluluğu en üst düzeyde temsil eden Yönetim Konseyi'ni yönlendirmek ve Devleti temsil etmekle sorumludur. Başkan ve Yönetim Konseyi üyeleri özerk topluluk meclisine karşı siyaseten sorumludur (md. 152). Bölge başkanı, bölge yönetimini en üst düzeyde temsil etme, bölge de ise Devlet'i temsil etme, bölge yönetimi ile alakalı tüm faaliyetleri yönetme ve koordine etme, yönetim konseyine başkanlık etme, başkan yardımcılarını ve yönetim konseyi üyelerini belirleme, lüzumunda görevlerini sonlandırma, özel önem taşıyan hususlarda bölge meclisinden güvenoyu isteme, bölge yönetiminin statü değişikliği talebi ile ilgili işlemleri başlatma, seçimlerin sağlıklı biçimde gerçekleştirilmesini sağlama gibi birçok yetkiye sahiptir. Başkan bölge meclisine karşı sorumludur. Meclisler, yönetim konseyi üyeleri ve başkanlara karşı "güvensizlik önergesi" hazırlamak suretiyle istifalarını talep edebilmektedir (Tuna, 2003: 130; Toksöz vd., 2009: 86; Parlak, 2006a: 250).

Bölge yönetimlerinin karar organı olan "bölge kongresi/bölge meclisi", nüfus ve yüzölçümüne göre belirlenmiş, farklı sayılarda seçilmiş temsilcilerden oluşmaktadır. Seçimler tek dereceli ve nisbi temsil sistemine göre, genel, serbest, eşit, doğrudan ve gizli oy ilkeleri çerçevesinde dört yılda bir yapılmaktadır. Seçim bölgesi il olarak belirlenmiş olup; sandıklar blok liste sistemine göre hazırlanmaktadır (Heywood, 2000: 35; Toksöz vd., 2009: 84; Tuna, 2003: 130; Kalabalık, 2005: 242; Parlak, 2006a: 250). bölge meclisi, bölgesinde yaşayan halkı temsil etme, yasama faaliyetlerini yapma, bütçe ve hesapları onaylama, başkan ve yönetim konseyi faaliyetlerini denetleme, gerektiğinde güvensizlik önergeleri verme ve onaylama, vergileri belirleme, ek yapma

ve toplama, bölgelerarası antlaşmaları onaylama, Ulusal Parlamento'nun Senato kanadında bölgeyi temsil etmek üzere senatörleri seçme, bölge başkanını seçme, bölgenin haklarının anayasal ihlalinin söz konusu olduğunu düşündüğü durumlarda Anayasa Mahkemesi'ne başvurma, ulusal meclise belirlediği temsilciler yoluyla kanun tasarısı sunma, ulusal hükümetten tasarıların kanunlaştırılmasını talep etme gibi görev ve yetkilere sahiptir (Tuna, 2003: 131; Günaydın, 2005: 79; Toksöz vd., 2009: 86; Parlak, 2006a: 250).

Yönetim konseyi, bölge başkanı ile birlikte bölgenin yürütme organıdır. Konsey üyeleri, meclis üyeleri arasından, sayıları onu geçmeyecek şekilde Başkan tarafından serbestçe seçilerek görevlendirilir ve gereğinde görevlerine yine başkan tarafından son verilir. Bölge başkanı aynı zamanda konsey başkanıdır (Toksöz vd., 2009: 84; Tuna, 2003: 130). Yönetim konseyinin, bölgesel yasa yapma sürecini başlatma, bölgesel planları hazırlama, hak ihlali veya yetki çatışması durumlarında Anayasa Mahkemesine açılacak davaların dilekçelerini hazırlama, yetki aldığı hallerde bütçeyi hazırlama ve uygulama, bölge yönetimine bağlı kolluk faaliyetlerini denetleme gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır. Konsey üyelerin her biri bölgesel meclise karşı politik olarak sorumludur. Yerel hükümet niteliğindeki konsey, merkezi yönetimin taşra teşkilatı ile uyumlu olarak çalışmak ve devredilen yetkiler dışına çıkmamak koşulu ile bölgede taşra örgütü kurabilmektedir (Tuna, 2003: 131; Toksöz vd., 2009: 86; Parlak, 2006a: 250).

Özerk topluluklarda belirtilen organlar dışında, bölgesel alanda Devlet yönetimini yönlendirmek ve gerektiğinde özerk topluluğun kendi idaresi ile koordinasyon sağlamak üzere hükümet tarafından bir devlet temsilcisi atanmaktadır (md. 154). Özerk topluluk statülerinde, bölgenin yargı ile ilgili sınırlarını belirleyen düzenlemeler ile ulusal birlik ve bağımsızlıkla uyum halinde olunması gereken koşullar da belirlenmektedir. Buna göre Anayasa'nın yargı düzeni ile ilgili 123. maddesindeki koşullar saklı kalmak kaydıyla; varsa birbirini izleyen yargılamalar, ilk derece yetkili mahkemenin bulunduğu özerk topluluk bölgesiyle aynı bölgede bulunan yargı organları önünde görülmektedir (md. 152).

4.3.1.3.2. Bölgenin Görev ve Yetkileri

İspanya yönetim sisteminde yerinden yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi yönetim ile olan görev bölüşümü dayanağını anayasadan almaktadır. Burada göz

önünde bulundurulmuş nokta fayda ilkesidir. Yani hizmetten elde edilen faydanın yerel, bölgesel ya da ulusal olmasına göre hizmeti sunan birim değişmektedir. Bazı durumlarda hizmet sunumu birden fazla birimin işbirliği ve sorumluluğu altında da gerçekleştirilebilmektedir (Toksöz vd., 2009: 88). Sorumluluk verilen birim yerindenlik ilkesi doğrultusunda kendi yetki ve sorumluluk alanında kendi kurallarını koyabilecek özerk bir yapıya kavuşturulmuştur (KB, 2014b: 32).

Görev paylaşımında bölge yönetimlerine ait yetkiler ile merkezi yönetim sorumluluğundaki yetkiler liste usulü ile anayasada; il ve belediye yönetimlerince üstlenilecek görevler ise kanun ile düzenlenmiştir (Toksöz vd., 2009: 88).

İspanya Anayasası'nda belirtildiği üzere bölgeler; kendi özyönetim kurumlarının teşkilatlanması, bölge içi şehir sınırlarının değiştirilmesi, kentsel ve kırsal kesim alan planlaması ve konut politikası, bölgesel bayındırlık işleri, kara ve demir yolları ve teleferik ulaşımı, gemi sığınakları, yat limanları, ticari faaliyet yürütmeyen limanlar ve hava alanları, tarım ve hayvan yetiştiriciliği, ağaçlık alanlar ve ormanlar, çevre koruma, bölgesel menfaatler doğrultusunda hidrolik projeleri, kanallar ve sulama planlaması, inşaat ve işletmesi, mineral ve termal sular, iç sular balıkçılığı, kabuklu deniz ürünleri sanayi ve su ürünleri, avcılık ve nehir balıkçılığı, yerel fuarlar, ulusal politika ile uyumlu olarak bölgenin ekonomik kalkınmasını teşvik etmek, el sanatları, müzeler, kütüphaneler ve müzik konservatuarları, anıtlar, kültür ve araştırmanın teşvik edilmesi, uygulanabilir durumlarda özerk topluluk dilinin öğretimi, turizm tanıtımı ve planlaması, spor, sosyal yardım, sağlık ve hijyen, bina ve tesislerin bakım ve korunması, kuruluş kanununda öngörülmüşse yerel kolluk güçleriyle ilgili koordinasyon ve diğer kuvvetler konusunda yetki alabilirler. Bölgeler, kuruluşlarından beş yıl sonra, statü değişikliğine giderek, anayasal çerçevede yetki artırımı talebinde bulunabilmektedirler (md. 148).

Devlete ait yetkiler ise geniş biçimde 149. maddede sayılmaktadır. Bu yetkiler özetle, tüm İspanyolların haklarını kullanmada ve anayasal görevlerini yerine getirmede eşitliğini güvence altına alan temel koşulların düzenlenmesi, vatandaşlık, göçmenlik, yabancıların statüsü ve sığınma hakkı, uluslararası ilişkiler, savunma ve silahlı kuvvetler, adliye, ceza ve tevkif evleri, ticaret, dış ticaret, gümrük ve tarife yönetmelikleri, para sistemi, kredi, bankacılık ve sigorta ile ilgili yönetmeliklerin esasları, medeni kanun, fikri ve sınai mülkiyetle ilgili mevzuat, ağırlık ve ölçüler ve

resmi saatin belirlenmesiyle ilgili mevzuat, ekonomik faaliyetlerin genel planlamasının esasları ve koordinasyonu, genel maliye, devlet borçları, bilimsel ve teknik araştırmanın teşviki ve genel koordinasyonu, harici sağlık önlemleri, sağlık işlerinin esasları ve genel koordinasyonu, sosyal güvenlik temel mevzuatı, kamu yönetimi hukuki sisteminin esasları, kamulaştırma mevzuatı, deniz balıkçılığı, ticari filo ve gemilerin kaydı, genel amaçlı liman ve havaalanları, hava sahası denetimi, meteoroloji hizmetleri, demiryolları ve bölgelerarası kara yolları, genel haberleşme, posta ve telekomünikasyon, bölgelerarası sular ile ilgili mevzuat, birden fazla bölgeyi ilgilendiren bayındırlık hizmetleri, kamu güvenliği, devlet amaçlı istatistikler ve referandum izni gibi daha da başka sayılabilecek genel amaçlı ya da birden çok bölgenin konu olduğu hizmet ve mevzuatlar merkezi yönetimin yetki ve sorumluluğundadır. Kanun metninde defaten söylendiği üzere bu alanlarda özerk yönetimlere tanınan yetkiler ve bu yetkileri kullanan organların uygulama hakları saklı tutulmuştur (md. 149/1).

Anayasa'nın 149/3 maddesine göre, anayasada açık biçimde devlete atfedilmemiş konular, statüleri dayanak gösterilerek özerk toplulukların yetkisine bırakılabilmektedir. Şayet özerklik statülerinde üstlenilmemiş yetki alanları ile ilgili konularda ise devlet yetkili kılınmıştır. Anlaşmazlık durumunda ya da yetkinin açık biçimde bırakılmadığı konularda, devlet kanunları özerk topluluk kanunlarından üstün tutulmaktadır. Devlet hukuku, her durumda özerk toplulukların hukukunu tamamlayıcı kılınmıştır (md. 149/3).

Ulusal Parlamento (Cortes Generales), ulusal hukukun temelleri, ilke ve esasları çerçevesinde devlet yetkileri konusunda her türlü yasa yapma yetkisini özerk topluluklara devredebilir. Devlet, doğaları gereği devirlerinde sorun olmayan yetkileri bir kuruluş kanunu yoluyla özerk topluluklara devredebilir. Devlet kamu çıkarı söz konusu olduğunda ve Parlamento tarafından gerekliliği değerlendirildikten sonra, devredilen yetki yargı yetkisi dahi olsa, özerk toplulukların kural koyucu hükümlerini uyumlulaştırmak amacıyla gerekli kanunları çıkarabilir (md. 150).

İspanyol bölgelerinin sahip oldukları görev ve yetkiler iki dereceli olarak ayrılmaktadır. Birinci dereceyi oluşturan, Katalonya, Bask, Galice, Endülüs, Navarre, Valence ve Canarie bölgelerine ayrıcalıklı geniş yetkiler verilmişken, ikinci derecedeki

diğer on bölge olağan yetkilere sahiptir. Fakat uygun koşullar sağlanması halinde bu bölgelerin de birinci dereceye yükselebilmesi mümkündür (Nalbant, 1996b: 45).

Bölgeler, merkezi yönetimin çizdiği çerçevede kendileri ile ilgili politika oluşturabilmektedir. Belirtildiği üzere kamu güvenliği merkezi yönetimde olmasına karşın, trafik ve yol güvenliği ile bazı bölgelerde terör, kaçakçılık ve organize suçlar, sınır kontrolü ve hava limanları dışındaki kolluk hizmetleri bölgelere devredilmiştir (Zorluoğlu, 2009: 56; Tuna, 2003: 154). Bölgeler uluslararası alanda herhangi bir yetkiye sahip olmamalarına karşın, bütün bölgeler Avrupa Bölgeler Konseyi'nin fiili parçalarıdır. Merkezi yönetim ile yapılan özel antlaşmaya binaen özerk yönetimler 1996'dan bu yana AB İspanya Daimi Temsilciliği'nde bir Yerinden Yönetim Ateşeliği'ne sahip bulunmaktadır. Tüm bölgeler, Brüksel'de kendi ofislerini kurmuşlardır (Heywood, 2000: 34). Ülke sathında geçerli resmi dil olan İspanyolca'nın yanında Katalan, Galiçya, Bask, Valencia ve Majorca dillerine bölgesel resmi dil statüsü verilmiş; yönetim, eğitim ve medya alanlarında dil politikası geliştirme yetkisi tanınmıştır. Bölgelerde televizyon, gazete, dergi ve radyolar bölge dillerinde serbestçe yayın yapabilmekte, bölge yönetimleri anadilin geliştirilmesi için eğitim kurumlarına, radyo ve televizyonlara finansal destek verebilmektedirler. Bölge meclis çalışmalarında ve yayınlarda İspanyolca ve bölge dilleri bir arada kullanılmaktadır. Devlet okullarında yalnızca bölge dilinde eğitim verilememektedir. Katalan bölgesinde ilkökul bitiminde, Bask bölgesinde orta öğretim bitiminde İspanyolca ve bölge dili öğrenilmeden mezun olunamamaktadır. Katalan bölgesinde tüm öğretmen ve akademisyenlerin her iki dili de bilme zorunluluğu vardır (Tuna, 2003: 107, 136; Çoban, 2005: 118- 120).

4.3.1.3.3. Bölgenin Gelirleri

Mali konular, özerk topluluklar ve merkezi hükümet arasındaki ilişkilerin en çekişmeli konularından biri olarak görülmektedir. İspanya'nın asimetrik bölgesel özerklik modelinin önemli bir özelliği; özerk topluluklara harcama/gider üzerine önemli bir yetki verilmesidir. Ancak merkezi devlet bölge maliyesinin etkili bir kontrolünü de sürdürmektedir (Heywood, 2000: 28). Genel iktisadi planlamayı yapmak ve bunu özerk topluluklarında dâhil edildiği bir süreçte bölgesel kalkınma ile uyumlulaştırmak devletin yetkisindedir. Yine anayasal ilkelerden olan dayanışma ilkesi gereği de özerk toplulukların sosyo-ekonomik ayrıcalıkları kısıtlanmıştır (Nalbant, 2012: 320).

Özerk topluluklar, ulusal hazine ile koordineli ve ulusal birlik ilkesi ile uyumlu olarak, yetkilerini geliştirmek ve uygulamak için mali özerkliğe sahiptirler. Kanun ve statülerine uygun olarak; Devletin vergi kaynaklarının toplanması, yönetimi ve tasfiyesi için Devletin temsilcisi ya da işbirlikçisi olarak hareket edebilirler (md. 156). İspanya'da temel vergi toplama gücü kanun yoluyla yalnızca devlete verilmiştir. Bununla birlikte özerk topluluklar ve yerel kurumlar anayasal ve yasal uyum içerisinde bu süreci etkileyebilir, vergi koyabilirler (md. 132/1-2).

Özerk topluluklar kendilerine verilen yetkileri yerine getirmek için şu mali kaynaklar ile finanse edilmiştir: Devlet tarafından kısmen veya tamamen devredilen vergiler; devlet vergileri ve diğer devlet gelirlerine sürşarj; kendilerine özel vergiler, tarife bedelleri ve özel resimler; bölgeler arası bir takas fonundan transferler ve devlet bütçesinden alınan ödenekler; mülklerinden ve özel hukuk kazançlarından toplanan gelirler; kredilendirme işlemlerinden elde edilen gelirler olarak sıralanabilir. Bölgelerin vergilendirme yetkisi kendi bölgesinin dışına asla taşamaz. Bölgeler arasında oluşan vergi yetkisi ve mali uyuşmazlıklar ile bölgeler ile devlet arasındaki mali işbirliğini düzenlemek amacıyla bir kuruluş kanunu düzenlenebilir (md. 157). Bölgeler gelir elde etmek amacıyla yasal olarak kamu ve özel teşebbüslere ortaklık katılımı gerçekleştirebilmektedirler (Tortop, 1993: 8).

Özerk bölge yönetimlerinin kendilerine ait olan vergileri, taşınmaz mallardan elde edilen emlak vergisi, mirasa-servete ilişkin vergiler, satış ve tüketimden elde edilen katma değer vergisi, eğlence vergileri olarak sıralamak mümkündür. Vergiler de genel itibarıyla belirlenen oranlarda merkezi yönetim ile bir paylaşım söz konusu olmakla birlikte, Madrid ve Barcelona için özel statü belirlenmiştir. İstendiğinde, özerk yönetimler bu vergilere ilave yapabilmektedir (Toksöz vd., 2009: 89; Günaydın, 2005: 79-80; Kalabalık, 2005: 514).

Bölgeler, üstlendikleri Devlet işlerinin hacmiyle ve temel kamu hizmetlerinin asgari düzeyde bütün İspanya topraklarında sağlama teminatlarına orantılı olarak devlet bütçesinden ek ödenek alabilmektedirler. Bununla birlikte, bölgeler arası ekonomik dengesizliklerin giderilmesi ve ulusal birlik ilkesinin uygulanması amacıyla, yatırım harcamalarında kullanılmak üzere, gerektiğinde Parlamento'nun kaynakları özerk topluluklar arasında dağıtacağı bir takas fonu kurulmuştur (Md. 158). Vergiler dışındaki

gelir kalemlerinden olan devlet yardımları, yatırım sözleşmeleri ve kamu sağlığı gibi belli alanlar için ve nadiren de olsa bazı yerinden yönetim giderleri için aktarılmaktadır. Bölgeler, bu yardımların bir kısmını ilgisine göre il ya da belediye yönetimlerine aktarabilmektedir (Toksöz vd., 2009: 89; Kalabalık, 2005: 514).

Bölgeselleşme süreci içerisinde, bölgelere ve diğer yerinden yönetim birimlerine aktarılan yetki ve sorumluluklardaki artış doğrultusunda, bu idarelerin finansal kaynaklarında ve buna bağlı olarak gerçekleştirdikleri kamu harcamalarında ciddi bir artış olduğu gözlenmektedir. Örneğin, bu idarelerin 1982 yılında % 21 olan kamu harcamaları içerisindeki payları, 2005 yılında % 52'si bölge ve % 19'u diğer yerinden yönetimler olmak üzere toplamda % 71 olarak gerçekleşmiştir (Zorluoğlu, 2009: 57).

4.3.1.3.4. Bölgenin Denetimi

İspanya Anayasası ve Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda “özerkliğin” bir hak olarak görüldüğü ancak egemenlik anlamına gelmediği; sınırlı bir yetkiyi ifade ettiği ve ulusal birlik ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Belirtilen bu hukuki düzende, özerk toplulukların devlete hiyerarşik olarak bağlı olmadığı, fakat hukukilik sınırları içerisinde denetime tabi olması gerektiği sonucu çıkmaktadır (Nalbant, 2012: 316). Bu sonuç doğrultusunda, özerk toplulukların siyasal, yönetsel ve mali olarak farklı makamlar tarafından çeşitli amaç ve şekillerde denetlendiği görülmektedir.

Anayasa mahkemesi özerk toplulukların aktivitelerinin belirli unsurlarını yönlendirmede ve denetlemede İspanya merkezi hükümetinin rolünü üstlenmektedir (Heywood, 2000:26). İspanyol bölgelerinin sahip oldukları statülere karşı, anayasanın üstünlüğü ilkesi gereği; hazırlık, tasarı, son metin ve organik yasa hali dâhil tüm süreçlerde denetim amaçlı Anayasa Mahkemesi'ne başvuru imkânı tanınmıştır (Nalbant, 2012: 315-316).

İspanya'da bölge meclisleri tarafından çıkarılan bölgesel yasalar ve yasa hükmündeki düzenleyici kurallar yalnızca Anayasa Mahkemesi tarafından, anayasaya uygunluk açısından denetlenmektedir (md. 153). Hükümet, özerk topluluk organlarıncı kabul edilen hüküm ve kararlara karşı Anayasa Mahkemesi'ne itiraz etme ve yürütmeyi durdurma talebinde bulunabilir. Mahkeme, yürütmeyi durdurma tedbirini herhangi bir karar vermeden maksimum beş ay uygulayabilir. Bu süre içerisinde ya yürütmenin

durdurulmasının kaldırılması ya da kararın onanması gerekmektedir (md. 161/2). Bölge yönetimlerinin yürütmeyi durdurma kararlarına itiraz hakları bulunmaktadır. Merkezi yönetimin sahip olduğu bölge yönetimlerinin işlem ve kararlarına itiraz hakkı bireysel başvuru hakkı olarak yurttaşlara da tanınmış bulunmaktadır (Toksöz vd., 2009: 90).

İspanya devleti, özerk toplulukların idari işlemlerini, önceden belirlenmiş yöntemler ve koşullarla, sonradan denetim şeklinde hukukilik denetimine tabi tutmaktadır (Nalbant, 1996a: 65). Bölgesel faaliyetler konusunda herhangi bir yerindelik denetimi söz konusu değildir (Tuna, 2003: 147). Ancak özerk topluluklar, anayasal ve yasal yükümlülüklerini yerine getirmezse, ulusal çıkarlara ciddi şekilde zarar verecek şekilde hareket ederse, ulusal hükümet ilgili özerk topluluğun başkanına şikâyette bulunur. Yapılan şikâyet üzerine tatmin edici bir cevap veya gelişme yaşanmazsa; Senato tarafından salt çoğunluk ile alınan karar sonrası, hükümet, ilgili özerk topluluğu yükümlülükleri yerine getirme konusunda zorlamaya ve kamu çıkarlarını korumak amacıyla gereken tedbirleri almaya ve bunları uygulamaya dönük olarak tüm özerk topluluklara talimat göndermeye yetkilidir (md. 155).

Hükümet, devrettiği yetkiler ile ilgili konularda kendi görüşünü Danıştay görüşü alma yoluyla uygular. Özerk yönetim ve yönetmelikler ile ilgili idari konularda idari dava yargı organları yoluyla denetim sağlanır (md. 153). Devletin devrettiği yetkiler ile ilgili denetim sınırlandırılmamış ve belli koşullara tabi kılınmamıştır. Bu nedenle vesayet denetimine benzetilmektedir. Bu hususta devletin, iptal, erteleme ya da onama yetkileri bulunmaktadır (Nalbant, 2012: 331-332).

Mali ve bütçesel konular ile ilgili olarak da Sayıştay yolu ile denetim sağlanmaktadır (md. 153). Bölge parlamentolarınca ibra edilen hesaplar, gerekli idari incelemelerden sonra, Sayıştay tarafından incelenmektedir. Sayıştay, bir kısım yetkilerini, şayet varsa, bölge sayıştayına devredebilmektedir (Tuna, 2003: 147).

Bölgeler, sınırları içerisinde bulunan il ve belediyelerin karar ve işlemleri üzerinde merkezi yönetim ile birlikte denetim yapma yetkisine sahiptir. Buna göre bölgealtı yerinden yönetim birimleri, karar ve işlemleri hakkında bir hafta içerisinde bölge veya merkezi yönetimi bilgilendirmek zorundadır (Toksöz vd., 2009: 90).

Özerk toplulukların denetlenmesinin yanında anayasal korunma yolları da mevcuttur. Buna göre, özerk toplulukların yürütme organları ve mümkünse meclisleri,

merkezi yönetimin kendileri ile ilgili kararlarına karşı Anayasa Mahkemesi'ne anayasaya aykırılık başvurusunda bulunabilme yetkisine sahiptir (md. 162/1). Bununla birlikte bölge yönetimleri merkezi yönetim ve diğer bölgeler ile ilgili yetki çatışmalarını da dava konusu etme hakkına sahiptir (Tuna, 2003: 147). Devlet ile özerk topluluklar arasında ya da özerk toplulukların kendi aralarında oluşabilecek görev uyuşmazlıklarının çözülmesi makamı da yine Anayasa Mahkemesi'dir (md. 161/1-c).

Statülerine göre bölgelerde yüksek dereceli mahkemeler oluşturulabilmektedir. Fakat mahkemelerin sahip olduğu özerklik, mahkemelerin yargı çevresini belirlemekle sınırlı olup, bölgeye verilen yasama ve yürütme özerkliği kadar güçlü değildir. Yargı birliği ve bağımsızlığı ilkesi gereği, her durumda son karar mercii başkent Madrid'de bulunan Anayasa Mahkemesi'dir (Tuna, 2003: 119; Nalbant, 2012: 323).

4.3.2. Fransa'da Bölge Yönetimi

Fransa, 15. yüzyılın sonlarına doğru ulusal birliğini sağlayarak mutlakiyetçi monarşik bir yapı oluşturan ilk ülkelerden biridir. Daha sonra mutlak monarşi ile girişilen mücadele neticesinde bu sistem 1789 ihtilali ile yıkılarak yerine Napolyon tarafından "merkeziyetçi yönetim modeli" oluşturulmuş ve demokratik gelişim süreci başlamıştır (Karaer, 1990: 47-48; Nitas, 2003: 201).

Fransa'nın siyasal örgütlenmesinde "jakoben mantık" olarak adlandırılan anlayış önemli bir rol oynar. Bu mantık en iyi, tekçilik ve merkezileşmeye doğru bir eğilim anlamına gelen "tek ve bölünmez Cumhuriyet" (Lune et indivisible République) ifadesiyle özetlenebilir (Edwards and Hupe, 2000)

Dünya'nın en yetenekli ulus devleti olarak nitelenen (Newhouse, 1997: 78) Fransa'nın, merkeziyetçi yönetim sistemi ile gerçekleştirmiş olduğu sosyal, iktisadi ve siyasal değişimler birçok ülkeye ilham kaynağı olmuş ve merkeziyetçi yönetim modeli Türkiye de dâhil birçok dünya ülkesinin yönetim ve hukuk düzenine etki etmiştir. Bununla birlikte, bilgi toplumu çağına ulaşan Fransa, etnik ve mikro milliyetçi eğilimlere boyun eğmeden, üniter devlet yapılanmasından çok fazla ödün vermeden ve herhangi bir anlam kaymasına uğratmadan, bölgesel dengesizlik ve onun sonuçları olan sosyal, siyasal, etnik ve ekonomik sorunlarını "yerellik" ilkesi çerçevesinde çözüme gayreti göstermektedir. Bu yönüyle gelişmekte olan ve bu tür sorunlarla uğraşan ülkeler (Nitas, 2003: 201) ile yönetim sistemini örnek alan ya da etkilenen ülkeler açısından

Fransa bölgeselleşme tecrübesi önemli dersler sunmaktadır (Canatan, 2006: 296).

Fransa'da Bölge Yönetimleri; Fransa'nın genel yönetim yapısı açıklandıktan sonra, "bölgeselleşme süreci", "özellikleri"; "organları", "görev ve yetkileri", "gelirleri" ve "denetimi" yönlerinden incelenmiştir.

4.3.2.1. Fransa'da Yönetimin Genel Yapısı

Üniter devlet fikrinin ortaya çıktığı ülke olarak, merkeziyetçi yönetim sisteminin de şahsında somutlaştığı Fransa (Karaarslan, 2008: 41), parlamenter-başkanlık sistemini benimsemiş ve güçler ayrılığı ilkesine göre örgütlenmiş bir devlettir. Cumhuriyet "Özgürlük, Eşitlik, Kardeşlik" temelleri üzerine kurulmuş ve bu Anayasa'da Cumhuriyet'in veciz ifadesi olarak yer almıştır (md. 2/4. Prgrf).

Bu gün yürürlükten olan ve Fransa'da 5. Cumhuriyeti kuran 4 Ekim 1958 tarihli Fransa Anayasası'nın başlangıç kısmında yer alan ilk maddesinde "*Fransa, bölünmez, laik, demokratik sosyal bir Cumhuriyettir...İdari yapısı decentralizasyon (yerinden yönetim) esasına dayanır*" ifadesi yer almaktadır (adalet.gov.tr, 2014; assemblee-nationale.fr, 2017). Madde bu haliyle hem üniter devlet sistemine hem de âdem-i merkeziyetçi bir yönetim yapısına doğrudan vurgu yapmaktadır.

Yürütme gücü, devletin başı olan Cumhurbaşkanı ve hükümetin başı olan Başbakan arasında bölüşülmüştür. Yedi yıllık süreler için halkoyu ile göreve gelen Cumhurbaşkanı, Başbakan ve onun teklifi ile hükümet bakanlarını atamaya yetkilidir (Erbay, 1999: 58). Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder (md. 9). Bakanlar Kurulunda görüşülen kararname ve kararları imzalar. Devletin sivil ve askeri görevlilerinin atamasını yapar. Danıştay üyeleri, Legion d'Honneur Büyük Şansölyesi, büyükelçiler ve fevkalade elçiler, Sayıştay üyeleri, valiler, hükümetin denizaşırı ülkelerdeki ve Yeni Kaledonya'daki temsilcileri, yüksek rütbeli subaylar, akademi rektörleri, merkezi idarelerin yöneticilerinin atanması Bakanlar Kurulunca yapılır (md. 13/1-2-3. Prgrf). Hükümet milli politikayı belirler ve yürütür ve parlamentoya karşı sorumludur (md. 20). Başbakan hükümetin faaliyetlerini yönetir (md. 21).

Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumluluğu yoktur, fakat parlamenter sistemin hâkim olduğu diğer ülke uygulamalarına göre oldukça güçlü yetkilere sahip kılınmış, bu doğrultuda başbakanın yetkileri ise zayıflatılmıştır. Bunun temel gerekçelerinin Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçiliyor olması (Nitas, 2003: 226) ve

sürekli istikrarsız bir görüntü veren siyasal gelenekten sıyrılabilmek adına Cumhurbaşkanı'na merkezi bir rol verilmesi olduğu ifade edilmektedir. Fakat bununla birlikte liberal ve parlamenter geleneğe bağlılık da devam ettirilmiştir (Uzun, 2009: 48).

Yasama organı olan Fransa Parlamentosu, doğrudan tek dereceli seçimle oluşan Ulusal Meclis ve dolaylı olarak iki dereceli seçimle oluşan Senato'dan oluşur (Karaer, 1990: 48). Senato üyeleri seçimle göreve gelmiş belediye, il ve bölge yerel meclis üyeleri tarafından seçilmektedir. Bu sayede yerinden yönetimlerin talep, istek ve girişimlerinin ulusal düzeyde daha iyi temsil edilebilmesi sağlanmaktadır. Parlamento yasama, kamu politikalarını değerlendirme ve hükümeti izleme ile görevlidir (md. 24). Fransız yönetim sisteminin bir temel özelliği “cumuls des mandats” olarak adlandırılır. Buna göre seçilmiş görevliler, farklı düzeylerde birkaç farklı görevi ellerinde tutabilir. Bu durumun hükümet düzeylerinin birbirine bağlanmasını sağlayacağı düşünülmektedir. Çoğu belediye başkanı, genel meclis ve bölge meclisi üyeleri ulusal parlamento üyesidirler ve bazen hükümette yer alırlar. 1985'te bu prensip yürürlüğe konan yeni bir yasa ile oldukça sınırlandırılarak bir parlamento üyesinin, yalnızca bir diğer önemli görevi elde tutabileceği hükmü getirilmiştir (Edwards and Hupe, 2000).

Fransa'da yerinden yönetim kuruluşları ise; “bölge, il, ilçe” ayrımına dayalı merkezi yönetimin taşra teşkilatı ve “bölge, il, komün” ayrımına dayalı özerk yerel yönetimler olmak üzere iki türdür (Toksöz vd., 2009: 71).

4.3.2.2. Bölgeselleşme Süreci

1789 İhtilali ile mutlakiyetçi monarşinin yıkılmasıyla Fransız taşra idare yapısı da değişmeye başlamıştır. “Eyalet, Piskoposluk, Mahkeme ve Tahsilat Dairesi” ayrımına dayalı yönetsel yapı, 22.12.1789 ve 26.02.1790 tarihli yasalarla yerini ulusal birlik amacı doğrultusunda oluşturulan, yönetsel merkeziyetçi bir anlayışla nüfus esasına göre bölümlenen, yetki genişliğine sahip, seksen üç ile bölünmüş bir mülki yapıya bırakmıştır (Nitas, 2003: 205; Edwards and Hupe, 2000). İlleri kurmada, Napolyon ve takipçilerinin iki temel önceliği bulunmaktaydı: ilki geleneksel eyaletleri parçalamak; ikincisi ise Cumhuriyet ordusu tarafından kontrol edilebilen kuruluşlar oluşturmak. Bu nedenle il sınırları bir insanın bir günde at sırtında ulaşabileceği mesafeyle sınırlı biçimde oluşturulmuştur (Smith, 2000: 6). Bu süreçte, tarihsel imtiyazlar ve bölgesel kimlikler yok sayılarak büyük eyaletler birbirine benzeyen illere,

onlarda ilçe ve kantonlara bölünmüştür. Temsil ve yönetsel işlevleri birarada yürütmek üzere oluşturulan ve seçilmiş bir meclise sahip olan iller, başlangıçta yerelleşmeyi sağlamışsa da daha sonra Napolyon döneminde merkezden atanan valiler vasıtasıyla tamamıyla merkezi sistemin bir parçası haline almıştır (Arıkan, 2006b: 268).

Âdemi merkezîyetçilik, bölge, bölgesel kimlik ve bölgecilik konuları, 19. yy.'dan itibaren tartışılmaya başlanan, farklı dönemler itibariyle farklı kesimler tarafından savunulan bir olgu özelliği taşımaktadır. Bu süreçle başlayan âdemi merkezîleşme, 20. yüzyılın ikinci yarısına kadar yürürlükte olan 1875 Anayasası ve 3. Cumhuriyet döneminde bölgesel yönetim düşüncelerinin dile getirilmesi ve girişimler yapılması ile devam etmiştir. 20. yüzyılın başlarında siyasal yelpazenin sağında yer alan bölgeselleşme savunucularına karşın, sol kesim üniter devlet yapısının bozulacağı endişesiyle karşı çıkmış; 1960'lı yıllar ile birlikte ise sol kesimin bölgeselleşmeyi savunduğu görülmüştür. Bölgeselleşme savunucularının kültürel, dilsel taleplerinin olduğu ve özellikle sol kesimde merkez ile taşra arasındaki ekonomik makasın genişliği vurgulanarak “yerelleşme” taleplerinin yoğunlaştığı ifade edilmektedir. İlimli olarak nitelendirilen bölge savunucuları, yerel kimliklerin tanınması çerçevesinde “Bölgeler Avrupası” fikrini benimsemişken; kendilerini sömürülmüş olarak düşünen kesim ise çeşitli yasadışı örgütler (Brötenya Kurtuluş Cephesi, Korsika Ulusal Kurtuluş Cephesi gibi) yoluyla bağımsızlık taleplerini dillendirmişlerdir (Keleş ve Erbay, 1999: 10; Şengül, 2005: 61-62; Nitas, 2003: 208-209). Bu yönüyle Fransa'nın birçok etnisiteden (Bretagne, Occitanie, Bask, Korsika, Alsace-Lorraine) oluşan heterojen yapısı bölge fikrinin geliştiği ve canlı tutulduğu mecralar olmuştur (Nalbant, 2012: 267).

21. yüzyılda ilk bölge girişimi ekonomik kaygılarla başlatılmıştır. 1910 yılında dönemin hükümeti tarafından bölgesel reform gerekliliği üzerinde durulmuş, 1917'de bölgesel düzeyde ekonomik koordinasyon ve işbirliği amacıyla bölgeler oluşturulmuştur. 1919'da bu durum kurumsallaştırılarak iller 15 gruba ayrılmıştır. 1938 kararnamesi ile tüzelkişilik kazandırılarak kamu kurumu statüsü verilmiştir (Nalbant, 2012: 267-268). İkinci bölgeselleşme pratiği 1940'ların başında Vichy hükümeti döneminde, güvenlik ve ekonomi amaçlı olarak birkaç ilin bir araya getirilmesi ile oluşturulan ve başına merkez ilin valisinin getirildiği bölge valiliği olmuştur. Yaklaşık dört yıl süren bu deneme, Cumhuriyet Bölge Komiserliklerinin kuruluşu ile lağvedilmiştir. Daha sonra ise, geçmişten gelen ve giderek şiddetini arttıran

endüstrileşme, aşırı ve hızlı kentleşme, iç göç, bölgelerarası sosyo-ekonomik dengesizlik, sömürgelerin tasfiyesi ile 2. Dünya Savaşı'nın yarattığı yıkımın neticesinde ortaya çıkan olumsuzluklar ve iç güvenlik sorunu gerekçesiyle bu kuruluşlar 1948 yılında yerini dokuz askeri bölgede oluşturulan “Olağanüstü Görevli İdare Müfettişliğine” bırakmıştır (Nitas, 2003: 210, 237-238; Nalbant, 2012: 268-269).

Fransa'da bölgelerin bu günkü biçimine temel oluşturan ve devlet politikası olarak uygulanan bölgeselleşme faaliyetleri, 2. Dünya Savaşı sonrasında planlı ekonomi ve sanayileşmenin yerel düzeyde ele alınması, Fransa'nın modernleşmesi ve büyük altyapı yatırımları için mevcut illerin boyutunun küçük olduğu öngörüsüyle “işlevsel (fonksiyonel) plan bölgeleri” şeklinde başlamış ve 22 yönetsel bölge tasarlanmıştır (Smith, 2000: 6). Bu politikanın devamında, 1959 yılında ulusal planlamanın il üstünde bölgesel bir temele oturtulması, iller arasında ekonomik işbirliğinin geliştirilmesi, yatırımların coğrafi bölgeler arasında adil bölüşümünün sağlanması yoluyla ekonomik dengesizliğe dayalı bölgelerarası çatışmanın önlenmesi, daha fazla yaşanabilir ortamlar yaratmak için kentsel planların uygulanması, bölgelerarası insan göçünün kontrol altına alınması, kalkınmada bölgesel dinamiklerin her yönüyle kullanılabilmesi, bütüncül hizmet sunumunu sağlamada iller ve belediyelerin bazı organizasyonel yetersizliklerinin yarattığı olumsuzlukların giderilmesi, kamu kurumlarının ülke sathında dengeli dağılımının sağlanması gibi gerekçelerle birkaç il bir araya getirilerek “program bölgeleri” oluşturulmuş ve bu amaçla “koordinatör (eşgüdümçü) valiler” atanmıştır. Bu sistem “İller arası Konferans” olarak adlandırılmıştır. 1964 yılında yapılan idari reform ile bölge, yönetim kademesinde bir “idari çevre” olarak düzenlenmiş; koordinatör valilik kaldırılarak yerine bölgesel planlama ve uygulama görevi verilen “bölge valilikleri” kurulmuş ayrıca ekonomik eşgüdüm amaçlı olarak, her bölge için mesleki temsile dayalı sürekli bir bölgesel komisyon oluşturulmuştur. Bundan sonraki süreçte bölge, bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmeye çalışılmış ancak 1969 yılında yapılan referandumda olumsuz sonuç çıkınca vazgeçilmek zorunda kalmıştır. Bu sonuç Cumhurbaşkanı De Gaulle'ün iktidarının sonlanmasına yol açmakla birlikte, reformları, takipçileri tarafından kısım kısım uygulamaya konulmuştur. 5 Temmuz 1972 tarihli yasayla danışma organı olan bölgeler, “idarenin bütünlüğü ilkesi” çerçevesinde “yer yönünden kamu kurumu” yapılarak tüzel kişilik kazandırılmış; bölgesel olarak hem bir idari çevre, hem de ekonomik kalkınma çevresi olarak düzenlenmiş ancak ekonomik

yetkiler ile sınırlandırılmıştır. Bu yasayla 26 bölge idaresi oluşturulmuş; bölgelerden seçilen ulusal parlamenterlerden ve aynı sayıda olmak üzere belediye ve il genel meclislerinden gelen üyelere müteşekkil bölge meclisleri oluşturulmuştur (Nalbant, 1996a: 44-45; Nalbant, 1996b: 18; Keleş, 1994: 9; Keleş, 1998: 4; Dinler ve Öztürk, 2002: 142; Nitas, 2003: 212, 236-237; Uzun, 2009: 54; Koçdemir, 1999: 105; Toksöz vd., 2009: 61; Şengül, 2005: 62-63; Nadaroğlu, 2001: 153).

1972 yasası, kamuoyunda bölge olgusuna karşı varolan önyargıların silinmesine ve bölgenin Fransız siyasal yaşamında yer bulmasında belirleyici olmuştur. Nitekim 1982 yerinden yönetim reformu, önceleri bölgeye karşı soğuk ve direngen duran sol kesim tarafından gerçekleştirilmiştir (Nalbant 2012: 273). 1981 yılında Cumhurbaşkanlığına seçilen François Mitterand, seçim vaadi olarak sunmuş olduğu, bölgeleri yerinden yönetim birimi yapma, bölgelerin meclis ve yürütme organlarını atanmış vali yerine seçimle oluşturma, ulusaltı otoritelere daha fazla yetki ve özgürlükler verme gibi başlıkları kapsayan yerinden yönetim reformunu 1982 yılında gerçekleştirmiş; bu çerçevede 2 Mart 1982 yılında çıkarılan “Komünlerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa”nın 59. maddesine göre bölgelere “yerel yönetim” statüsü tanınmıştır. Yasa hükmü ilk olarak 1984 yılında Korsika’da, daha sonra 16 Nisan 1986’da yapılan bölgesel ve doğrudan seçimler ile ülke genelinde yürürlüğe girebilmiştir. Fransa Anayasası yerel yönetim birimlerinin kuruluşu için kanun çıkarılmasını yeterli gördüğü için bu konuda herhangi bir anayasa değişikliğine ihtiyaç duyulmamıştır (Keleş ve Erbay, 1999: 9-10; Türe, 1998: 77; Uzun, 2009: 54; Nadaroğlu, 2001: 153-154; Nalbant, 2012: 273; Edwards and Hupe, 2000)

1982-1983’te yapılan âdemi merkeziyetçi reformlar, uygulamadaki gündelik uzlaşma ve politik formülasyondaki geleneksel devlet merkeziyetçiliği ile tanımlanan devletçi politika yapım modelini dönüştürmüştür. Bu dönemde yönetim, reform yapılması gereken eski bir araç olarak görülmektedir (Reigner, 1999: 6). 1982 yılında gerçekleştirilen bu reform çalışması ile merkeziyetçi yönetim geleneği yumuşatılmış, bölgesel yönetimler ve diğer yerinden yönetimler kalıcı yetkiler ve edimlerle sağlanmıştır (Şengül, 2005: 63-64; Yıldız, 2012: 314; Edwards and Hupe, 2000)

Bu düzenleme çerçevesinde; devletin yerel yönetimler üzerinde valiler eliyle uygulamakta olduğu katı vesayet sistemi kaldırılmış; bunun yerine hukuka uygunluk (kanunilik) denetimi için idari yargı birimleri, mali denetim için ise yeni oluşturulan

Bölge Sayıştayları yetkili kılınmıştır. Yerinden yönetimlere, kendileri ile ilgili bir hak ihlali olduğuna kanaat getirmeleri durumunda Anayasa Mahkemesine başvurma hakkı tanınmıştır. Bölge ve ilde yürütme yetkisi yerel meclislere devredilmiştir. Korsika ve deniz aşırı topraklarda özel statülü bölgeler oluşturulmuştur. Devamında oluşturulan yasalar ile birlikte bölge ve il yönetimlerine geniş bir görev ve yetki aktarımı ile kaynak transferi yapılması düzenlenmiştir (Newhouse, 1997: 78; Nitas, 2003: 234; Uzun, 2009: 48-49; Koçdemir, 1999: 106-107; Şengül, 2005: 63-64; Arıkan, 2006: 279). Başlatılan yetki devilerinden dolayı, âdemi merkezileşme, devletin sonu olarak yorumlanmıştır. Ardından, on yıl boyunca, araştırmacılar ve tartışmalar, bölgesel otoriteleri, sanki Fransa'nın tüm alan yönetiminden sorumlu ve hâkim gibi görüp kaygılanmıştır. Fakat gerçekte, âdemi merkezileşme düzenlemeleri, devlet ve seçilmiş yerel otoriteler arasında güçlü bir ilişki üzerine temellenen Fransız bölge yönetimindeki ikili yönetimi sonlandırmamış, sadece dengeleri değiştirmiştir (Reigner, 1999: 7). 1982 reformları güçlü bölgeselci unsurlara sahip olmasına rağmen, jakoben mantık terimleriyle tanımlanmıştır. Âdemi merkezileşme düzenlemeleri Cumhuriyet'in bölünmezliği ve tekliğini teşvik etmektedir (Edwards and Hupe, 2000).

1982'den itibaren başlatılan yerelleşme sürecinin ilk ayağını âdemi merkezileşme (devolution) ile ilgili yapılan kanuni düzenlemeler oluştururken; ikinci ayağını ise 6 Şubat 1992 tarihinde "Cumhuriyetin Taşra Yönetimi Hakkında Yasa" ile merkezi yönetimin yetki genişliği (deconcentration/delegation) ilkesi çerçevesinde yetkilerinin bir kısmını taşra uzantılarına aktararak karar alma sürecine yereli daha fazla dâhil etmesi oluşturmuştur (Erbay, 1999: 68). Bu yasa ile bakanlıkların bir kısım yetkileri ve bu doğrultuda gerekli mali kaynaklar valilere aktarılarak yerindenlik ilkesi pekiştirilmiş (Nitas, 2003: 212, 234, 238); ülke topraklarının yönetiminde ve kamusal hizmet üretiminde taşra örgütü ve yerel yönetimler hiyerarşik bir durum söz konusu olmadan aynı çizgide yaklaştırılmıştır (Arıkan, 2006b: 280). Bir başka ifadeyle, 1982'den bu yana, merkezden atanan valiler ve bölge konsey üyeleri karmaşık bir denge ve kontrol sistemi çerçevesinde yeniden bir araya getirilmişlerdir (Newhouse, 1997: 78).

Fransa Anayasası'nın 72. maddesine göre Fransa'da mevcut olan yerel yönetimlerin yanında yeni yönetsel birimlerin kurulması için anayasal bir kısıtlama olmadığı için bölge yönetimlerinin oluşturulmasında anayasa değişikliği ihtiyacı oluşmamıştı (Keleş, 1994: 9). Ancak, 21. yüzyıla girildiğinde, Fransa'da yerel

yönetimlerin kazandığı güç ve ivmenin anayasa tarafından yeterince korunamadığı gerekçesiyle, bu yönetimleri anayasal statüye kavuşturmak amacıyla girişimler başlatıldığı görülmektedir. Korsika sorununu çözüme çabaları ve Anayasa Mahkemesi'nin “üniter devlet, ulusun tekliği, egemenliğin bölünmezliği” gibi gerekçelerle anayasaya aykırılık nedeniyle çeşitli iptal kararları alması², Fransız yönetim sisteminin ve Fransa'daki yerel özerkliğin AB ülkelerinin ve bütünleşme sürecinin gerisinde kaldığını ifade eden siyasi seçkinlerin bir mutabakata varmış olmaları da bu girişimin sebepleri olarak ifade edilebilir (Canatan, 2006: 297-299).

Bunun sonucunda 28 Mart 2003 yılında anayasa değişikliği gerçekleştirilmiş ve bunlara bağlı olarak yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde referandum yetkisi ile ilgili 01 Ağustos 2003 tarih ve 2003-705 sayılı yasa; yerel yönetimlere deneysel uygulama yetkisini düzenleyen 1 Ağustos 2003 tarih ve 2003-704 sayılı yasa; yerel yönetimlerin mali özerkliği konusunda 29 Temmuz 2004 tarihli ve 2004-758 sayılı yasa ile yerel özgürlükler ve sorumluluklar konulu 13 Ağustos 2004 tarih ve 2004-809 sayılı yasalar oluşturulmuştur (Canatan, 2006: 303).

Bu anayasal ve yasal düzenlemelerin içeriği ile ilgili en önemli husus, Anayasa'nın ilk maddesine, “*Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir*” ibaresinin yerleştirilmesidir. İkinci olarak bölge yönetimlerinin Fransa Anayasası'nda iller, belediyeler ve özel statülü topraklarla birlikte dördüncü bir basamak olarak ülkesel yönetimler içerisinde sayılması gelmektedir. Bununla birlikte, anayasada yerindenlik ilkesine atfen düzenleme yapılması, yerel meclislerin gündeminin dilekçe ile değiştirilmesi, karar amaçlı yerel referandum yetkisinin düzenlenmesi ve bölgelere de bu yetkinin tanınması, yerel yönetimlere düzenleyici işlem yapma yetkisinin verilmesi, yerel yönetimlere deneme amaçlı uygulama yetkisinin düzenlenmesi, yerel yönetimlerin birbirleri üzerinde vesayet yetkilerinin olmadığı düzenlenmesi, yerel mali özerkliğin artırılması, bölgenin merkez il valisinin aynı zamanda bölge valisi olması uygulamasından vazgeçilmesi, hukuka uygunluk denetiminde devlet temsilcisine

² Fransa Anayasa Konseyi'nin 9 Mayıs 1991 tarih ve 91-290 DC sayılı kararı ile 17 Ocak 2002 tarih ve 2001-454 sayılı kararlarını görmek için bkz. Canatan, Bilal (2006), Fransa'da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması, s. 298-299; ÖZGÜR, Hüseyin-PARLAK, Bekir (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.

bildirim zorunluluğu olan işlemlerin sayısının azaltılması, vergi gelirlerinden yararlanma ve garanti altına alınması amacıyla mali denkleştirmenin desteklenmesi gibi konularda yasal ve anayasal düzenlemeler yapılmıştır (Karahanoğulları, 2004: 1-3; Arıkan, 2004: 39-40; Arıkan, 2006b: 280-282; Canatan, 2006: 300-305).

Mitterand'ın 1981 yılında seçilmeden önce dile getirdiği Fransa'da yaşayan diler ve kültürler ile ilgili destekleme, geliştirme ve kamusal hayatta daha görünür kılma beyanları kısa vadede etkisini gösterememiş olmasına karşın, bu alanda kapının aralanmasını sağlamıştır (Uslu, 2013: 108). Nitekim 1990'lı yıllarda siyasal ve kültürel nitelikli bölgesel talepler ulusal siyasetin gündemini daha fazla işgal etmeye başlamıştır. Federal bir Fransa isteyen ve bölgesel dillerin resmi olarak tanınmasını talep eden partilerin oluşturduğu "Dayanışma İçindeki Bölgeler ve Halkların Federasyonu" adı altında yapılan girişimler ve başta Demokratik Bröton Birliği olmak üzere kimi partilerin bazı şehirlerde aldıkları yüksek oy oranları merkezi yönetimi bu konuda adım atmaya zorlamıştır. Bu doğrultuda ilk olarak 1999 yılında "AK Bölgesel Diller ve Azınlık Dillerini Koruma Antlaşması" imzalanmış ancak onaylanmadığı için yürürlüğe girmemiştir. İkinci olarak ise 21 Temmuz 2008 tarihinde, Fransızca tek resmi dil olarak kabul edilmeye devam edilirken; "bölgesel dillerin Fransa mirasına dâhil olduğu" hükmü Anayasaya eklenmiştir (Uslu, 2013: 109).

Netice itibariyle, 1980'li yıllardan günümüze devam eden süreç içerisinde karar mekanizmaları halka daha çok yakınlaştırılmış, "idare edilen kitle" olarak görülen yurttaşlara yönetsel roller tanınmış, reform niteliğindeki anayasal ve yasal düzenlemeler ile siyasi ve idari sistem radikal bir düzenlemeye tabi kılınmıştır (Kalabalık, 2005: 43; Dinçer ve Yılmaz, 2003: 42). Plan bölge sınırlarının oluşturulması süreci baskı ve tesadüflerden arındırılarak, mümkün derecede tarihsel ve kültürel gerçeklikler ile birlikte, gelişmişlik durumu, gelişme potansiyeli gibi ekonomik veriler bir arada değerlendirilmiştir (Dinler ve Öztürk, 2002: 134).

Fransa'da yerel ve bölgesel özerklik uygulamalarına çeşitli sebeplerle çekince ile yaklaşanlar da olmuştur. Eleştiriler daha çok "bölge" olgusunun yurttaşlar arasında gereksiz bölgesel rekabet ve huzursuzluklara yol açacağı, siyasi ayrılıkların oluşacağı, bu sayede milli birliğin bozulacağı ve ülkenin bölünmeye doğru gidebileceği yönünde olmuştur (Bulut, 2002: 24). Uygulamanın günümüz neticelerine bakıldığında, endişelerin perk yerinde olmadığı görülmektedir. Çünkü bölgeselleşme, ayrılıkçı

hareketlere yol açmadığı gibi, Korsika gibi ayrılıkçı hareketlerin olduğu bölgelerin ülke ile bütünleşmesini dahi sağladığı görülmektedir.

Bölgeler, yerinden yönetim birimi olarak kabul edildiği 1982 yılından bu yana, geçmişten gelen kaygılar ve eski eyalet sistemine dönme korkusu, üstten merkezi yönetimin, alttan ise illerin ve belediyelerin kaygı ve tepkilerini çekmemek için ürkek adımlarla yol almak zorunda kalmış; bu nedenle istenen düzeyde bir gelişim katedememiştir. İl ve belediye sisteminin beşiği olarak kabul edilen Fransa'nın bölge yönetimi konusunda AB'de geri kaldığı ve bu açığı kapatmak için daha cesur davranması gerektiği ifade edilmektedir (Canatan, 2006: 313).

4.3.2.3. Bölge Yönetiminin Özellikleri

Fransa Anayasası'nın 12. başlığı (md. 72-75) yerinden yönetim birimlerine ayrılmıştır. Anayasada ifade edildiği gibi Fransa'daki yerel idareler, "*belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve deniz aşırı idarelerden*" oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin bir veya bir kaç yerine, gerektiğinde, yasa değişikliği ile başka bir yerel idare kurulabilir (md. 72/1. prgrf). Bölge sınırlarının ve isimlerinin değişimi, bölge ve il meclislerine danışıldıktan sonra kanun ile olmaktadır (Nitas, 2003: 234; Kalabalık, 2005: 605). Bölgelerin birleşmeleri ise, kendi istekleri ve Bakanlar Kurulu onayı ile mümkündür (Keleş, 1994: 5; Kalabalık, 2005: 605). Bu haliyle Fransa da yerel yönetimlerin sınırları yasal garantiye alınmış ve değişebilecek ihtiyaçlara cevap verebilmek amacıyla esnek bir yapı oluşturulmuştur.

Fransa, günümüzde il esasına dayalı olarak oluşturulan, Korsika Adası dâhil 22'si metropoliten Fransa'da (Fransa'nın Avrupa toprakları), diğer 4'ü ise Fransa'nın deniz aşırı topraklarında bulunan toplam 26 yönetsel bölgeye ayrılmıştır. Fransa'da département adı verilen 100 il vardır. Bu iller toplam sayıları 342'yi bulan ilçelere (arrondissement), bunlar da sayıları 4.032 olan kantonlara ayrılmıştır. Bölgelerin sahip oldukları nüfus ve kapsadıkları il sayısı çeşitlilik göstermektedir. Fransa'nın en küçük ölçekteki yönetsel birimi, seçilmiş birer başkan tarafından yönetilen ve köy olarak adlandırılabilen olan komünlerdir. Hiyerarşide kantonların ardından gelen komünlerin yaklaşık sayısı 36.680'dir (wikipedia.org.tr, 2014; Edwards and Hupe, 2000; Toksöz vd., 2009: 60; Smith, 2000: 7).

Fransa'da merkezi yönetimle sorun yaşayan bölgelerde düzenlemenin dışına çıkılarak çeşitli idarelere, çeşitli düzeylerde özel statü verilmiş böylelikle ulusal birlik sağlanarak pekiştirilmeye çalışılmıştır. Guadeloupe, Guyane, Martinique, Reu-nion, Mayotte, Saint Pierr-et-Miquelon, Waillis ve Fatuna adaları ve Fransız Polynesie, Yeni Kaledonya, Fransa Güneyi ve Antartikası ve Clipperton deniz aşırı bölge ve il yönetimleridir. Korsika Adası özel statülüdür. Alsas ve Bretonya bölgelerine çeşitli sosyo-ekonomik ve kültürel imtiyazlar verilmiştir. İle-de-France (Paris Havzası) hem il hem de bölge statüsünde olup, diğer bölgelere nazaran farklı bir kısım özel kurallara tabi ve özel bazı gelirlere sahiptir. Paris, Lyon ve Marsilya özel statülü metropoller olup, daha sonra Nice ve Toulouse da metropolkent modeline dâhil edilmiştir (Nitas, 2003: 241, 243; Kardaş, 2010: 17; Toksöz vd., 2009: 63; (Dinler ve Öztürk, 2002: 139-140; Arıkan, 2006b: 275-277).

Bakıldığı zaman etkinlik ve yönetimin basitleştirilmesi gibi taşıyıcı ilkelerle hareket edildiği için yönetsel bir özellik ortaya koyan Fransız bölgeselleşmesini, kimileri, politik bölgeselleşme kapsamında değerlendirmektedir. Bu görüşü benimseyenler, Fransa'da bölgeselleşmenin, işlevsel bölgeselleşme kapsamında planlı program bölgeleri oluşturulması ile başladığını; daha sonra bölgesel kamu kurumu niteliğinde bir bölgeselleşmeye geçildiğini ve son olarak da 1982 yılında yapılan yasal değişiklik ile demokratik seçimle oluşturulan bölge meclislerinin varlığından dolayı politik bölgeselleşmeye geçildiğini vurgulamaktadır (Nalbant, 1996b: 18; Özel, 2003a: 110-111). Arıkan (2004: 44), özellikle yukarıda değinilen 2003 tarihli Anayasa değişikliklerinden sonra, Fransa'da bölge yaklaşımlarının İspanya ve İtalya modellerine yaklaştığını; bu doğrultuda globalleşme sürecinde yaşanan liberal dönüşüm ve AB bütünleşmesinde öne sürülen "Bölgeler Avrupası" anlayışının etkisiyle muhtemel bir federal yapıya hazırlandığını dile getirmektedir.

Diğer taraftan kimileri ise Fransız deneyimi ile oluşturulan bölgelerin federal devletlerdeki eyaletlere veya İspanya gibi siyasal olarak bölgeselleşmiş ülkelerdeki bölgelere tanınan çeşitli yasama, yürütme ve yargı erklerine sahip olmadığını; devlete ya da diğer yerel yönetimlere karşı farklı ve ayrıcalıklı konumları olmadığını; Fransız bölge yönetimlerinin etnik, kültürel veya dilsel etmenlerden ziyade idari ve fonksiyonel gerekçeler ile coğrafi esaslara göre oluşturulduğunu, idari olarak yetkilendirildiklerini ve daha çok devlet örgütlenmesinin modernize edilmesi amacını taşıdığını (Keleş, 1994:

10-12; Nalbant, 1996b: 18; Canatan, 2006: 308) hatta geleneksel Fransız eyaletlerini canlandırmamak ve etno-kültürel temelli bir çağrışım yapmaması için bölge sınırları oluşturulurken müdahalelerde bulunulduğunu ifade etmektedirler (Smith, 2000: 7, 17). Bunun yanında, Anayasa'da “*Bölge ölçüsünde örgütlenme, Cumhuriyet'in birliğine ve ülkenin toprak bütünlüğüne zarar veremez*” şeklinde bir düzenleme yapılarak ülke bütünlüğünün anayasal garanti altına alındığı dile getirilmektedir. Buna göre Fransız bölgeselleşmesinin “siyasi federalizm” yerine, geniş idari özerkliğe sahip olmasından dolayı “idari federalizm” kavramı ile açıklanmasının daha doğru olacağı savunulmaktadır (Keleş, 1994: 17).

Gerçekte ikinci görüşü savunanların haklılıklarına katılmamak mümkün değildir. Ancak güçlü bir üniter yapıya sahip olmasına ve bölgeselleşmesini yönetsel özerklik üzerine oturtmuş olmasına rağmen, Fransa'da bölgelerin tamamen tarihsel, kültürel veya dilsel etmenlerden izole biçimde oluşturulduğunu, bölgelerde bu tür taleplerin olmadığını ve bunlara hiç olumlu cevap verilmediğini söylemek de güç görünmektedir. Bu tarz karmaşık bir düzenleme ile İspanya'ya benzer asimetrik bir yerinden yönetim yapısı oluşturulduğu ifade edilebilir. Kuşkusuz buradaki amaç, tabandan gelen talep ve ihtiyaçlar doğrultusunda modern ve yürütülebilir bir yönetsel model oluşturmaktır.

4.3.2.3.1. Bölgenin Organları

Fransa'da bölgeler hem merkezi yönetimin taşra örgütü hem de yerel yönetim birimi olarak oluşturulmuşlardır. Merkezi yönetim, bölge, il ve ilçe olmak üzere üç birimde taşra teşkilatına sahiptir. Bölge ve illerde hükümeti temsilen valiler, ilçelerde ise valilere bağlı kaymakamlar bulunmaktadır (Keleş, 1994: 5; Nitas, 2003: 232). Bölge valisi, Bakanlar Kurulu tarafından atanır (Nalbant, 2012: 276) ve diğer il valilerinin hiyerarşik üstüdür. Ancak bölge yerel yönetimi üzerinde doğrudan herhangi bir denetim yetkisi yoktur (Arıkan, 2006b: 272). Bu temsilciler, yetki genişliği esasına göre hükümet üyelerinin her birini temsilen ulusal çıkarları korumak, idari denetimleri yapmak ve yasalara uygun davranılmasını sağlamak ile görevlidir (md. 72/6. prgrf).

Bölge yerel yönetiminin temel organları, doğrudan halkoyu ile seçilen bölge meclisi, meclisin ilk oturumunda kendi üyeleri arasından seçtiği bölge meclis başkanı ve bölge daimi komisyonudur (Türe; 1998: 78; Parlak, 2006a: 242). Bölge yerel yönetiminin başı, siyasal sorumlusu ve yürütme organı bölge meclis başkanıdır. Bölge

meclis üyelerinin oy çokluğu ile kendi içinden seçtiği bölge meclis başkanı, bölgenin yerel hizmet birimlerinin başı olarak taşınmazları, gelir ve harcamaları hazırlar ve yönetir, bölge meclisini toplantıya çağırır, toplantılarını yönetir, meclis kararlarını yürütür, bölgesel planların uygulanması, bölge adına sözleşmelerin imzalanması, bölgenin mahkemelerde temsili gibi pek çok görev ve yetkiye sahiptir. Başkan, bölgenin analizini içeren mevcut koşullarını, hizmetlerin finansmanı, bölgesel meclis kararlarının yürütülmesi ve bölgenin mali olanakları ile ilgili olarak yıllık raporlarla bölge meclisine bilgi verir (Keleş, 1994: 10; Kayıkçı, 2003: 32; Şengül, 2005: 66; Toksöz vd., 2009: 68; Günaydın, 2005: 80; Nitas, 2003: 242; Parlak, 2006a: 243).

Bölge meclisi, bölgeyi oluşturan illerin nüfusuna göre, genel ve doğrudan oy, liste usulü ve nispi temsil sistemiyle altı yılda bir yapılan seçimlerle gelen üyelerden oluşmaktadır. Bölgelerin üye sayıları, il sayılarına bağlı olarak 31-197 aralığında değişebilmektedir (Kalabalık, 2005: 237; Parlak, 2006a: 242; Arıkan, 2006b: 272). Bölgelerdeki siyasi yelpazeyi oluşturan partilerin önemli bir kısmının bölge meclislerinde temsil edilebilmelerini sağlamak amacıyla iki türlü liste usulü seçim yöntemi uygulanmaktadır. Seçim çevresi içerisinde tek başına en az % 10 oranında oy alan veya en az % 5 oranında oy alarak liste birleşimine giden siyasi partiler ikinci tura katılabilmektedir. Bununla birlikte 2000 ve 2007 yıllarında seçimlerde cinsiyet eşitliğine dair kanunlar çıkarılarak listelerde eşit sayıda kadın ve erkeği aday gösterme zorunluluğu getirilmiş ve meclislerde kadın temsil oranının artırılması amaçlanmıştır (Yıldız, 2012: 318). Fransa’da birden fazla görevin aynı kişide birleşebilmesi nedeniyle, yerinden yönetimlerde seçilmiş üyeler aynı zamanda milletvekili olarak ulusal parlamentoda da görev alabilmektedir. Bu durum yerel güçlerin ulusal düzeyde daha fazla temsil ve söz sahibi olmasına imkan sağlamaktadır (Toksöz vd., 2009: 68).

Bölge meclisi, bölge yerel yönetimlerinin genel karar organıdır ve bölgenin görevlerini yerine getirmesinde genel yetkiye sahiptir. En az üç ayda bir toplanması gereken bölge meclisi, ancak Bakanlar Kurulu tarafından gerekçeli karar ile dağıtılabilmektedir. Bölge meclisi, bütçe ve kesin hesap işlemleri dışındaki yetkilerini bölge daimi komisyonuna (encümen) devredebilir. Bölge daimi komisyonu toplantıları ise ayda bir yapılmaktadır (Keleş, 1994: 10; Kayıkçı, 2003: 32; Günaydın, 2005: 80; Şengül, 2005: 65-66; Nitas, 2003: 242). Bölge daimi komisyonu (encümen/büro), başkana işlerinde ve bütçenin hazırlanmasında yardımcı olmak, meclis tatildeyken

başkanı denetlemek ve uygunluk bildiriminde bulunmak gibi bazı temel fonksiyonlara sahip kılınmıştır (Parlak, 2006a: 243; Nalbant, 2012: 275).

Bölge meclislerinin yanında, 1972 tarihli kanunla “komite” olarak kurulan, 1992 tarihli kanunla “konsey”e dönüştürülen ve en son 2010 tarihli çevrenin korunmasına dair kanunla da “Bölgesel Ekonomik ve Sosyal ve Çevresel Konsey” olarak adlandırılan ve bölgedeki ekonomik, sosyal, bilimsel, kültürel dernek meslek örgütü, işçi, işveren, memur temsilcileri gibi örgütlenmelerin temsilcilerinden seçilen üyelerden oluşan bir danışma organı bulunmaktadır. Konsey’e ekonomik sosyal ve çevresel tüm konularda görüş için meclis tarafından başvurulabilmekte, Konsey kendisi bu yönüyle bir fikir ve proje geliştirme noktası oluşturabilmektedir (Yıldız, 2012: 315; Karaer, 1990: 57; Nalbant, 2012: 275-276). Bununla birlikte ulusal planların bölgesel uygulamaları, bölgenin kendi planlarının uygulanması ile bölge bütçe taslağının genel ilkelerinin oluşturulması ve bütçenin yönetimi konularında konseye danışılması zorunlu tutulmuştur (Dinler ve Öztürk, 2002: 146; Keleş, 1994: 11; Şengül, 2005: 66-67).

4.3.2.3.2. Bölgenin Görev ve Yetkileri

Fransa’da 1983 yılından bu yana gerçekleştirilen reformlarda, merkezi yönetim ile yerinden yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünde göze çarpan en temel ilke; görev ve yetkinin, verildiği yönetsel örgüte mali kaynakları, yetki ve donanımı ile birlikte bütüncül olarak verilmesidir. Hangi görev ve yetkinin hangi yönetim kademesine verileceği ise tarihsel, toplumsal, iktisadi ve yönetsel faktörlere bağlı olarak belirlenmiştir (Kalabalık, 2005: 293; Toksöz vd., 2009: 68-71). İkinci olarak görev ve yetki dağılımında göz önünde bulundurulmuş olan esas ise, “devletin sorumluluğunu koruma ve denge unsuru olma” niteliğinin kabul edilmesidir (Özer, 2000: 184). Ulusaltı düzeyde verilen yetkiler genel değildir. Devlet ulusaltı düzeyin politika yapma çerçevesini belirler. Sadece merkezi hükümet, kamu gücünün nasıl paylaşılacağını belirleme, kendi organizasyonunu, kendi sorumluluklarını tanımlama yeteneğine sahiptir (Edwards and Hupe, 2000).

Bu genel ilkeler çerçevesinde, Fransa’nın Avrupa’daki toprakları ile diğer kıtalarda bulunan ve il, bölge, memleket olarak adlandırılan eski sömürgeler ve adalar arasında farklı hukuki rejimler uygulandığı; görev ve yetki bölüşümünde farklılaşmalar olduğu görülmektedir. Kıta Fransa’sında ise Île de France bölgesi ve metropol kentlere

farklı statüler tanınmıştır (Nalbant, 2012: 280-281).

Fransa Anayasası'na göre Devlet; deniz-aşırı halkları, Fransız halkı içinde, özgürlük, eşitlik ve kardeşlik ortak ideali doğrultusunda tanımaktadır (md. 72-3/1.Prgrf). Guadeloupe, Guyane, Martinique, Reu-nion, Mayotte, Saint Pierr-et-Miquelon, Waillis ve Fatuna adaları ve Fransız Polynesie', deniz aşırı bölge ve il yönetimleri ve Anayasa'nın 73'üncü maddesinin son fıkrasının uygulanması ile oluşturulacak yerel idareler için 73'üncü madde, diğer bölgesel idareler için de 74'üncü madde hükümlerinin uygulanacağı (md. 72-3/2. Prgrf); Yeni Kaledonya'nın statüsünün Anayasa'da 13. Başlık altında ayrı olarak düzenlendiği (md. 72-3/3. Prgrf); Fransa Güneyi ve Antartikası Bölgeleri ve Clipperton'nun özel teşkilatı ve yasama rejimlerinin ise ayrı bir yasayla belirleneceği (md. 72-3/4. Prgrf) hüküm altına alınmıştır. Bunların statülerinde yapılacak değişiklikler; ilgili yönetimin kararı ya da ilgili yönetim bölgesinin seçmenlerinin muvaffakati sonrasında organik bir yasa ile yapılabilir (md. 72-4/1. Prgrf). Ayrıca Cumhurbaşkanı, Hükümet ve Parlamentonun her iki kanadının ittifakı ile Resmi Gazete (RG)'de yayınlanan öneri üzerine, deniz aşırı idarelerin teşkilat biçimi, yetkileri veya yasama rejimleri ile ilgili bölgenin seçmenlerinin görüşüne başvurulabilmektedir (md. 72-4/2. Prgrf). Deniz-aşırı bir bölgenin ya da ilin yerine başka bir idarenin yahut bu iki idare için tek bir karar organının yasayla kurulması, anayasada öngörülen usullerle, yetki çevresinde kayıtlı seçmenlerin muvafakati alınmadan gerçekleştirilememektedir (md. 73/7. Prgrf (son)).

Deniz aşırı iller ve bölgelerde yasa ve tüzükler doğrudan uygulanır. Ancak bu idarelerin kendine özgü özelliklerine ve zorluklarına bağlı olarak bazı uyarlamalar yapılabilir (md. 73/1. Prgrf). Söz konusu bu uyarlamalara, yasayla onlara verilmiş yetkilerde ve bu yetkilerin uygulanması konularında, bu idareler tarafından karar verilir (md. 73/2. Prgrf). Bu iki fıkrada öngörülen düzenlemeler Reunion il ve bölge yerel yönetiminde uygulanmaz (md. 73/5. Prgrf). Aynı şekilde özel nitelikleri göz önünde bulundurularak yerel idarelere, yasa alanına giren sınırlı sayıdaki konularda yine yasayla, kendi topraklarında uygulanabilir kurallar koyma yetkisi verilebilir (md. 73/3. Prgrf). Bu kurallar, vatandaşlık, medeni haklar, kamu özgürlüklerinin güvenceleri, kişilerin durumları ve ehliyetleri, adli teşkilat, ceza hukuku, ceza usulü, dış politika, savunma, kamu düzeni ve kamu güvenliği, para, kredi ve kambiyo rejimi veya seçim hukuku ile ilgili olamaz (md. 73/4. Prgrf).

Deniz-aşırı idarelere, her birisinin Devlet içindeki özel çıkarlarını dikkate alan bir statü tanınır (md. 74/1. Prgrf). Bu statü, karar organının görüşü alındıktan sonra kabul edilen bir organik yasayla belirlenir. Bu yasa, yasa ve tüzüklerin buralarda uygulanabilme koşulları; bu idarelerin yetkileri; idarelerin kuruluş, görev ve teşkilatı ile karar organının seçim şekli; bu idareye özgü düzenlemeleri içeren yasa tasarı ve teklifleri yahut karar veya kararname tasarılarının, yine yetkileri ile ilgili konularda imzaladıkları uluslararası anlaşmaların tasdik ve onayına ilişkin kurumların görüşünün alınması koşulları yer alır (md. 74/2. Prgrf);

74'üncü maddede anılan deniz-aşırı idareler ve Yeni Kaledonya'da Hükümet, Devletin yetki alanında kalan konularda gerekli uyarlamaları yapmak suretiyle, anavatan Fransa'da yürürlükte olan yasa niteliğindeki düzenlemeleri, yasanın ilgili hükümler bakımından bu usulün kullanımını açık şekilde yasaklamamış olması kaydıyla, ilgili karar organının ve Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra bir kararname ile genişletebilir, ya da ilgili idarenin özel teşkilatının tabi olduğu yasal hükümler üzerinde gerekli uyarlamaları gerçekleştirebilir. Bu kararnameler yayını anında yürürlüğe girmekte, yayınlanmasını takip eden on sekiz ay içinde Parlamento tarafından onaylanmaz ise geçersiz hale gelmektedir (md. 74-1).

Anayasa'daki bu temel düzenlemeler doğrultusunda çıkarılan 03 Aralık 1982 tarihli "Guadelup, Fransız Guyanası, Martinik ve Reunion Bölgelerinin Örgütlenmesi Hakkındaki Yasa" özel statülü denizaşırı bölgelerin düzenlendiği en temel yasa olarak kabul görmektedir. Yasa ile alan düzenlemesi, sanayi, istihdam, konut, ulaştırma, tarım ve orman gibi konularda ek yetkiler verilmiştir. Vergileme, kültür, çevre ve öğretim alanında özerklikler ile bölgeyle ilgili ulusal ve uluslararası düzenlemelerde kendilerine danışılması ve önerilerde bulunabilme hakları verilmiştir. Deniz aşırı memleketler, örgütlenme ve yetki yönünden tanınan anayasal ayrıcalıklar ve kendi kaderini tayin hakkına sahip olması açısından federe devletlere benzetilmektedir. Statüleri vardır ve bu statü organik bir yasa ile kabul edilmekteyse de; organlarına danışılma zorunluluğu olduğundan merkezin tek yanlı olarak gerçekleştirdiği bir işlem olarak görülmemektedir. Bununla birlikte bu yönetimler için egemenlik kavramından söz edilemez. Anayasada cumhuriyetin ayrılmaz parçaları olarak tanımlanmışlardır ve her birine aynı zamanda bir "Yüksek Komiser" atanmıştır. Denizaşırı iller ise, vergi özerkliği alanındaki geniş yetkileri dışında Kıta Fransa'sı illeri ile büyük ölçüde aynı

hukuki rejime tabidir (Nalbant, 2012: 281-283).

Kıta Avrupa'sı toprakları arasında sayılan Akdeniz adası Korsika bölgesi de bir diğer özel statülü bölgedir. 1982 tarihli yasayla bölge statüsü elde eden ve bölge meclisi seçimlerinin ilk yapıldığı yer olan Korsika bölgesi, diğerlerinden farklı olarak “alan düzenlemesi ve kültürel yapılanma” başlıkları altında (Nitas, 2003: 235); eğitim, dil, mesleki eğitim, araştırma ve imar hususlarında geniş yetkilere sahip kılınmıştır (Arıkan, 2006b: 277). Halkının tamamına yakını hem Fransızca hem de Korsika dilini konuşabilen Korsika'da yalnızca yerel dil ile eğitim verilmemekte; ilkokulda haftada altı saat ana dil dersi verilmektedir. Korsika dilinde yayın yapan radyo, gazete ve televizyon kanalları bulunmaktadır. Bölge meclisi yetki alanında yerel dili zorunlu kılma yetkisine sahip kılınmamıştır (Çoban, 2005: 118). 1951 tarihli Deixonne yasasıyla hukuken tanınan “Baskça, Katalanca, Korsikaca, Katalanca ve Oksitan” dillerinde, 1982'den sonra ihtiyari olarak öğretim olanağı tanınmış; üniversitelerde lisans ve yüksek lisans olarak dil öğretimi başlatılmıştır (Nalbant, 2012: 278). Anayasal olarak da, Bölgesel diller Fransa'nın mirasının bir parçası olarak görülmektedir (md. 75-1).

Fransa'nın geriye kalan Avrupa topraklarındaki bölgelerin genel olarak aynı statüye tabi oldukları görülmektedir (Nalbant, 2012: 276). 7 Haziran 1983 tarihli “Belediyeler, Departmanlar, Bölgeler ve Devlet Arasında Yetkilerin Bölüşümü Hakkında Kanun” da herbir yönetsel düzey, “sorumluluk öbeği” olarak adlandırılan kendi sorumluluklarına sahip kılınmıştır. Bu bölüşüm teoride açıktır, fakat uygulamada, farklı yönlerde tümünün ilgisi gerektiğinden çoğu sorumluluğun birkaç düzeyi gerektirdiği görülmektedir (Edwards and Hupe, 2000)

1982 yılından bu yana yapılan reformlar neticesinde merkezi yönetim tarafından en çok yetki aktarımının yapıldığı birimler bölgeler olmuştur. Bölge genel niteliği ile “bölgenin ekonomik, sosyal, kültürel ve biçimsel açıdan gelişimini sağlamak” ile görevlidir. Bu çerçevede, ulusal plan dâhilinde her bölge kendi önceliklerini belirleyerek merkezi yönetime sunmakta, merkezi plan tasarısının görüşülmesi ve karara bağlanması süreçlerine temsilci düzeyinde katılım sağlamaktadır. Bununla birlikte her bölge, kendi sınırları içerisindeki il ve belediyelerin önerileri ışığında orta vadeli ekonomik ve soyo-kültürel hedeflerini içeren bir bölgesel plan (Sdrif) yapmak zorundadır. Bölgeler kendi sorumluluk alanlarında mesleki ve çıraklık eğitimlerini planlamak, arazi kullanımı ve konut programlarını oluşturmak, genel liseler ve belirli

bir alanda eğitim veren kurumların yapım, bakım ve onarımını yapmak, bölgenin kültürel kimliğinin muhafazasını ve geliştirilmesini sağlamak, bölgesel kalkınmayı destekleyen karma şirket sermayelerine katılmak, özel sektöre yapılan devlet yardımlarının dağılımını gerçekleştirmek, meslek vergisi muafiyeti sağlanacak şirketleri belirlemek, yerel yönetimlerin büyük altyapı ve kırsal kalkınma yatırımları, kentleşme, ulaşım, trafik, spor, turizm, enerji, tarım gibi birçok alanda faaliyet yürütmek, yerel yönetimler arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlamakla yetkilidir (Türe, 1998: 78; Karaer, 1990: 57-58; Keleş, 1994: 9; KB, 2014b: 31; Günaydın, 2005: 80; Şengül, 2005: 64; Toksöz vd., 2009: 62; Nalbant, 2012: 277-279; Kalabalık, 2005: 300; Parlak, 2006a: 243; Arkan, 2006b: 273-274; Edwards and Hupe, 2000; Smith: 2000: 10).

Anlaşıldığı üzere daha önce devlet tarafından gerçekleştirilen birçok hizmet bölge yönetimleri tarafından gerçekleştirilmeye başlanmış; bölgelerin görev tanımında danışmanlık rolünden idari ortaklık rolüne doğru dönüşüm sağlanmıştır (Dinler ve Öztürk, 2002: 143). Fransa’da bölgeler diğer Avrupa devletlerindeki örneklerine göre coğrafi olarak daha dar bir alanda faaliyette bulunmalarına rağmen, özellikle planlama ve düzenleme alanında kalıcı ve hızlı bir ilerleme göstermektedirler (Yıldız, 2012: 315).

2003 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile yerel yönetimler, kendi düzeylerinde en iyi şekilde yerine getirebilecekleri tüm yetkiler için gereken kararları alabilmeye yetkili kılınmıştır (md. 72/2. prgrf). Bu, “yerindenlik” ilkesinin Fransa Anayasası’nda vücut bulmuş halidir. Anayasada yerel yönetimler için öngörülen bir diğer düzenleme de serbest yönetim ilkesidir. Buna göre yerel idareler, yasada öngörülen şartlar çerçevesinde, seçilmiş meclislerince serbest biçimde yönetilirler. Ayrıca bu yönetimler görevlerini yapabilmek için düzenleyici işlem yapma yetkisine de sahiptirler (md. 72/3. prgrf). Bu düzenlemeler sayesinde yerinden yönetimler yasama alanında bir paydaş aktör olarak hareket etmeye başlamıştır (Akçadağ, 2011).

Fransa’da yerel yönetimlere (ülkesel yönetimler) tanınan en önemli haklardan biri de “Deneme Yetkisi” olarak adlandırılan yetkidir (Karahanoğulları, 2004: 5-6). Buna göre yerel yönetimler veya yerel yönetim birlikleri, anayasa ile korunan bir hak ya da kamu özgürlüğünün kullanımının temel koşullarının söz konusu olmaması, bir organik yasayla şartlarının belirlenmesi, belli bir konu ve süre ile sınırlı olması şartıyla, yasa veya tüzüğün öngördüğü durumlarda bir deneme uygulaması için yetkilerinin yürütülmesini düzenleyen kanun veya tüzük hükümleri dışına çıkabilirler (md. 72/4.

prgrf). 2003-704 sayılı “Deneme Yetkisi Yasası” ile bu anayasa hükmünün detayları açıklanmıştır. Buna göre, deneme süresi en fazla beş yıl ile sınırlı tutulmuştur. Deneme süresince valilerin ülkesel yönetimlerin işlemlerine karşı dava açma ve mahkeme kararı ile durdurabilme yetkisi vardır. Bu yetki ile yerel ve bölgesel yönetimler deneme süresi boyunca, kendi sınırları içinde kendilerine özgü bir hukuksal yapı oluşturabilmektedir. Ulusal hukuku yerel ihtiyaçlarla uyumlaştırma amacıyla getirilen bu düzenleme, “kanunlar önünde eşitlik ve milli egemenlik” ilkeleri ile bilinen Fransa yönetim geleneğinden bir sapma olarak ifade edilmiştir. Ülkede tektip bir hukuki rejim yerine, belli yerlerde kısmi süreli de olsa farklı hukuki rejimlerin yürürlükte olduğu bir anlayış gelmiş bulunmaktadır (Karahanoğulları, 2004: 5; Canatan, 2006: 303, 310).

4.3.2.3.3. Bölgenin Gelirleri

Fransa Anayasası’nda bölgelerin mali özerkliği ile ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Fransa’da yerel yönetimler yasayla belirlenmek üzere, serbestçe tasarruf edebilecekleri gelir kalemlerine sahiptirler (md. 72-2/1. Prgrf). 1990’lı yıllar ile birlikte Fransız Anayasa Konseyi bir çok kere; kanunların, yerel yönetimlerin “serbest yönetim ilkesi”ni dikkate almayacak şekilde yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını düzenleyemeyeceklerini karar altına almıştır (Yıldız, 2012: 321).

Bölgeler, her türlü vergi gelirlerinin tamamını ya da bir kısmını alabildikleri gibi, vergilerin matrah ve oranının tespitine karar verebilmeleri için merkezi yönetim tarafından yasal izin verilebileceği de hüküm altına alınmıştır (md. 72-2/2. Prgrf). Vergi gelirleri ve öz kaynaklar, her yerel yönetim kategorisi için, gelirlerinin tamamı içinde önemli bir bölümünü oluşturur. Bu kuralın gerçekleştirilmesi koşulları bir organik yasayla belirlenir (md. 72-2/3. Prgrf). Bu doğrultuda 2004 yılında çıkarılan yasa, bölge yönetimlerinin vergi gelirleri ve diğer öz gelirlerinin tüm gelirlerine oranının % 39,5’in altına düşmeyeceğine hükmetmektedir (Yıldız, 2012: 321). Bu yönüyle Fransız bölgeleri, bölgesel düzeydeki yerel kamusal ihtiyaçların, bölgesel düzeyde mal ve hizmetlerle giderilmesi temeline dayanmaktadır (Parlak, 242).

Bölgelerin en büyük gelir kalemlerini, dolaylı ve doğrudan vergiler, doğrudan yardım veya katkı şeklinde merkezden yapılan kaynak transferleri, denkleştirme ödeneği, kamu ve özel kurumlardan yapılan borçlanmalar ve hizmet karşılığı alınan ücretler oluşturmaktadır (Kayıkçı, 2003: 33; Tortop, 1996a: 20-21; Parlak, 2006a: 246). Bunların dışında bölgelere, kendilerince yürütülen projeler için oluşturulan bir fon

bulunmaktadır (Dinler ve Öztürk, 2002: 143). Bölgeler aynı zamanda “kamu hizmeti ve kamu çıkarları” ilkeleri çerçevesinde ekonomik faaliyette bulunabilmekte, özel kişilerle karma şirketler kurabilmekte ve bölgesinin ekonomik kalkınması amacıyla belirlediği kuruluşlara yardım ve destek sağlayabilmektedirler (Tortop, 1993: 8).

Bölge yönetimlerinin borçlanma politikaları sağlam esaslara dayandırılmış olup, mevcut borçları kapatmak için borçlanmaya gidilememekte ve hiçbir surette merkezi yönetim bölge yönetimlerinin borç yükünü karşılamamaktadır. Bu nedenle bölge yönetimlerinin borçlanmasında merkezi yönetim veya bölgedeki temsilcisi olan validen ön izin almak yerine, ön bilgi verilmesi yeterli görülmüştür (Kayıkçı, 2003: 33-34).

Merkezi yönetim ve yerinden yönetimler arasında gerçekleştirilecek yetki aktarımlarında ya da harcamaları arttıracak her yeni yetki ihdası veya genişlemesinde bu yetkilere eşdeğer kaynakların da aktarımı birlikte yapılır (Md. 72-2/4. Prgrf). Yerinden yönetimler arasında eşitliği sağlamak amacıyla, mali kaynakların adil paylaşılmasına yönelik hükümler bir yasayla öngörülür (Md. 72-2/5. Prgrf) denmektedir. Bu temel ilkedden hareketle bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik dengesizlikleri azaltmak için “Bölgelerarası Farklılığı Giderme Fonu” oluşturulmuştur (Nitas, 2003: 255).

İfade edilen tüm bu düzenlemeler çerçevesinde Fransa’da bölge yönetimlerinin yüksek derecede bir mali özerkliğe sahip olduğunu ve merkezi otoritenin müdahalesinden uzak tutacak mekanizmalar ile donatıldığını söylemek mümkün görünmektedir (Yıldız, 2012: 321). Nitekim, Fransız yerel ve bölgesel yönetim sisteminin özgünlüğü ve başarısının geniş mali kaynaklara ve mali özerkliğe sahip olmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir (Parlak, 2006a: 246).

4.3.2.3.4. Bölgenin Denetimi

Fransa’da yerel ve bölgesel yönetimler anayasal olarak düzenlenen “idarenin bütünlüğü” prensibi doğrultusunda, hukuki sorumlulukları gereği hesap veren birimlerdir (Parlak, 2006b: 363). 02.03.1982 tarihli Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Yasasıyla; il ve bölge valilerinin ön denetim yetkisi kaldırılarak bölgelerin karar organı olan bölge meclisleri tarafından alınan kararların her hangi bir denetime tabi olmadan hemen uygulanabilir niteliğe sahip olması sağlanmıştır (Erbay, 1999: 70; Nitas, 2003: 258; Arıkan, 2006b: 278; Parlak, 2006b: 364). Bir diğer ifade ile yerel ve bölgesel yönetimler üzerinde uygulanan yerindelik denetimine dayalı idari ve

mali vesayet yetkisi kaldırılmış ve yalnızca hukuka uygunluk denetimine tabi kılınmışlardır (Kayıkçı, 2003: 36; Karaarslan, 2008: 46; Toksöz vd., 2009: 75).

Buna göre, düzenleyici işlemler yayım tarihinde, bireysel işlemler bildirim tarihinde, bölge valisine bildirim zorunlu olan karar ve işlemlerde bölge valisine bildirildiği tarihte kendiliğinden yürütülebilir niteliktedir. Bölge valisi kararı iptal etme, geri gönderme veya değiştirme yetkisine sahip olmamakla birlikte; yasal süre içinde kararın düzeltilmesi ya da hükümsüz bırakılması amacıyla ilgili idare ile görüşebilmekte, yürütmenin durdurulması ve iptali için idare mahkemelerine başvurabilmektedir. Bölge valisine bildirilme zorunluluğu olsun veya olmasın yapılan işlemlerde zarar gördüğünü düşünen kişiler de valilik üzerinden; yasal süre içerisinde başvurunun valilik tarafından reddedilmesi halinde ise doğrudan mahkemeye gitme yoluyla yasallık denetimi başvurusunda bulunabilmektedir. Vali, yasal denetim amacıyla yargıya taşıyacağı hususları, düzeltme istek ve fırsatı oluşması açısından ayrıntılı ve gerekçeli biçimde bölge yönetimine bildirmek zorundadır. Hem vali hem de bölge yerel yönetimi idare mahkemesinden çıkacak kararı Danıştay'a götürme hakkına sahiptir (Tortop, 1995a: 81, 83-84; Nitas, 2003: 258).

Yargı makamlarının yapacakları denetim, işlem veya kararın hukuka uygunluğu ile sınırlıdır ve ancak bu gerekçe ile iptal yoluna gidilebilir. Alınan mahkeme kararı işlemin yerindeliğine karar verme, yeni bir işlem tesis etme veya yerine geçip karar verme niteliğinde olamaz. Bölge yerel yönetimleri üzerinde uygulanan denetleme yetkisinin art niyetli biçimde kullanılması ya da bu idarelerin yapmakla mükellef oldukları hizmetleri ciddi manada aksatması durumunda, ilgili idare gerekli kanıtlar ile birlikte idare mahkemesinden durumun düzeltilmesi için hukuki korunma talep edebilir (Keleş, 1994: 13-14). Bölgelerin, başka ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri ile kuracakları ilişkiler ise hükümetin ön iznine tabidir (Nalbant, 2012: 113).

Fransa Anayasası yerel idarelerin de bir diğerinin üzerinde vesayet yetkisini kullanamayacaklarını açık bir dil ile ifade etmiştir. Ancak, yasayla düzenlenmesi şartıyla, bir yetkinin kullanımının birden fazla yerel yönetim biriminin bir araya gelmesini gerektirdiği durumlarda, bu idarelerden birine ortak işlemlerin koşullarını düzenleme yetkisi verilebilmektedir (md. 72/5. prgrf).

Nalbant (2012: 112-113), 1982 yerinden yönetim reformunun en önemli yeniliklerinden biri olarak sunulan “idari ve mali vesayetın kaldırılması ve teknik vesayetın zayıflatılması” söyleminin gerçeği yansıtmadığını, yalnızca “siyasal bir slogan” olarak kaldığını; aslında adı “idari denetim” olarak değiştirilen “vesayet” kavramının teknik olarak sürdüğünü (işten el çekirme, azil veya fesih yetkisi) ve anayasal zorunluluk olarak kalmaya devam ettiğini söylemektedir. Bu çerçevede, yerel ve bölgesel yönetimler lehine çeşitli güçlü yenilikler getirilmiş olmakla birlikte, vesayet olgusunun halen geçerli bir olgu olduğu ifade edilmektedir.

Fransa’da bölge yönetimlerine tanınan geniş mali özerklik ve gelir çeşitliliği karşısında denge sağlanabilmesi için ciddi bir mali denetim mekanizması oluşturulması ihtiyacı hissedilmesinden dolayı, bölge yönetimlerinin bütçelerinin “kanuni denetimini” sağlamak amacıyla “Bölgesel Hesap Mahkemeleri” (Chambre Régionale des Comptes) adı verilen kurumlar oluşturulmuştur (Yıldız, 2012: 321).

Bölge Hesap Mahkemeleri, bölgelerin bütçelerini kanuni süresinde kabul etmemesi, dengeli bütçe oluşturamaması, bütçede bulundurulması zorunlu giderlerin eksik ya da yetersiz miktarda bütçeye eklenmesi ve bütçede ciddi bir açık görölmesi hallerinde ilgili bölge valisi tarafından harekete geçirilir (Belanger, 1996: 55; Tortop, 1995a: 84). Valilerin müdahalesi, kanunilik denetimi talebi olup; bölge yönetimlerinin mali çıkarlarını koruma amacı dışına çıkarak özerkliği zedeleyici vesayet denetimi şeklinde uygulanamaz (Keleş, 1994: 14).

Bununla birlikte bölge hesap mahkemeleri, gerek gördüğu durumlarda bu idarelerin, bağlı ve ortak şirketlerinin tüm hesapları üzerinde gözlem ve incelemeler neticesinde rapor oluşturmak, görüş beyan etmek, uyarılarda bulunmak ve yargı kararı vermek hususlarında kendiliğinden de harekete geçebilir. Bu mahkemeler tarafından alınan kararlar Sayıştay’da temyiz edilebilir (Belanger, 1996: 56-57). Kesinleşen kararların uygulanması zorunludur. Bölge yönetimlerinin kararları uygulamaktan imtina etmesi durumunda vali gerekli müdahaleyi yapmaya ve aykırılıkları gidermeye yetkili kılınmıştır (Tortop, 1995a: 84-86). Bölgesel Hesap Mahkemelerinin yaptıkları denetimin neticelerini bildiren raporlar şeffaflık ilkesi gereği yayınlanmakta ve tüm kamuoyu ve kamu kurumlarının bilgisine sunulmaktadır. Bu sayede mali kamuoyu denetimi de gerçekleşmektedir. Bu mahkemeler aynı zamanda hizmet birlikleri ya da

kamu hizmeti sunan özel sektör firmalarını, bunlarla yapılan hizmet sözleşmelerini ve harcamaları da denetlemeye yetkili kılınmıştır (Toksöz vd., 2009: 75-76).

Bölge yönetimlerinin hukuka uygunluk denetimlerinin dışında diğer bir denetim yolu kamuoyu denetimidir. Özellikle 2003 Anayasa değişikliği sonrasında yerelde siyasal katılımın ve bu sayede kamuoyu denetiminin güçlendirilmesi konusunda çeşitli yenilikler sağlandığı söylenebilir. Vatandaşlar, talep ve sorunları ile ilgili dilekçe verme yoluyla yerel meclislerin gündem konularını belirleyebilmekte (md. 72-1/1. Prgrf), yerel idareler gerektiği durumlarda bölge meclisi kararıyla danışma amaçlı veya bağlayıcı referanduma gidebilmektedir (md. 72-1/2). Bölgesel yönetime katılımın sağlanması gayesi ile STK'larına çeşitli mali olanaklar sağlanmakta ve bu doğrultuda danışma meclisleri oluşturulmaktadır. Yasal olarak vatandaşlar, alınan kararları mahkemelere taşıma hakkına sahiptir. Bölge seçimleri, Yerel Gündem 21 ve mahalle konseyleri gibi yöntemler ile halk denetimi sağlanmaktadır (Şinik, 2009: 14-16; Toksöz vd., 2009: 62, 70; Yıldız, 2012: 319).

Fransa'da bölgeler ve diğer yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetim yollarından biri de kamu denetçisi denetimidir. "Fransız Cumhuriyet Ombudsmanı" adıyla 1973 yılından bu yana var olan bu kurum, kamu kurumları ve kamusal hizmet veren diğer kurumlar ile vatandaşlar arasında ortaya çıkan ihtilafı konuların adli makamlara varmadan çözümünü amaçlamakta; bunun yanı sıra idarelerine etkin yönetim konusunda tavsiyeler sunmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve herhangi bir vesayet denetimine tabi olmayan Ombudsman'ın aldığı kararlar üzerinde denetim uygulanamamaktadır (Toksöz vd., 2009: 76).

4.3.3. İtalya'da Bölge Yönetimi

İtalya'daki Bölge Yönetimleri; İtalya'nın genel yönetim yapısı açıklandıktan sonra, "bölgeselleşme süreci", "özellikleri", "organları", "görev ve yetkileri", "gelirleri" ve "denetimi" açılarından incelenmiştir.

4.3.3.1. İtalya'da Yönetimin Genel Yapısı

Genel yönetim şeklini Fransa yönetim sistemi modeline göre biçimlendiren İtalya'da 1922-1945 yılları arasında hüküm süren Mussolini diktatörlük rejiminden sonra yapılan referandum ile monarşi yerine parlamenter cumhuriyet rejimi benimsenmiş ve 27 Aralık 1947'de oluşturulan yeni Anayasa kabul edilmiştir (Geray,

1997b: 53; Koçak, 1996: 58). İtalyan Anayasası'na göre, İtalya Demokratik Cumhuriyet rejimine sahiptir (md. 1). Cumhuriyet tek ve bölünmez olarak kabul edilir ancak aynı zamanda Cumhuriyet'in yerel yönetimleri tanıdığını ve bu yönetimleri teşvik edici olacağını; Devlete bağlı hizmetlerde yönetsel yerelleşme önlemlerini tam olarak uygulayacağını ifade eder. Cumhuriyet, yerelleşme ve özerkliğin gerekleriyle kendi mevzuatındaki yöntem ve ilkeleri uyumlu hale getirir (md. 5).

Cumhuriyet'in organizasyonu başlıklı İtalya Anayasası'nın ikinci bölümünde İtalya Parlamentosu'nun Millet Meclisi (Chamber of Deputies) ve Cumhuriyet Senatosu'ndan (Senate of the Republic) oluştuğu ve bu meclislerin Anayasa'da belirtilen durumlarda müşterek olarak toplanacağı ifade edilmektedir (md. 55). Millet Meclisi'ni oluşturan vekiller genel oy ve tüm ülke çapında tek dereceli seçim sistemi ile seçilmekte iken (md. 56); Cumhuriyet Senatörleri ise bölge esasına göre seçilmektedir. Molise bölgesinin iki, Vale d'Aosta bölgesinin Senato'da bir üyesi bulunur. Diğer bölgelerin her birinin Senatör sayısı yediden aşağı olmamak kaydıyla nüfus esasına göre belirlenir (md. 57). Eski cumhurbaşkanları Senato'nun doğal üyesidirler. Cumhurbaşkanı, sosyal, bilimsel, güzel sanatlar ve edebi alanlarda başarıları ile ülkeyi onurlandıran beş yurttaşı ömür boyu senatör tayin edebilir (md. 59). Altı senatör yurtdışı bölgeleri için ayrılır (md. 57). Millet Meclisi ve Senato kendi başkan ve başkanlık divanını seçmektedir. Ancak müşterek toplantı halinde Başkan ve Başkanlık Divanı Millet Meclisi'nindir (md. 63). İtalyan Senatosu, oluşum şekli ve sahip olduğu özellikler açısından ne federal devletlerde görülen federe temsile dayalı senato tipi ile ne de üniter devletlerde görülen yasama yetkisini milletvekili meclisi ile paylaşan ulusal temsile dayalı senato tipi ile açıklanamamaktadır. Bu yönüyle kendine has nitelikleri olduğu ve ikisinin arasında bir yerde durduğu ifade edilmektedir (Nalbant, 1996b: 28).

Cumhurbaşkanı, Parlamento tarafından ortak oturumla seçilmektedir. Bu seçime, Valle d'Aosta bölgesinden bir, diğer bölgelerin her birinden de üçer olmak üzere azınlıkların temsili açısından Bölge Konseyleri tarafından seçilen delegelerde katılır (md. 83). İtalya'da Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu konum ve yetkiler (md. 84-91) ile Bakanlar Kurulu'nun oluşumu hususları (md. 92-96) Türkiye'deki anayasal durum ile büyük benzerlikler göstermektedir.

İtalya Anayasası'nın beşinci bölümü ülkenin yönetsel bölümlemesini açıklamaktadır. Buna göre İtalya Cumhuriyeti yönetsel yerinden yönetim birimleri olarak bölgelere, illere ve komünlere ayrılmıştır (md. 114). Bu üç kademe ile birlikte 1990 yılında yapılan Anayasal düzenleme ile birlikte metropoliten kent yönetimi adıyla yeni bir yerel yönetim kademesi daha oluşturularak dokuz kente bu statü verilmiştir. Bu kademe ile büyük kent belediyeleri çevre yerleşimler ile birleştirilerek; ekonomik ve sosyal olarak bütünleşik güçlü bir kent yönetimi amaçlanmıştır (Toksöz, 2009: 91). Bunların her biri ve metropol kentler anayasal ilkeler çerçevesinde, kendine has tüzük, yetki ve sorumluluklara sahip özerk kuruluşlardır. Cumhuriyetin başkenti olan Roma'nın statüsü ise ayrı bir kanun ile düzenlenmiştir (md. 114).

Merkezi yönetim bölgeler, iller ve kasabalarda (ilçeler) örgütlenmiş olup il ve bölgelerde “vali” (prefetto) tarafından temsil edilmektedir (Toksöz vd., 2009: 92; Vesperini, 2009: 2). Fakat hizmet bakanlıklarının birçoğunun taşrada kendi örgütünü oluşturması ve yerinden yönetimlerin yönetimde ağırlık kazanmaya başlamasıyla valilerin il ve bölgedeki etkinlikleri azalmıştır (Türker, 2003: 493-494).

4.3.3.2. Bölgeselleşme Süreci

Çok eski bir tarihi zenginliğe ve yönetim yapısına sahip olmasına rağmen İtalya'nın, tarih dönemlerinde sürekli bir birlik gösterdiğini söylemek güçtür. Aslında (m.ö.) 3. yüzyıl ortalarında kurulan güçlü Roma İmparatorluğu döneminde birlik sağlanmış ancak (m.s.) 395 yılında imparatorluğun yıkılması ile uzun bir süre toparlanamadığı için ulusal birlik oluşmamıştır. 12. yüzyılda birbirinden ayrı ve birlikten uzak “kent devletleri” oluşmaya ve gelişmeye başlamış; ancak 19. yüzyılın başında Napolyon İmparatorluğu döneminde ulusal birlik oluşabilmiş fakat bu durum da çok uzun sürmemiştir (Koçak, 1996: 58).

İtalya'nın yerel ve bölgesel tarihinin temel olayları üç ayrı dönemde ele alınabilir. İlk dönem 1861 İtalya Krallığı'nın siyasi birliği sağlamasından 1943 yılında faşizmin çökmesine kadar devam eden periyodu içerir. İkinci dönem 1948'de Cumhuriyet Anayasası'nın benimsenmesinden, 1980'lerin sonunda ilk cumhuriyetin sonlanmasına kadar devam eden süredir. Üçüncü dönem ise 1990'da başlayıp hükümet ile yerel ve bölgesel sistem ile ilgili birkaç önemli yasal ve anayasal reformun benimsenmesi ile devam eden ve günümüzde süren dönemdir (Vesperini, 2009: 4-5).

1861 yılında Krallık olarak kurulan İtalya Devleti ile politik ve sınır bütünlüğü sağlanmıştır. Feodalitenin hâkim olduğu yoksul Güney İtalya ile komün uygarlığının hüküm sürdüğü Kuzey ve Orta İtalya arasındaki sosyo-ekonomik farklılık ve dengesizlikler ile parçalı bir İtalya yapısından daha fazla yarar sağlayan Papalık kurumunun yaklaşımı ulusal birliğin diğer Avrupa devletlerine göre daha geç oluşmasının temel etkenleri olarak görülmektedir (Türker, 2003: 484).

19. yüzyıl boyunca İtalya'da federalizm oldukça güçlü bir savunucu kitlesine sahip olmuştur. Bunun yanında ülkenin yönetici sınıfı da kültürel, yönetsel, hukuksal ve ekonomik olarak derin farklılıkların olduğunu kabul etmektedir. Ancak federalleşmenin sağlanmaya çalışılan birliği sekteye uğratacağı ve güçlü bir ulusal birliğin ancak merkeziyetçi bir sistem ile sağlanabileceği düşüncesi nedeniyle siyasal ve idari âdemi merkeziyetçi sistemlere karşı mesafeli kalınmıştır. Bu doğrultuda Fransa yönetim tarzına benzer, güçlü vesayet yetkisi ile donatılmış, vali tarafından idare edilen il esasına dayalı, katı merkeziyetçi bir sistem oluşturulmuş; diktatörlük döneminde bu anlayış daha da güçlenmiştir. 1945 yılında İtalya'nın işgalden kurtulup tekrar bağımsızlığını ilan etmesi ve diktatör Mussolini'nin öldürülmesinden sonra 1946 yılında yapılan referandum ile Cumhuriyet kurulmuştur. İtalya Anayasası da 1947'de kabul edilip, 1 Ocak 1948'de yürürlüğe girmiştir (Türker, 2003: 485, 486, 493).

İtalya'da günümüzdeki haliyle ademi merkezileşme süreci Cumhuriyet kurulduktan sonra oluşturulan 1948 Anayasası'nda bölgesel yönetimlerin düzenlenmesi ile başlatılmaktadır (Tabossi, 2008: 257). Bölgesel yönetimlerin Anayasal bir düzenleme ile İtalya yönetim sistemine dahil olmasının altında yatan sebepler olarak, diktatörlük döneminde oluşan aşırı merkeziyetçi yönetim yapısına duyulan tepki ve kültürel kimliklerinin tanınmasını talep eden farklı yörelerin talepleri olduğu dile getirilmektedir (Geray, 1997b: 54).

Kimilerine göre, bölgelerin tarihsel bir miras olarak sahip oldukları geçmişleri (Toksöz vd., 2009: 97) ve Mezzogiorno olarak adlandırılan İtalya'nın güneyinin; yanlış yönetsel ve mali politikaların uygulanması, bölgedeki vatandaşların devlet ile bir güven problemi yaşaması ve organize suçların bu bölgede yoğun olması gibi kültürel ve coğrafi nedenlerden dolayı ortay ve kuzey İtalya'ya göre geri kalması bölgeselleşme politikasının temel dayanakları olmuştur (Tabossi, 2008: 259). Nalbant (1996b: 20) ise,

Sicilya ve Sardunya adaları dışındaki bölgelerin oluşumunda kültür ve etnisitenin çok fazla geçerli bir sebep olmadığını; asıl gerekçenin, aşırı merkeziyetçiliğe karşı yerinden yönetimi ve yerel özerklikleri güçlendirmek olduğunu, bunun etnisiteye dayalı olmadan oluşturulan yönetsel sınırlardan da anlaşıldığını söylemektedir. Gerçekten bakıldığında Anayasa’da tek merkezli yönetim yerine çok merkezli iktidar anlayışının benimsenmesi, yasaların denetime tabi tutulması için Anayasa Mahkemesi’nin oluşturulması, Parlamentonun iki kanatlı oluşturulması ve güçlü referandum hakkının düzenlenmesi gibi yenilikler ülkede tek bir siyasal aktörün tüm yetkileri elinde bulundurduğu katı merkeziyetçi sisteme bir tepki olarak görülmektedir (Türker, 2003: 486, 489).

1948 Anayasası ile beş tanesi özel statülü, on beş tanesi de normal bölge olmak üzere yirmi bölgenin oluşturulması hükme bağlanmışsa da; bölge yönetimlerinin tüm ülke düzeyinde ve tam bir özerklik çerçevesinde uygulanması yeni Anayasa’dan sonra da kolay olmamıştır. 1960’larla birlikte yaşanan siyasal, ekonomik ve kültürel gelişme ve değişimler neticesinde Kuzey yörelerinin zenginleşmeye başlaması ile yeni bölgeselleşme talepleri ve bölgelere daha fazla yetki aktarımı talepleri daha güçlü bir biçimde dile getirilmeye başlanmış; ancak ulusal politik durumların daha olumlu olduğu 1970’lerden sonra bu mümkün olabilmiştir (Tortop, 1996b: 64; Toksöz, 2009: 97; Keating, 1997: 385). Bu dönemden sonra İtalya’da uygulanan bölgeselleşme politikalarının hedefi, kuzey ve güney bölgeleri arasındaki sosyo-ekonomik uçurumun ortadan kaldırılarak uyum ve dengenin sağlanması, bölgelerarası rekabet gücünün artırılması ve devletin idari örgütlenmesinin modernleştirilmesi olarak açıklanabilir (Mengi, 2004: 52; Tabossi, 2008: 257).

Merkez sol hükümetlerin yönetime başlamasıyla birlikte, 1968 yılında bölgesel meclislerin seçimi için yasa ile 1970 yılında Anayasa ile belirlenen alanlarda yönetsel fonksiyonların devletten bölgelere aktarımında hükümeti yetkilendiren bütçe kanunu oluşturulmuştur (Vesperini, 2009: 6). 1970 ve 1990 yılları arasındaki yirmi yıl, en yoğun değişim dönemi olarak ifade edilmektedir. 1970 yılında “sıradan statü” sahibi bölgelerin ilk meclis seçimleri yapılmış ve bu bölgeler tüzüklerini onaylamışlardır. Hemen sonraki yıllarda, özellikle 1972 ve 1977 düzenlemeleri ile birlikte merkezi yönetimden bölgelere tarım, sağlık, konut, toplu taşıma vb. ile ilgili birçok yetki, sorumluluk ve personel aktarımı gerçekleştirilmiş, sonrasında bir dizi çerçeve yasa ile yetkiler yasalaştırılmıştır (Vesperini, 2009: 6; Koçak, 1996: 62-63; Geray, 1997b: 66).

1990'ların ortalarında ortaya çıkan ve Güney İtalya'nın adil olmayan biçimde Kuzey bölgelerinin zenginliklerinden faydalandığını söyleyerek ayrılıkçı talepler ortaya koyan Lega Nord isimli siyasi partinin faaliyetleri neticesinde anayasal ve yasal düzeyde değişikliklere gidilerek (Toksöz vd., 2009: 93), gerçek manada yerelleşmeyi sağlayacak düzenlemeler yapılmıştır.

1990'da, elli yılı aşkın bir süre bekledikten sonra, yeni yerel özerklik sistemini kuran kanun (n.1.214/1990) yürürlüğe girmiştir. 1990 ve 1997 yılları arasında bir dizi tedbir ile bölge ve kasabaların mali özerkliği arttırılmıştır (Vesperini, 2009: 7). Bu süreçte yerel yönetimlere ulusal vergi gelirlerine katılım, ulusal vergilere ek oran belirleme, kendi vergilerini düzenleme gibi mali özerkliği güçlendiren haklar tanınmıştır (Tabossi: 2008: 257). 1995 ve 1999 yasaları Konseylerde sandalye seçimi yapmış ve ilgili yürütme başlarının doğrudan seçimi ilkesini getirmiştir. İdari işlemlerin meşruiyetine ilişkin önleyici kontroller büyük ölçüde azaltılmış, esasların gözden geçirilmesi (yerindenlik) yerine yönetim ve çıktılarının gözden geçirilmesi başlatılmıştır (Vesperini, 2009: 7). 2000'lerden sonra yapılan düzenlemeler ile görev ve yetki bölüşümü konuları netleştirilmiştir. Anayasada merkezi yönetime ait yetkiler açıkça belirlenmiş, merkeze tanımlanmayan yetkilerde bölge yönetimleri yetkili sayılmıştır. Yerel yönetimler ve merkezi yönetim "aynı düzeyde ve eşit" kabul edilerek; tüm özerk yerel yönetimlere kendi statülerini belirleyebilme hakkı tanınmıştır (Tabossi, 2008: 257; Toksöz vd., 2009: 93). 1999'da sıradan bölgelerin kanuni özerkliği genişletilmiş ve 1999-2001 yılları arasında bölgelerin yasama ve idari eylemleri ve yerel kuruluşların idari işlemleri üzerine önleyici kontrollerin kaldırılması ve yerel ve bölgesel hükümetlerin mali özerkliği ile ilgili anayasal hükümler değiştirilmiştir (Vesperini, 2009: 7-8).

4.3.3.3. Bölge Yönetiminin Özellikleri

İtalya Cumhuriyeti idari yapısı "çok eklemli ve çok düzeyli teritoryal yönetim" olarak tanımlanmaktadır. Bu düzeyler merkezi yönetim ile birlikte, bölgeler, iller, belediyeler ve metropolitan şehirlerdir. Bu idari birimlerin her biri sahip oldukları statü, yetki ve işlevleri yönünden özerktirler (Tabossi, 2008: 257).

İtalyan bölgeleri, özel statülü bölgeler ve normal statülü bölgeler olmak üzere iki farklı yapıya sahiptir (Kardaş, 2010: 17; Nalbant, 1996b: 21). İtalya'da Anayasa ile

düzenlenmiş yirmi bölge bulunmaktadır (md. 131). Bunlardan beşi; Sicilya (Sicilya), Sardinia (Sardunya), Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige/Südtirol ve Valle d'Aosta bölgeleri anayasal olarak özel statü ve koşulları olan özerkliklere sahiptir. Trentino-Alto Adige/Südtirol bölgesi iki özerk il olan Trent ve Bolzano'dan oluşur (md. 114). Bu beş bölgenin özel statüsü “tarihi, coğrafi ve etnik” nedenlere dayanmaktadır. Özel statünün anlamı, özerklik derecelerinin ve yasama yetkilerinin daha geniş olması ve bazı yetkilerinin yalnız Anayasal olarak sınırlanabilmesi ile ifade edilmektedir (Türker, 2003: 495; Kohler-Koch, 1995: 21). Bölge meclislerinin oluşumu, üye sayıları, görev süreleri gibi birçok düzenlemenin yer aldığı olağan ve özel statülerin hazırlanmasında bölge organlarının katılımı zorunludur; ancak, olağan statüler ulusal parlamentonun çıkardığı bir cumhuriyet yasası ile özel statüler ise “anayasal yasalar” ile onaylanmaktadır. Özel statülü bölgeler arasında ise, Sicilya adası; bölgesel organların diğer bölgelerdekine göre farklı olarak adlandırılması (meclis, milletvekili ve hükümet olarak adlandırılıyor), seçim yasalarını kendi parlamentolarında belirlemeleri, bölge başkanına bazı ayrıcalıklı yetkiler tanınması onları farklılaştırmakta ve İtalyan bölge sistemine “atipik” bir özellik katmaktadır (Nalbant, 2012: 294-295, 301).

İtalya Anayasası'na göre Cumhuriyet “tek ve bölünmez” olarak tanımlanmış, buna karşın Cumhuriyet'in; yerel özerklikleri tanıdığını, güçlendirdiğini, kamu hizmetlerinin sunumunda idari âdemi merkeziyeti tam olarak uyguladığını, mevzuat, ilke ve yöntemlerini yerinden yönetim ve özerklik ilkelerinin gerekliliklerine uyumlu hale getirdiğini (md. 5); Cumhuriyet'in, ülkedeki kültürel çeşitliliği yansıtan dil azınlıklarını, uygun tedbirler ile koruyacağını (md. 6) hüküm altına almıştır. Özetlenecek olursa, İtalya Anayasası'nın bütününde, “Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği, yönetsel yerinden yönetim ve yerel özerklik” olmak üzere üç temel prensibin hakim olduğu söylenebilir (Nalbant, 2012: 293).

Bölgelerin varlığı herhangi bir ulusaltı milliyet kavramı ile tanımlanıp meşrulaştırılmamıştır (Nalbant, 1996b: 21). Bununla birlikte, İtalya, ulus altı düzeyde belli bir coğrafi sınır içerisinde yaşayan toplulukların, coğrafi sınırlarını, siyasi ve idari iradelerini teyit etmektedir. Bu çerçevede her bölge bir bölgesel meclis ve giunta (yürütme organı)'ya sahip kılınmış, bölgelerin mali özerklikleri güçlendirilmiş, hukuk gücü oluşturma ve kolluk gücü kullanma yetkisi verilmiş, buna karşın denetimleri ise yargı makamlarınca yapılan hukukilik/kanuna uygunluk denetimi ile sınırlandırılmıştır.

Bu sayede toplumsal ve kültürel farklılıkların yarattığı çatışmaların önüne geçilerek birlik ve barış içerisinde bir yaşam amaçlanmıştır (Kardaş, 2010: 118)

İtalyan Anayasası bölgeler ile ilgili hükümlere geniş yer vermiştir. Anayasa ile yerel ve bölgesel özerkliğin teminatı, işleyişleri, organları, isimleri, kuruluşları ile ilgili temel prensipler gibi birçok konu düzenlenmiştir. Bunun yanında yerel ve bölgesel idarelerin “yapıları, organları, işleyiş mekanizmaları ve seçimleri” gibi konularla ilgili birçok yasal mevzuat da bulunmaktadır (Türker, 2003: 495).

İtalya’da bölgelerin birleştirilmesi, yeni bölgelerin oluşturulması, bölgeden ayrılma veya başka bölgeyle birleştirilme istekleri için gerekli koşullar Anayasa’nın 132. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre yeni bölge oluşumu için en az bir milyon nüfus şartı ön şartlardan biridir. Bölge oluşumu veya birleştirilmesi için birkaç komün meclisinin (bunların toplam nüfusunun, oluşturulması veya birleştirilmesi istenen nüfusun en az üçte biri olması gerekir) önerisi gerekmektedir. Bu öneri söz konusu nüfusa uygulanacak halk oylaması neticesinde onaylanır ise, ilgili Bölge Meclisleri ile görüşüldükten sonra temel bir kanun ile yasalaştırılmaktadır. Ayrılma veya birleştirilme durumlarında, bunu isteyen iller ve komünlerde yapılacak olan referandum ile halktan onay alındıktan sonra, bölge meclislerinin görüşünün alınması ve bu hususta ulusal bir yasa çıkarılması ile süreç tamamlanmaktadır (md. 132). Bölge içerisinde bulunan il sınırlarında değişiklik yapılması veya bölge içinde yeni iller kurulması; komünlerin girişimi, bölge yönetimi ile görüşülmesi sonrası ulusal yasalar ile gerçekleştirilmektedir. Yeni komünlerin kurulması, bunların isimlerinin ve sınırlarının değiştirilmesi işlemleri ise yöre halkının görüşü sonrası bölgesel yasalar ile gerçekleştirilebilir (md. 133).

İtalya’da bölgeler, ulusal yasalarca belirlenen temel ilkeler çerçevesinde kendi idari ve örgüt yapılarını kendi bölgesel yasaları ile düzenleyebilirler (Geray, 1997b: 68). Bununla birlikte bölgeler, merkezi hükümetin temsilcisi olan valinin gözetimi altındadırlar. Anayasa’ya göre eşit statüde olmalarına karşın, iller ve komünler de bölge ve devlet politikalarından bağımsız hareket edemezler (Koçak, 1996: 59).

Bölgenin gerekliliği konusunda İtalya’da bir tartışma olduğunu söylemek zordur (Geray, 1997b: 70). Çünkü artık, içinde bölgelerinde dâhil olduğu yerel yönetim sisteminin, demokratik katılımın sağlanması, yönetsel etkinlik, sosyo-ekonomik gelişim, ulusal birlik ve bütünlüğün geliştirilmesi gibi birçok konuda olumlu manada önemli

roller oynadığı herkes tarafından kabul edilmektedir (Koçak, 1996: 60). Özellikle, bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik farklarının azaltılması konusunda bölgelere verilen fonksiyonel roller önem arz etmektedir (Tortop, 1996b: 65).

İtalya’da yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlamak için bölgelere yüklenen bu idari-fonksiyonel rol ile birlikte, toprak bütünlüğünü koruması ve merkezi hükümetin bölgeler üzerinde etki ve denetime sahip olması gibi sebeplerden dolayı İtalyan bölgelerini idari-fonksiyonel bölge kavramı ile açıklamanın daha doğru olacağı ifade edilmektedir (Koçak, 1996: 64). Ancak günümüzde gelinen noktada bölgelerin İtalya siyasal yaşamında da kilit noktada olduğu ve önemli roller üstlendikleri görülmektedir. Hatta siyasal özerklik boyutu o kadar güçlenmiştir ki, bölgesel karar ve uygulamaların, yasal olarak zorunlu olmasına karşın fiili olarak ulusal kanun ve çıkarlara uygunluğunu sorgulamak pek bir önem arz etmemektedir (Türker, 2003: 494). 1990’lar ile başlayan ve 2000’li yıllarda devam eden yerinden yönetim ve özerklik çerçevesindeki güçlü anayasal ve yasal düzenlemeler İtalya’nın federal bir yapıya benzediği görüşlerini dahi gündeme getirmiştir (Tabossi, 2008: 257; Toksöz vd., 2009: 93).

4.3.3.3.1. Bölgenin Organları

İtalyan bölge sisteminde, her bir bölgenin, Anayasa ile uyumlu olarak, hükümet biçimini, teşkilatlanmasını ve yürütmenin temel esaslarını ortaya koyan bir statüsü vardır. Statüde ayrıca, bölgesel yönetmeliklerin yayınlanması, kanun tasarısı verme hakkı, bölge kanunları ve idari tedbirler ile ilgili halkoyunu teşvik edici hususların bulunması gibi düzenlemeler de yer almaktadır (md. 123).

İtalya Anayasası’na göre bölge, bölge meclisi/konseyi (consiglio regionale), bölge yürütme kurulu/bölge encümeni (giunta regionale) ve bölge başkanı (presidente) organlarından oluşmaktadır. Bölge meclisi, bölgenin yasama organıdır ve Anayasa ile yasaların öngördüğü işlevleri yerine getirir. Aynı zamanda ulusal parlamentoya kanun teklif etme yetkisine sahiptir (md. 121). Bunun yanında, il ve bölge sınırlarının değiştirilmesi ile ilgili görüş bildirme, bölgesel bütçeyi kabul etme ve değişiklik yapma, yerel vergileri görüşme, bölgesel istatistikleri düzenleme ve karşılaştırma, yerel hizmet ve büroları örgütleme, bağlı idari kuruluşları belirleme, bölgesel hizmet planı ve finansmanını görüşme, hükümetin sunduğu bölgesel sorunlar hakkında görüş bildirme gibi çeşitli görevleri de vardır (Tortop, 1996b: 64-65; Türker, 2003: 495).

Seçim sistemi, seçilmeye engel haller, organların uygun olmama durumları ve seçimle gelen organların görev süreleri ulusal bir kanunla belirlenmektedir. Bölge meclisi, bölge yürütme kurulu üyeliği veya ulusal meclislerden birinin üyeliği ile başka bir bölge meclisi ya da Avrupa Parlamentosu üyeliği aynı kişide birleşemez. Bölge meclis üyeleri, fikirleri veya kullandıkları oydan dolayı sorumlu tutulamazlar (md. 123).

Bölge meclisleri, demografik niceliklerine göre üye sayısı 30-80 arasında değişen ve kendi bölgesi içinde genel ve doğrudan halkoyu ile beş yıllığına seçilen üyelerden oluşmaktadır. Seçimler, nisbi seçim sistemine göre yapılmakta ise de, bölge meclis üyelerinin 1/5'i seçimde çoğunluk oyu alan listeye verilmektedir. Böylece listelerin yarıştığı seçimde oyların çoğunluğunu alan liste güçlendirilmektedir (Tortop, 1996b: 64; Geray, 1997b: 66; Türker, 2003: 495; Toksöz vd., 2009: 97-98).

Bölgenin yürütme organı Bölge Yürütme Kurulu'dur (Md. 121). Kurul, başkan ile birlikte bölgenin sahip olduğu statüye bağlı olarak değişen sayıda üyeden oluşur. Kurul üyelerinin bölge meclis üyesi olma zorunluluğu yoktur. Başkanın doğrudan halkoyu ile seçildiği bölgelerde kurul üyeleri başkan tarafından belirlenmektedir. Bölge meclisi tarafından seçilen yerlerde ise meclisin mutlak çoğunluğu ile seçilme şartı vardır (Toksöz vd., 2009: 97; Kalabalık, 2005: 243-244). Bölgesel kararların ve kanunların yürütülmesi ve izlenmesi, bütçenin hazırlanması, bütçe içi aktarmalar yapılması, yıllık bilânçonun sunulması, bölge mallarının yönetilmesi, bölgenin idari teşkilatının kontrol edilmesi, özel girişim eli ile yürütülen bölgesel hizmetlerin izlenip denetlenmesi, yönlendirilmesi gibi çeşitli icrai ve denetimsel yetkiler Bölge Yürütme Kurulu'ndadır (Tortop, 1996b: 65; Geray, 1997b: 67; Türker, 2003: 495).

Bölge Yürütme Kurulu Başkanı bölgesel tüzük ile aksi öngörülmedikçe genel ve doğrudan halkoyu ile seçilir (md. 122). Halk tarafından seçilmeyen bölgelerde ise başkan halk tarafından seçilen üyelerden oluşan bölge meclisi tarafından seçilmektedir (Toksöz vd., 2009: 97). Başkan, bölgenin politik temsilcisi ve başıdır. Yönetim kurulu üyelerini atamaya ve görevden uzaklaştırmaya yetkilidir (md. 122). Bölgeyi temsil etme, bölge politikasını oluşturma, kanunları ve bölgesel tüzükleri yayımlama, merkezi yönetim tarafından verilen yönetsel fonksiyonları talimatlara uygun olarak yönetme ve bu konuda Bölge Yürütme Kurulu'nu yönlendirme konularında sorumludur (md. 121).

Bununla birlikte, anayasal olarak her bölgede, bilhassa bölge yönetimine verilmeyen yönetsel görevleri yürütmek, bölgenin denetimi ve merkezi hükümet ile koordinasyonu sağlamak üzere bir “hükümet komiseri” görevlendirilmektedir (Nalbant, 2012: 296).

4.3.3.3.2. Bölgenin Görev ve Yetkileri

İtalya’da bölgeler yasama faaliyetlerine katılabilmektedir. Anayasa’ya göre beş yüz bin seçmen ya da beş bölge meclisi tarafından istenmesi durumunda, bir kanun veya kanun hükmünde olan bir kararın kısmen ya da tamamen kaldırılması için referanduma başvurulabilir (md. 75). Bu düzenleme bölgelerin ulusal hükümetin yasama faaliyetlerine katılma ve bu faaliyetleri kamuoyu yoluyla denetim altında tutabilmeleri açısından oldukça olumlu bir yetkidir.

Anayasa görev ve yetki bölüşümünde, bölgeler ve devlet arasındaki yasama yetkilerinin dağıtımını, her ikisinin sınırlarını açıklayan konu yönünden ayırım ve yerlerine göre idari güçler atama eğiliminde olan yetki türüne göre ayırım olmak üzere ikili bir temel ayırım ilkesini ortaya koymaktadır (Vesperini, 2009: 3).

İtalya Anayasası’nın 117. maddesine göre, anayasaya uygunluk, AB mevzuatı ve uluslararası yükümlülüklerden doğan kısıtlamalar dışına çıkmamak kaydıyla, kanun yapma yetkisi Devlet ile birlikte bölgelere de tanınmıştır. Aynı anayasa maddesinde yalnız devlete ait olan ve hem devlet hem de bölgelerin ortak olarak faaliyet yürütebilecekleri yasama alanları tek tek sayılmış ve bölgeler açıkça devlet mevzuatı kapsamında ya da ortak mevzuat kapsamında bulunmayan tüm konularda kanun yapma yetkisine sahip kılınmıştır (md. 117). Bununla birlikte ulusal parlamento cumhuriyet kanunlarının bölge yasaları ile uygulanabilmesi için gerekli yetkiyi bölgelere delege edebilir (md. 117/2). Bu şekilde oluşturulan bölgesel yasalar, ulusal yasaların teknik düzenleyici işlemleri hüviyetinde olmaktadır (Nalbant, 1996b: 24-25).

Buna göre, “*Dış politika ve Devletin uluslararası ilişkileri; Devlet ve Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler; sığınma hakkı ve AB vatandaşı olmayanların statüsü; Göç; Cumhuriyet ve dini mezhepler arasındaki ilişkiler; Savunma ve silahlı kuvvetler; Devletin güvenliği; silah, mühimmat ve patlayıcılar; Para birimi, tasarrufların korunması ve mali piyasalar; rekabetin korunması; döviz kuru sistemi; devlet vergi ve muhasebe sistemleri; mali kaynakların istikrarı; Devlet organları ve ilgili seçim yasaları, devlet referandumları, Avrupa Parlamentosu seçimleri; Devletin ve ulusal*

kamu kuruluşlarının idari teşkilatı; Yerel yönetim polisi hariç, kamu düzeni ve güvenlik; Vatandaşlık, medeni durum ve tescil büroları; Yargı ve usul hukuku, medeni hukuk ve ceza hukuku, idari yargı sistemi; Ülke toprakları içinde teminat altına alınacak medeni ve toplumsal yetkilendirmeye ilgili temel seviyede yardımların saptanması; Eğitimle ilgili genel hükümler; Sosyal güvenlik; Seçim yasaları, komünlerin yönetim organları ve temel fonksiyonları, iller ve metropol kentler; Gümrük, ulusal sınırların korunması ve uluslararası profilaksi (korunma); Ağırlık ve ölçüler; standart zaman, devletin, bölgelerin ve yerel yönetimlerin verilerinin istatistiği ve bilgisayarlı koordinasyonu ve fikir eserleri; Çevre, ekosistem ve kültürel mirasın korunması” ile ilgili konularda kanun yapma yetkisi devlete aittir (md. 117).

Bununla birlikte; *“Bölgelerin uluslararası ve AB ilişkileri, dış ticaret; işin korunması ve iş güvenliği; eğitim kurumlarının özerkliğine tabi olarak ve mesleki eğitim ve öğretim dışında, eğitim; meslekler; bilimsel ve teknolojik araştırma ve üretken sektörlere yönelik inovasyon (yenileşim) desteği; sağlığın korunması; beslenme; spor; afet yardımı; arazi kullanım planlaması; sivil liman ve havalimanları; büyük nakliye ve navigasyon (yolbul) ağları; haberleşme; ulusal üretim; enerji iletimi ve dağıtımı; tamamlayıcı ve destekleyici sosyal güvenlik; kamu hesaplarının uyumlaştırılması ve kamu maliyesi ve vergi sisteminin koordinasyonu; tanıtım ve kültürel faaliyetlerin organizasyonu dâhil olmak üzere kültürel ve çevresel özelliklerin geliştirilmesi; mevduat bankaları, tarımsal bankalar, bölgesel kredi kuruluşları; bölgesel arazi ve tarım kredi kurumları” ile ilgili konularda ortak mevzuat geçerli kılınmıştır (md. 117).*

İtalya’da tamamıyla yerel nitelikli olan görevler; belediyelerin asli yetkili olduğu hizmetler (nüfus kayıtları, istatistikler, kentsel polis hizmetleri gibi), belediye ve bölgeler arasında müşterek yapılabilen hizmetler (imar, sosyal refah, kamu konutları yapımı gibi), bölgeler, belediyeler, iller ve dağlık bölgeler arasında müşterek yapılan hizmetler (sivil savunma, yollar, bayındırlık, kamulaştırma gibi) ve yalnızca bölgeler tarafından yerine getirilen hizmetler (mesleki eğitim, gemi sanayi, ulaşım, panayırlar, anıtlar, çevre, endüstri, turizm gibi) olarak ayrılabilir (Kalabalık, 2005: 305).

Bölgeler, komün, il ve metropol kentlerin organizasyon ve kendilerine atfedilen fonksiyonlarının uygulanmasında düzenleyici yetkilere sahiptir (md. 117). Bu hükme dayanarak 2001 reformunu takiben çıkarılan yasa ile bölge yönetimleri yerel yönetimlerin meclislerini düzenleyebilmekte, belediye meclislerini kurarak, görevlerini

belirleyebilmektedir. Ancak bu tür konularda karar verilmeden önce bölge diğer yerel yönetim birimleri ile görüş alışverişinde bulunmak zorundadır (Toksöz vd., 2009: 100; Vesperini, 2009: 4).

Bölgeler ile Trent ve Bolzano özerk illeri, kendi sorumluluk alanlarında AB mevzuatı hazırlık sürecine katılmakta; uluslararası antlaşmalar ve AB tedbirlerine karşı sorumlu tutulmaktadırlar. Bölgeler arasındaki faaliyetlerde performans iyileştirici ve ortak kuruluşların oluşturulmasını amaçlayan anlaşmalar bölge kanunları ile onaylanmaktadır. Bölgeler, sorumluluk alanlarında olmak ve Devlet mevzuatı dışına çıkmamak koşulu ile yabancı devletler ve yerel idareleri ile anlaşma yapabilmektedirler. Bölgesel kanunlar sosyal, kültürel, ekonomik hayatta ve seçimle gelinen görevlerde kadın ve erkek arasında eşitliği sağlamaya dönük engelleri kaldırmak ve gerekli teşvikleri sağlamalıdır (md. 117).

Bölgelerin girişimi ile adalet sistemi, çevre, eğitim, ekosistem ve kültürel mirasın korunması alanlarında, anayasal ilkeler çerçevesinde özel biçim ve şartlarda kanun ile ilave özerklik ve yetki aktarımı sağlanabilmektedir. Bu durum ancak Devlet ile ilgili bölge arasında bir anlaşma temelinde, Ulusal Parlamento'nun her iki kanadı tarafından üyelerin mutlak çoğunluğunun kabulü ile mümkün olabilir (md. 116-son).

Anayasa'da belirtilen bu maddelerden de anlaşılacağı üzere İtalya'da bölgelerin; exclusive (bölgeye özgü olan tam yetki), concurrent (birlikte/aynı anda/ulusal yasalara koşut yetki) ve integrative (ulusal yasaları tamamlayıcı nitelikte yetki) olmak üzere üç tür yasama yetkisi olduğu söylenebilir. Bölgelere tanınan yasama yetkisinin büyük bölümü "concurrent" niteliktedir. Tam yetkili yasama faaliyetlerinde bölgeler tam yetki sahibi iken, tamamlayıcı nitelikteki yasama yetkisinde bölgesel yasalar ulusal yasalara tabi kılınmıştır. Özel statülü bölgeler her üç yasama yetkisini de kullanabilmekte iken, normal statülü bölgelerde sınırlamaya gidilmiştir (Koçak, 1996: 63; Geray, 1997b: 66). Bununla birlikte yetki paylaşımına basit bir şekil verilmiş, tamamıyla devlete ait olan ve ortak mevzuata tabi olan yasama alanları liste halinde belirlenmiş, diğer alanlarda bölgeler tam yetkili kılınmıştır (Nalbant, 1996a: 65). Gerekli koşullarda, merkezi yönetimden yetki aktarımının artırılması yolu açık bırakılmıştır (Geray, 1997b: 54). Bölgeler kendi statülerini belirleyebilme veya değiştirebilme yetkisine sahip kılınmıştır. Bunun yanında bölge meclislerinin her birinden gelen üç üye, ulusal parlamentoda cumhurbaşkanı seçiminde oy kullanabilme yetkisine sahiptir (Toksöz vd., 2009: 98).

İtalya’da yönetimler arası görev ve yetki bölüşümünün açık bir şekilde yapılmış olmasına karşın, idareler arasında işbirliği, görüş alışverişi ve karşılıklı etkileşimi sağlamak amacıyla; başbakan ya da bölgesel işler bakanının başkanlığında, ilgili bakanlar ve tüm bölge başkanlarının katılımıyla gerçekleştirilen bir “Daimi Konferans” düzenlenmektedir. Bu toplantılara diğer yerel ve ulusal düzeydeki yönetsel kuruluşların temsilcileri de davet edilebilmektedir. 1997’den itibaren de merkezi hükümet ile tüm yerel ve bölgesel idareleri buluşturan “Birleşik Konferans” düzenlenmektedir (Toksöz vd., 2009: 99). Kuşkusuz bu konferanslar yönetsel bütünlüğü sağlama, tabandan gelen sorunları ve önerileri dinleme ve planların bütüncül şekilde uygulanabilirliğini izleme açısından önem arz etmektedir.

4.3.3.3. Bölgenin Gelirleri

İtalya’da anayasal olarak komünler, iller, metropolitan yerleşimler ve bölgeler gelir ve harcama özerkliğine ve bağımsız mali kaynaklara sahip kuruluşlardır. Bu idareler, anayasal uygunluk, mali koordinasyon ve ulusal vergi sistemi ilkeleri çerçevesinde vergi koyma ve kendi gelirlerini toplama yetkilerine sahip olmakla birlikte; kendi bölgelerinden toplanan ulusal nitelikli vergilerden de pay alırlar. Yerel idareler kendilerine tahsis edilen özel mülklere sahiptirler. Bir diğer gelir kaynağı olan borçlanma yalnızca yatırımların finansmanında başvurulması gereken bir gelir aracı olarak görülür ve borçlanmalarda devlet garantisi verilmemektedir. Toplanan gelirlerin, yerel idarelere verilen görevleri tam olarak finanse etmesi gereği esas alınmıştır. Zira vergi kapasitesi düşük olan bölgeler için “ödenek kısıtlaması olmaksızın” devlet tarafından “istikrar fonu” oluşturulmaktadır. Devlet, sosyo-ekonomik dengesizlikleri azaltmak, sosyal kaynaşma ve dayanışma sağlamak, ekonomik kalkınmayı teşvik etmek, bireysel hakların kullanımını geliştirmek gibi çeşitli amaçlara ulaşabilmek adına belirli yerel idareler lehine özel tedbirler alabilme ve bu idarelere ek mali kaynaklar ayırma yetkisine sahiptir (md. 119). Bölgeler, ulusal sınırlar içerisindeki bölgelerle, hiçbir şekilde insan ve mal dolaşımı, ithalat, ihracat ve diğer geçişler ile ilgili vergi koyma, geçişi engelleme gibi tedbirler alamazlar. Vatandaşların herhangi bir bölgede çalışma hakkını sınırlayamazlar (md. 120).

İtalya’da yerel yönetimlerin gelirleri arasında kendileri tarafından toplanan yerel vergilerin ve diğer öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranının oldukça düşük olduğu;

yerel vergilerin çok çeşitli olmadığı, var olan vergilerin oranlarının da merkezi hükümet tarafından belirlendiği şeklinde ciddi eleştiriler bulunmaktaydı (Tortop, 1993: 5; Geray, 1997b: 68). Ancak bununla birlikte İtalya yerel yönetimlerinin, Avrupa'daki türdeşlerine göre ekonomik müdahale konusunda oldukça ileride olduğu söylenmektedir. Piyasadan daha düşük faizli kredi kullanabilme, mali yardım ve desteklerden yararlanabilme, endüstri bölgeleri oluşturma, özel girişimlere katılma, alma, satma ve yönetme gibi faaliyetleri yapabilme bu niteliklerine örnek olarak gösterilmektedir (Tortop, 1993: 8).

1990'ların başından bu yana benimsenen bir dizi tedbir, bölgelerin ve yerel yönetimlerin finansal özerkliğini arttırmıştır. 1995-2000 yılları arasında kabul edilen kanunlar yeni bölgesel vergiler oluşturulmuş ve bölgelere devlet fonlarının aktarılmasını yeniden organize edilmiştir. Devlet tarafından "bölgelerin yönetsel işlevlerini yerine getirirken sarf edilen masrafların mali ve mülkiyet kapsamı" ilkesi oluşturularak; bunlar ulusal vergilerin en önemli bölgesel payının artması ile değiştirilmiştir. Ulusal eşitleme fonu yaratılmış, bölgelere devlet vergi faaliyetlerinin değerlendirilmesine katılma şansı verilmiştir (Vesperini, 2009: 17).

Gayrisafi milli hasılanın yerel yönetim harcamalarına ayrılan payının arttığı ancak, merkezi yönetim harcamaları da arttığı için bu sonucun çok anlamlı olmadığı ancak il ve kasabalara göre geride olmasına karşın bölgelerin özkaynaklarını arttırarak mali özerklik derecesini giderek yükselttiği ifade edilmektedir (Vesperini, 2009: 18).

4.3.3.3.4. Bölgenin Denetimi

Üniter bir devlet olan İtalya'da, siyasi otoritenin tekliği ve bölünmezliği ilkesini benimseyen Anayasa'ya dayanarak, merkezi yönetimin kayda değer biçimde yerinden yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahip olduğu ifade edilmektedir (Parlak, 2006b: 368; Parlak, 2014: 37). İtalya'da, bölgelerin organları, yönetsel işlem ve kararları ile yasama faaliyetlerinin denetimi konuları Anayasa'da düzenlenmiştir. Bu denetimin koşul ve uygulamalarının net bir şekilde ortaya konduğu söylenemese de (Nalbant, 1996a: 65), güçlü bir denetim mekanizmasının oluşturulduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Koçak, 1996: 64).

Bölgeler üzerinde ki yasama denetimi üç şekilde olmaktadır. İtalya'da, bölgesel kanunlar meclislerinin mutlak çoğunluk oyu ile kabul edilir veya değiştirilir. Bölgesel

kanunların hükümet komiserinin onayına sunulma zorunluluğu yoktur. Ancak ulusal hükümet, bölgesel kanunlar üzerinde anayasal denetim talep etme hakkına sahiptir. Buna göre, hükümet, bölgesel kanunları yayımlandıkları tarihten itibaren otuz gün içerisinde anayasaya uygunluk için Anayasa mahkemesine götürebilir (md. 123). İkinci olarak, Hükümet, bölge yönetimi tarafından çıkarılan bölgesel kanunun bölgenin yetkilerini aşan bir nitelikte olduğuna kanaat getirdiğinde, yayımından itibaren altmış gün içerisinde anayasal meşruiyetini sorgulamak üzere Anayasa Mahkemesi'ne gidebilir. Aynı şekilde bölgeler de, başka bir bölgenin veya ulusal kanunların kendi yetkilerini ihlal ettiği kanaatine varırsa, kanunun yayımından itibaren altmış gün içerisinde Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir (md. 127). Son olarak, kanun yayımlanması ile birlikte üç ay içinde, bölge seçmenlerinin beşte biri veya bölge meclis üyelerinin beşte birinin isteği üzerine halkoylamasına götürülür şeklinde bir düzenleme ile bölgesel yasalar üzerinde kamuoyu denetimi de gerçekleştirilebilmektedir (Md. 123).

İtalya'da bölgesel yasaların Anayasa'ya uygunluk yönünden ulusal yasalar gibi Anayasa Mahkemesi'nde denetlenmesi, merkezi yönetim ve bölgesel yönetimlerin ortak görev alanlarının olması ve her iki yönetiminde bu alanlarda yasa çıkarabilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu durumda aslında Anayasa Mahkemesi işlemin yetki paylaşımına uygunluğunu denetlemektedir (Nalbant, 2012: 298).

Bölgelerin yönetsel işlemleri, hukuka uygunluk denetimine tabidir. Bu işlemler, belirlenen devlet organı tarafından, yasalarca belirlenen şekilde ve sınırlarda yapılmaktadır (Nalbant, 2012: 300). Ulusal kanunlar tarafından belirlenen kurallar çerçevesinde, bölgelerde birinci derece idare mahkemeleri kurulmaktadır. Mahkemelerin kısımları, bölgenin başkent olarak belirlediği yerler dışında ancak her halükarda bölge içinde kurulabilir (md. 125). Bölgelerin idari nitelikli işlem ve kararları üzerindeki idari denetim bu idare mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Genel prensip olarak denetimde “yerindenlik” ve “yasallık” ilkelerine göre hareket edilse de, kimi önemli kararlar için ulusal yasalar tarafından yerindelik/uygunluk denetimi yapma yetkisi de verilebilmektedir (Geray, 1997b: 60; Tortop, 1996b: 70). Uzun bir dönem, bölgeler üzerinde yönetsel denetimi sınırlandıracak yasalar oluşturulmamış, bu doğrultuda bölgeler keyfiyete tabi ve sıkı bir denetime tabi tutulmuştur. Bu durumun bölgelere duyulan güvensizlik, endişe ve bu nedenle oluşan denetleme isteğinden kaynaklandığı ifade edilmektedir (Nalbant, 2012: 300).

Bölgeler, metropol kentler, iller ve komünlerin organları, uluslararası kurallar ve anlaşmalara veya AB mevzuatına aykırı hareket ederse; yerel idarelerin faaliyetleri neticesinde kamu güvenliğinin ciddi anlamda tehlike altında olduğu kanaati hasıl olursa veya ulusal çapta hukuki ve ekonomik birliğin korunması gerekliliği ortaya çıkarsa, medeni ve toplumsal faydaları garanti altına almak için Hükümet bu yerel idarelerin organları yerine geçerek işlem yürütebilmektedir. Bu konu ile ilgili hususlar, yerindenlik ilkesi ve ulusal işbirliği çerçevesinde yasayla düzenlenmelidir (md. 120).

Anayasa Mahkemesi de 1988-177 nolu kararında bölgelere yapılan devlet müdahalesinin sınırlarını belirlemiştir. Bu müdahale, bölgelere delege edilen görevler söz konusu ise; bölge sorumluluklarını yerine getirmiyorsa; anayasal ilkelerin uygulanması için ulusal parlamento tarafından bölgelere devredilen bir yetki söz konusu ise meşru görülmektedir. Müdahalenin boyutu, orantılılık ilkesi çerçevesinde, bölgesel etkinlik ile sınırlandırılmış ve yalnızca cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar müdahale etmeye yetkili kılınmıştır (Nalbant, 1996b: 30).

Anayasa, bölge meclislerinin ve yürütme kurulunun fesih koşullarını da düzenlemiştir. Buna göre, bölge meclisleri, anayasal aykırılık ve ağır kanun ihlalleri durumunda Cumhurbaşkanı'nın gerekçeli kararnamesiyle feshedilebilir ve bölge yürütme kurulu görevden alınabilir. Bununla birlikte, kanunla oluşturulan bölgesel işler için milletvekilleri ve senatörlerden oluşan Komite'nin görüşü alındıktan sonra ulusal güvenlik gerekçesiyle de fesih ve görevden alma mümkündür (md. 126).

Bölgesel yasalar dışında, bölge tarafından alınan idari kararlar ile bölge yönetiminin statüsünde yapılacak değişiklikler için de referandum talep edilebilmektedir. Bir bölge sınırları içinde bulunan belediyelerin başka bir bölgeye bağlanmalarını istemeleri, yeni belediye kurulması, isminin ya da sınırlarının değiştirilmesi ile ilgili olarak referanduma gitme zorunluluğu bulunmaktadır. Bu hakkın kullanılma koşulları bölge statülerinde düzenlenmektedir (Toksöz vd., 2009: 98).

4.3.4. Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi

İspanya, Fransa ve İtalya örnekleri üzerinde yapılan incelemede her ülkenin bölgeselleşme süreçlerinin farklılığına bağlı olarak bölge yönetimi özellikleri ve uygulamalarının da farklılaştığı görülmektedir. Bununla birlikte her üç ülkede bölge yönetimi uygulamalarının benzeştiği temel noktalar da bulunmaktadır.

Her üç ülkede de bölge sayıları standart değildir. Nüfusa, coğrafi alana, tarihsel, kültürel, sosyal ve ekonomik gereklere göre belirlenmiştir. Bölgeselleşme esnek tutulmuştur; gerekliliği halinde ve uygun yasal prosedürler çerçevesinde yeni bölgelerin oluşturulabilmesine olanak tanınmıştır. Demokratik talepler, kültürel talepler, tarihsel nedenler, merkeziyetçiliğe duyulan tepkiler ve AB bütünleşme süreci bölge oluşumuna gidilmesini etkilemiştir. Fransa'da ise özellikle ekonomik ve güvenlik amaçlı başlanmış, diğer amaçlar da gözetilmiştir. Özel statülü bölgeler mevcuttur. Bölgelerin tümüne aynı statü ve yetki verilmemiştir. Genel uygulama dışında bazı bölgelere farklı ayrıcalıklar tanınmıştır. Üye sayıları değişmekle birlikte tüm bölgelerin yerel seçimlerle oluşan karar ve yürütme organları (başkan, meclis, encümen) vardır. Ulusal düzeyde çift meclis sistemi vardır, senatolar bölgesel ağırlığın hissedildiği ancak yalnızca bölgesel düzeyde oluşan meclisler değildir. Bölgeler anayasal güvence altına alınmıştır. Bununla birlikte statülerin onaylanması ulusal yasalarla olmaktadır. Üniter devletin temel ilkeleri olan ulusun ve devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesi korunmuştur. Yargı birliği vardır. Federal oluşuma müsaade edilmeyeceği anayasal hüküm altına alınmıştır. Bölgeler genel olarak, bölgenin ekonomik, sosyal, kültürel ve biçimsel açıdan gelişimini sağlamak ile görevlendirilmiştir. Bu çerçevede sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmeye, birlik ve bütünleşmeye katkısı olmuştur. Rasyonel bir görev, yetki ve kaynak bölüşümü yapıldığı görülmektedir. Mali kaynaklar yönünden geliştirilmiştir. Buna paralel denetim güçlü kılınmıştır. Güçlü mali denetim yanında; idari iş ve işlemler açısından yargısal denetim daha ağırlıklıdır. Bölge ve topluluklara tanınan özerklikler diğer yerel yönetim birimlerinin özerkliklerini zedelememektedir.

5. BÖLGE OLGUSU ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE MERKEZİ YÖNETİM ve YERİNDEN YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Türkiye’de bölgeselleşmenin uygulanabilirliğinin incelenmesi için öncelikle merkezi yönetim ve yerinden yönetimler arasındaki süregelen ilişkinin incelenmesi yerinde olacaktır. Türkiye’nin mevcut merkezîyetçi yönetim anlayışı Osmanlı İmparatorluğu mirası olarak görüldüğünden ve kimilerince Osmanlı’da uygulanan eyalet sistemi bir nevi bölge yönetimi olduğundan incelemenin Osmanlı İmparatorluğu’ndan başlatılması daha uygun olacaktır.

Bu bölümde Osmanlı Devleti’nin merkezi yönetim yapısına kısaca değinildikten sonra, merkezi yönetimin taşra örgütü ve yerel yönetim yapısının Tanzimat’tan önceki ve sonraki durumu incelenmiştir. Bir üniter devlet olarak Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşu, anayasalarımızda üniter devlet ve yerinden yönetim olgusu ile mevcut yerinden yönetim uygulaması araştırılmıştır. Son olarak, Türkiye’nin yönetim yapısına yapılan eleştiriler ve yönetimi yeniden düzenleme öneri ve çabaları incelenmiştir.

5.1. Osmanlı Devleti’nde Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim

Osmanlı Devleti’nin merkez örgütünün başında hâkimiyetinin meşruiyetini Allah’a dayandıran Padişah bulunmaktadır. Devlet idaresinde merkezde padişaha yardım eden çeşitli temel unsurlara rastlamak mümkündür. Bunlar; “saray bürokrasisi, Divan-ı Hümayun ve ona bağlı bürolar, Vezir-i azam ve Bab-ı âlî, bâb-ı fetvâ ve ilmiye örgütü, defterdarlık ve maliye örgütü ile kapıkulu ocakları ve donanma” olarak sıralanabilir (Ortaylı, 1979: 132-133). Bu merkezi örgüt yapısı, her iki Meşrutî dönem de dâhil çeşitli değişikliklere uğrasa da genelde aynı mantık ile sürdürülmüştür. Her halükârda ana yetki sahibi Padişah olarak kalmaya devam etmiştir.

Örneğin, devlet işlerinin Padişah namına istişare edildiği “Divan-ı Hümayun” kararları Padişah onayına tabi idi. Bu kurul kaldırıldıktan sonra benzer biçimde her bir divan üyesinin sorumluluğunda yine padişah adına karar alıp onayına sunan meclisler oluşturulmuştu (Ortaylı, 1979: 146-147). İsim değişikliklerine karşın sistem ve ana karar mekanziması değişmediğinden; çalışmanın esas konusundan uzaklaşmamak adına merkez teşkilatı hakkında daha fazla detaya girilmeden, taşra örgütleri ve yerel idarelerin yapısının incelenmesine geçilmiştir.

5.1.1. Osmanlı Devleti'nde Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemi, yönetim dâhil birçok alanda yeniliklere kapı açılan; yönetimde belli bir felsefi anlayışın yerleştirilmeye başlandığı dönem olarak bilinmektedir. Bu nedenle Tanzimat esas alınarak; merkezi yönetimin taşra örgütü Tanzimat öncesi ve sonrası şeklinde iki dönem halinde incelenmiştir.

5.1.1.1. Tanzimat'tan Önce Taşra Örgütü

Askeri bir örgütlenme üzerine kurulu olan Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk dönemlerinde, bu yapıya bağlı olarak, fethedilen topraklar, “ümera”dan bir komutanın sorumluluğunda sancak adı verilen idari bölümlere ayrılmıştır. Bu sayede Osmanlı'nın ilk taşra yönetim sistemi kurulmuş olup; sancaklar 19. yüzyıla kadar temel idari birim olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Toprakların genişlemesi neticesinde ilk olarak bu sancaklar Anadolu ve Rumeli isimleri altında iki kısımda birleştirilmiş ve her birinin başına da beylerbeyi denilen yöneticiler atanmıştır. Beylerbeyi, Vezir-i Azamlara benzer olarak, “Saltanat Vekili” unvanıyla ve maiyetindekiler ile birlikte sorumluluğu altındaki toprakları yönetmişlerdir. 3. Murat ile birlikte ise üç aşamalı yeni bir sisteme geçilmiştir (Başaran, 1968: 13; Başaran ve Başarır, 1974: 21; Sencer, 1984b: 27; Toraman, 2002: 198; Alada, 1995: 13-14; Ortaylı, 1979: 184-185; Ortaylı, 1985: 59).

Bu dönem Osmanlı İmparatorluğu'nun “mekânsal ve yönetsel olarak” eyaletlere, eyaletlerin sancaklara, sancakların ise kazalara bölündüğü bir yapıya sahipti. Eyalet içinde bulunan sancaklardan biri sancak merkezi olarak belirlenmişti ve beylerbeyi o sancakta bulunmaktaydı (Alada, 1995: 14; Karadağ, 2003: 149). Eyaletlerde beylerbeyi, sancaklarda sancak beyi, kazalarda ise kadı mülki, askeri ve kazai olmak üzere güçlü yetkilerle donatılmış yöneticiler olarak bulunmaktaydı. Bunların dışında kırsal alan olan nahiyelerin idaresi naiplere, köylerin idaresi tımarlı sipahilere verilmişti (Aygen, 1962: 352; Başaran, 1968: 13; Yalçındağ, 1970: 32-33). Bu yönetsel yapı içerisinde yerel topluluklara ve inanç gruplarına dinsel, kültürel, kısmen idari ve siyasi haklar ile imtiyazlar tanınmıştır (Gül, 2008: 88). İnanç gruplarına tanınan özerklik hakkı belli bir coğrafi bölgeyi işaret etmemekle birlikte, dini topluluğun kültürel ve dini değerlerini koruma, yaşatma hakkı ve “özel hukuk düzeyinde” yasama özerkliği hakkını kapsamaktadır (Nalbant, 1996a: 47).

Bu dönem taşra yönetim sistemi için güçlü bir “yetki genişliği” ilkesinin hâkim olduğu (Başaran, 1968: 13) ancak her halükarda bu sistemin yerinden yönetim şeklinde algılanmaması gerektiği ifade edilmektedir. Her bir yönetim kademesinin başındaki kişinin sahip olduğu yetki, tek yönetici olan padişah’tan aldığı ve onun adına kullandığı yetki olarak görülmektedir. Aynı doğrultuda merkez; “kul sistemi, ulema, tımar ve lonca” gibi sistemler kurarak taşranın merkeze kayıtsız şartsız bağlanmasını sağlamıştır (Yalçındağ, 1970: 32-33; Sencer, 1984b: 28; Kırışık ve Sezer, 2006: 6). Bu sistemlerde yer alanlar, teknolojinin gelişmemesi, yetersiz bürokrat kadrosu, toprakların çok genişlemesi gibi gerekçelerle; yerelde vergilerin saptanması ve toplanması gibi konularda merkezi yönetim temsilcilerine yardımda bulunuyorlardı. 19. yüzyıla kadar olan Klasik Osmanlı Dönemi yöneticileri ve yönetilenlerinde “katılım, demokrasi, seçim, yerel meclisler, özgürlükçü yerel yönetim” gibi kavramların pek bir anlam ifade etmediği söylenmektedir (Ortaylı, 1985: 15-16). Osmanlı İmparatorluğunun taşra yapılanması, örgütsel biçimin kendi içinde farklılık göstermesi ve sürekli değişmesi, örgütlenme yönünde temel ilkelerin belirlenmemiş olması nedeniyle sınıflandırılmış ve sistematığe sahip bir yapı olarak görülmemektedir (Yaşamış, 1991: 200).

Bununla birlikte, 16. yüzyıl ve devamında Osmanlı yönetim sisteminde, geleneksel devlet anlayışı ve sosyo kültürel özelliklerden kaynaklı fark edilebilir bir “yerelleşme”nin olduğunu (Ortaylı, 1979: 183); coğrafi farklılıklara karşın gelişmişlik olarak benzeşen, nispi özerkliğe sahip ve kendi içerisinde kademelenmiş (eyalet-sancak-kaza) yönetsel yapı içerisinde “yerinden yönetim” kavramını tamamıyla soyutlayıp dışlamanın yanlış olacağını; bunun en önemli gerekçesinin de imtiyazlı eyalet, sancak ve aşiretlerin varlığı olduğunu öne sürenler de vardır (Kırışık ve Sezer, 2006: 6; Günaydın, 2005: 83). Gerçekten de, Osmanlı taşra sistemi en geniş sınırlara ulaştığı dönemlerde tek tip olmaktan uzak 44 eyalet ve 163 sancaktan oluşmaktaydı. Bu idareler, merkeze olan uzaklığı, coğrafi konumu, sınır ve büyüklükleri, fiziksel özellikleri, etnik ve dini yapısı, mali gereksinimleri, merkeze bağımlılığı gibi hususlar çerçevesinde, özerklik dereceleri bakımından birbirlerinden ayrılmaktaydı. Âdemi merkezleşme kaygısı ve hukuksal bir düzenleme bulunmamasına karşın, belirtilen gerekçeler ile fiili bir yerinden yönetim anlayışının oluştuğu görülmektedir. Bu çerçevede, kutsal mekânların da bulunduğu Mekke Şerifliği ile Kırım, Erdel Beylikleri yarısı bağımsız olarak tanınmışken, Eflak ve Buğdan’a ayrıcalıklı eyalet statüsü

verilmiştir. Bağdat, Cezayir, Mısır, Tunus, Yemen gibi eyaletler, “miri toprak sistemi” dışında tutularak; gelirleri yıllık olarak tahsil olunmuştur. Cizre, Genç, Bitlis, Hakkâri gibi yerler asker ve vergi verme karşılığında kendi hükümetlerini sürdürmüş; Van, Diyarbakır gibi yerlerde mirliklere yönetsel özerklik tanınmıştır (Sencer, 1984b: 29-30; Toraman, 2002: 198; Alada, 1995: 14).

18. yüzyılın sonları ve 19. yüzyılın başlarında Osmanlı İmparatorluğu yüzölçümü ve nüfus olarak dünyanın en büyük devletlerinden biri olmasına karşın; yönetim şekli olarak bu kadar büyük bir nüfus ve ülkeyi yönetecek modeli oluşturamadığı söylenmektedir. Uzak topraklarda neredeyse bağımsızlığa yakın bir düzen kurulmuşken, Anadolu’da seçkin güçlü aileler siyasi gücü de ellerine geçirmek suretiyle kudretlerini pekiştirmişlerdir. Yönetsel bir karmaşa ve vergi gelirleri açısından ciddi bir zafiyet olduğu düşünüldüğünden; bu dönemde mali ve siyasi merkezileşme yönünde girişimler başlatılmıştır (Nalbant, 2012: 129-130).

Tanzimat’tan hemen önceki dönemde 2. Mahmut döneminde ayanlar ile varılan anlaşmanın neticesi olarak oluşturulan Senedi İttifak ile ayanlar merkeze sadakat, merkez ise ayanlara teminat vermiştir. Bu işbirliği sonucunda merkez-taşra çatışması, “fiili feodal statüler”e meşruiyet ve devamlılık kazandırılması ile sonuçlanmıştır (Tanör, 1995: 37-38). Bir diğer ifade ile Senedi İttifak ile hem merkez kendini garantiye almış, hem de taşradaki ayanlar bölgesel egemenliklerini pekiştirmiştir.

Müslüman ve gayrimüslim toplulukların beklentilerinin farklılaşması ve artması, Fransız İhtilali’nin yarattığı ulusçuluk ve bağımsızlık hareketleri neticesinde feodal beylerin taleplerinde ve merkeze karşı muhalefetlerinde artış görülmesi ve bunun İmparatorluğun dağılması hususunda ciddi bir tehlike olarak görülmesi nedeniyle 2. Mahmut tarafından Sened-i İttifak kaldırılarak güçlü ve yenilikçi bir merkezileşme akımı başlatılmıştır. Bu çerçevede; tımar sistemi ve sipahiler lağvedilerek feodal güçlerin askeri ve ekonomik güçleri zayıflatılmış, eyalet ve sancaklara askeri sorumlu olarak müşirler ve ferikler atanarak mülki yönetim askeri olarak güçlendirilmeye çalışılmış, açılan yeni okullarda yetiştirilen kadrolar ile merkezi bürokrasi oluşturulmaya başlanmıştır (Tanör, 1995: 52-54).

5.1.1.2. Tanzimat'tan Sonra Taşra Örgütü

Klasik Osmanlı Dönemi'nde yaşanan yönetsel sorunlar ve gerçekleşmekte olan çöküşü önlemek için ortaya çıkan reform ihtiyacı doğrultusunda, 19. yüzyılın Osmanlı için dönüşüm ve reform asrı olduğu söylenmektedir. 2. Mahmut ile başlatılan devlette yenilik hareketlerinin getirdiği birikim ile birlikte bu dönem, yönetsel modernizasyon ihtiyacının güçlü biçimde hissedildiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde yönetimde gerçekleştirilmeye çalışılan modernleşme, beraberinde kültürel, siyasi, hukuksal, askeri, sosyal ve mali alanda bir değişimi de getirmiştir (Ortaylı, 1985: 20; Alada, 1995: 14; Yayman, 2008: 57; Ökmen, 2008: 46).

Tanzimat'tan sonraki ilk dönemlerde Osmanlı taşra sisteminde çok köklü değişiklikler olduğu söylenemez. Ancak, yabancı devletlerin Osmanlı topraklarını yerinden yönetime dayalı ve geniş özerkliklere sahip bir biçime büründürme çabalarına karşın, Tanzimat ile birlikte merkezileşme çabaları, eyalet sisteminin şekillendirilmesi ve kentsel hizmetler için belediye yönetimi oluşturma gibi girişimler başlamıştır (Seyitdanlıoğlu, 1995: 86; Sunay, 2002: 125). Tanzimat dönemi ile gerçekleştirilmeye başlanan ve daha sonra devam eden yönetsel reformlar ile ülkeyi dağılmaya götüren etnik milliyetçi akımları bastırmak, gayri Müslim toplulukları hukuksal koruma altına alarak gerçekleştirilen uluslararası müdahaleleri durdurmaya çalışmak, merkezin kontrolünde olmayan ve başına buyruk bir şekilde davranarak merkezi yönetimi askeri, mali ve yönetsel olarak zafiyete uğratan taşra yapılanmasını etkin bir yönetsel mekanizma çerçevesinde yeniden oluşturmak gibi hedefler amaçlanmıştır (Yayman, 2008: 60; Alada, 1995: 14). Bu dönemde yönetsel merkezileşme ve taşra yönetimlerini tektipleştirmeye doğru bir çaba sarf edilmekle birlikte; taşrada tek söz sahibi yetkili yerine, idari otorite olarak vali, adli otorite olarak ulema ve mali otorite olarak da muhassıllar olmak üzere üçlü bir idari yapı oluşturulmuştur (Tanör, 1995: 89).

Belirtilen gerekçelerle güdülen merkezileşme politikaları çerçevesinde eyalet yetkilerinin ve taşra memurlarının önemli bir kısmının merkeze aktarımı yoluna gidilmiştir. Mali alanda, vergileri doğrudan merkez tarafından toplamak, vergi gelirlerini arttırmak ve bu konuda yapılabilecekleri yereldeki ileri gelenler ile danışmak maksadıyla eyaletlere vali gibi yetkili, ancak validen bağımsız muhassıllar atanmış ve onlara yardımcı olunması için muhassıl meclisleri oluşturulmuştur. Fakat

gerçekleştirilme gayesinin aksine 1840-1841 yılları gelirlerinde aşırı düşüş gerçekleşince bu düzenlemeden vazgeçilmiştir. 1842 yılında taşra yönetimi ile ilgili yapılan düzenlemeler çerçevesinde eyaletlerde oluşturulan “Büyük Meclis”ler, 1849 yılında “Eyalet Meclisi” adını almış ve başkanlıkları, valilerden alınarak merkez tarafından valiye eş derecede res’en atanan kişilere verilmiş, iki kâtip üye ve bir ulema meclis üyesi merkez tarafından atanmaya başlanmıştır. Ortaya çıkan güvenlik sorunu, vali ve meclis başkanı arasında eşgüdüm sorunu, sistemin ek mali yük oluşturması, bürokrasi ve yolsuzlukların artması gibi sebeplerden dolayı 1852 yılında yayımlanan bir fermanla bu uygulamadan vazgeçilmiştir. 1856 Islahat Fermanı ile birlikte valilerin, sadece çok lüzumlu konularda merkeze danışması yeterli görülmüş; eyaletin tüm işlerinin “mercii ve nazırı”, devletin vekil ve temsilcisi oldukları ifade edilerek çok daha güçlü bir yetki genişliğine dönülmüştür (Sencer, 1984a: 51-54; Ortaylı, 1985: 33-34; Çadircı, 1993: 3, 5-6, Başaran, 1968: 13; Alada, 1995: 14-15; Toksöz, 2008: 25).

Tanzimat ve ıslahat fermanlarının istenen sonuçları vermemesi neticesinde Osmanlı Devleti son dönemlerinde, kimi düşünür ve devlet adamları, hızlı bir vergi sistemi ile devlet gelirlerini arttırmak, sağlıklı bir toprak reformu gerçekleştirerek yerel derebeyliklere son vermek, ayrılıkçı talepleri bastırmak amacıyla daha çok merkeziyetçi politikalara gidilmesi yönünden görüş beyan etmişlerdir. Diğer taraftan kimileri ise, Devlet’in yayılmış olduğu geniş toprakların homojen bir yapıya, coğrafyaya ve nüfusa sahip olmamasından dolayı, tüm devleti tek tip bir yönetim tarzı ile yönetmenin mümkün olmayacağı, azınlıklar konusunda Avrupa’dan gelen baskıları susturmak gerektiği, ayrılıkçı taleplerin dizginlenerek bölünmenin önüne geçebilmek için güçlü ve adil bir âdemi merkeziyetçiliğin uygulanmasını savunmuşlardır (Tural, 2004: 95-96). Bu sosyal ve siyasal gelişmeler ve ortaya konan sonuçlar çerçevesinde Osmanlı Devleti’nin sonraki dönemler taşra örgütlenmesinin de temelini oluşturacak olan 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” oluşturulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1996a: 68-69).

Bu nizamname ile eyalet sistemine son verilmiş; yönetsel örgütlenmenin eyaletlerden daha küçük parçalara ayrılmasına dayanan merkeziyetçi Fransız il (departmante) sistemi örnek alınarak daha fazla merkeziyetçiliğe meyil edilen yeni bir taşra örgütlenmesine gidilmiştir (Ortaylı, 1974: 41-42; Sencer, 1984a: 54; Yayman, 2008: 61; Demirel, 2011: 102; Çevikbaş, 2006: 105; Nalbant, 2012: 135). Buna göre taşra yapılanmasında eyalet ve sancak sisteminden vazgeçilerek, ülke “vilayet, liva,

kaza ve karye (Köy, Kura)” şeklinde idari bir taksimata tabi tutulmuştur. Vilayetlerde vali, livalarda kaymakam (ka’immakam), kazalarda kaza müdürü merkez tarafından atanacak ve köylerde ise seçimle göreve gelecek olan muhtar mülki amir olarak bulunacak; herhangi bir kaza idaresine bağlanmayan köyler nahiye olarak adlandırılacak; vilayet, liva ve kazalarda her ellışer hane bir mahalle olarak kabul edilecek; yine vilayet, liva ve kazalarda idare meclisi kurulacak; bu Meclislerde hâkim, mektupçu, defterdar, hariciye memuru ile birlikte, halkın yönetime katılımını sağlamak amacıyla kendilerini temsilen halk tarafından seçilen iki Müslim ve iki gayri Müslim üye ve tabii üye olarak dini cemaatlerin ruhani liderleri de bulunacaktı. 1864 tarihli Nizamname ile ayrıca her vilayet, liva ve kazada hukuk ve ceza mahkemeleri oluşturulmuş; her vilayette idare meclisinden ayrı olarak “Meclis-i Umum-i Vilayet” adıyla her bir livadan doğrudan seçilmiş dört üye ile kaza meclis üyeleri tarafından seçilen iki Müslüman ve gayri müslim üyeden oluşan genel il meclisleri oluşturulması öngörülmüştür. Bu meclislerin, ahalinin talep ve sorunlarını değerlendirmek ve istişari kararlar alarak önerilerde bulunmak üzere yılda bir kez vilayet merkezinde toplanması öngörülmüştür (Ortaylı, 1985: 60, 84-85; Ortaylı, 1974: 43-44, 77; Seyitdanlıoğlu, 1996a: 69; Sunay, 2002: 126; Başaran ve Başarı, 1974: 24; Demirel, 2011: 102; Yaşamış, 1991: 203-204). Mülki amirlerin başkanlık ettiği bu yerel meclisler, tüzel kişilikten yoksun, mal varlığı ve bütçesi olmayan, karar organları olmayan, icrai karar alamayan, sürekli toplanmayan, toplantıları gizli olan ve sadece taleplerin merkeze ulaştırıldığı birer birim olarak görev yapmışlardır. Ancak vilayet düzeyinde yönetsel yerinden yönetim benzeri bir kurul oluşturulmuş olup; bu kurul daha sonraları 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” ile “il özel yönetimi” şeklinde bir yerel yönetime evirileceğinden, Türk yönetim tarihi için önem arz etmektedir (Ortaylı, 1974: 78; Kırışık ve Sezer, 2006: 10; Yaşamış, 1991: 203-204).

Gerek Nizamnamenin yeni olmasının getirdiği ürkeklikten dolayı gerekse de kimi devlet adamlarının ülkenin farklı bölgelerinin farklı özelliklere sahip olduğunun bilincinde olmalarından dolayı, deneme maksadıyla pilot bölge olarak seçilen ve Niş, Vidin, Silistre isimli üç eyaletin birleştirilmesi ile oluşturulan Tuna Vilayeti adıyla kurulan bölgede uygulanan 1864 tarihli Nizamname daha sonra başarılı neticeler verince, tedirici olarak diğer tüm vilayetler de Nizamname kapsamına alınmıştır (Ortaylı, 1974: 40; Yalçındağ, 1970: 53-54; Seyitdanlıoğlu, 1996b: 89). 1867 yılında

“Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi” adıyla ilan edilen bu nizamname 1864 tarihli Nizamname’nin çok fazla değişikliğe uğratılmadan yayımlanan bir sürümü niteliğinde olup; 22 Ocak 1871’de yürürlüğe giren “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”ne kadar uygulanmıştır (Ortaylı, 1985: 61; Seyitdanlıoğlu, 1996a: 70).

İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile devletin taşra yapılanması yönetsel olarak düzenlenmiş ve tüm ülke sathına uygulanmak için yayımlanmıştır. Ancak diğer devletlerin müdahaleleri, yönetsel, tarihsel, etnik ve dini etmenlerden dolayı birlik ve bütünlüğe sahip, tek tip uygulamaya dayalı ulusal bir yapı oluşturulamamıştır. Hem 1864 hem de 1871 Nizamnamelerinde ülke, uygulanan merkezîyetçilik politikalarının bir sonucu olarak “evliye-i gayri mülhaka” denilen doğrudan merkeze bağlı livalar ile kimi geçmişten bu yana özel statüye sahip olan kimi de Avrupa devletlerinin desteği ile gerçekleştirdikleri ayaklanmalar neticesinde farklı statüler verilmiş olan vilayetler dışında 27 vilayet ve 123 liva olarak bölümlenmiştir (Ortaylı, 1974: 48-49; Ortaylı, 1985: 54, 61-66; Seyitdanlıoğlu, 1996b: 90).

Ortaylı (1974: 50-53)’ya göre, doğrudan merkeze bağlanan livalar, aşırı merkezileşmeye çalışan devlet yapılanmasının en büyük göstergesidir. Ayrıca etnik ve dini olarak farklı ayrıcalıklar verilen Bosna, Girit, Yemen, Hicaz ve Mısır gibi vilayetlerin Osmanlı Devleti’nde bir ürkekliğe yol açtığını böylece sonrasında diğer yerinden yönetimlere yetki aktarımında oldukça temkinli davranıldığını söylemektedir.

Yaşamış (1991: 201), Tanzimat ve Islahat Fermanlarının gayrimüslimlere eşitlik vaat etmekle birlikte, bazı bölgelere tanınan ayrıcalıklar ve katılım konusunda getirdiği yenilikler ile ülkenin yönetsel yapısında siyasal yerinden yönetim olarak görülebilecek değişimler oluştuğunu ifade etmektedir. Buna paralel olarak kimileri de, Tanzimat öncesi ayrıcalıklı eyaletler ve Tanzimat sonrası Meşrutî Anayasa’da “devletin tekliği ve bölünmezliği” ilkesinin yanında oluşturulan ayrıcalıklı vilayetleri, dinsel topluluk ve emirlikleri işaret ederek Osmanlı’nın günümüz çokuluslu bölgesel devletlere benzer şekilde asimetrik bir yapılanmaya gittiğini ifade etmektedir (Kardaş, 2010: 119; Nalbant, 2012: 18). Diğer yandan kimileri ise yönetsel merkezîyetçilik ilkesine dayanmasına karşın, Osmanlı Devleti’nin sahip olduğu hiçbir etnik, dinsel vb. farklılığı reddetmeyen, bu farklılıkları “Osmanlı kültürü” altında buluşturan, bunlara devlet yönetiminde katılım ve temsil imkânı tanıyan, herhangi bir dayatmada bulunmayan,

örgütlenme açısından ideal bir federatif devlet modeline sahip, çağına göre liberal ve demokratik sayılabilecek “devlet ulus” modeli olarak tanımlamaktadır (Erman, 2011: 23-24). Gerçekten de bakıldığında 1876’dan sonra seçimle gelmesi öngörülen nahiye müdür ve yardımcısı bile ahalinin dini yapısına göre belirlenmekte; nüfusu dini olarak karışık olan yerlerde yoğunluk hangi tarafta ise müdür o kesimden, yardımcısı ise azınlık kesiminden seçilmekteydi. Bu usulün günümüzde demografik olarak heterojen bir yapıya sahip olan kimi ülkelerde “kotalı demokrasi” (democratic consociative) adıyla uygulandığı görülmektedir (Tanör, 1995: 90).

1871 Nizamnamesinin yürürlüğe girdiği ve sonrasındaki dönem, Osmanlı Devleti’nin parçalanma dönemine denk gelmektedir. Bu nedenle siyasal yapıdaki değişimler idari yapıya da doğrudan etki etmiş; üretim yapısının ve bölgesel üretim merkezlerinin değişmesi, buna bağlı oluşan demografik hareketler, sınırların daralması ve merkezi otoritenin sarsılması gibi olaylar neticesinde imtiyazlı bölge sayıları, yönetsel birim sayıları ve bunların sınırları sürekli değişiklik göstermiştir. Bazı vilayet sınırları önceki eyalet sınırlarından dahi çok daha geniş sınırlara ulaşabilmiştir (Sencer, 1984a: 64-66; Tural, 2004: 106; Ortaylı, 1979: 288; Ortaylı, 1985: 30).

Nizamname ile kaza ve köy idareleri arasında “nahiye” adıyla oluşturulan idari birim ile ilgili gerekli açıklama ve düzenlemelerin yer alması; vilayetlerde vali yardımcılığı kadrosunun oluşturulması; livaların yönetiminin mutasarrıflara bırakılarak kaymakamların kaza yönetimine aktarılması; kaza, liva ve vilayet merkezlerinde kentsel hizmetler için başlarında atanmış bir memurun olacağı belediye idaresi kurulması gibi yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bunun gibi birkaç yenilik dışında, örgütlenme, yetki ve görevler, organlar, meclislerin oluşumu gibi konularda 1864 Nizamnamesinin bir nevi devamı niteliğindedir (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 90-91; Yalçındağ, 1970: 54).

1871 Nizamnamesi ile meclislerin görev alanı ile ilgili idari ve yargısal konularda oldukça geniş bir yelpaze oluşturulması olumlu bir gelişme olarak görülmekteyken; tüzel kişiliğe sahip kılınmaması, her hangi bir bütçeye sahip olmaması, toplantılarının gizli yapılması, görev alanı ile ilgili olarak karar alma yeteneğinden yoksun bırakılmaya devam edilmesi ve meclislerin yalnızca sorunları müzakere ederek vilayete bildirmekle yükümlü tutulması (Çadırcı, 1993: 7-8, 10), meclis oluşumunda merkezi yönetim ağırlığının bulunması ve yerel temsil yetkisine

sahip olanların ise daha çok danışma-istişare işlevi görmeleri (Ortaylı, 1974: 54) eksiklik olarak değerlendirilmiştir.

Tanzimat'tan sonra çeşitli isimlerle (muhasıllık meclisi, memleket meclisi, eyalet meclisi, sancak meclisi, küçük meclis vs.) oluşturulan meclisler, kendilerinden beklenen etkiyi sağlayamamıştır. Meclislerin taşradaki bireysel feodal imtiyazları önleme de başarılı olmasına karşın, bunun yerine sınıfsal imtiyazların geçmesine engel olamadığı söylenmektedir. Oluşturulan yerel meclislerin üyelerinin, genel olarak büyük toprak sahipleri, tefeci-tüccar gibi kesimlerden oluştuğu ve bu kesimlerin, taşrada feodal beylerin tahakkümünü zayıfladıkça kendi tahakkümlerini yerleştirmeye çabaladıkları savunulmaktadır (Güler, 2005b: 204). Vali ve kaymakam başkanlığında toplanan ve uygulandığı hali ile merkezîyetçi yönetim anlayışını yerele yansıtan meclisler; yönetim sisteminin yerelden yerelleşmesi yerine merkezî yönetimin yerelleşmesine yaramıştır. Meclis üyelerinin seçim sisteminin oldukça karışık olması, meclis üyelerinin seçimi uygulamasının her yerde gerçekleştirilememesi, meclislerin oluşturulması uygulamasının genelleştirilememesi gibi gerekçeler meclislerin etkinliğini oldukça düşük tutmuştur. Bununla birlikte mecliste atanmış üyelerin yanında seçilmiş üyelerinde bulunması, merkezî yönetim ile ilgili işlevlerinin yanında yerel nitelikli işlevlere de sahip olması, tek kişiye dayalı örgütlenme ve karar verme şeklinden uzaklaşmaya başlanması gibi nedenlerle de demokratik temellere dayanan yerinden yönetim örgütlenmesinin oluşmasına temel hazırlamış ve sistemin çekirdek yapısını oluşturmuşlardır (Sencer, 1984a: 56; Toksöz, 2008: 25-26; Alada, 1995: 15; Ortaylı, 1974: 58-59, 66, 68; Nalbant, 2012: 131). Meclis üyelerinin belirlenmesinde din-mezhep farkı gözetilmediği için bu durum Avrupalı devletler tarafından liberal bir yapılanma olarak nitelendirilmiştir. Yerel meclisler deneyimi, üyeleri seçimle oluşturulan Meşrutiyet Parlamentosu için de bir basamak olmuştur (Tanör, 1995: 89).

Öncekiler gibi 1871 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” gerçekte il idaresinde bir işbölümünü öngörmekle birlikte, 1864 Nizamnamesi gibi devletin bölünüp dağılmasının önüne geçmek amacıyla daha merkezîyetçi bir yapı oluşturma, meclisler yoluyla halkın sorunlarını doğrudan merkeze ulaştırabilmelerini sağlama ve bu yolla merkezî denetimi daha etkin kılma amacını gütmüştür (Seyitdanlıoğlu, 1996b: 90; Ortaylı, 1974: 49). Meşrutiyet'in ilanından sonra Mebuslar Meclisi tarafından hazırlanan “Vilayet Kanunu” yasalaşıp yürürlüğe giremediğinden, 1913 yılında

oluşturulan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati”ne kadar yaklaşık kırk yıl yürürlükte kalmıştır (Ortaylı, 1985: 61).

Tanzimat ve Islahat Fermanı’ndan sonra başlayan tartışmalar 1900’lü yıllarda tekrardan alevlenmiştir. Buna göre, Hürriyet ve İtilaf Hareketi ve onun temsilcisi olan Prens Sabahattin, taşra idarelerinin yönetimi için “âdemi merkeziyet” prensibini öne çıkarmış ve bu doğrultuda taşra yönetimlerinin ve il genel meclislerinin yetki ve etkinliklerinin artırılması gerektiğini savunmuştur. Buna karşılık İttihat ve Terakki Hareketi ise “âdemi merkeziyet” kavramının dönemin gerçekleri ile örtüşmediğini; uygulamasının ayrılıkçı talepleri güçlendireceği ve bütünlüğe zarar vereceği endişesini dile getirerek bu kavramı reddetmiştir (Güler, 2000: 15-16).

1908 tarihli ikinci Meşrutî Anayasa’da vilayet işlerinin “yetki genişliği ve görev ayrımı” ilkelerine göre yapılacağı hükmüne (md. 108) dayanılarak, 1913 yılında Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” adıyla yeni taşra teşkilat yasası oluşturulmuştur. Bu yasa ile vilayet yönetim ilkeleri “tevsii mezuniyet ve âdemi merkeziyet” olarak ifade edilmiş; il özel idareleri tüzel bir kişilik olarak yer almış, özel idarelerinin görev ve yetkileri, organları, toplantıları, gelir ve bütçeleri ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır (Yalçındağ, 1970: 53-54; Başaran, 1968: 14). Buna göre, il genel meclislerine, tarım, hayvancılık, sağlık, sosyal yardım, ekonomi, bayındırlık ile bazı eğitim ve kültür alanlarında icrai karar alma, bütçe hazırlama, seçimle oluşma, kendi adına iş göreceği il encümenini belirleme hak ve yetkileri tanınmıştır. Kararları valilik onayına tabi kılındığı için sıkı bir vesayet denetimi altında tutulmuştur (Sencer, 1984a: 69; Geray, 1994: 5; Nalbant, 2012: 140).

Güler (2000: 19), bu düzenlemenin merkezi yönetimin taşra örgütünden ziyade genel il yönetimini düzenlediğini; illerin görev alanlarının belirlendiğini; illerin özerk bir yapıya kavuşturulduğunu; merkezden yerele bir yetki aktarımının gerçekleştirildiğini; bu durumun cemaat ayrıcalıklarını ve ayrılıkçı eğilimleri arttırdığını bunun, İttihat ve Terakki’nin sürdürdüğü politikada bir geri adım atması anlamına geldiğini dile getirmektedir.

5.1.2. Osmanlı Devleti’nde Yerel Yönetimler

Osmanlı Devleti’nde yerel yönetimler, günümüz anlamında yerel yönetimlerin olmadığı Tanzimat öncesi ve çeşitli nedenlerle Batı tarzı yerel yönetimlerin

oluşturulmaya başlandığı Tanzimat sonrası olarak iki farklı dönemde incelenmiştir.

5.1.2.1. Tanzimat'tan Önce Yerel Yönetimler

Tanzimat'tan önce Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel hizmetler bölgesel bir anlayış ve düzeyde planlanmamış ve uygulanmamıştır. Yerel nitelikli hizmetler kaza ya da kent odaklı olarak ele alınmıştır. Bu hizmetler merkezi yönetimin hüküm alanına giren konular olarak görülmüş ve merkezi yönetim tarafından atanan görevlilerce yürütülmüştür (Vural, 2004: 179-184).

Bu görevlilerin başında sırasıyla Kadı, naib ve imamlar gelmektedir. Kadı, Osmanlı kentlerinde “*adli, mülki, mali ve beledi*” görev ve yetkilere sahiptir. Vilayet kadıları, beylerbeyi ya da sancak beylerinden bağımsız atanıp görev yaparken, İstanbul Kadısı Bab-ı Ali'ye bağlanmıştır. Beylerbeyi ve sancak beyleri sürekli sefer halinde olduklarından Osmanlı'da kentlerin fiili olarak asıl yöneticisinin kadı olduğu dahi söylenmektedir. Kadıya tevdi edilen beledi görev ve yetkiler “*esnafı teftiş, narh tespiti, temizlik kontrolü, gerektiğinde müeyyide uygulanması*” gibi fonksiyonlardır. Yaptırım uygulanması ve narh tespitinde “*Muhtesip*” Kadının yardımcısıdır. Padişah beratı ile atanan ve kadıya karşı sorumlu olan imamlar ise muhtar teşkilatı oluşturuluncaya dek mahallelerin beledi sorumluluğunu yapmıştır (Ortaylı, 1974: 109-110; Ortaylı, 1979: 196-200; Vural, 2004: 185; Oktay, 2008: 150).

Kadılık kurumu beledi hizmetler ile ilgili herhangi bir özel bütçeye sahip değildir. Ancak vergiler ve cezalar ile bir kısım gelir elde edilmiştir (Vural, 2004: 179-184; Es, 2008: 38). Ortaylı (1985: 112-113)'ya göre zaten Kadı ve diğer resmi görevlilerin (subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşısı, mimarbaşı...) asıl fonksiyonu kentsel hizmetleri kentlilere gördürmek, bunun için gerekli toplumsal örgütlülüğü sağlamak, kontrolünü yapmak ve aksi durumda cezai işlemleri uygulamak olduğu için bir bütçe ihtiyacı da hâsıl olmamıştır.

Atanmış görevlilerin yanı sıra vakıflar ve lonca teşkilatı da beledi hizmet sunumunda görev alan oluşumlar olarak bilinmektedir (Es, 2008: 38; Oktay, 2008: 150). Vakıflar, sağlık, sosyal yardım, eğitim, kültür, bayındırlık ve altyapı gibi alanlarda tesis yapımı ve hizmet sunumunda güçlü biçimde rol almışlardır. Mesleki örgütlenme olarak oluşan Lonca teşkilatı ise genelde çarşıların temizliği, aydınlatılması, düzeninin sağlanması, vergi toplanması, mesleki sorunların giderilmesi ve dayanışmanın

sağlanması gibi fonksiyonları üstlenmiştir (Vural, 2004: 179-184; Sunay, 2002: 116).

Belirtilen makam ve örgütler dışında Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat öncesi dönemde kentsel hizmetlerin planlanması ve yürütülmesi için ya da yardımcı olunması için oluşturulmuş meclis veya kurul tarzında bir yapıya rastlanmamaktadır. Yönetimsel makamların hiçbiri herhangi bir seçim ile göreve gelmemiş ve kamuoyu tarafından denetlenmesi için herhangi bir mekanizma oluşturulmamıştır. Toplum yönetsel faaliyete katılamamış, yalnızca kentsel hizmetler gördürülmüştür. Bu anlamda Tanzimat öncesi dönem için yerel demokrasi ve ademi merkezîyet gibi kavramlardan söz etmek pek mümkün görünmemektedir (Ortaylı, 1985: 17).

5.1.2.2. Tanzimat'tan Sonra Yerel Yönetimler

Osmanlı İmparatorluğu'nda bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin yönetsel sistemde düşünülmesi ve görülmesi Tanzimat'tan sonraki döneme rastlamaktadır (Es, 2008: 38). Bu dönemden sonra belirmeye başlayan belediye yönetiminin oluşturulmasında Osmanlı kentlerinin düzensizliği gibi içsel nedenler ve Avrupa devletlerince yapılan yönlendirme ve baskılar gibi dışsal nedenlerden söz edilmektedir (Vural, 2004: 186).

Dışsal olarak tabir edilen ve Avrupa devletlerinin baskılarına yol açan etkenlerin başında Kırım harbi esnasında İstanbul'da bulunan yabancı askerlerin kentin düzensizliğinden, ulaşım ve sağlık sorunlarından dolayı yakınmaları gelmektedir. Bir diğer sebep ise Avrupa devletlerinin başta liman kentleri olmak üzere Osmanlı şehirlerinde ekonomik faaliyetlerini yürütme ve geliştirmeye çalışırken karşılaştıkları sorunlardır. Buna göre kentlerde görülen ulaşım, su, kanalizasyon, aydınlatma ve sağlık hizmetleri ile ilgili sorunlar böyle bir talebi ortaya çıkarmış; bu doğrultuda 16 Ağustos 1854'te İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla belediye idaresi kurulmuştur (Ortaylı, 1974: 108, 113, 116; Ortaylı, 1979: 295; Ortaylı, 1985: 31; Es, 2008: 38). Şehremaneti ile birlikte, İstanbul'da oturan itibarlı esnaf ve memurlar arasından Bab-ı Ali tarafından seçilen ve Padişah tarafından atanan on iki üye ile şehremini ve iki yardımcısından oluşan, danışma organı vasfında "Şehremaneti Meclisi" de oluşturulmuştur. Şehremaneti, mali özerkliğe sahip değildir. Kent genelinde topladığı vergileri devlet maliyesine aktarmakta; buna karşılık giderleri maliye tarafından karşılanmaktadır (Ortaylı, 1974: 118-119; Ortaylı, 1979: 296).

Şehremaneti ve meclisin, sistemsal ve kişisel çeşitli yetersizliklerden dolayı başarısız olmaları yeni arayışları beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda seçkin bir anlayışla oluşturulan “*İntizam-ı Şehir Komisyonu*” belediye hizmetleri için yeni bir model sunmuştur. 1869 tarihli “*Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi* ile şehir on dört belediye dairesine bölünmüş; ancak yalnızca doğrudan sadarete bağlı kılınan, çeşitli mali ve idari ayrıcalıklar ile güçlendirilen Beyoğlu-Galata bölgesini içeren Altıncı Daire olumlu bir gelişme kaydedebilmiştir. 1877 tarihli “*Dersaadet Belediye Kanunu*” ile daire sayısı önce 20’ye çıkarılıp, 1878’de ise 10’a indirilerek bir alan düzenlemesi yapılmaya çalışılmış ise de diğer dairelerde herhangi bir gelişme yaşanmadığından başkent için arzu edilen teşkilat yapısı tamamlanamamıştır (Ortaylı, 1974: 124-126, 146-147, 152-154; Başaran ve Başarır, 1974: 23).

İstanbul’da uygulanan şehremaneti modeli, başkent dışındaki tüm Osmanlı taşra kentlerinde de uygulanmak istenmiş ancak bu gerçekleşmemiştir. Belediye ihtiyacı daha çok uluslararası ticaretin geliştiği, buna bağlı olarak yaşanan nüfus artışıyla, nüfusun kozmopolit bir hal aldığı, kentsel alanların büyüüp yoğunlaştığı ve iktisadi ilişkilere ek olarak Avrupa ile siyasi ilişkilerini de geliştiren (Oktay, 2008: 150-151); limanı olan veya ulaşım odağı olan Tuna bölgesi ve Doğu Akdeniz’deki bazı kentler, Bağdat ve Şam gibi yerleşim odakları ile Anadolu’da yer alan bazı şehirlerde vuku bulmuştur. Fakat bu ihtiyacın karşılanması ancak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin belediyeler ile ilgili uygulamasını anlatan “*Vilayatta Belediye Meclislerinin Sureti Tertibi ve Memurlarının Vezai Hakkında Talimat*” ve 1867 tarihli “*Vilayatta Devair-i Belediye Meclislerinin Vezai Umumiyesi Hakkında Talimat*”, 1871 tarihli “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*” ve 1877 tarihli “*Vilayet Belediye Kanunu*” ile mümkün olabilmıştır (Ortaylı, 1974: 163, 166; Başaran ve Başarır, 1974: 23).

1864 yılında açık bir şekilde düzenlenmeyen ve yukarıda ifade edilen talimatlar ile açıklanmaya çalışılan başkent dışındaki belediye teşkilatlanması 1871 tarihli Nizamname ile belirgin bir şekilde bir yönetim birimi olarak düzenlenmiştir (Yaşamış, 1991: 205). Bu nizamnamenin bir bölümü kaza, liva ve vilayetlerde belediye meclislerinin kuruluşu, yetki ve çalışma biçimini düzenlemeye ayrılmıştır. Nizamnameye göre meclis başkanı, memurlar arasından mutasarrıflarca seçilmekte, vali onayı ile göreve başlamakta ve görevini fahri olarak yürütmektedir. Belediye meclisi, başkan, yardımcısı ve seçimle gelen altı üyeden oluşmaktadır. Dini olarak farklı

sınıflardan oluşması öngörülen meclis üyelerinin yarısı iki yılda bir seçimle değişmekte ve hükümet tarafından bu yeni üyeler onaylanmaktadır. Mühendis ve tabip müşavir üye olarak belediye meclislerinde bulunmaktadır (Ortaylı, 1974: 170-1971).

1876 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), belediyelerin karar organlarının seçimle belirlenmesi ilkesini benimsemiştir. Buna dayanılarak 1877 yılında İstanbul için “Dersaadet Belediye Kanunu” diğer şehirler için ise “Vilayet Belediye Kanunu” çıkarılmıştır. Bu yasal düzenlemelerde belediye “başkan, belediye meclisi ve cemiyet-i belediye” şeklinde üç organlı olarak tanımlanmıştır. Vilayet Belediye Kanunu ile belediyelerin tüm şehir ve kasabalarda uygulanabilmesinin arzulandığı ifade edilmektedir (Başaran ve Başarır, 1974: 23; Ortaylı, 1974: 186). 1877’de yayımlanan bir diğer önemli düzenleme de nahiye, nahiye halkı ve nahiye müdürü ile bunların seçimi ile ilgili hususları içeren “İdare-i Nevahi Nizamnamesi” olarak ifade edilmektedir. Bu düzenlemenin önemi, modern yerinden yönetim kavramına uygun olarak nahiye müdürünün seçimle iş başına gelmesi olarak açıklanmaktadır (Yaşamış, 1991: 207). Osmanlı belediye yönetimleri, 2. Meşrutiyet ile birlikte kurumsallaşma seviyelerini ve etkinliklerini arttırmış olmakla birlikte; Osmanlı Devleti’nde modern anlamda belediye modeline geçiş mümkün olmamıştır (Oktay, 2008: 151).

Tanzimat’tan Cumhuriyet’in kuruluşuna kadar geçen sürede yerleştirilmeye çalışılan yerinden yönetim sisteminin birçok dezavantaj ve eksikliklerinin olduğu ifade edilmektedir. Bunların başında yerinden yönetimlerin mali konularda takdir haklarının olmaması, kaynaklarının azlığı ya da yokluğu gelmektedir. Bununla birlikte yeterli personele sahip olamama, personelin tayini, maaşı gibi hususlarda yetki ve imkâna sahip olamama, organlarının serbest karar alma yetkisinin olmaması, ayrılıkçılığa karşı siyasi birlik ve bütünlük sağlamak amacıyla taşra yönetim sisteminde kurulmaya çalışılan merkeziyetçilikle paralel olarak “tekil bir bakış açısıyla” merkezi hükümet ya da onun taşradaki temsilcisi olan vali tarafından yerel yönetimlerin görevlerinin üstlenilmesi, yerel temsiliyet ve katılımın zayıf olması, merkezin taşraya ve mahalli idarelere yetki aktarımından kaçınarak güçlü bir vesayet uygulaması gibi sebepler de sayılabilir. Türk yerinden yönetim sisteminin tüzel kişilik, demokratik yönetim, yetkisel ve mali özerklik sorunlarının kökeninin bu tarihsel gelenekte yattığı söylenmektedir (Ortaylı, 1974: 181, 183-184, 235; Ortaylı, 1985: 26, 32; Demirel, 2011: 108).

Osmanlı İmparatorluğunda devlet ile halk arasında “merkezi otoriteden bağımsız bir hareket alanına ve mülkiyet hakkına” sahip aracı kurum olarak nitelendirebileceğimiz sivil örgütlenmelerin olmadığı, kısmen bu niteliğe yakın olanların (lonca, dini kurum, yerel eşraf gibi) ise, vergi toplama, otoriteye itaat gibi amaçlar için kullanılarak devlete bağımlı kurumlar haline getirildiği görülmektedir. Bir diğer ifade ile toplum ile devlet arasında bir sözleşme ya da uzlaşmadan ziyade hegamonik bir anlayışın hâkim olduğu, Batı’daki gibi farklı siyasal kültürlerin oluşmadığı, bürokrasinin ve merkezîyetçiliğin tüm sosyal ve siyasal hayata nüfuz ettiği dile getirilmektedir (Çaha, 1994: 83, 88, 93, 95). Ortaylı (1979: 287-288), Tanzimatçı bürokrasinin niyetinin zaten ülkede özerk, demokratik, katılımcı, özgürlükçü yerinden yönetim oluşturmak ya da bunu denemek olmadığını; asıl gayenin taşra idarelerinin ıslahı, devlete sadakatin arttırılması, taşradan gelen gelirlerin arttırılması ve taşra üzerinde merkezi gücün ve kontrolün hâkim kılınması olduğunu dile getirmektedir.

5.2. Bir Üniter Devlet Olarak Türkiye Cumhuriyeti’nin Kuruluşu

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu’nun çok uluslu ve parçalı siyasal yapısının aksine, tek uluslu ve ünitarist bir siyasal yapı üzerine inşa edilmek üzere kurulmuştur.

Bu çerçevede, 28 Ocak 1920 tarihinde ilan edilen “Misak-ı Milli” ile yeni kurulacak devletin sınırları belirlenmiş ve bu sınırlar içerisinde kalanlardan “ulus” oluşturma sürecine girilmiştir. Bu doğrultuda, 1 Kasım 1922’de Saltanat, 3 Mart 1924’te Hilafet kaldırılarak, egemenlik yetkisi de “ulus” tarafından seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’ne verilmiştir. Üniter devletin temel ilkeleri olan “egemenliğin tekliği ve bölünmezliği” ilkesi ulusun temsilcisi olan TBMM; “ülkenin tekliği ve bölünmezliği” ilkesi Misak-ı Milli; “milletin tekliği” ilkesi “Türk Ulusu” kavramı ile somutlaştırılmıştır. Bu ilkeler tüm Cumhuriyet anayasalarında devletin amaçları arasında sayılmış ve koruma altına alınmıştır (Yenigün, 2016: 8). Bir başka anlatımla, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kurulmasıyla, Osmanlı İmparatorluğu’nun birden fazla etnisiteye dayalı “devlet ulus” vasfı reddedilmiş; devlet anlayışında radikal bir değişime gidilerek tek bir etnisitenin altında ortak kimlik yaratma çabasıyla tekçi bir yapıda örgütlenmiş “ulus devlet” anlayışı benimsenmiştir (Erman, 2011: 24).

Yeni devlet bir yandan monarşik düzene son verip, ulus devlete dayalı ünitarist devlet sisteminin temellerini bu şekilde oluştururken, buna uygun olarak örgütlenmesini de Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı siyasal ve yönetsel merkeziyetçi yönetim anlayışıyla oluşturmaya gayret etmiştir (Karaer, 1991: 36). Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemleri, merkeziyetçi, milliyetçi, pozitivist, dayanışmacı ve milli ekonomik kalkınma temelleri üzerinde şekillenen İttihat ve Terraki Partisi'nin güçlü ve otoriter “devletçi-merkeziyetçi” ideolojisi ile Prens Sabahattin'in öncülüğünü ve savunuculuğunu yaptığı âdem-i merkeziyetçi ve teşebbüs-ü şahsi (özel girişim) esasına dayalı liberal kalkınma akımının mücadelesine sahne olmuş (Yıldız, 1996: 9; Eryılmaz, 2010: 36-37; Ökmen, 2008: 49) ve birinci görüşün baskın geldiği bir yönetim anlayışı gelişmiştir. 2. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte merkeziyetçilik ilkesinde görülen yapısal güçlenme, 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” ile daha da pekiştirilmiştir. Bu katı merkeziyetçi yönetsel anlayış, Cumhuriyet'i kuran kadronun İttihat ve Terakki geleneğinde yetişen ya da destekleyen kişiler olmasından ötürü, örgütlenme biçimi ve öz olarak Türkiye Cumhuriyeti'ne de büyük oranda sirayet etmiştir. Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki devamlılık hissini en çok yönetim alanında görüldüğü söylenmektedir. (Ortaylı, 1985: 207; Yalçındağ, 1970: 55; Sencer, 1984a: 71; Ökmen, 2008: 49). Bu çerçevede, Osmanlı'dan devralınan Tanzimattan sonra oluşturulan yönetsel kurum ve usuller, il sistemi (74 liva), il özel yönetimi, belediye ve köy yönetimleri ile merkez bürokrasisinde bulunan çok sayıda memur Cumhuriyet sonrası dönemde de varlığını sürdürmüş ve yönetsel organizasyonda çok fazla değişiklik yaşanmamıştır (Tutum, 1994: 66).

1950'li yıllara kadar olan tek partili dönemde; Kurtuluş Savaşı'nın gerçekleşmiş olması, yeni Cumhuriyet'in kurulmuş olması, ülkenin çeşitli bölgelerinde oluşan etnisite ve din kaynaklı isyanların ve iktidara ortak olma hareketlerinin bastırılması gerekliliği, süregelen dış tehditlerin bulunması, yapılan reformların sürekliliğinin sağlanması gibi gerekçeler ile devletin güçlendirilmesi temel gaye haline geldiğinden; bu süreçte büyük ölçüde “milliyetçi-devletçi-merkeziyetçi” ideolojinin etkisinde kalınmıştır. Belirtilen gerekçelerle oluşan güvensizliğin neticesi olarak Cumhuriyet'ten sonra oluşturulan anayasal ve yasal düzenlemelerde de “merkeziyetçi-tekçi” bir yapılanma öngörülmüş, toplumsal olarak da aksi yönde geniş tabanlı bir talep oluşmamıştır (Yıldız, 1996: 9; Koçdemir, 1999: 118; Tutum, 1994: 67; Yenigün, 2016: 8).

Bu çerçevede bir değerlendirme yapılacak olursa, Türk kamu yönetimi; üniter devlet, coğrafi ve örgütsel anlamda merkeziyetçilik, merkez-taşra teşkilatlanmasının varlığı, merkezin idari vesayeti altında yerinden yönetimlerin varlığı ve kamu hizmetlerinin kamu yönetiminde bütünlük ilkesi çerçevesinde görülmesi şeklinde karakterize edilebilir (Aydın, 2007: 27).

5.2.1. Anayasalarımızda Üniter Devlet Olgusu

Üniter devlet yapılanması Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile birlikte güçlü bir şekilde oluşturulmaya başlanmışsa da, bunun ilk temellerinin Kanun-i Esasi ile atıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu nedenle anayasa tarihimizde üniter devlet olgusunun düzenlenme sürecini incelerken bunun kökenlerini Meşrutî Anayasa'lara kadar indirmek gerekmektedir. Nitekim Nalbant (2012: 176), 2. Meşrutîyet'i "*Türkiye Cumhuriyeti'nin temellerinin belirginleştiği laboratuvar*" olarak nitelemektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter bir devlet olduğunun göstergesi olarak anayasalarda düzenlenmiş birkaç temel ilkedен söz edilebilir.

5.2.1.1. Ülkenin Tekliği ve Bölünmezliği

1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin ilk maddesi "*Devleti Osmaniye memalik ve kıtaatı hazırayı ve eyalâtı mümtazeyi muhtevi ve yek vücud olmağla hiçbir zamanda hiçbir sebeble tefrik kabul etmez*" şeklinde düzenlenerek (Gözübüyük ve Kili, 1982: 27) ülkenin bölünmez bütünlüğüne vurgu yapılmış ve üniter devlet yapılanmasının anayasal alt yapısı oluşturulmuştur (Tanör, 1995: 113). Fransız Devrimi'nin getirmiş olduğu ulusalcılık akımının, çok uluslu ve geniş topraklara sahip olan Osmanlı İmparatorluğu'nda çeşitli ulusalcı-ayrılıkçı isyanlara yol açmış olmasının böyle bir düzenleme yapmanın temel gerekçesi olduğu ifade edilmektedir (Yenigün, 2016: 7).

Nalbant'a göre (2012: 145-147, 154), Meşrutî Anayasa ile klasik üniter devletin temel unsurları belirlenmesine rağmen, bunun iki istisnası bulunmaktadır. Buna göre 1. maddede yer alan "eyalâtı mümtaze" (ayrıcalıklı eyaletler) ifadesi ile 11. ve 111. maddelerde düzenlenmiş olan "dinsel topluluk örgütlenmeleri" ifadesi klasik üniter devletten ziyade bölgeselleşmiş üniter devlete daha yakın durmaktadır. Buna karşın yine Anayasa'da kullanılan "memaliki Osmaniye" (Osmanlı memleketleri) ifadesi ise, memleketleri yöneten valilerin merkezden atanması nedeniyle üniter devletin temel karakteristiği olan devletin ve ülkenin tekliği ilkesini zedelememektedir.

Ülkenin tekliği kavramı, 1921 ve 1924 Anayasalarında yer almamakla birlikte, 1961 ve 1982 Anayasalarında “ülkenin ve ulusun tekliği” şeklinde düzenlenmiştir.

5.2.1.2. Ulusun Tekliği ve Bölünmezliği

Ulus tekliği kavramının ilk olarak 1961 yılında Anayasa’ya yerleştirildiği görölmektedir. Fendoğlu (2011: 1), 1876 Anayasası’nda yer alan ülkenin bütünlüğü ve buna 1961 Anayasası ile eklenen milletin bütünlüğü ilkelerinin Osmanlı’nın son dönemlerinde yaşanan siyasi olaylara tepki ve Cumhuriyetin kurulması ile birlikte bir ulus devlet inşa etme çabalarının sonucu olduğunu ifade etmektedir.

1961 Anayasası’nda yapılan “*Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür*” (md. 3) şeklindeki düzenlemenin 1982 Anayasasında da (md. 3) aynı şekilde korunduğu görölmektedir.

5.2.1.3. Egemenliğin Tekliği ve Bölünmezliği

1876 tarihli Kanunu Esasi’nin dördüncü maddesinde “*Zatı hazireti padişahi hasbel hilafe dini islamın hamisi ve bilcümle tebeai osmaniyeinin hükümdar ve padişahıdır*” şeklinde bir hüküm düzenleyerek (Gözübüyük ve Kili, 1982: 27) egemenlik yetkisinin padişaha ait olduğu açıkça düzenlenmiştir. 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun ilk maddesi ise “*hâkimiyet bilakaydüşart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir*” demektedir. Bununla birlikte ikinci madde ise “*İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*” şeklinde düzenlenerek, egemenliğin yalnızca Meclis tarafından kullanılacağı ifade edilmiştir. 1924 Anayasası’nın üçüncü maddesiyle ve devamındaki 1961 ve 1982 Anayasalarında egemenlik yetkisi yine millete haiz ve bölünmez kılınmıştır. 1924 Anayasası’nda bu yetkinin kullanımı yine Meclis’e verilmiş (md. 4, 5, 6) ancak lüzumunda yürütme yetkisini Reisi Cumhur ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu’na verebileceği düzenlenmiştir (md. 7). 1961 Anayasası’nın dördüncü maddesi “*Egemenlik kayıtsız şartsız Türk Milletininindir. Millet, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanılır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir suretle belli bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almıyan bir devlet yetkisi kullanamaz*” şeklinde düzenlenmiştir. Bu hüküm ile egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesi açık biçimde Anayasa’da yerini almıştır.

Yine 1982 Anayasası'nın 6. ve 7. Maddeleriyle de 1961 Anayasası'yla aynı hükümler düzenlenmiş ve egemenliğin devredilemeyeceği ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere 1876 Anayasası ile padişaha verilen egemenlik yetkisi Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte kayıtsız ve şartsız olarak ulusa verilmiş; bu yetki bölünmez ve devredilmez kılınmıştır. Yetkinin kaynağı bütün olarak tüm ulustur. Ülke çapında tek bir siyasal iktidar, tek bir yasama gücü ve tek bir yargı sistemi hâkim kılınmıştır.

5.2.1.4. Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Ayrımı ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi

Yönetim, kuruluş ve görev itibariyle çeşitlilik arz etmektedir. Çünkü her bir kamu hizmetinin niteliği bir diğerine göre farklıdır. Kimi hizmetler ulusal düzeyde ele alınması gerekirken, kimilerinde böyle bir lüzum görülmemektedir. Bu nedenle ülke yönetimi hizmetin ve onu sunacak olan kuruluşun niteliğine göre, merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra örgütü, coğrafi yerinden yönetim, hizmet yerinden yönetim gibi çeşitli kamu tüzel kişiliklerini içerisinde barındırır (Tutum, 1994: 34; Gözübüyük, 2010: 22; Günday, 1999: 7-9, 53).

Hem 1961 Anayasası, hem yürürlükte olan 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı ifade edilmiştir. Bu ayrımın amacı vatandaş tercihlerine odaklanarak etkin bir hizmet sunumu sağlamak olarak ifade edilmektedir (Toprak, 2006: 11). Ancak bakıldığında, merkezin bölünme kuşkusu ve karşılıklı güvensizliğe dayalı bir gerilim ve çatışmanın olduğu, bu nedenle uzlaşma-işbirliği kültürü yerine, Türk yönetim tarihinde merkez ile yerel arasında güvenlikçi ve merkezîyetçi politikaların daha ön planda yer aldığı; bu nedenle güçlü merkez-güçsüz çevre ya da daha çok devlet-daha az toplum anlayışının hâkim olduğu ifade edilmekte ve bu haliyle toplumsal tercihlere odaklanılmadığı söylenmektedir (Kardaş,2010: 52-53).

Merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkesinin varlığının bir sonucu olarak oluşturulan “idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün oluşturduğu ilkesi” ile birbirinden farklı ve parçalanmış bir görüntüye sahip bu örgütlerin birbirlerinden tümüyle bağımsız olmadıklarını belirtmek ve aralarında ihtiyaç duyulan uyumu sağlayarak etkin bir yönetim sağlamaktır (Tutum, 1994: 34; Gözübüyük, 2010: 22;

Günday, 1999: 7-9, 53). Cumhuriyet anayasalarında üniter devletin gereği olarak “idarenin bütünlüğü” ilkesi de düzenlenmiştir. 1961 Anayasası’nın 112. Maddesi ile 1982 Anayasası’nın 123. Maddesinde “...*İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” şeklinde hükümlerle bu durum açık olarak ifade edilmiştir. Merkezi yönetim bu uyum ve yönetsel bütünlüğü sağlamak için merkezi yönetim ve taşra teşkilatları açısından “hiyerarşik denetim”; yerel yönetimler açısından ise “vesayet denetimi” araçlarını kullanmaktadır (Eryılmaz, 2010: 90; Gül, 2008: 108-109).

5.3. Anayasalarımızda Yerinden Yönetim Olgusu

Osmanlı İmparatorluğu döneminden günümüze yürürlükte kalan tüm anayasaların aralarında kısmi farklılıklar olsa da yerinden yönetim düzenlemeleri açısından genel itibariyle birbirlerini tamamlar bir karaktere sahip oldukları (Kırışık ve Sezer, 2006: 5); 1876 tarihli Kanun-u Esasi’de öngörülen sistemin cüz’i değişikliklerle sürekli olarak yürürlükte kaldığı görülmektedir (Keleş, 2009: 141).

1876 tarihli Kanun-i Esasi’nin “Vilayat” başlığı altında yer alan 108-112. maddeleri taşra yönetiminin yapısını ve örgütlenme şeklini açıklayan hükümlerdir. 108. maddesi “*Vilâyatın usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır*” şeklinde düzenlenmiştir (Gözübüyük ve Kili, 1982: 41). Daha anlaşılır ifadeyle taşranın temel yönetim birimi olarak kabul gören illerin yönetim usulü yetki genişliği ve görev ayrılığı ilkelerine dayandırılmıştır. Bu şekilde siyasi nitelikli görevler hükümette toplanmış; yerel kuruluş ve organlara ise yetki genişliği esasına dayalı olarak idari nitelikli yetkiler verilerek görev bölümlenmesine gidilmiştir (Türe, 1998: 64). Devam eden maddelerde, taşra birimlerinin vilayet, liva ve kaza olduğu; bunların meclislerinin yanı sıra yılda bir kez vilayet merkezinde toplanacak genel meclisin olduğu (md. 109); yetkileri (md. 110); dini cemaatlerin yerel de oluşturabilecekleri meclislerin oluşumu, yetkileri ve genel meclisle ilişkileri (md. 111); yerel yönetim birimi olarak belirlenen belediyelerin meclisler şeklinde idare olunacağı ve bunların oluşumu, görevleri ve üyelikleri ile ilgili işlemler için özel kanun oluşturulacağı (md. 112) hükme bağlanmıştır (Gözübüyük ve Kili, 1982: 41; Kırışık ve Sezer, 2006: 8).

Türk yönetim sistemindeki ilk anayasa olan 23 Aralık 1876 tarihli Kanun-i Esasi’de bölge yönetimi çerçevesinde herhangi bir düzenleme yapılmadığı ve taşra

yönetiminin temel olarak il sistemi üzerine dayandırıldığı anlaşılmaktadır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi o dönemdeki il sınırları önceki birçok eyalet sınırlarından daha geniş tutulmuş, sayıları ise arttırılmamıştır.

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 10. maddesinde “*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet nokta nazarından vilâyetlere; vilâyetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden tereküp eder*” şeklinde düzenlenmiş ve il sistemi sürdürülmüştür. Kanun'un 11-14. maddeleri vilayet, 15. maddesi kaza, 16-21. maddeleri nahiyeler ve 22-23. maddeleri ise umum müfettişlikleri düzenlemiştir (TBMM, 2015). Buna göre iller tüzel kişiliği olan özerk kuruluşlardır. İç ve dış siyaset, adli ve askeri işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin genel vergileri ile birden fazla vilayeti ilgilendiren hususlar dışında, TBMM tarafından koyulacak kanun çerçevesinde vakıf, eğitim, öğretim, sağlık, ekonomi, tarım ve hayvancılık, sanayi ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve idaresi vilayet şuralarının yetkisine bırakılmıştır (md. 11). Anayasa, yönetsel mekanizmalar arasında açık bir “görev ayrımı” ilkesine değinmemesine rağmen, il yönetiminin görev alanları ile merkezi yönetimin görev alanlarını sayarak görev ayrımını gerçekleştirmiştir (Güler, 2000: 19).

İllerde TBMM tarafından kendisine vekil ve temsilci olarak tayin edilen vali, devletin ortak ve genel işleri ile görevlendirilmiştir. Bu görevinin yanı sıra yerel nitelikli görevlere gereğinde müdahale yetkisine sahip kılınmıştır (md. 14). Vali dışında, üyeleri halk tarafından iki yıllığına seçilen ve yılda iki ay görev yapan vilayet şuraları (md. 12) ile vilayet şurası tarafından oluşturulan, genel yürütme yetkisine sahip idare heyetlerinin oluşumu (md. 13) öngörülmüştür. İlçelerde kaymakamlar TBMM tarafından atanmakta ve valinin emrine verilmekte iken (md. 15); birkaç köy veya bir kasabadan oluşan nahiyeler halk tarafından seçilen nahiyeler şurası ve onlar tarafından belirlenen nahiyeler müdürü ve idare heyeti tarafından yönetilmektedir (md. 16-21). 1921 Anayasası'ndaki bir diğer önemli husus “*Vilâyetler iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleştirilerek, umumî müfettişlik kıtaları vücade getirilir*” (md. 22) hükmü ile ekonomik ve toplumsal gerekçelerle birden çok ili içine alan yönetim birimlerinin oluşturulmasına da imkân tanınmıştır. Umum müfettişlere, Devletin taşradaki genel görevlerinin yanında yerel yönetimlere ait görevleri de sürekli olarak denetleme yetkisi verilmiştir (md. 23) (TBMM, 2015). Umum müfettişlikler dönem itibariyle bölge yönetimi olarak değerlendirilebilecek bir uygulamadır.

Tanör (1995: 218-220), toplamda yirmi dört maddeden müteşekkil Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun on dört maddesinin yerinden yönetimlere ayrılmasının verilen önemin sonucu olduğunu; Anayasa'da merkezi yönetimin sınırlı ve istisna tutulduğunu, yerinden yönetimin ise asli ve genel kılındığını, bu şekilde düzenlemenin “yerel katılım” ve “yerel demokrasi” olarak adlandırılabilceğini ifade etmektedir. Ona göre, 1921 Anayasası'nın taşıdığı ruh, TBMM üyelerinin önemli bir kısmının, savundukları “hâkimiyeti millie” ve “halkçılık” ilkelerinin gereği olarak ortaya çıkmıştır. Özay (1996: 176), ülkenin içinde bulunduğu Kurtuluş Savaşı'ndan dolayı normalde devletin refleks olarak merkeziyetçi ve otoriter bir yapıya bürünmesi beklenirken, il özel idarelerine siyasal, askeri ve adli konular dışında kalan tüm yerel konularda yetki verilmesi, bu idarelerin karar organlarının seçimle oluşturulması, başkanlarını seçebilmeleri ve tüzel kişiliğe sahip kılınmalarının dönemi için oldukça çarpıcı bir durum olduğunu ifade etmektedir. Ortaylı (1985: 207-208), TBMM tarafından hazırlanan 1921 Anayasası'nın yerinden yönetimler ile ilgili düzenlemelerinin günümüzün dahi ilerisinde olduğunu, bu düzenlemeler ile Türkiye'nin yerinden yönetim ve demokratik gelişiminin hedeflendiğini dile getirmektedir. Toksöz (2008: 35) ise, gerçekleştirilen düzenlemelerin özgün ve demokratik olduğunu söylemekle birlikte; yerinden yönetim doğrultusunda yapılan anayasal düzenlemelerin, bağımsızlık için kurtuluş mücadelesi veren ülkede tüm kesimleri mücadeleye dâhil etmek amacını taşıdığını ifade etmektedir. Şahin (2011b: 5) de, destekler nitelikte, Anayasa'nın yerel özerkliğe dayalı yerinden yönetimle ilgili cesur düzenlemelerin sebebinin; Meclis üyelerinin, Kurtuluş Savaşı veren ülkenin, bölünme korkusuyla değil halka güvenerek bunu başarabileceğine olan inancından kaynaklandığını ifade etmektedir.

Buna karşın 1921 Anayasası ile öngörülen yönetsel sistem ve kurumların uygulama alanı bulduğunu söylemek mümkün değildir (Tanör, 1995: 221). Uygulamada merkeziyetçilik belirleyiciliğini devam ettirmiştir. Uygulama ve anayasal düzenleme arasındaki çelişik durum, “homojen bir toplum ve merkeziyetçi bir devlet yapısı” oluşturma gayreti taşıyan 1924 Anayasası ile son bulmuştur (Uygun, 2012: 9).

1924 tarihli Anayasa'da taşra yapılanması, altıncı fasıl içerisinde “vilâyat” başlığı altında yer alan 89, 90 ve 91. maddelerde hükme bağlanmıştır. Anayasa'nın 89. maddesi “*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalar, kazalar nahiyelere münkasemdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden*

terekküp eder”, 90. maddesi “*Vilâyetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmi şahsiyeti haizdir*”, 91. maddesi ise “*Vilâyetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezâif esası üzerine idare olunur*” (TBMM, 2015) şeklinde düzenlenerek genel bir açıklamaya gidilmiş; kendinden önceki 1921 Anayasası gibi detaya inmemiştir.

1924 Anayasası zuhur eden merkezîyetçi anlayışın net bir yansıması olarak kabul edilmektedir. İlkesel olarak sıkı vesayetçi bir anlayışın hâkim olduğu; idari örgütlenmede merkezi yönetime ağırlık verildiği, yerel nitelikli toplumsal ve siyasal unsurların kamusal güçten yoksun bırakılarak etki alanlarının daraltıldığı, yerel yönetimlerin büyük oranda valiliklerin denetim ve yönlendirmelerine tabi kılındığı noktalarında eleştirilmektedir. Bununla birlikte ilk kez belediye ve köylere de tüzel kişilik tanınmıştır (Kırışık ve Sezer, 2006: 15, 17).

1961 Anayasası'nın idare başlığı altında oluşturulmuş olan 112-116 maddeleri genel olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapılanmasını düzenlemektedir. Bu hükümler çerçevesinde değerlendirildiğinde 1961 Anayasası'nda temel olarak idarenin kuruluş ve görevleri itibarıyla bir bütün olduğu, kanunla düzenlenebildiği, kuruluş ve görev itibarıyla merkezi yönetim ve yerinden yönetim olarak ayrıldığı (md. 112); merkezi yönetimin taşra yapılanması olarak yetki genişliği ilkesi çerçevesinde, coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre belirlenecek il düzeyinin esas alındığı; ancak sunulacak olan kamu hizmetinin niteliğine göre birden çok ili içine alan yetki genişliğine dayalı kuruluşların oluşturulabileceği (md. 115) öngörülmüştür. 1961 Anayasası, “*il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri*” şeklinde ilk defa yerel yönetimlerin tanımını yapmıştır. Anayasa'da yerel idarelerin, genel görevi, karar organlarının halkın seçimi ile işbaşına geleceği, seçilmiş organların bu sıfatlarını kazanma ve kaybetmelerinin yargı yolu ile olacağı, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları gerektiği, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin kanunla düzenleneceği hükümleri düzenlenmiştir (md. 116) (TBMM, 2015).

Güler (2000: 20-21), 1961 Anayasası'nda, Türkiye'nin yönetsel yapısı ile ilgili bir takım ilkelerin ilk kez düzenlendiğini belirtmektedir. Buna göre, 1961 Anayasası'nda “merkezi idare” başlığı altında, merkezi idarenin taşra yapılanması “yetki genişliği” ilkesine göre yönetilen iller olarak ifade edilmiştir. Bu haliyle daha

öncekilerin aksine 1961 Anayasası ile birlikte yetki genişliği kavramı âdemi merkeziyetçi anlamından koparılarak, merkezi yönetime ait bir kavram olarak kullanılmıştır. Diğer taraftan, “idarenin bütünlüğü” ilkesi benimsenerek, “görev ayrımı” prensibinden vazgeçilmiştir. Bu durum daha sonra yasal düzenlemelere de sirayet etmiş ve 1964 yılında görev ayrımı ilkesi İller İdaresi Kanunu’ndan da çıkarılmıştır.

Görüldüğü üzere 1961 Anayasası ne merkezi yönetimin taşra kademesi olarak ne de yerinden yönetim kuruluşu olarak bölgesel bir birim tanımlamamıştır. Ancak, “*Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir*” (md. 115) hükmü ile merkezi idare kuruluşlarının “*bölgesel düzeyde*” örgütlenebilmesi olanaklı hale getirilmiştir (Türe, 1998: 65). Bu durumda dahi Anayasa’da bölge kelimesinin kullanılmasından özellikle imtina edildiği görülmektedir (Keleş, 1998; 5).

1982 Anayasası’na göre (md. 123) “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur*” (mevzuat.gov.tr, 2016).

Yine Anayasa’nın 126. ve 127. maddelerinde merkezi idare ve yerinden yönetimler ile ilgili hükümler düzenlenmiş ve neredeyse 1961 Anayasası’ndaki ifadeler ile aynı tanımlamalar yapılmıştır. Farklı olarak mahalli idareler ile ilgili olarak kanun ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği ki büyükşehir belediyeleri buna göre kurulmuştur, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanun ile düzenlenebileceği, İçişleri Bakanı’nın yerel yönetim organları ve üyelerini tedbir amaçlı uzaklaştırabilme yetki ve koşulları ve merkezi idarenin idarenin bütünlüğü, kamu görevlerinde birlik, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanabilmesi gerekçeleriyle yerel idareler üzerinde vesayet yetkisine sahip olduğu anayasal hükme bağlanmıştır (mevzuat.gov.tr, 2016). 1982 Anayasası, biçim olarak yerinden yönetim kuruluşlarını öne çıkaran bir görünüme sahip olmasına rağmen, benimsediği ağır vesayetçilik nedeniyle aslında yerel demokrasi ve özgürlükleri sınırlayan bir yapıya sahip olduğu yönünde eleştirilmektedir (Kırışık ve Sezer, 2006: 20-21). 1982 Anayasası’nda da diğer anayasalar gibi bölge birimlerinin oluşturulması ile ilgili

doğrudan herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

5.4. Türkiye’de Yerinden Yönetim Uygulamaları

Türkiye’de yerinden yönetim uygulamaları, “yetki genişliğine dayalı merkezi yönetimin taşra örgütü”, “yer yönünden yerinden yönetim birimleri” ve “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları” olarak üç başlık altında incelenmiştir.

5.4.1. Yetki Genişliğine Dayalı Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü

Cumhuriyet’in ilanından sonra yönetsel bölümlenme ile ilgili yapılan ilk önemli değişiklik 6 Mart 1924 tarihli 426 sayılı yasayla sancakların kaldırılarak il yapılması, kimi ilçelerin de il statüsüne getirilmesi şeklinde olmuştur. Daha sonra 1924 Anayasası’nın kabulüne müteakip, Anayasa’da belirtilen merkeziyetçilik ruhunu yasalara yansıtmak üzere 1929 yılında 1426 sayılı “Vilayet İdaresi Kanunu” çıkarılmış ve 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati”nin ilin genel idaresi ile ilgili kısmı kaldırılmıştır. Bu yasada ülkenin coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler doğrultusunda vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların nahiyelere ayrıldığı, nahiyelerin ise kasaba ve köylerden oluştuğu düzenlenmiş; vali, adli ve askeri hizmetler dışında vilayetteki tüm kurumları denetlemeye yetkili kılınmıştır. Geçen süreçte valilerin bir kısım yetkileri alınarak daha merkeziyetçi bir yapı oluşturulmuşsa da halen yürürlükte olan 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile alınan yetkilerin önemli bir kısmı tekrar iade edilmiş, yetki genişliği güçlendirilmiştir (Başaran, 1968: 14; Toprak, 2006: 32; KAYA Genel Raporu, 1991).

1982 Anayasası’nın 126. maddesine göre “*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.*” Merkezi yönetim, Anayasa metninde belirtilen gerekler çerçevesinde, hizmeti halka yakınlaştırmak amacıyla taşra yapılanmasını oluşturmaktadır. Yetki genişliğinden kastın merkezi yönetimin taşraya uzanması, ülke sathına yayılması olarak ifade edilmektedir (Gözübüyük, 2010: 162).

Türkiye’de Anayasa’ya göre merkezi yönetim taşrada iki şekilde örgütlenmiştir. Bunların ilki mülki yönetim bölümleridir. Anayasa mülki yönetim bölümü olarak ili kabul etmiş, diğer alt bölümler için yasama organını yetkilendirmiştir. Bu çerçevede oluşturulan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre iller, ilçe ve bucaklara ayrılmıştır (md. 1). Mülki yönetim bölümlerinin dışında, Anayasa’da belirtilen gerekler çerçevesinde birden çok ili içine alarak oluşturulabilen merkezi idare teşkilatları (bölge) da örgütlenmenin ikinci şeklini oluşturmaktadır (Gözübüyük, 2010: 163).

Mülki yönetim birimlerinden en kapsamlısı il yönetimleridir. 5442 sayılı yasaya göre il idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır (md. 3). İllerin kuruluşu, kaldırılması, isimlerinin, merkezlerinin ve mülki sınırlarının belirlenmesi, değiştirilmesi yasa ile gerçekleştirilmektedir (md. 2/A). İl yönetimlerinin başında yetki genişliği esasına göre görevlendirilen vali bulunmakta (md. 4), il idare başkanları (kurum müdürleri) ve il idare kurulu kendisine yönetimde yardım etmektedir (Gözübüyük, 2010: 164-165; Aydın, 2007: 84; Eryılmaz, 2010: 115).

İlçe, il genel idaresinin alt kademesi olup; kanun ile kurulur (md. 2/A). Başında il valisinin gözetim ve denetimi altında çalışan kaymakam bulunur (md. 27, md. 31/A). Kaymakam, devletin ilçedeki en yüksek memurudur ve vali gibi herhangi bir siyasal özelliği bulunmamaktadır. Türkiye’de eski bir geleneği olan ilçeler kamu hizmet ve kaynaklarının halka daha çok yaklaştırılması ve sosyo-ekonomik gelişim için önemli işlevleri olan bir yönetim basamağı olarak görülmektedir. İlçelerde de yine ilçe idare müdürleri ve ilçe idare kurulları bulunmaktadır. İlçe yönetimi hemen hemen il yönetiminin bir izdüşümü şeklinde örgütlenmiştir (Gözübüyük, 2010: 170; Aydın, 2007: 93; Eryılmaz, 2010: 117).

Günümüzde pek yürürlüğü kalmayan mülki yönetim birimi olan bucaklar, yönetsel işleme kurulmaktadır. Bucaklar, İçişleri Bakanlığı’nın kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile kurulmaktadır (md. 2/B). Bucaklar, İl İdaresi Kanunu’na göre “*coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmetler bakımından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden meydana gelir*” (md. 41). Bucak müdürü, en yüksek devlet memurudur ve bucağın temsilcisidir (md. 42). Diğer organları ise, seçimlik oniki üye ve doğal üyelerden oluşan bucak meclisleri ve meclisin içerisinde seçtiği, bucak müdürü başkanlığında toplanan dört üyeli bucak komisyonlarıdır. Meclis ve

komisyonların üyelikleri fahridir. Meclis yılda bir kez Ekim ayının başında toplanır. Komisyon ise ayda bir kez toplanır ve meclisin görevini görür (md. 51, 53, 54).

1929 yılına kadar yürütme ve karar organları seçimle oluşan bucak idaresi, bu tarihten itibaren merkez tarafından atanan bir müdür ile idare edilmeye başlanmış; 1952-1957 yılları arasında sayıları ve yetkileri arttırılarak güçlendirilmelerine rağmen çeşitli gerekçelerle belde veya ilçeye dönüştürülerek etkin bir yönetsel birim olamamışlardır (Aydın, 2007: 117-119; Eryılmaz, 2010: 119).

5.4.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Birimleri

Anayasa’da yer yönünden yerinden yönetim birimleri, mahalli idareler başlığı altında 127. Maddede düzenlenmiştir. Buna göre “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*” Maddenin devamında mahalli idare olarak belirtilen il, belediye ve köy dışında çeşitli yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin oluşturulabileceği belirtilmiş ve mahalli idare biçimleri anayasal olarak dar bir sınırlamaya tabi tutulmamıştır. Coğrafi yerinden yönetimler belirli kamusal hizmetlerin görülmesi amacıyla aralarında “Bakanlar Kurulu” izni ile birlik kurabilmektedir. Türkiye’de coğrafi yerinden yönetim birimleri, İl Özel İdaresi, Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve Köy olmak üzere dört türdür.

5.4.2.1. İl Özel İdaresi

İl özel idareleri ilk olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’nde “vilayetin umur-u hususiyesi” başlığı altında düzenlenmiş ve sonraki vilayet nizamnamelerinde de yer almıştır (Nadaroğlu, 2001: 176). 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” iki kısma ayrılmaktaydı. Bunlardan il genel idaresini ilgilendiren kısmı 1929 yılındaki yasa değişikliği ile değiştirilmesine karşın, “İdare-i Hususiyeye-i Vilayet” başlıklı il özel idarelerine tüzel kişilik veren ikinci kısmı ise çeşitli küçük değişikliklerle 1987 yılına kadar gelmiştir. Bu yılda kanunun adı sadeleştirilerek çeşitli hizmetlerde düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Daha sonra 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı RG’de yayımlanan “İl Özel İdaresi Kanunu” çıkarılmıştır (Toprak, 2006. 31-32). Gerek bu kanun gerekse de sonrasında çıkarılan ve 5302 sayılı kanunda değişiklik öngören çeşitli

kanunlar ile il özel idaresi ile ilgili etraflı düzenlemelere gidilmiştir.

5302 sayılı yasaya göre il özel idaresi, “*İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlanmaktadır (md. 3/a). İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve il valisidir (md. 3/b). İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer (md. 4). Ancak 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sınırları mülki sınırlar ile eşitlendiğinden, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsamaktadır (md. 5).

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (md. 29). Vali görev ve yetkilerinin bir kısmını uygun görmesi durumunda, vali yardımcılara, yöneticilik vasfına sahip özel idare görevlilerine ve ilçelerde kaymakamlara devredebilir (md. 32). İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilde bulunan seçmenler tarafından seçilen üyelerden oluşur (md. 9). Meclis başkanı, meclis üyeleri tarafından meclis üyeleri arasından seçilmektedir (md. 11). İl genel meclisi her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanmaktadır (md. 12). İl genel meclisi kararları, en geç beş gün içinde valiye gönderilmelidir. Vali tarafından hukuka aykırı görülen kararlar, gerekçesiyle birlikte yedi gün içinde iade edilir. Kararların yürürlüğe girebilmesi için valiye gönderilmesi zorunludur. Meclis tarafından kabul edilen ve vali tarafından yeniden kabulü istenmeyen kararlar kesinleşir (md. 15). İl encümeni, valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi aralarından belirledikleri üç üye ve vali tarafından her yıl için birim amirleri arasından belirleyeceği iki üyeden oluşmaktadır. Valinin katılmadığı durumlarda ise Genel Sekreter encümene başkanlık eder (md. 25). Haftada en az bir kez olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanan encümenin toplantı yeter sayısı üye salt çoğunluğu olup, karar yeter sayısı ise katılanların salt çoğunluğudur (md. 27).

İl özel idaresi il sınırları içinde olmak üzere, gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, il çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapımı, bakım ve onarımı ile ilgili görev ve

sorumluluklara sahiptir (md. 6/a). Bununla birlikte belediye hizmet sınırları dışında kalan yerlerde, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir (md. 6/b). Hizmetlerin vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması; engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemlerin uygulanması gerekli kılınmıştır. Yerel yönetimler ve diğer kamu kuruluşları ile hizmet bütünlüğü sağlamada eşgüdüm yetkisi valiye verilmiştir (md. 6).

İl özel yönetimleri, farklı zamanlarda kendisine yasal olarak tanımlanan teknik görev ve yetkilerin çokluğu ve çeşitliliğine rağmen; valinin sistem içerisindeki yürütme yetki ve sorumluluğu nedeniyle tam bir yerinden yönetim birimi olarak görülmemiştir. Bunun yanında yetersiz mali olanaklar, örgütlenme eksikliği nedeniyle etkin bir hizmet sunumunu gerçekleştirememeleri, ilde yer yönünden yerinden yönetim organı olarak belediye ile birlikte iki örgütün gereksiz görülmesi gibi yönlerle de eleştirilmekte ve kaldırılması ya da işlevselleştirilmesi yönünde ciddi anlamda bir yenilenmeye tabi tutulması gerektiği ifade edilmektedir (Toprak, 2006: 32-33). Nadaroğlu (2001: 176), il özel idarelerinin etkisizliğini vurgulamak amacıyla; bu idarelerin kimi zaman canlılar için kullanılan “bitkisel hayata girme” durumunu yaşadıklarını ve varlıklarının farkedilmediğini söylemektedir.

5.4.2.2. Belediye

Cumhuriyet döneminde oluşturulan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası uzun süre yürürlükte kaldıktan sonra 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Yasası çıkarılarak belediyeler ile ilgili birçok yeni düzenlemeye gidilmiştir.

5393 sayılı yasaya göre Belediye, “*Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlanmıştır (md. 3/a). İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu olup; nüfusu 5000 ve üzeri olan yerleşim birimleri için ise gerekli görüldüğü durumlarda belediye kurulabilir (md. 4).

Belediyenin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır (md. 3/b). Belediye başkanı, belediye yönetimini başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olup; belediye sınırlarında ikamet eden seçmenlerin oyuyla

seçilmektedir. Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun görmesi halinde yöneticilik sıfatına haiz belediye görevlilerine devredebilir (md. 42). Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve seçimle gelen üyelerden oluşur (md. 17). Meclis kendi üyeleri arasından seçimle meclis başkanını seçer (md. 19). Meclis her ayın ilk haftası önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Genel olarak meclis tarafından aksi karar alınmamışsa toplantılar halka açıktır (md. 20). Gündem belediye başkanı tarafından belirlenir. Üyeler gündem teklifi verebilir (md. 21). Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanılır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verilir. Karar yeter sayısı meclis üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz (md. 22). Meclis tarafından alınan kararlar belediye başkanı tarafından yeniden görüşülmesine karar verilmemesi ya da karar verilmesine karşın belediye meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilmesi durumunda kesinleşir. Belediye başkanı kararlar aleyhine idari yargıya on gün içinde başvurabilir. Kesinleşen kararlar yedi gün içerisinde valiye gönderilerek yürürlüğe girer ve uygun araçlarla halka duyurulur (md. 23). Belediye encümeni, belediye başkanı başkanlığında; il belediyeleri ve 100 binden fazla nüfusa sahip belediyelerde, meclis tarafından her yıl için kendi üyelerinden gizli oyla seçtiği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından her yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur (md. 33/a). Diğer belediyelerde ise belediye meclisinin her yıl için üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından her yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur (md. 33/b). Encümen, haftada en az bir kez önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan gerektiğinde encümeni toplayabilir. Başkan gündemi belirler; gerektiğinde üyeler gündem teklif edebilir. Encümen üye çokluğu ile toplanır ve katılanların çokluğu ile karar verir (md. 35).

Belediyenin görevleri zorunlu ve zorunlu olmayan görevler olarak ayrı ayrı sayılmıştır. Buna göre, imar, su ve kanalizasyon, ulaşım, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler

de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler (md. 14/a). Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımının yapılması, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarının temini; sağlıkla ilgili her türlü tesisin açılması ve işletilmesi; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımı; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunması, bakım ve onarımının yapılması; gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere ve amatör kulüplere ayni ve nakdî yardım yapma, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleme, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilme; gıda bankacılığı yapma konularında takdir hakkına sahiptir (md. 14/b). Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsamaktadır (md. 14).

5.4.2.3. Büyükşehir Belediyesi

23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı RG’de yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası, 2006 yılında 5538 sayılı yasa, 2007 yılında 5675 sayılı yasa, 2008 yılında 5747 sayılı yasa, 2011 yılında 661 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK), 2011 yılında 6215 sayılı yasa, 2012 yılında 6360 sayılı yasa başta olmak üzere çeşitli yasalar ile değiştirilmiştir. Kuşkusuz bunlar arasında en çok göze çarpan yasadaki önemli değişiklikler getiren 6360 sayılı yasadır.

5216 sayılı yasaya göre, büyükşehir belediyesi, *“sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlanmaktadır (md. 3/a). Büyükşehir belediyesi, mülki sınır nüfusu 750 binden fazla olan illerde kanunla oluşturulur (md. 4). Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları; ilçe belediyelerin sınırları ise ilçe mülki sınırıdır (md. 5). 6360 sayılı yasayla yapılan değişiklik sonucu, büyükşehir sınırlarında köy ve belde belediyesi statüsü kaldırılarak her bir yerleşim birimi mahalle statüsüne kavuşturulmuştur. Bununla birlikte büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri de kaldırılmıştır.

Büyükşehirlerde il genelindeki merkezi yönetim yatırımlarının takibi için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuştur.

Büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır (md. 3/b). Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir yönetiminin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir sınırları içerisinde yaşayan seçmenler tarafından seçilerek göreve gelmektedir (md. 17). Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organı olup; il mülki sınırlarında yaşayan seçmenlerin oyları ile seçilmektedir. Büyükşehir belediye başkanı meclis başkanıdır. Diğer ilçe belediye başkanları meclisin doğal üyesidir (md. 12). Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden belirlenen günde ve mutat toplantı yerinde toplanır. Bütçe toplantıları yirmi, diğer toplantılar en çok on beş gündür. Büyükşehir belediye başkanı meclisi yıl içerisinde en fazla üç kez birer birleşim için olağanüstü toplantıya çağırabilir. Bu toplantıların gündemi sadece çağrıldıkları konu ile sınırlıdır (md. 13). Büyükşehir belediye başkanı tarafından hukuka aykırı görülmeyen, ya da hukuka aykırı görüp tekrar görüşülmesini istediği ancak meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Başkan kesinleşen kararlara karşı idari yargıya başvurabilir. Kesinleşen kararların en geç yedi gün içinde valiye bildirilmesi gerekir. Bildirilmeyen kararlar yürürlüğe girmez (md. 14). Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı başkanlığında, büyükşehir meclisinin kendi üyeleri içinden her yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri ve diğer üçü başkan tarafından birim amirleri arasından seçilecek üç üye olmak üzere on bir üyeden oluşur (md. 16).

5.4.2.4. Köy

Yerleşik yaşama geçen insanoğlunun birlikte yaşama ihtiyacı ve bunun sürekli bir durum haline gelmesi neticesinde ortaya çıkan en küçük yerleşim birimi olan köy, literatürde “komün” yönetiminin ilk şekli olarak kabul edilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 240). Türk yönetim tarihinde geleneksel bir yerinden yönetim kuruluşu olarak görülen köyler ile ilgili ilk düzenlemeler 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’ne dayanmaktadır. Köy’ün tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olarak ifade edildiği 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu’na göre, “*nüfusu ikibinden aşağı yurtlara*” köy denmektedir (md. 1). Buna göre köyler, ilgili kanunda gösterilen usule göre İçişleri Bakanlığı’na

yönetsel bir işlemle kurulurlar (Gözübüyük, 2010: 214-216; Nadaroğlu, 2001: 241-242). Ancak 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde köy statüsü kaldırılarak her bir köy bağlı olduğu mülki sınıрын mahallesi olarak düzenlenmiştir.

Köyün organları, köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisidir. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri doğrudan köy derneği tarafından seçilir. Köy imamı ve öğretmeni ihtiyar meclisinin doğal üyesidir. Köy derneği, seçme yeterliliği ve hakkına sahip kadın ve erkek köylülerdir (md. 20, 23). Muhtar, köyün başıdır. Köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırma hakkına sahiptir. Muhtar, ihtiyar heyetinin başı olup; aynı zamanda devletin memurudur ve işleri ile ilgili olumsuzluklarda devlet memuru gibi yargılanıp ceza alır (md. 10, 11, 20, 38). Muhtarın yapacağı işler de bu doğrultuda devlet işleri ve köy işleri olmak üzere ikiye ayrılmış ve 442 sayılı Kanun'da tek tek sayılmıştır (md. 35, 36, 37). Köy Kanunu'nda köye ait zorunlu işler ve isteğe bağlı işler ayrı ayrı sayılmış olup; zorunlu işlerin görülmemesi durumunda cezai uygulama öngörülmüştür (md. 12, 13, 14). Köy muhtarının kararları kaymakam tarafından bozulabilir ancak kaymakam muhtar yerine geçerek karar alamaz (md. 40).

Türkiye'de uygulanan yerinden yönetim birimleri arasında bölge yerinden yönetim birimi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, gerek il özel idaresi gerekse belediye kanunları ile yer yönünden yerinden yönetim sistemine birçok yenilik kazandırılmış, özerklikler belirginleştirilmiş, denetim daha çok hukuki denetim ile sınırlandırılmış ve yerel yönetimlere halkın katılımını sağlayacak tedbirler alınmaya çalışılmıştır. Yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin oluşturulamaması, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin azlığı, idari vesayetin eskisine oranla hafifletilmişse de devam etmesi, yürütme organlarından encümen üyelerinin tamamının seçimle oluşturulmaması, valinin hâlâ il özel idaresinin yürütme organı olması, uygun yönetsel ölçek konusunda arayışların devam etmesi gibi konular göz önüne alındığında, coğrafi yerinden yönetimler konusunda hala almamız gereken mesafeler olduğu görülmektedir.

5.4.3. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, devlet tüzel kişiliğini temsilen, özellikle teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren belirli bir yönetsel hizmetin ifası amacıyla merkezi yönetim dışında oluşturulan ayrı kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlanmaktadır. Bu kuruluşlardan üniversiteler, Radyo ve Televizyon İdaresi gibileri Anayasa'da sayılmış

olmakla birlikte (md. 130 ve 133); bunların dışında da hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak kamu tüzel kişilikleri oluşturulması önünde anayasal bir engel bulunmadığı Anayasa'nın 123/3. maddesi ile anlaşılmaktadır (Günday, 1999: 9).

5.5. Türkiye'nin Yönetim Yapısına Getirilen Eleştiriler

Güçlü merkeziyetçi idare temeline dayanan Türk kamu yönetiminin (Gözübüyük, 2010: 7) Cumhuriyet'in ilanını takiben devam eden yıllarda katı biçimde yürüttüğü merkeziyetçi, vesayetçi, kuralcı yapısını pekiştirdiği ve toplum ile gerekli olan iletişimi sağlayamadığı dile getirilmektedir. Ancak bu yönetsel yapının elverişsiz olduğu ve 1929 Dünya ekonomik krizi, 2. Dünya Savaşı, savaşın bitimi ile 1945'te Türkiye'de çok partili sisteme geçiş, 1960 yılı ile birlikte planlı döneme geçiş süreçleri gibi pek çok durumda yönetsel sistemden kaynaklanan olumsuzlukların ortaya çıktığı, değişikliklere ayak uydurulamadığı görülmüştür (Tutum, 1994: 67).

Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra siyasal ve yönetsel yaşamımızla ilgili getirilen bir takım eleştiriler bulunmaktadır. Aşırı merkeziyetçi, kuralcı ve karmaşık mevzuat ve bürokratik yapısı, siyasal yozlaşma, dışa kapalılık, kırtasiyecilik, partizan yönetim tarzı, insan ve kaynak israfı, şeffaflığın olmaması ve etkili denetim mekanizmalarının kurulamaması gibi nedenlerle idarede hantallık, zaman kaybı, kalite eksikliği, etkisizlik ve verimsizlik oluşması gibi yönetim tarzına yönelik genel eleştirilerin yanında (Öke ve Say, 2002: 98-114; Tutum, 1994: 68-69; Yayman, 2008: 20; Dinçer ve Yılmaz, 2003: 87-89; Ökmen, 2006: 81) yönetimin örgütsel yapısına yönelik eleştiriler de bulunmaktadır.

Buna göre, yapı yönünden ve görev yönünden kamu kuruluşlarının karmaşık bir yapı arz ettiği, aralarında görev karmaşası yaşandığı, bazı kamu hizmetlerinin hiç görülmediği, bazısının eksik görüldüğü, kimi görevler için birden fazla kuruluş görevlendirildiği, kimi kuruluşların örgütsel olarak gereğinden fazla büyüdüğü, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi oluşmadığı ve koordinasyon zorlaştığı söylenmektedir. Merkezi yönetim ile yerinden yönetimler arasında görev ve yetki yönünden denge kurulamadığı, yerinden yönetimlerin hizmetlerin gerektirdiği ölçüde hukuksal, yönetsel ve mali yönden özerk bir yapıya sahip olmadığı, mali kaynak yetersizliği yaşadıkları, merkezi yönetimin bu idareler üzerinde ağır vesayet yetkisi bulunduğu, taşra yönetimleri ile diğer yerinden yönetimlere yetki devri yapılmadığından

merkezi idarede tıkanıklıklar olduğu, genel ve yerel seçimler dışında, siyasal ve yönetsel katılımdaki zayıflıklar neticesinde kamu yönetiminde yönetenler ve yönetilenler ayırımının kendini hissettirdiği (Gözübüyük, 2010:8- 9; Tutum, 1994: 51-52, 68-69; Dinçer ve Yılmaz, 2003: 87-89; Ökmen, 2006: 79-80) ifade edilmektedir.

Belirtilen sorunlar ile birlikte, iletişim ve diğer teknolojik gelişmelerin yaşanması, sosyal, iktisadi ve siyasi olarak toplum yapısının değişmesi, toplumun bilinç düzeyinin yükselmesi, yönetimden beklentilerin değişmesi, yoğun nüfus hareketleri, şehirleşmenin artması, kamu yönetiminin görev ve işlevlerinde değişiklik yaşanması, etkinlik ve verimliliğin azalması gibi gerekçelerle reform gereksinimi olduğu ve idarenin bütüncül bir yaklaşımla değerlendirilip yeniden yapılandırılması gerektiği söylenmektedir (Aydın, 2007: 180-181; Eryılmaz, 2010: 22; Ökmen, 2006: 81).

5.6. Yönetimi Yeniden Düzenleme Öneri ve Çabaları

Cumhuriyetten günümüze kadar gerek devlet kurumları gerekse yerli ve yabancı bağımsız bilim adamları ve bilim kurulları tarafından yapılan bilimsel gözlem, inceleme ve araştırmalar Türkiye’de kamu yönetiminin sorunları ve bunların çözüm yollarını ortaya koymuşlardır (Öke ve Say, 2002: 98; Arslaner, 2006: 66).

Bu çalışmalar ile ilgili birkaç ortak özellikten söz edilmektedir. Bilindiği üzere yönetim, hızlı, etkin ve verimli bir hizmet sunumu sağlamak için sürekli gelişen ve değişen küresel ve ülkesel şartlara adapte olmak zorundadır. Sahip olması gereken bu dinamik yapı eksik olduğunda, yönetim yeterliliğini kaybetmekte ve idarede yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmaktadır (Arslaner, 2006: 66; KB, 2014a: 39). Türkiye’de bu ihtiyaç mütemadiyen, her düzeyde ve her şekilde dile getirilmiştir. İkinci olarak reform çalışmaları BM, OECD, DB, IMF gibi uluslararası örgütlerin önerilerinden etkilenmiştir. Üçüncü olarak siyasal kriz ve iktisadi bunalım dönemlerinde reform talepleri doruk noktasına ulaşmakta, ancak krizin geçiştirilmesi ile bu heyecan dinmektedir. Son olarak yönetimin reorganizasyonu konusunda düzenlenmiş birçok rapor ve çalışmaya sahip olunmasına karşın, bunların uygulanması pek mümkün olmamıştır (Tutum, 1994: 119-120).

Yapılan inceleme ve araştırmaların uygulanamamasının ya da uygulanan çalışmaların arzu edilen başarıyı sağlayamamasının bir takım sebepleri olduğu ileri sürülmektedir. Yayman (2008: 7, 251-252), yönetim sisteminin iç dinamiklerden ziyade

dış dinamiklerin tesiriyle değişime tabi tutulması ve belki de kendi yapısına uygun olmayan gelişmiş ülke yönetsel yapılarının taklit edilmelerinin bu konuda ki temel sorun olduğunu dile getirmektedir. Bununla birlikte raporlar, birbirini taklit ettiği, çözümleyici bir bakış açısından ziyade, betimleyici ve tavsiye edici nitelikler taşıdığı, uygulamaların çok uzun zamana yayıldığı yönleriyle de eleştirilmektedir. Coşkun (2005: 44) ise, başarısız süreçlerin temel etkeninin, “sürekli, kararlı, etkin” bir siyasal irade yoksunluğu olduğunu savunmaktadır. Tutum (1994: 120-128), yönetsel reformları takip edecek ve yönlendirecek siyasal iradenin yanında örgütlü sivil toplumsal kesimlerin de olmadığını, yapılan kısmi reformların sivil-asker bürokrasisi içerisinde gerçekleştirildiğini belirtmektedir. Ayrıca, yapılacak reformlar ile ilgili tepkilerden çekinilmesi, merkezi bürokrasinin kapsamlı değişimler konusunda statü ve çıkar kaybı yaşayacakları korkusu, yapılacak olan reform çalışmalarına duyulan inançsızlık, reformun uzun soluklu bir süreç olmasından dolayı parti değil devlet politikası olması gerekliliği ve bunun Türkiye’de sağlanamaması gibi nedenler de başarısız reform süreçlerinin diğer nedenleri olarak dile getirilmektedir. Onuncu Kalkınma Planı Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da, başarısızlığın gerekçeleri, yeniden yapılanma sürecinin “dar ve biçimsel” olarak ele alınması, bunu yapmaya muktedir örgütlenmenin oluşturulmaması, kurumsallaşmanın sağlanamaması ve hedeflerin kişisel düzeyde kalması, yaratıcılıktan uzak taklitçi bir anlayışın olması ve değerleri de içinde barındıran beşeri faktörün ihmal edilmesi olarak sıralanmıştır (KB, 2014a: 40).

Cumhuriyet ile birlikte Osmanlı’dan alınan yönetsel sistemde çeşitli değişiklikler yapılmış ve yönetsel yapı yeni kurulan devletin ihtiyaç ve anlayışına göre biçimlendirilmiştir. Ancak özellikle 1930’lar ve süre giden dönemlerde ortaya çıkan etkin ve verimli yönetim ihtiyacı doğrultusunda dönemin hükümetlerince çeşitli araştırma ve raporlar hazırlanmıştır (Coşkun, 2005: 13-14). Bu raporlar sırasıyla; Dorr Raporu (1933), Hilts Raporu (1948), Thornburg Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Roy Blough Raporu (1951), Martin-Cush Raporu (1951), Leimgruber Raporu (1952), Hanson Raporu (1954), Baade Raporu (1959), Chailloux-Dantel Raporu (1959), Mook Raporu (1962), Fischer Raporu (1962), Podol Raporu (1963) olarak sıralanabilir (Yayman, 2008: 9; Tutum, 1994: 83-85).

Farklı ülkelerden uzmanlar tarafından yapılan bu çalışmaların bir kısmı sadece iktisadi amaçlı, bir kısmı ise yalnız belli sektörler için oluşturulmuş olmasına karşın;

birbirini tekrar edencesine hemen hepsinde katı yönetsel merkeziyetçilik ve bunun yaratmış olduğu olumsuzluklardan (zaman kaybı, bürokrasinin artması, kaynak israfı, verimsizlik...) söz edilmiş; yönetsel yapının âdemi merkeziyetçi bir yapıya dönüştürülmesi, merkez ile yerel arasında ki görev ve kaynak bölüşümünün yeniden düzenlenmesi, merkezden yerele doğru yetki ve kaynak devrinin yapılması gibi hususlarda çözüm odaklı görüşler sunulmuştur. Ancak ortaya koydukları saptamalar kısmen dikkate alınmış ve önerilerin çok az bir kısmı uygulanabilmiştir (Yayman, 2008: 119, 133, 140, 142, 143, 147, 152, 153, 200, 230, 231).

Bu raporlar kamu yönetiminin reorganizasyonunun teorik alt yapısını oluşturmuştur. Bu çalışmalar ile sorunlar ve öneriler ortaya konmuş ancak nasıl, ne zaman ve kim tarafından yapılacağı belirtilmemiştir. Bu yönüyle çalışmalar birbirinden kopuk ve çok merkezli bir görünüme sahiptir (Arslaner, 2006: 48). 1960'lı yıllarda planlı kalkınmanın başlamasıyla, kamu yönetiminde merkezi ve yerinden yönetimlerle ilgili olumsuzluklar çerçevesinde bir yandan yönetimde yeniden yapılanmayla ilgili teorik çalışmalar devam etmiş diğer yandan önceki çalışmalar ile bu dönemde yapılan çalışmalar doğrultusunda bir takım uygulamalara girilmiştir. 1960 öncesinin aksine, bu dönemden sonra yapılan çalışmaların önemli bir kısmı yerli uzman ve kurumlar tarafından yapılmıştır (Yayman, 2008: 4; Coşkun, 2005: 18; Arslaner, 2006: 49).

Bu dönemde yapılan ilk çalışma, Milli Birlik Komitesi ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin talebiyle, 1961 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'nce çoğunluğu Türk olan uzmanlar tarafından hazırlanan "*İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor*"dur. Raporun hazırlanma gayesi; idari reform ve yeniden yapılanmanın gerekçeleri, yönü ve içeriği ile ilgili gerçekçi bir fikir sahibi olunmasını sağlamak ve bu doğrultuda gerçekleştirilecek olan bir reform girişiminin uygulama kapsamını, nasıl ve hangi mekanizma ile gerçekleştirileceği hususunda fikir vermek olarak ifade edilmiştir. Bu araştırma sonraki kamu yönetimi ile ilgili çalışmalara da ışık tutmuştur (Coşkun, 2005: 18; Yayman, 2008: 215-216).

İkinci olarak DPT ve TODAİE işbirliği ile yapılan ortak çalışmalar çerçevesinde, yönetimi bir bütün olarak ele alacak şekilde yönetsel reformun ilerleme yönlerini ve temel prensiplerini tespit etmek amacıyla merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra teşkilatı, mahalli idareler ve iktisadi devlet teşekkülleri başlığı altında dört önemli araştırma yapılması kararlaştırılmıştır. Bunların ilki 1963 tarihli Merkezi

Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)'dir (Coşkun, 2005: 19). Bu proje yönetim tarihimizde Türk uzmanlarca gerçekleştirilen geniş çaplı ilk çalışmadır. Çalışma oldukça geniş bir çerçevede, yönetsel sistemin problemlerini ortaya koymuş, bunlar ile ilgili öneriler geliştirmiş ve sonrasındaki çalışmalara güçlü bir temel oluşturmuştur (Arslaner, 2006: 51; Yayman, 2008: 236-239). Bu çalışmanın yanında ve onu tamamlar nitelikte Başbakanlığın isteğiyle, 1966 yılında Arif PAYASLIOĞLU tarafından “*Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*” ve yine aynı yıl Fehmi YAVUZ tarafından “*Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma*” isimli çalışmalar gerçekleştirilmiştir (Yayman, 2008: 242).

Bu dönemdeki üçüncü önemli rapor, Bakanlar Kurulu ile oluşturulan karma bir Danışma Kurulu tarafından Başbakanlığa sunulmak üzere 1971 yılında hazırlanan “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu” dur. Bu çerçevede yeni bir çalışmaya gerek duyulmadan, MEHTAP raporunun çıktıları temelinde öncelikle mevcut durum analizi yapılmış, bu döneme kadar idareyi yeniden düzenleme konularında karşılaşılan güçlükler dile getirilmiş, daha sonra yönetsel reformun yöntemi, örgütlenme ve uygulama prensipleri belirlenerek tavsiyelerde bulunulmuştur (Yayman, 2008: 244; Coşkun, 2005: 24-25; Urhan, 2008: 88).

1980 askeri darbesinden sonra oluşturulan ilk çalışma Devlet Personel Uzmanları, çeşitli bakanlık ve kurum temsilcilerinin katılımı ile oluşturulan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonunca hazırlanan 1982 tarihli Kamu Yönetimi Yeniden Düzenleme Raporu'dur. Rapor, kamu yönetimi ile ilgili sorun ve aksamaları kısa vadede tespit etmek ve pratik çözümler ile bu sorunları bertaraf edebilmek amacıyla oluşturulmuştur (Arslaner, 2006: 50).

Türk kamu yönetiminin gelişimi amacıyla yapılan kapsamlı çalışmaların sonuncusu olarak nitelenen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) (Coşkun, 2005: 34), TODAİE tarafından 1988 yılında başlanarak 1991 yılında neticelendirilmiştir. Köklü yenilikler getirmekten ziyade, mevcut sistemin restorasyonunu amaçlayan bir rapor olarak nitelenen çalışma, bu yönüyle başta MEHTAP olmak üzere daha önce yapılmış olan idareyi yeniden yapılandırma çalışmalarının analizini yapmış, uygulanma derecelerini incelemiş ve bu çerçevede tespit ettiği sorunlara dönük yönetsel yapıda yapılması gereken düzenlemeleri açıklamıştır (Arslaner, 2006: 60; Yayman, 2008: 247).

1991 yılında yayımlanan Genel Rapor'da çalışmanın amaç ve niteliği şu şekilde

açıklanmıştır: “*Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir*” (TODAİE, 2016)

2000’li yılların başlarına gelindiğinde, artık teorik çalışmalara bir es verildiği ve uygulamaya ağırlık verilmeye başlandığı görülmektedir. Kuşkusuz bu dönemde başlayan reform girişimlerinde, yaklaşık seksen yıllık Cumhuriyet tarihi boyunca gerçekleştirilen çalışmalar sonucunda kamu yönetimi ile ilgili elde edilen sürekli tespitlerin yanında mevcut merkeziyetçi sistemden uzaklaşıp daha âdemi merkeziyetçi anlayışa yönelmeyi zorunlu kılan bir takım iç ve dış dinamiklerden söz edilmektedir.

Tarıma dayalı sektörden, sanayi ve hizmet sektörüne doğru hızlı bir kopuş biçiminde kendini gösteren iktisadi yapıdaki değişiklikler; 1960’lı yıllardan sonra merkezi yönetim tarafından uygulanan politikalara karşın bölgeler arasında ekonomik ve sosyal eşitsizlik ve dengesizliklerin artarak devam etmesi; 1950’den sonra ekonomik, teknolojik gelişmeler ve güvenlik sorunlarından dolayı ülkenin doğusu ve kuzeyinden batısına doğru ve kırdan kentlere doğru iç göçün artması neticesinde oluşan hızlı kentleşme; eğitim seviyesinin yükselmesi, sivil toplumun güçlenmeye başlaması gibi etkenler sayesinde 1980’den sonra bastırılan yönetime katılma ve demokratik hesap verebilirlik, etnik, dilsel ve kültürel talepler ile genel demokratik taleplerin artması, kamu hizmetlerinin sunumunun planlanması, karar alınması ve uygulamasında belirsizliklerin ve tutarsızlıkların devam etmesi; merkezi yönetimin taşra temsilcileri ve yerel idarelerin daha fazla görev, yetki ve mali kaynak talep ve mücadeleleri temel iç dinamikler olarak öne sürülmektedir. Bunun yanında 1980’lerden sonra, ekonomik, düşünsel, insan hakları, demokrasi, kültür, çevre ve yoksulluk gibi alanlarda etkisini arttıran küreselleşme ve liberalleşme kavramlarının ulus devleti ve merkezi yönetimleri zayıflatırken, kentleri ve bölgeleri uluslararası platforma çıkarması ve bu doğrultuda ülkelerin siyasal ve yönetsel yapısını yeniden şekillendirmesi; “stand by” anlaşmaları

yoluyla IMF, uyarılma kredileri yoluyla DB, düzenleyici devlet raporları yoluyla OECD gibi uluslararası kuruluşların etkileri; yerinden yönetimler konusunda ileri sayılabilecek bir etki ve katkıya sahip AB'nin bütünleşme süreci ve Türkiye'nin 1990'lardan sonra ivme kazanmış olan katılım süreci ve uyum çabaları ise dış dinamikler olarak ifade edilmektedir (Uygun, 2012: 5-9; Kayıkçı, 2007: 175; Çiner ve Karakaya, 2013: 69; Kerman vd., 2008: 149; Zengin, 2003: 262; Eraydın, 2009: 12-13).

Değişen siyasal, yönetsel, toplumsal ve ekonomik ihtiyaçlara cevap vermek için bilimsel araştırmalar yoluyla kamu yönetim sisteminin yeniden gözden geçirilmesi gerekliliğinin yanında ortaya çıkan sonuçları, siyasal ve yönetsel tedbirler ile birlikte uygulanabilir kılmak da önemlidir (Ergun, 1991: 11). Bu önemin farkına varılmış olacak ki, özellikle 2000'li yıllardan sonra, sahip olduğumuz yapısal sorunlar ve yukarıda belirtilen zorlayıcı iç ve dış dinamiklerin etkisi ile işlevsellik ve etkililik amacıyla; katılımcılık, demokratiklik, çok boyutlu ve çok aktörlülük prensipleri temelinde artık merkezi yönetimin taşra örgütü ve diğer yerinden yönetimlerin, merkezi hükümetin birçok işlevini üstlenmesi zamanı geldiğine inanılmaktadır (Öke ve Say, 2002: 115; Mahmutoğlu, 25, 31-32). 1991 tarihli KAYA Genel Raporu'nda da özellikle yukarıda belirtilen iç dinamikler doğrultusunda yerinden yönetimlerin ve işlevsizleşen mülki yönetim sisteminin görev, yetki ve sorumluluk alanlarının yeniden ve daha çağdaş bir anlayışla tespit edilmesi gerektiği ifade edilmişti (TODAİE, 2016).

Devlet yönetiminde merkeziyetçi yapıdan sıyrılıp, yerelleşmeye ağırlık verilmesi gerekliliği çeşitli hükümet programları ve kalkınma planlarında da yer almış ve ilkesel olarak benimsenmiştir (Toprak, 2006: 25).

Örneğin, Sekizinci BYKP Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda, Türkiye'nin üniter devlet olması hasebiyle, yerelleşme kavramından rahatsız olmasına karşın mevcut küresel sistemde gerekli olan etkinlik ve verimliliğin sağlanması için artık bu merkeziyetçi anlayış ile devam edemeyeceği vurgulanmaktadır. Bu çelişik durumdan sıyrılmanın yolu olarak, üniter yapının gerektirdiği devletin temel özellikleri ile tüm ülkeyi aynı derecede ilgilendiren konular dışında, yerindenlik ve demokratiklik ilkeleri çerçevesinde başta sağlık, eğitim, trafik gibi hizmetler olmak üzere merkez tarafından yürütülen kimi hizmetlerin belirleme, planlama, uygulama süreçlerinin yerele devrinin sağlanması ve buna uygun kaynak aktarımının gerekliliği ifade edilmektedir.

Etkin kamu hizmeti sağlamak amacıyla “idarede bütünlük” ilkesinin gerekliliği üzerinde durulurken, merkezi idare dışında farklı yönetsel teşkilatların oluşturulmasının bu bütünlüğün çiğnendiği anlamı taşımadığı savunulmaktadır (DPT, 2000d: 64, 76-77). Yine Onuncu Kalkınma Planı Kamu Yönetimi İhtisas Komisyonu Raporu’nda da, devletin temel idari fonksiyonlarında ve politika oluşturma süreçlerinde merkezileşmesi savunulurken; kamu politikalarının uygulanmasında özerk kuruluşlar, yerinden yönetimler ve özel kuruluşların da sistemin içine çekilerek âdemi merkezi bir yapı oluşturulmasının teşviki dile getirilmiştir (KB, 2014a: 46).

21. yüzyılda artık kendisini dayatan yönetimi yeniden düzenleme ve yerelleşme olgusu yasal mevzuat düzeyinde etkisini göstermiştir. 2003 yılında yapılan anayasal değişikliklerle birlikte, şeffaflık, yerelleşme, yönetsel kapasitenin iyileştirilmesi, hesap verebilirlik, yönetim, etkin ve verimli kaynak yönetimi, yerindenlik gibi ilkeler kamu yönetim sistemine hâkim kılınmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2010: 39). Bu dönem ile kamu yönetiminde ciddi bir yerelleşme hareketi olarak görülen; merkezi yönetim ve taşra örgütü ile yerinden yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi amacını taşıyan ve kamuoyunda bir bütün olarak “*Kamu Reformu Tasarısı*” olarak bilinen yasal düzenlemeler yapılmıştır. Kapsam açısından bunlardan en önemlisi “*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*”dır (Arslaner, 2006: 63).

Kanun Tasarısının Genel Gerekçesinde, yerinden yönetimlerin toplam kamu harcamaları içerisinde oldukça düşük bir paya sahip olması, yetersiz mali kaynaklar, merkezi idare ile yerinden yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı, yerinden yönetimlerin örgütlenme ve personel sorunları, merkezi yönetim tarafından uygulanan gereksiz vesayet uygulamaları, yetersiz şeffaflık, halkın yönetime katılımının azlığı ve merkezi hükümete aşırı bağımlılık gibi temel sorunlar sayıldıktan sonra; düzenlemenin amacının küresel düzeyde yaşanan gelişmeler ve çeşitli ülke deneyimleri ışığında Türkiye’yi 21. yüzyılda çağdaş bir idari yapıya ulaştırmak olduğu ifade edilmektedir. Bu çerçevede oluşturulan örgütsel tasarımda; merkezi yönetim yerine yerinden yönetimin destekleneceği, esnek ve yatay organizasyon yapılarının oluşturulacağı, çatışma ve çakışmaların engelleneceği ve gereksiz hizmetlerin tasfiye edilerek bazı durumlarda hizmet satın alma yoluna gidileceği ifade edilmektedir (TBMM, 2017).

Tasarıda, Kanunun amacı, “*katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil,*

süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; Merkezî idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek” olarak belirlenmiştir (md. 1). Tasarıda mahalli idare kavramı ile “*il özel idaresi, belediye ve köy*” yönetimlerinin anlatıldığı (md. 2) ifade edilmiştir. Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde sayılan ilkeler arasında; idarenin bütünlüğü (md. 5/a), görev, yetki ve sorumluluk bölüşümünde yerindenlik (md. 5/e), katılım (md. 5/f), bilgi edinme (md. 5/g) ilkelerinin özellikle göze çarpan yeni düzenlemeler olduğu ifade edilebilir (TBMM, 2017).

Tasarıda merkezi yönetim ve yerinden yönetimler arasında görev, yetki ve sorumluluk ayrımı yapılmış ve hangi yönetimin hangi görevi yapacağı liste usulü ile sayılmıştır. Merkezi idarenin genel yetkileri olarak, ulusal düzeyde genel ilke, politika, amaç, hedef ve standartları belirlemek, hizmetlerin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek, merkezi idare ve yerinden yönetimler arasında eşgüdümü sağlamak, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör ve STK’ları arasında iletişim ve işbirliğini sağlamak, kendisine yüklenen kamu hizmetlerini taşra ve yurt dışı örgütleri ile birlikte gerçekleştirmek ve kanunlarla öngörülen idari vesayet yetkisini kullanmak olarak belirlenmiştir (md. 6). Merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler; adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler, dış politika, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri, piyasa düzenleme hizmetleri, ulusal ekonomi, bölgeler arası dengesizlikleri giderici politika üretme ve uygulama, sosyal ve fiziki planları hazırlama, milli eğitim, diyanet hizmetleri, sosyal güvenlik, tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlık, acil durum yönetimi ve ulusal düzeyde sivil savunma, vakıflar ile diğer kanunlarda öngörülen hizmetler ve birden çok ili kapsayan diğer görevler olarak sayılmıştır (md. 7). Yerinden yönetimlerin görevleri ise bu şekilde sayılmamış; mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin bu idareler tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir. Yerinden yönetimler görevlerini yerine getirirken; idarenin bütünlüğü, kanuna uygunluk, ulusal kalkınma plan ve ilkelerine uygunluk esaslarını göz önünde bulunduracaklardır. Görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili olarak merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi bulunmaktadır (md. 8). Bununla birlikte, merkezi yönetime ait olup illerde görülmesi gereken işlerin kanun ile aksi öngörülmedikçe mülki yönetim birimleri

eliyle yapılacağı; ilgili bakanlıkça uygun görüldüğü takdirde ödeneği aktarılmak kaydıyla bu hizmetlerin yerinden yönetimlere de gördürülebileceği; yerinden yönetim birimlerinin de aynı usulle yatırımlarını merkezi yönetim kuruluşlarına ya da başka yerinden yönetimlere yaptırabileceği; merkezi idarenin, geliştirmek istediği hizmetler ile ilgili olarak proje tabanlı yerinden yönetimlere kaynak aktarımı yapabileceği; merkezi yönetimin, yerinden yönetimlerin sorumluluk alanına giren konularda yerel düzeyde merkezi yönetim teşkilatı kuramayacağı; çıkarılacak olan yerinden yönetim yasalarında yerinden yönetimlerin görev ve yetkilerini kısıtlayıcı düzenlemeler yapılamayacağı belirtilmiştir (md. 9). Bu görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı ile orantılı biçimde kaynak dağılımı yapılacağı (md. 10); merkezi idare ve yerinden yönetimlerin, kendilerine ait hizmetleri, üniversitelere, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve teknik olarak uzmanlaşmış STK'larına gördürebileceği öngörülmüştür (md. 11). Denetim konusunda, illerde yerinden yönetimler, bağlı kuruluş ve birliklerinin işlem ve eylemlerinin denetimi amacıyla, Türkiye için yeni bir mekanizma olan “*Mahalli İdareler Halk Denetçisi*” (md. 42) oluşturulması öngörülmüştür (TBMM, 2017).

Tasarıda, merkezi yönetimin taşra teşkilatının kurulmasında riayet edilmesi gereken esaslar da düzenlenmiştir (md. 22). Buna göre; taşra teşkilatı, görev ve hizmetin niteliğine, nüfus durumuna ve sosyo-ekonomik koşullara göre farklı yapıda kurulabilecektir. Bakanlıklar, il ve ilçelerde birden fazla taşra teşkilatı kuramayacak; kamu hizmetlerinin zorunlu kılması durumunda ve ilde teşkilatlanmamak kaydıyla birden çok ili içine alacak şekilde sürekli ya da geçici bölge teşkilatları yasayla kurulabilecektir. Bölge kuruluşları dışında oluşturulacak taşra teşkilatlarının kurulması, değiştirilmesi ve kaldırılması Bakanlar Kurulu kararı ile olacaktır (TBMM, 2017).

Tasarı kamuoyunda, hukuki, akademik, siyasal ve bürokratik düzeylerde oldukça geniş bir tartışmaya sahne olmuş ve çeşitli görüşlerce farklı biçimde yorumlanmıştır. İlk olarak Tasarı, ülkenin böyle güçlü bir dönüşümü benimseyebilecek siyasal ve yönetsel olgunluğa erişmediği yönüyle eleştirilmiştir. Ayrıca, anayasal dayanak yoksunluğu, görev ve yetki bölüşümü, devletin yönetsel örgütlenmesi, üniter devletin aşınması, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması gibi temel noktalarda tasarıya eleştiriler getirilmiştir (Urhan, 2008: 89; Şahin, 2011b: 10).

Karahanoğulları (2003: 300, 306-307), Tasarı'nın temel esprisinin merkezi yönetimler ve yerinden yönetimler görev ayrımında, yerinden yönetimlerin asli sorumluluğu olarak görülmesi ve merkezi yönetim ile yerinden yönetimlerin görev alanları ile ilgili işleri özel sektöre gördürebilmeleri olduğunu ifade etmektedir. Bu durumun, merkezi yönetimi genel görevli gören, yerinden yönetimlerin sorumluluğunu mahalli müşterek ihtiyaçlarla sınırlayan ve merkezi yönetimi yerel hizmet sunumunun içinde tutan mevcut anayasal düzenleme ile çelişir olduğunu söylemektedir.

Kayıkçı (2007: 173, 181), Küreselleşme sürecinin sonucu olarak gördüğü yeniden yapılandırma hareketlerinin ekonomik liberalizasyon boyutunun 1980'lerden itibaren özelleştirme yoluyla başlatıldığını; 2003 tarihli tasarı ile başlayan ve diğer yasal düzenlemeler ile devam eden reform sürecinin ise dönüşümün siyasal ve yönetsel liberalizasyon boyutunu oluşturduğunu söylemektedir. Erençin (2007: 119) ise, "demokratik ve etkin yönetim" kavramlarının sürecin yönetsel ve siyasal açıdan vitrin kelimeleri olduğunu, asıl gerçekleştirilmeye çalışılanın ise kamusal hizmetlerin piyasa etkisine açılması olduğunu; bu süreçte ön planda tutulması gereken toplumsal unsurun ise yadsındığını ifade etmektedir.

Güler (2005b: 84-85, 112-113, 201; 2004: 60-61), Tasarının Türk kamu yönetimi sisteminde üç temel değişiklik öngördüğünü ifade etmiş ve eleştirilerini bu noktalar üzerinde yoğunlaştırmıştır. Buna göre, ilk olarak Tasarı, "sosyal devlet" olarak örgütlenen devleti, özelleştirme prensibi çerçevesinde küçülterek "düzenleyici devlet" konumuna getirmektedir. İkinci olarak, "katılımcılık" ve "yönetişim" kavramları çerçevesinde yerli ve yabancı özel şirketler kamusal karar alma mekanizmalarına katılmakta ve açık olarak iktidar ortağı yapılmaktadır. Bu durum halkın sahip olduğu egemenliğin paylaşımı olarak düşünüldüğü gibi, halkın ihtiyaçlarından ziyade şirketlerin ihtiyaçlarının ön planda tutulduğu bir anlayışı hâkim kılmaktadır. Son olarak devlet örgütlenmesi "merkeziyetçilik ilkesi"nden koparılarak "yerellik ilkesi" esasına göre yeniden örgütlenmektedir. Bu durumun ise, Tanzimat'tan bu yana devam eden tartışmalarda kabul gören düşüncenin aksine illerin idaresini âdemi merkeziyetçi anlayış ve seçimle gelen meclisler yoluyla yerel güçlere teslim etmek olduğunu; yapılan bu düzenleme ile yerelde yer alan "aşiret, cemaat, çıkar grupları, etnisite ve yabancı şirketlerin" iktidar ortağı yapıldığını savunmaktadır. Bu durumun yerinden yönetimleri güçlendirme anlamı taşımadığını, yapılanın siyasi karşılığının, ulusal üniter devleti

parçalayan “federalci” örgütlenme modeli olduğunu; yapılan düzenlemelerin bölgeler arası dengesizlikleri azaltmayı hedeflemesine rağmen, merkezi iktidarın yetkilerinin törpülenmesiyle hizmetlerin eşit dağılımını engelleyeceği için dengesizlikleri daha da arttıracığını söylemektedir.

Oyan (2004: 110-117)’a göre ise, Tasarı ile yapılmak istenen şey Türkiye’nin kamu yönetimi sisteminin parçalanmasıdır. Kamusal hizmet üretme konusunda başarısız olan merkezi yönetim, bu sorunu başından atmak üzere; özelleştirme, piyasalaştırma, yerel yönetimleri borçlandırma politikalarına sarılmıştır. Bu durum ulusal çıkarları hiçe sayan, denetimden yoksun, kâr ve rant üzerine kurulu sistemin inşasını sağlayacaktır. Diğer taraftan Tasarı’nın yerele yaptığı görev ve yetki aktarımı ile yönetsel federalizm örneği yerel iktidar odakları yaratıldığı savunulmaktadır.

Tasarı yasalaşma imkânı bulamamış ve kamu yönetimi sisteminde bu dönemde hedeflenen değişim akamete uğramıştır. Ancak ilerleyen süreçte Tasarı’da yer alan düzenlemeler kısmen başka kanunlarla düzenlenme imkânı bulmuştur. Bununla birlikte Kamu Reform Tasarısı’nın yerinden yönetimler boyutunu oluşturan *5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu*, *5393 sayılı Belediye Kanunu*, *5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu*, *5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu* gibi temel mevzuatlar düzenlenmiş; yerinden yönetimler ile ilgili olarak başka birçok mevzuatta düzenlemeler yapılmıştır. Bu temel yasalar çerçevesinde günümüzde dahi özellikle büyükşehir belediyesi ile ilgili düzenlemelerin devam ettiği görülmektedir.

Çıkarılan bu yasalar bütün olarak incelendiğinde, gerçekten de yerelleşme pratiği ile ilgili çok önemli ve yönetsel sistemde yeni sayılabilecek düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bu çerçevede, yönetim ve yerindenlik ilkesi doğrultusunda hemşehrilik hukuku, hizmetlere gönüllü katılım, kent konseyleri, meclis ihtisas komisyonlarının oluşum şekli gibi düzenlemelerle halkın ve diğer sivil oluşumların yönetime katılma kanallarının açık tutulduğu, bilgi edinme ve denetim gibi konularda meclislerin işlevselleştirildiği, idari vesayet yetkisinin kısmen hafifletildiği, büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere yerinden yönetimlere birçok alanda görev ve yetki aktarımı yapıldığı, “norm kadro, stratejik plan, faaliyet raporu, analitik bütçe, iç ve dış denetim, konsolide bütçe, Sayıştay denetimi” gibi yeni yönetsel araçların oluşturulduğu görülmektedir. İl özel idarelerinin bütçesinin kesinleşmesi için il genel meclis onayı getirilerek valinin konumu kısmen zayıflatılmıştır. Bununla birlikte, yerinden

yönetimler reformunun, yerel idarelerin mali kaynaklarını arttırmadığı ve mali özerkliklerini sağlayamadığı; yetki genişliğine dayalı ya da yer yönünden yerinden yönetim birimi olarak “bölge” olgusuna değinilmediği görülmektedir (Toksöz, 2008: 55-60; Kayıkçı, 2007: 179; Ökmen, 2006: 84-85). Sürecin halen devam ettiği düşünüldüğünde, yerinden yönetim reformunun belirtilen eksik yönlerinin tamamlanması demokratik ve etkin yönetim anlayışı açısından düzenleme yapılması gereken alanlar olarak görülmektedir.

6. TÜRKİYE’DE BÖLGE UYGULAMALARI VE ÖNERİLERİ

Bu bölümde, Cumhuriyet’ten günümüze yönetsel, kalkınma ve planlama ile güvenlik amaçlı bölge uygulamaları, önerilen bölge modelleri, yeni anayasa tartışmalarında bölge önerileri incelenmiş; Türkiye için bölgeselleşmenin uygulanabilirliği, olabilecek olumlu ve olumsuz sonuçlar ile zorluk ve çekinceler çerçevesinde değerlendirilmiştir.

6.1. Cumhuriyet’ten Günümüze Bölge Uygulamaları

Çok milletli ve çok geniş topraklara sahip olan Osmanlı İmparatorluğu genel olarak merkeziyetçi bir görüntü verse de, teknolojik yoksunluğun da etkisi ile merkezden uzaklaştıkça oluşan denetim açığından dolayı kimi bölgeleri “özel anlaşmalar, özerklikler, bağlılık anlaşmaları, ortaklıklar, vergilendirme” gibi yöntemlerle idare etmiş ve bu konuda asimetrik bir yönetsel özellik göstermiştir. Bunun aksine Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan bu yana merkeziyetçi bir devlet yapısını gelenekselleştirmeye çalışmıştır (DPT, 2000d: 64).

Cumhuriyet tarihi boyunca özerk bölgesel yönetim olarak tanımlanabilecek nitelikte bir uygulamaya rastlanmamasına karşın; çeşitli sebeplerle merkezi yönetimin denetim ve güdümünde başta ekonomik, güvenlik ve yönetsel amaçlı olmak üzere farklı kaygılarla ve çeşitli biçimlerde bölgesel idare şekilleri uygulanmıştır. Bunların bazıları hiç yürürlük şansı bulamamış, bazıları yürürlükten kaldırılmış, bazıları ise hala devam eden uygulamalardır (Günaydın, 2005: 84-85; Demiral, 2006: 155).

6.1.1. Yönetsel ve Güvenlik Amaçlı Bölge Uygulamaları

Bu bölümde günümüze dek uygulama şansı bulan yönetsel ve güvenlik amaçlı bölge uygulamaları altı başlık altında incelenmiştir.

6.1.1.1. Genel Müfettişlikler

İdari amaçlı bölge uygulamalarının ilk örneğini Osmanlı İmparatorluğu döneminde hazırlanan ve Cumhuriyet döneminde de uygulama alanı bulan 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı”nda bulmak mümkündür. Kanun’un birinci maddesi, kanunların hızlı biçimde uygulanabilmesi; güvenlik, imar, orman, maden, eğitim, kalkınma ve milli servetin arttırılması konuları başta olmak üzere birden çok ili ilgilendiren konularda yönetsel örgütlenme ve uyum sağlayabilmek için, iller ve

nahiyelerin ülkede kurulacak olan genel müfettişlik bölgelerine bağlanabileceğini öngörmekteydi (Türe, 1998: 64; Günaydın, 2005: 83; Keleş, 2009: 175-176).

Umumi müfettişlik, Milli Mücadele devam ederken Kazım Karabekir tarafından önerilmiş ve 1921 Anayasası'nın son maddelerinde de düzenlenmiştir (Toksöz ve Gezici, 2014: 14). 1924 Anayasası'nda yer verilmemiş olmasına rağmen, dönemin Cumhuriyet Hükümeti, özellikle Şeyh Sait Ayaklanması ile ortaya çıkan iç güvenlik sorununun giderilmesi amacıyla genel müfettişlikler kurmayı planlamıştır (Türe, 1998: 70). Bu idarelerin görünürde kuruluş gerekçeleri “*yönetim sisteminin tam verimli olamaması; doğal, toplumsal, ekonomik gereklerle illeri, iklim, doğa, siyasa ve ekonomi açısından yaşayış birliği gösteren bölgelerde toplamının birbirini tamamlayacak bir örgüt kurmanın yararlı olacağı*” şeklindeydi (Geray, 1997a: 304). Ancak uygulamada yalnız güvenlik politikalarıyla ilgilendikleri görülmektedir.

Bu maksatla 1927 yılında 634 sayılı RG'de yayımlanan 1164 no'lu Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun oluşturulmuştur (TBMM, 2016). Bu kanuna dayanılarak 1927 yılında Diyarbakır, 1934 yılında Edirne, 1935 yılında Erzurum ve 1936 yılında Elazığ olmak üzere dört genel müfettişlik kurulmuştur (Demiröz, 1990: 58). 1932-1937 yılları arasında Ekonomi Bakanı olarak görev yapan Celal Bayar, dönemin valilerinden Tahsin ÖZMEN gibileri, bu dönemde yönetsel, güvenlik, bayındırlık ve iskân, ekonomi, maliye, sağlık, tarım başta olmak üzere geniş ve olağanüstü bir görev alanına sahip kılınan Umum Müfettişliklerinin; birkaç ili içine alan bölge valiliğine dönüştürülmesini, bu illerin bütçelerinin birleştirilmesini ve her bir ilin genel meclisinden gelecek üyelerden müteşekkil bir bölge meclisi oluşturulmasını önermişlerdir (Toksöz ve Gezici, 2014: 14). Ancak 1930'lar boyunca bu gücünü sürdüren Umum Müfettişleri, 1940'lara gelindiğinde “demokratiklik ve meşruiyet” temelinde sorgulanır hale gelmişler ve çok partili hayata geçiş sürecinde olumsuz karşılanmışlardır (Korhan, 2012: 141). Düzenleme 29 Kasım 1952 tarih ve 8270 sayılı RG'de yayımlanan 5990 no'lu Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır (TBMM, 2016).

Kısmi yönetsel görevler ve ağırlıklı olarak ulusal güvenlik ve asayiş işleri ile uğraşan Umum Müfettişlikler (Günaydın, 2005: 83-84), buna rağmen bölge planlama çalışmalarının, koordinatör vali ve bölge valisi gibi ihtiyaç ve uygulamaların temelini oluşturmuştur (Keleş, 2009: 177).

6.1.1.2. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği

Anayasa'nın 120. maddesi "*Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu'nun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir*" şeklindedir. 2935 sayılı "OHAL Kanunu"nun 4. maddesi ise olağanüstü hal süresince KHK çıkarabilme yetkisini düzenlemiştir. İşte bu anayasal ve yasal dayanaklar çerçevesinde 14 Temmuz 1987 tarih ve 19587 numaralı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren 285 sayılı "OHAL Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK" ile Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkâri, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van illerini kapsam üzere OHAL Bölge Valiliği ihdas edilmiştir. İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapacak olan OHAL Bölge Valiliği, Bakanlar Kurulunca kaldırılabilir veya sınırları değiştirilebilir. 285 sayılı KHK, OHAL Bölge Valilerine teşkilat kurma, kolluk ve diğer idari konulardan, köy ve mezra gibi yerleşim yerlerini boşalttırmaya varan geniş yetkiler tanımıştır (md. 3-4).

Diğer taraftan, Nalbant (2012: 245-246), 1936-1946 yılları arasında yürürlükte kalan "Tunceli Vilayetinin İdaresi Hakkında Kanun"un OHAL Bölge Valiliğinin ilk örneklerinden olduğunu ifade etmektedir.

6.1.1.3. İmroz ve Bozcaada Statüsü

Kimilerine göre ilk idari bölge uygulaması, Lozan Antlaşması ile özel bir yönetsel statü verilen Bozcaada ve İmroz adalarının yönetimleridir (Demiral, 2006: 152). Bu adaların statüsünü belirleyen 20.07.1927 tarih ve 638 sayılı RG'de yayımlanan 1151 sayılı "Bozcaada ve İmroz Kazalarının Yerel Mahalli İdareleri Hakkında Kanun"da, bu adaların Çanakkale vilayetine bağlı birer nahiye oldukları ve yerel unsurlardan oluşan özel bir teşkilata tabi oldukları (md. 1); bu nahiyelerde düzenin sağlanması için görevlendirilecek personelin o yöre sakinlerinden tayin edileceği (md. 2), yerel işler için iki yıllığına seçilen birer "nahiye meclisi" bulunacağı; bunların nahiye müdürü ve on üyeden oluşacağı ifade edilmiştir (md. 3) (mevzuat.gov.tr, 2017).

Kalabalık, verilen statü ile bu adalarda devlet, il, belediye ve köy idarelerinin deyim yerindeyse birbiri ile harmanlandığını; bu iki adanın tüzel kişiliği belirtilmemesine rağmen yasayla Çanakkale İl Özel İdaresi'nden ayrı tutulduğunu ve yönetsel tüm araçlara sahip kılındıklarını ancak her halükarda vesayet denetimine tabi oldukları için özerkliklerinin sınırlı olduğunu vurgulamaktadır (Kalabalık, 2005: 617).

6.1.1.4. Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü (Mülki Yönetim Birimi) Olarak Bölge Valiliği

Cumhuriyet tarihinde karşımıza çıkan en somut bölgeselleşme çabasının 1981 yılında Bülend Ulusu Hükümeti döneminde gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür. Bozulan taşra yönetiminin düzletilmesi için çözüm arayışları çerçevesinde oluşturulan çalışma grubunun raporu, il valileri ile yapılan istişareden sonra değerlendirilmiş ve netice itibarıyla merkezi yönetimin taşra uzantısı olacak bir bölge yapısının gerekliliği üzerine karar verilmiştir (Demiröz, 1990: 64).

Bu amaçla oluşturulan 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında KHK, 4 Ekim 1983 tarih ve 18181 sayılı RG'de yayımlanmıştır. KHK'nin amacı kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak (md. 1) olarak ifade edilmiştir. Bölge Valiliği teşkilatı içerisinde kurulacak olan kurul ve müdürlüklere bakıldığında, Bölge Valiliği'nin daha çok denetleme, planlama ve koordinasyon, iç güvenlik ve savunma alanlarında daha etkin olmasının istendiği anlaşılmaktadır (md. 7). Bölge valisi, devletin, hükümetin ve bakanların bölgedeki temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme organı olarak tanımlanmıştır (md. 4). Bölge merkezleri Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir olarak belirlenmiş ve diğer iller de bu merkezler etrafında kümelenmiştir (Ek I sayılı Cetvel) (RG, 2016).

Kararname, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesindeki karmaşıklığı toparlamak, bölge düzeyinde örgütlenme gereği duyan kuruluşlara yön vermek, etkin denetim ve planlamayı sağlamak açısından oldukça olumlu sonuçlar verebilecek bir düzenleme olarak görülmüştür (Polatoğlu, 1985: 35). 1982 Anayasası'nın 126. Maddesinde "*Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği*" düzenlenmiş olmasına karşın; yine aynı madde de merkezi idarenin taşra örgütünün "il" esasına dayandırılarak, "bölge"nin bir mülki idare kademesi olarak yer almaması, hem Meclis hem de İçişleri

Bakanlığı tarafından uygulamanın çeşitli sakıncalar doğuracağı tespitleri neticesinde, 71 sayılı KHK, 3036 sayılı yasa ile reddedilmiştir. Bununla birlikte KHK, oluşturulan bölgelerin oluşturulma kistaslarının anlaşılmasında da eleştirilmiştir (Demiröz, 1990: 65; Türe, 1998: 72, Tortop, 1999: 188; Eryılmaz, 2010: 121). Geray (1989: 14), bu düzenlemenin yönetsel iyileştirme amaçlı değil; dönem itibarıyla genel müfettişlikler gibi aslında güvenlik kaygıları ile oluşturulduğunu söylemektedir.

6.1.1.5. Merkezi İdare Teşkilatı Olarak Bölge İdaresi

Anayasa'nın 126. Maddesi birden çok ili içine alan merkezi yönetim teşkilatı kurulabilmesine izin vermektedir. 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun, Bakanlıkların taşra teşkilatlarının ihtiyaca binaen; il kuruluşları, ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı kuruluşlar olarak düzenleneceğini (md. 8); bakanlıkların bağlı kuruluşlarının taşra teşkilatlarının da bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde ya da doğrudan kendine bağlı olarak oluşturulabileceğini (md. 10/son fıkra) hüküm altına almış bulunmaktadır (mevzuat.gov.tr, 2017).

Bu doğrultuda bazı merkezi yönetim kuruluşları kendi hizmet alanları çerçevesinde ülkeyi çeşitli bölgelere ayırarak il sistemi dışında, kendi denetimleri altında bölgesel düzeyde örgütlenmeye gitmişlerdir (MEHTAP Raporu, 1966: 41; Polatoğlu, 1985: 28). Merkezi yönetim kuruluşlarının bölgesel örgütlenmeye gitmesine yol açan bazı temel zorunlu sebeplerden söz edilmektedir. Şöyle ki, kamusal hizmetlerin kapsamının genişlediği ve beklentilerin arttığı, bu hizmetler için teknik ve uzmanlık bilgilerine daha fazla ihtiyaç duyulduğu, sahip olunan nitelikli insan gücü, araç-gereç ve mali kaynakların sınırlı olması nedeniyle savurganlığı önlemek için yatırım ve kaynakların il düzeyinde değil bölge düzeyinde planlanıp kullanılmasının zaruri bir hal aldığı ifade edilmektedir. Bununla birlikte birçok merkezi yönetim kuruluşunun hizmetlerindeki teknik gerekliliklerden dolayı illerde valilik denetimlerinden kaçmak için bölge kuruluşu oluşturma yoluna başvurdukları dile getirilmektedir (Demiröz, 1990: 59; Türe, 1998: 66; Polatoğlu, 1985: 29; Demiral, 2006: 153).

Diğer taraftan, yukarıda belirtilen zorunluluklardan dolayı oluşturulmuş olan bölge kuruluşlarının zamanla yönetsel açıdan çeşitli olumsuz durumlara yol açtığını ve sakıncalar oluşturduğunu söylemek mümkündür. Türkiye'de standart bir bölge kavramı veya sınırları ve merkezleri belli bir bölge oluşumu yoktur. Merkez kuruluşlar, 3046

sayılı Yasa'nın 17/a maddesinde belirtilen "...sosyal, ekonomik özellikler, nüfus ve coğrafi durum ile görev ve hizmetlerin niteliği..." kriterleri doğrultusunda, kendi ihtiyaçlarına göre kendilerinin sınırlarını çizdiği, sayıları ve merkezini belirlediği bölgeler oluşturmuşlardır. Uygulamada tek bir il sınırlarını kapsayan bölge idaresine rastlandığı gibi, on ili kapsayan bölge idaresine de rastlanmakta; farklı iller farklı bölgelere merkez il yapılmakta; her zaman il mülki sınırları ile bölge sınırları birbiri ile örtüşmemektedir. Bu durum kuruluşların bölge sınırlarının ve bölge sınırları ile il sınırlarının birbiriyle çakışmasına, gereksiz örgütlenmeye, planlama ve hizmet sunumunda karmaşıklığa yol açmıştır. Bölgesel kuruluşlar doğrudan bağlı oldukları merkezi yönetim kuruluşlarından talimat aldıkları ve valilerin hiyerarşik denetimine tabi olmadıkları için, yerel yönetimlerle birlikte illerde üçlü bir yönetim yapısı oluşmuş, bu durum gerek bölge kuruluşları arasında gerekse de il düzeyinde dayanışma ve işbirliğinin gelişmesini önlemiş ve hizmetlerin koordinasyonu sağlanamamıştır. Sistemi suiistimal etmek amacıyla ihtiyaç olmadığı halde, örgütsel büyüme, daha yüksek makamlara çıkma, mali olanak sağlama ve denetimden kaçma gibi gerekçelerle birçok merkezi kuruluş bölgeselleşme yoluna gitmiştir. Bu durum örgüt yapısının hantallaşmasına yol açarak, bir yandan maliyetleri arttırmış diğer yandan ise hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği azaltmıştır. Bölge kuruluşlarının artması merkezi yönetimin yerel düzeyde dahi olsa yetkilerini kaybetmek istememesi temeline dayandığından ülkedeki merkezileşme eğiliminin ve uygulamasının arttığı ve "bürokrat oligarşisi" yaratarak yerelleşmeye direnç oluşturduğu yönünde belirleyici bir gösterge olmuştur (Polatoğlu, 1985: 29-31; Polatoğlu, 1988: 8-9; Demiröz, 1990: 60; KAYA Genel Raporu, 1991; MEHTAP Raporu, 1966: 41, 363; Geray, 1989: 15; Geray, 1997a: 305; Türe, 1998: 66; Öke ve Say, 2002: 100-101; Çoker, 1979: 6-7; Çoker, 2002: 1-3; Çakıl, 1995: 49; Gözübüyük, 2010: 174; Kocabaş, 1998: 86).

Görülen bu olumsuzluklar ve uygulanacak tasarruf tedbirleri çerçevesinde; Bakanlar Kurulu, 12 Ocak 2002 tarih ve 2002/3849 sayılı kararı (RG 05.04.2002-24717) ile 04 Nisan 2002 tarih ve 2002/3894 sayılı kararı (RG 06.04.2002-24718) doğrultusunda belirtilen kararlarda sayılan kurum ve kuruluşların bölge müdürlükleri ve başmüdürlüklerinin 2002 ve 2003 yılları süresince tedrici olarak kaldırılmasına karar vermiştir (RG, 2017).

6.1.1.6. Büyük İl Oluşturma Uygulamaları

Bölge konusunda yapılan kayda değer girişimlerden bir diğeri, küçük illeri birleştirmek ve büyük iller oluşturmak yoluyla girişilen bölgeselleşme çabaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu amaçla 1926 yılında “Teşkilat-ı Mülkiye Heyeti” adı ile 15 ayrı bölgede, 15 ayrı ekiple incelemelerde bulunulmuş; netice olarak 74 olan il sayısı tedrici olarak azaltılarak 1933 yılında 57’ye düşürülmüştür. Fakat il statüsü düşürülen yerlerdeki toplumsal tepkiler ve popülist yönetsel yaklaşımlar neticesinde bu politikadan dönülmüştür (Demiröz, 1990: 57).

6.1.2. Kalkınma – Planlama Amaçlı Bölge Uygulamaları

Göç, kentleşme problemleri, bölgelerarası sosyo-ekonomik dengesizlikler ve kalkınma çabaları, Türkiye’yi bölgesel ölçekte planlama ve uygulama yapmaya zorlamıştır (Geray, 1989: 15). Belirtilen amaçlar çerçevesinde çeşitli uygulamalara rastlamak mümkündür.

6.1.2.1. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Bölge Yaklaşımı

Türkiye tarihi boyunca planlı sosyo-ekonomik kalkınma çabaları ve bunun koordinasyonu, “bölge” kavramının üniter devlet zihniyetini kuşkuya düşüren çağrışımlar uyandırması nedeniyle sürekli olarak merkezi yönetimin tekelinde tutulmuş, onun araçları yardımı ile gerçekleştirilmeye çalışılmış ve bölge kavramı daha çok “kalkınma mekânı” olarak tanımlanmıştır (Özbek, 2012: 136).

1960’tan sonra DPT’nin kuruluşu ile bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi, dengeli ve planlı sosyo-ekonomik gelişme ve kalkınmanın sağlanması için “planlı dönem”e geçilmiştir. Oluşturulan bu planlarda bölge olgusuna çeşitli isimlerle ve herhangi bir yerel idari organizasyona sahip kılınmadan, merkezi yönetimin bir faaliyeti şeklinde yaklaşmıştır (Çalt, 2005: 7). Buna rağmen kimilerince bu çalışmalarda öngörülen bölge yaklaşımlarının da “bölgeselleşme” kavramı çerçevesinde değerlendirilebileceğinin mümkün olduğu savunulduğundan (Günaydın, 2005: 85); bu dönemleri kısaca incelemekte fayda vardır.

Birinci BYKP’da bölge; potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler ve metropoliten bölgeler (büyükşehir) olmak üzere üç şekilde ele alınmıştır. Bu ayırım temelinde, vergi indirimleri ve kamusal altyapı yatırımları yoluyla özel yatırım

kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilirlik gelişme merkezilerine akışını sağlamak; büyüme hedefinden sapmamak kaydıyla, kamu kaynaklarını, sosyal hizmetler ve sosyal tesisler ile diğer altyapı yatırımları yoluyla gelişmemiş bölgelere transfer ederek bölgesel ekonomik dengesizlikleri gidermek ve bütüncül kalkınmayı sağlamak hedeflenmiştir. Bu çerçevede Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri geri kalmış bölge, Antalya Bölgesi, Zonguldak bölgesi, Doğu Marmara Bölgesi ise potansiyel gelişme bölgeleri olarak tespit edilmiştir (DPT, 1963: 471, 473-476; Tekeli, 2008: 71).

İkinci BYKP’nda, 1960’lı yıllarda bölgesel kalkınma politikalarında dünyada yaygın bir anlayış olarak görülen “büyüme kutupları” teorisinin benimsenmiş olduğu görülmektedir (Eşiyok, 2009: 106). Buna göre bölgeler arası eşitsizliği gidermek için, gelişme potansiyeli yüksek olarak belirlenmiş şehirlerin kendi gelişme hızları ve kentleşmelerinin engellenmemesine karar verilmiştir. Dahası, merkez niteliğine haiz bu kentlerin, altyapı ve sanayi yatırımları, vergi ve kredi teşvikleri, proje, yatırım rehberliği ve ucuz enerji desteği ile desteklenerek, buralarda bir kamusal kaynak ve hizmet yığılması oluşturulması ve çevresine de etkisi yayılan, kendisi ile birlikte çevre illeri de kalkandıran birer bölgesel merkez olmalarının sağlanması amaçlanmıştır (DPT, 1968: 268-269, 271; Tekeli 2008: 72-73).

Üçüncü BYKP’nda, ülkenin kimi yörelerinin sosyo-ekonomik ve kültürel açıdan geri kaldığı belirtilmekle birlikte; kimi gelişmiş bölgelerde geri kalmış yöreler olduğu gibi kimi geri kalmış bölgelerde de gelişmiş yöreler olduğu için kesin coğrafi sınırlar ile gelişmemiş ya da gelişmiş bir bölge tanımlaması yapılamayacağı belirtilmektedir. Bu yörelerin tespiti, ulusal plan içerisinde ele alınarak ilişkilendirilmesi, uygulamaların izlenip değerlendirilmesi amacıyla bir merkezi teşkilat olarak DPT Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi’nin kurulması kararlaştırılmıştır (DPT, 1973: 947-948) Düzenlemeden anlaşılacağı üzere bölgesel çapta planlamalardan ziyade ulusal çapta, milli planlama ile kalkınmanın sağlanabileceği ancak geri kalmış olan yörelere bazı özel uygulamalar gerçekleştirilebileceği ifade edilmiştir. Bu çerçevede planda “bölge” kelimesinin kullanımından da imtina edildiği görülmektedir. Tekeli (2008: 73)’ye göre bu anlayış, dönemin DPT Müsteşarı Memduh AYTÜR’ün bölgecilik konusundaki gereksiz ve mesnetsiz kişisel kaygılarından kaynaklanmaktadır

Dördüncü BYKP’nda, gelişme aşamaları çerçevesinde değerlendirildiğinde bölgelerin farklı sorun ve önceliklere sahip olduğu, birkaç örnek haricinde bölgesel gelişim planlarının oluşturulmadığı, bölgelerde koordinasyon için gerekli örgütlenme ve kurumlaşmanın sağlanmadığı, bölgelerin gerekli olan teknik ve idari güç ile desteklenmediği belirtilmiştir. Nihayetinde önceki kalkınma planlarında öngörülenin aksine, geri kalmış bölgelere aktarılan yatırım amaçlı kamu kaynaklarında ve özel kesim yatırımlarında azalış görüldüğü ve bölgeler arasında var olan dengesizliğin derinleştiği ifade edilmiştir. Dördüncü planda, planların bölge ve il kademelerinde izlenip değerlendirilebilmesi gerekliliği belirtilmiş olup; bunun için, bölgesel kuruluşların yoğun olarak kümelendiği illerin DPT tarafından belirleneceği ve bu il merkezlerinde “Bölge Koordinasyon Kurulları” oluşturulacağı söylenmektedir. Bu kurulların, bölge içinde yer alan valiler, belediye üst yöneticileri ve bölge kuruluşlarının birinci derecede yetkililerinden oluşacağı, en az üç ayda bir merkez ilin valisi başkanlığında toplanılacağı ve DPT’nin kurul toplantılarına aktif biçimde iştirak ederek koordinasyon sağlanmasına destek olacağı öngörülmüştür (DPT, 1979: 72,75, 325). Kuşkusuz bu düzenleme, daha sonra yönetim sistemine girecek olan ve halen faaliyet yürüten kalkınma ajanslarının oluşumunu andırmaktadır.

Beşinci BYKP, bölge ve bölgesel gelişme kavramlarını tek bir kalıp içine sokmamaktadır. Ekonomik olarak gelişme seyrinde olan bölgeler ile sektörel temelde potansiyele sahip olan bölgelerde etkin kaynak kullanımı ve hızlı gelişim sağlanması amacıyla idari sınırlara bağlı kalmadan bölgelerin tespit edileceği ve bölge planları oluşturulacağı ifade edilmektedir. Bu amaçla, özel amaçlı bölge tespiti gerekmedikçe, “Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi” çalışmasında karşılıklı mal, insan, hizmet akışı ve iletişim boyutu esas alınarak belirlenmiş olan on altı fonksiyonel bölge ayrımının kullanılacağı ifade edilmiştir. Bu uygulama ile birlikte, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere” ve “Büyüme Kutupları/Cazibe Merkezleri” uygulamalarının devam ettirilerek bütüncül ve karmaşık bir şekilde bölgesel kalkınmaya yaklaşıldığı görülmektedir (DPT, 1984: 161-164).

Altıncı BYKP’nda da, beşinci planda öngörülen fonksiyonel bölge, kalkınmada öncelikli yöre ve cazibe merkezleri gibi bölgesel kalkınma uygulamaları ve anlayışının sürdürüldüğü görülmektedir. Metropolitan alanlardaki sanayi ve nüfus yığılmalarını azaltarak; bölge içi ve bölgeler arasında gerçekleşen göç hareketlerinin yönlendirilmek

istendiği ifade edilmektedir. Buna göre, bir yandan gelişmiş olan bölge merkezleri dışında alt merkezlere destek verilerek yığılmanın bölge içine yayılması amaçlanmış, diğer taraftan göç veren yerlerde yer alan bölgesel merkez niteliğindeki gelişme potansiyeli olan merkezler tespit edilerek gelişmelerinin desteklenmesi öngörülmüştür. Bu dönemde metropol kentlerin sorunlarına çözüm üretebilmek için “metropoliten alan yönetimleri”nin oluşturulacağı; bölgelerarası dengesizlikleri gidermek amacıyla organize sanayi bölgelerinin yapımının devam edeceği ifade edilmiştir. Altıncı planda farklı olarak, bölgesel kalkınma planlarının oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde Avrupa Topluluğu'nun bölge politikaları ile uyumlu hareket edilmesi gerekliliği yer almaktadır (DPT, 1989: 318-319).

Yedinci BYKP, ülkenin her bir bölgesinin fırsatlar, tehditler ve sahip oldukları özellikler açısından birbirlerinden farklılaştığını; bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, gelişmemiş bölgelerden göçün azaltılması gibi amaçlarla her bir mekânın özelliğine uygun olarak ulusal plan içerisinde ayrı ayrı bir planlama yaklaşımı gerekliliğini savunmuştur. Yedinci planda kalkınma politikasının sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel olarak ulusal bütünlük içerisinde gerçekleştirilmesi ve bölgesel eşitsizliklerin bu şekilde azaltılması hedeflenmiş olmakla birlikte; geçmiş birikimlerin heba edilmemesi için kalkınmada öncelikli yöreler olarak belirlenen bazı yerlerde uygulanan destek ve teşvik tedbirlerinin devamı öngörülmüştür. Anayasal olarak ilin temel yönetim birimi olduğu gerçeğinden hareketle, kamusal hizmet sunumu açısından ilin yönetsel olarak güçlendirilmesi ve İl Gelişme Planları hazırlanması planlanmıştır (DPT, 1995: 170, 174-178).

Sekizinci BYKP'nda, AB bölgesel politikalarına uyum sağlanması amacıyla gösterilen çabaların ve işbirliğinin arttırılması hedeflenmiştir. Ulusal plan çerçevesinde gerçekleştirilen bölgesel planlara işlerlik kazandırmak için “Yerleşme Merkezlerinin Kademelendirilmesi Araştırması”nın yeniden ele alınarak plan bölgeleri oluşturulması öngörülmüştür. Göçün önlenmesi amacıyla, gelişme potansiyeli yüksek, çevre şehirler ile ekonomik ve sosyal yönden güçlü bağları olan, istihdam ve gelir artışı açısından çevresine olumlu etki edebilecek fonksiyonel bölge merkezlerinin oluşturulması amaçlanmıştır. Göçün yoğun olduğu metropol şehirlerin plansız kentleşme ve yarattığı sorunlara çözüm üretme sürecinde çevre iller ile birlikte bölgesel planlama çerçevesinde ele alınması; metropol yönetimi için ihtiyaçlara cevap veren, modern ve etkin bir

yönetim şeklinin oluşturulması öngörülmüştür. Tüm bunların yanında kalkınmada öncelikli yöreler olarak tespit edilen yerlere uygulanan tedbirlerin devam etmesi de planlanmıştır (DPT, 2000a: 63-64, 68-70).

Dokuzuncu kalkınma planında, “küreselleşme” ve “AB üyelik süreci”nin bölgesel gelişme, yerelleşme ve yerel ekonomik gelişmeye sunacakları katkı ve ortaya çıkacak fırsatlar vurgulanmaktadır. Dokuzuncu planda, AB üyelik süreci çerçevesinde üç farklı düzeyde oluşturulan İBBS, küresel gelişmeler doğrultusunda yerel kalkınmayı sağlamak için İBBS Düzey 2 bölgelerde oluşturulan kalkınma ajansları, yerinden yönetimler alanında gerçekleştirilmekte olan reform süreci, GAP ve diğer proje bölgeleri ile ilgili devam eden süreçler, kırsal kalkınma amaçlı uygulamalar ile DPT, OECD ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi işbirliğince yürütülen “Metropolitan Alan İncelemesi” çalışması yer almıştır (DPT, 2006: 46-48).

Onuncu kalkınma planında bölgesel gelişme stratejisi açısından öne çıkan kavramlar olarak “yaşanabilir mekânlar”, “sürdürülebilir çevre” ve “yerel düzeyde aktif bir yönetim” olarak belirlenmiştir. Onuncu planda, yerelin devam eden sorunları ve çözüm önerileri üzerinde durulmuş; GAP dışında, diğer proje bölgeleri olan Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) için de bölge kalkınma idareleri kurulduğu ifade edilmiştir. Planda, bölgesel kalkınmanın işlevselleştirilmesi yükünün kalkınma ajanslarına bırakıldığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede tüm bölgelerde kalkınma ajanslarının koordinasyonunda bölge planları hazırlandığı, ajanslarca proje tabanlı mali ve teknik destek programları uygulandığı ifade edilmiştir. Bölgesel gelişme alanında politika ve uygulama birliğini geliştirmek, mali ve kurumsal yönü güçlendirmek için merkezde Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi kurulduğu ifade edilmiştir. Bu çerçevede, bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik açısından ulusal düzeyde öncelik ve hedefleri belirlemek, mekânsal gelişme ve sosyo-ekonomik kalkınma politikaları arasındaki uyumu güçlendirmek ve alt ölçekli plan ve stratejilere genel çerçeve oluşturmak üzere Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi yürürlüğe konulacağı açıklanmıştır (KB, 2013: 117-121, 123).

Görüldüğü üzere, kalkınma planlarında oluşturulan işlevsel bölgeler, herhangi fiziki bir bölgeselleşmeye gidilmeden öngörüselleşme olarak belirlenmiş ve kalkınma planları

buna göre oluşturulmuştur (Beyhan, 2010: 9). Plan bölgelerin, belirlenen bölge düzeyinde istatistiklerin elde edilmesi, ulusal planlama amaçlarının belirlenmesi, bölgenin öz kaynaklarının değerlendirilmesi, ulusal planın ülkenin tümünde uygulanabilirliğinin artırılması gibi gayeler ile oluşturulduğu söylenmektedir (Geray, 1989: 16). Ancak başta yönetsel eksiklikler olmak üzere çeşitli olumsuzluklar ve sebeplerden dolayı başarılı olunduğunu söylemek güçtür.

6.1.2.2. Güneydoğu Anadolu Projesi ve Diğer Proje Bölgeleri

Türkiye'nin planlı döneme geçtiği 1960'lı yıllardan günümüze merkezi yönetim tarafından birçok yöre için kalkınma projeleri hazırlanmış ve uygulama alanı bulmuştur. DAP, DOKAP, KOP, Marmara Projesi, Çukurova Projeleri, Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi gibi projeler ile birlikte kuşkusuz GAP bunlardan en çok öne çıkanıdır. Bu projenin yürütülmesi için merkezi yönetim tarafından "GAP Bölge İdaresi Başkanlığı" adıyla, başkanı yine merkezden atanan bir örgüt oluşturulmuştur (Günaydın, 2005: 87).

6 Kasım 1989 tarih ve 20334 numaralı RG'de yayımlanan 388 sayılı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'nin ilk maddesinde kararnamenin amacının "*Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbiri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak...*" olarak ifade edilmiştir.

Başlangıçta oldukça detaylı bir enerji ve sulama projesi olarak düşünülmüş olmasına rağmen, ilerleyen dönemlerde bölgenin geri kalmışlığının yarattığı olumsuzlukları gidermek, bölgenin insan gücü, toprak, su ve maden potansiyelini değerlendirmek, diğer bölgeler ile olan sosyo-ekonomik eşitsizlikleri minimize etmek gayeleriyle sosyo-ekonomik kalkınma yaklaşımı oluşturularak çok boyutlu bir projeye dönüştürülmüştür (Türe, 1998: 72, Benek, 2009: 53; Karaer ve Öktem, 1988: 40).

GAP Bölge İdaresi Başkanlığı'nın statüsü hem yazında hem de hukuki mecralarda konu olmuştur. Bu husustaki ilk tartışma, Başkanlığın sahip olduğu yetkiler ve fonksiyonları bakımından bir bölge yerel yönetim kuruluşu olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği ile ilgilidir (Özgül ve Agah, 2004: 43). Kuşkusuz bir idarenin

modern anlamda yerel yönetim olarak ifade edilebilmesi için gerekli olan karar organlarının seçimle göreve gelmesi, serbest idare ve mali özerklik gibi özellikler GAP idaresinde bulunmadığı için bir bölge yerel yönetimi olduğunu söylemek imkânsızdır. İkinci olarak İdare'nin sahip olduğu yetkiler ve gerçekleştirdiği uygulamalar ile bölgedeki yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyen veya onlara yük getiren bir örgüt olup olmadığı hususundadır. Bununla ilgili Anayasa Mahkemesi (T. 17.07.1990, E. 90/1, K. 90/21, R.G. 16.07.1991/20931) kararında GAP İdaresi'nin mevcut haliyle Anayasa'ya uygun bir kuruluş olduğu yönünde karar bildirmiş ve bu tartışmayı noktalamıştır (Gözübüyük, 2005: 113; DPT, 2000b: 75-76). Bu husustaki diğer tartışma ise GAP İdaresi'nin Anayasa'nın 126/3. maddesinde işaret edilen bir bölge örgütü niteliğine sahip olduğu görüşüdür. Anayasa'nın 126/3. maddesinde öngörülen bölge kuruluşlarının Devlet'in tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olamamaları; oysa GAP İdaresi'nin ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması bu görüşü geçersiz kılmıştır. Son olarak, İdare'nin bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olup olmadığı ile ilgili tartışmalar yapılmış; ancak İdare'nin yukarıda anlatıldığı gibi tek bir alanda faaliyet yürütmemesinden dolayı bu görüşte desteklenmemiştir. Netice itibariyle yapılan değerlendirmeler GAP İdaresi'ni belli bir statüye oturtamamış ve nev'i şahsına münhasır (sui generis) bir kuruluş olduğu (Günday, 1999: 312) ve özellikle “yönetişim” alanındaki başarılı uygulamaları ile bölge gelişimine katkı sağladığı konusunda hemfikir olunmuştur (Özgül ve Agah, 2004: 43).

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı (KB)'na bağlanmış; bunun akabinde, *“uygulamaları yerinde koordine etmek ve kalkınma projelerinin uygulandığı illerde yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetlerini yerine getirerek projelerin kapsadığı bölgelerin kalkınmasını hızlandırmak”* için 14 ili kapsayan Erzurum merkezli DAP Bölge Kalkınma İdaresi; merkezi Giresun olan ve 8 ili kapsayan DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi ile merkezi Konya olan ve 4 ili kapsayan KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları da oluşturulmuştur (KB, 2016: 18-19).

6.1.2.3. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)

Üye ülkeler ve AB'nin sosyo-ekonomik yapılarının doğru analiz edilebilmesi ve bu doğrultuda bölgesel politikaların belirlenebilmesi amacıyla standart bölgelere dayalı veri akışının sağlanması, bu verilerin toplanması, geliştirilmesi ve birbiriyle

uyumlulaştırılması ihtiyacı hissedilmiştir. Bu gerekçe ile 1970'lerde Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi (Eurostat) tarafından, her bir ülkenin Düzey 1, Düzey 2, Düzey 3 şeklinde ayrı bölgesel hiyerarşik kademelere ayrılmasına dayalı İBBS yapılmış; 1988 yılından bu yana da AB mevzuatında yer almıştır (Öztürk, 2009: 1,19,20).

Aynı zamanda Düzey 2 bölgeleri AB düzeyinde sağlanan 1. hedef yardımlar olarak adlandırılan yardımlar için gereklidir. Bu yardımlar kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hâsıla ortalaması AB ortalamasının % 75'inden az olan bölgelere yapılmakta olup, tüm yapısal yardımların üçte ikisini oluşturur. Düzey 3 bölgeleri ise sosyo-ekonomik değişimle karşı karşıya olan bölgeler için sağlanan 2. hedef desteğin temelini oluşturmaktadır (Brusis, 2002: 540).

İBBS çerçevesinde oluşturulan bölgelerin en az ve en çok sahip olabilecekleri nüfus kriteri belirlenmiştir. Bununla birlikte bölgenin kaplayacağı alan her bir ülkenin kendi takdiridir. Bu sistem, AB üyesi ülkelerin farklı bölge sınıflandırmalarına bir çerçeve standart getirmektedir (Demirkaya, 2008: 40). AB üye ülkelerinin düzey 2 bölgeleri ortalama 1,8 milyon nüfusa ve ortalama 15.700 kilometre karelik bir bölgeye sahiptir (Brusis, 2002: 540).

Sistemli ve mukayese edilebilir bir veri tabanı oluşturulmasına dönük çabalar ve AB ile adaylık müzakerelerinin başlayabilmesinin gereği olarak bu sistemin Türkiye'ye de uyarlanması gerekmiştir. Bu bağlamda istatistikî veri toplama ve analizi ile ilgili olarak AB ile bütünleşik veri tabanı oluşumu sağlanması, bölgesel gelişme politikaları için gerekli bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi ve bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin gerçekleştirilmesi ve bölgesel planlama için standart bölge tanımının resmi sınırlarının belirlenmesi gibi amaçlar çerçevesinde, DPT Müsteşarlığı ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'nin koordinasyonunda 2001 yılında çalışma başlatılmış, 22 Eylül 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile İBBS adıyla sistem kurulmuştur (Özbek, 2012: 139; Toprak, 2006: 62; Hasanoğlu ve Aliyev, 2006: 84; Benek, 2009: 50; Öztürk, 2009: 1, 26). Bu doğrultuda il sınırları çerçevesinde kümelendirilmiş üç ayrı düzeyde bölge oluşumuna gidilmiştir. Buna göre üçüncü düzeyde yer alan 81 il kendi aralarında kümelendirilerek ikinci düzeyde 26 bölgeye, birinci düzeyde ise 12 bölgeye ayrılmaktadır.

Düzey 1 ve 2 bölgelerin oluşturulmasında, Bölgesel Kalkınma Planları, İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması, Yerleşme Merkezlerinin

Kademelenmesi çalışmalardan yararlanılmış; kişi başı Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla (GSYİH), nüfus yoğunluğu, şehirleşme oranı, kişi başına sanayi ve tarımsal üretim değerleri gibi çeşitli kıstaslar çerçevesinde karar verilmiştir. Kriterlerin bölgeler arasında farklılaşmasından dolayı; bu düzenlemeyle, homojen bölge, fonksiyonel bölge, topoğrafik bölge gibi farklı nitelikte bölgelerin oluştuğu ve bütüncül bir yaklaşımın oluşturulmadığı ifade edilmektedir. Buna karşın AB’de ise İBBS düzeylerinin belirlenmesinde temel olarak nüfus kriterleri ve yerel yönetsel yapılardan faydalandığı; bunun mümkün olmaması halinde ise, “coğrafi, sosyo-ekonomik, tarihsel, kültürel ve çevresel” koşullar göz önünde bulundurularak uygun sayıda yönetsel birimin bir araya getirilmesi ile oluşturulduğu ifade edilmektedir (Toksöz ve Gezici, 2014: 20; Öztürk, 2009: 28-29).

Türkiye’de Düzey 3 bölgeler yönetsel sınırlara dayalı olarak illerin mülki sınırları çerçevesinde belirlenmiştir. Düzey 2 bölgeleri, ulusal/bölgesel veri analizlerinde en uygun ölçek olarak kabul görmesi, AB tam üyelik süreci için yapılan çalışmalara temel teşkil etmesi, AB yapısal fonlarının uygulanma düzeyi olarak belirlenmiş olması, kalkınma ajanslarının bu düzeyde oluşturulması gibi gerekçelerle biraz daha fazla önem arz etmekte ve bu yönleriyle daha fazla ilgi çekmektedir. Bu nedenle Düzey 2 bölgelerin oluşturulma şekli ile ilgili çeşitli eleştiriler bulunmaktadır. Düzey 2 bölgelerin oluşturulmasında söylendiği gibi sosyo-ekonomik göstergelerin yeterince göz önünde bulundurulmadığı için aralarında gelişim farkları ve GSYİH farkı olan illerin birlikte gruplandırıldığı; bu durumun bölge içi rekabeti engellediği gibi, gelişmemiş illerin AB fonlarından yararlanamaması sonucunu doğurduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte, Düzey 2 bölgelerin nüfuslarının AB tarafından belirlenen Düzey 2 nüfus eşikleri ile örtüşmedikleri ve bunun düzenlenmesi gerekliliği söylenmiştir (Öztürk, 2009: 1-2, 28-29; Akgül ve Efe, 2010: 38).

6.1.2.4. (Bölgesel) Kalkınma Ajansları

Bölge kalkınma ajansları, entegre yumuşak politik araçları kullanarak yerel ekonomik gelişmeyi teşvik etmek için; merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin temel yapısı dışında oluşturulan, kamusal kaynaklarla desteklenen, bölgesel temele dayalı kurumlar olarak tanımlanabilir (Halkier, 2007: 3-4). 1930’da Amerika Birleşik Devletleri’nde kurulan “Tennessee Valley Authority” kalkınma ajanslarına ilk örnek olarak kabul edilmektedir. Bu sistemin Avrupa’ya transferi ise 2. Dünya Savaşı’nın

yarattığı sosyo-ekonomik yıkımı ortadan kaldırmak için merkezi yönetimlerce oluşturulan kalkınma programlarına bilgi temini, programların bölgesel düzeyde uygulanması ve izlenmesinin gereği olarak 1950’li yıllarda olmuş ve sayıları giderek artmıştır. 1980’lerden sonra görülen kamu işletmeciliği anlayışı, neoliberal politikalar ve küreselleşmenin oluşturduğu rekabet anlayışının yerel aktörleri olarak görülmeleri, AB’nin bölgesel politikaya verdiği önemin artması ve bölgeler arası dengesizlikleri ortadan kaldırma çabalarının hız kazanması, AB’nin yapısal fonlarının kalkınma ajanslarına kullanılmaya başlanmasıyla 1990’lı yıllar ile birlikte Avrupa’da kalkınma ajanslarının sayıları hızla artmıştır. Öyle ki günümüzde, Brüksel ve önemli dış noktalarda temsilcilikler açmakta olup; onlarca üyeye sahip Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları (EURADA) isimli bir uluslararası örgüt altında bir araya gelmişlerdir (Özen, 2005: 2-4; Can ve Kocagül, 2008: 112-113; Sert, 2012: 130; Yılmaz, 2010: 194).

Türkiye’de de 2000’li yıllar ile birlikte kamu yönetimi sisteminde gerçekleştirilmeye başlanan radikal değişimlerle birlikte “bölge kalkınma ajansları” da gündeme gelmiştir. AB fonlarının bölge temelli olarak kullanılmasından dolayı, AB uyum sürecinde bölgelerarası sosyo-ekonomik dengesizlikleri gidermek için bu ajansların kurulması gerekmiştir. Bu gereklilik hem Türkiye’nin 2001 ve 2003 tarihli AB katılım ortaklığı belgelerinde, hem Türkiye’nin AB ilerleme raporlarında dile getirilmiştir (Keleş, 2009: 182).

Bu süreç doğrultusunda, *“kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak”* (md. 1) amacıyla 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilen 5449 sayılı “Kalkınma Ajansları’nın Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” (RG 08.02.2006-26074) ile İBBS Düzey 2 bölgelerinde kalkınma ajansları kurulmuştur. İlk olarak 2006 yılında pilot uygulama olarak İzmir ve Çukurova ajansları kurulmuş; daha sonra bu sayı 2008’de 8’e, 2009’da ise 16’ya ulaşmıştır (Sert, 2012: 143). Günümüzde 26 Düzey 2 bölgesinde ajansların kuruluşu tamamlanmış bulunmaktadır.

5449 sayılı yasaya göre tüzel kişiliğe sahip kılınan ajansların kuruluşu, merkezinin bulunacağı il, belirtilen bölgelerin yeniden düzenlenmesi ve kurulmuş olan

ajansın kaldırılmasına Bakanlar Kurulu yetkilidir (md. 3). Ajansların karar organı olan yönetim kurulunun başkanı validir. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde başkanlık valiler arasında dönüşümlü olur. Valilerin yanı sıra Büyükşehir ve varsa il belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, sanayi odası başkanları, ticaret odası başkanları ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya STK'larından seçilecek üç temsilciden oluşmaktadır (md. 10). Kalkınma kurulu ise, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, STK'ları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere illerin dengeli olarak temsil edildiği en fazla yüz üyeden oluşur (md. 8).

Ajansların gerek kalkınma kurulu gerekse de yönetim kurullarının oluşumuna bakıldığında, gerçekten kuruluş amacına uygun olarak yerel düzeyde kamu ve sivil kesimden katılım amaçlandığı, bu yönüyle kamu yönetiminde “yerel yönetişim” olgusunun uygulandığını söylemek mümkündür. Uygulanan sistem ile ilgili eleştiriler ise; sistemi sakıncalı veya faydasız bulup uygulanmasını istemeyenler ile sistemi gerekli görüp eksikliklerini dile getirenler olmak üzere iki grupta toplamak mümkündür.

Güler (2005b: 185), oluşturulan bölgesel yönetişim sisteminin, mevcut kamu hukuku sisteminde yeri olmadığını; kamusal gücün iş ve sermaye çevrelerine verilmesiyle toplumun belirli bir sınıfının iktidara ortak yapıldığını ancak diğer sınıfların dışarıda bırakıldığını, bu durumun mevcut temsili demokrasiden dahi daha geri bir yönetim tarzı olduğunu ifade etmektedir. Bununla birlikte sistemin, ileride bölgecilik hareketlerine ve yerel nüfusun oyları ile seçilmiş bölgesel özerklik taleplerine dönüşme; ulusal ve ülkesel birliği tehdit etme potansiyeline sahip olduğunu belirtmektedir. Bunun yanında AB tarafından kullanılacak hibe ve fonların kullanılacağı alanların ulusal menfaatler doğrultusunda değil, AB ve diğer uluslararası sermayenin fayda ve önceliklerine hizmet edeceği; ajansların Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için değil, fordist üretim tarzına sahip olan gelişmiş ülkeler için kurgulanmış bir model olduğu bu nedenle Türkiye’de uygulanmasının başarı sağlayamayacağı iddia edilmektedir (Yılmaz, 2010: 192)

Buna karşın kimi çevreler, kalkınma ajanslarını mevcut idare sisteminde bir yere yerleştirmenin zor olduğunu söylemekle birlikte; merkez örgütünden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları, kuruluş kanununda belirtildiği şekliyle yerine getirdikleri bir kamu hizmetinin olması gibi özelliklerinden dolayı bu kuruluşların “hizmet yerinden

yönetim birimi” olarak görülebileceğini ifade etmektedirler. Diğer taraftan ajansların bölgecilik hareketlerine ve federatif bir yapıya dönüşeceğine yönelik endişelere karşı ise; ajansların kuruluşu, faaliyetleri, yürütme organlarının vali olması, koordinasyonları ve denetimlerinin KB’nda olması gibi örneklerle merkezi yönetimin sahip olduğu ağırlık işaret edilerek, belirtilen endişelerin aksine ajansların merkezi yönetimin yerelde daha fazla yetki sahibi olmasının bir aracı olduğunu dile getirmektedirler (Sert, 2012: 143-144). Kuşkusuz kullanılacak olan fonların merkezi yönetimlerin planlaması ve onaylaması süreçlerinden geçmesi gerekeceğinden; merkezi yönetimin ulusal menfaatlere uygun olmayan ya da zararına olduğunu düşündüğü bir alanda fon kullanmayı tercih etmesi pek mümkün görünmemektedir.

Eleştirilerin bir diğer noktası ise Türkiye’de ajans bölgelerinin oluşturulma süreçleri ile ajanslara yüklenen görev ve diğer ülke uygulamaları arasındaki fark ile ilgilidir. Uygulandığı ülkelerde, bölgesindeki özel kurumlar ve kamu kurumları ile işbirliği ve dayanışma sağlayarak, kendi coğrafyasının sosyo-ekonomik hayatını canlandırma ve ortak faydalara ulaşma hedefini gerçekleştirmeye dönük olarak; yerli ve yabancı yatırım çekmek, girişimciliği, projeciliği desteklemek gibi faaliyetlerle bölgesel ekonomik potansiyeli ortaya çıkarmak, bölgesel kalkınma stratejilerinin belirlenmesine ve uygulanmasına destek olmak üzere yarı özerk bir yapı olarak kurulan kalkınma ajansları (Akgül ve Efe, 2010: 20; Arslan, 2005: 286; Can ve Kocagül, 2008: 112-113, 123; Maç, 2006: 1; Taş, 2007: 159); Türkiye’de ise yalnızca, AB uyum sürecinde istenen bir gereklilik olarak görülmüş; AB uyum sürecinde yapısal fonlardan faydalanmak, bölgelerarası dengesizlikleri gidermeye dönük merkezi yönetimce belirlenen politikaları uygulamak üzere kurulmuştur (Apan, 2004: 50; Maç, 2006: 8; Akgül ve Efe, 2010: 20; Çalt, 2005: 12; Yılmaz, 2010: 194).

Sadece bu amaçla yetinmenin, ajanslardan elde edilebilecek faydanın minimize edilmesi anlamına geleceği; AB fonlarından faydalanmanın yanında, ajansların daha fazla işlevlendirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır (Tekeli, 2008: 322). Bunun için ajans bölgelerinin yeterli nüfus büyüklüğünün sağlanarak sayılarının azaltılması, bölgede nitelikli iş gücü oluşturulması, girişimcilik kültürü oluşturulması, alt yapı yatırımları yapılması gibi gerekliliklerin yanında bölge içinde bulunan ekonomik-yönetimsel nitelikli yerel ve merkezi kurumlar ile işbirliği, uyum ve iş bölümü çerçevesinde hareket edilmesi, yönetsel merkeziyetçiliğin ve ajanslardaki merkezi

yönetim etkisinin azaltılması, ihtiyaçların ve projelerin merkezden değil yerelden belirlenmesi gibi gerekliliklerin yerine getirilmesi vurgulanmaktadır (Arslan, 2005: 286-287; Taş, 2007: 159; Toksöz ve Gezici, 2014: 9; Özel, 2009:192).

Gerek ajansları eleştiren gerekse savunan kesimlerin görüşleri birlikte değerlendirildiğinde, her iki kesimin bulunduğu noktalardan birinin uygulamada henüz tam bir olgunluğa erişilemediğidir. Daha fazla gelişim sağlanabilmesi, ajansların anlaşılması ve doğru uygulamalar yapılabilmesi için; uygulamaların izlenmesi, araştırma ve tartışmaların artırılarak, ortaya çıkan sorunların değerlendirilmesi gerektiği görülmektedir (Açıkalın, 2010: 299-300).

Kuruluşu itibariyle bölgesel yönetim modeli olarak kurgulanmamış olmasına rağmen; ilerleyen süreçte, AB uyum süreci ölçütlerinin bölgesel düzeyde gerçekleştirilmesi ve takibi ile demokratik, özerk ve eşgüdümçü bir yönetim anlayışının hâkim olmaya başlaması sonucu ajanslar bölge yerel yönetimlerinin oluşumuna zemin hazırlayabilecek niteliğe sahip kuruluşlardır (Apan, 2004: 50; Özel, 2009: 193). Nitekim bazı Avrupa ülkelerinde kalkınma ajansları Türkiye’de olduğu gibi merkezi yönetim politikalarına bağlı olarak oluşturulmuş iken, bazılarında ise yerel politikalara hizmet etmek ve bölgeselleşmenin aracı olarak öngörülmüştür. Örneğin, İtalya’da kalkınma ajansları, merkezden yerele yetki devrinde, bazı bölgelerin oluşum sürecinde başat ve tamamlayıcı unsurlardan biri olmuştur (Özel, 2009: 193-194)

6.1.2.5. Cazibe Merkezi Uygulamaları

Cazibe merkezi uygulamalarının kökeni 1960’lı yıllarda geliştirilerek uygulanan “büyüme kutupları teorisi”ne (growth pole theory) dayandırılmaktadır. Bu teori, merkezi yönetimin bir mekânsal alanın merkezi olarak belirlediği kenti, çeşitli kamusal yatırımlar, sektörel teşvikler ile destekleyerek, dış sermayenin bölgeye gelmesi, yerel ve bölgesel potansiyelin ortaya çıkarılmasının sağlanması ve bir çekim merkezi haline getirilmesi gayretini ifade etmektedir. Daha sonra bu merkezlerin yarattığı ekonomik gücün çevre kentlere ve tüm bölgelerine yayılacağı öngörülmekte, böylece bölgesel düzeyde kalkınmanın sağlanacağı; ülke genelinde oluşturulan odak noktalara nüfusun dağılımı sağlanarak yığılmaların olduğu kentlerdeki “göç, sosyal uyum, alt yapı” gibi sorunların çözülmesi planlanmaktadır. Diğer taraftan bu teori ile, zamanında bölgesinde etkin bir ticaret ya da üretim merkezi iken küresel ve ulusal rekabet

sürecinde geri planda kalan kentlerin tekrar canlandırılabilmesi amacı da güdülmektedir (Sertesin, 2008: 1-2; Kara, 2008: 166).

Türkiye’de de 1960’lı yıllar ile başlayan planlı kalkınma dönemleri ile birlikte büyüme kutupları teorisi planlarda benimsenmiş ve kısmi olarak uygulanmıştır. 1982 yılında tamamlanan “Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi” çalışması ile ülke yedi farklı kademe olarak planlanmış; 1985-1990 arasında ise bu çalışma temelinde, planlamaya esas 16 fonksiyonel bölge oluşturulmuş ancak bir sonraki plan döneminde bundan vazgeçilmiştir. 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı ile geçmişteki çalışmalar temelinde günümüz ihtiyaçlarına uyarlı “mekânsal odaklanma”ya dayanan “cazibe merkezleri” uygulaması öngörülmüştür (Kara, 2008: 166-167).

Programın uygulanma amacı, az gelişmiş bölgelerde büyüme odağı fonksiyonu görece kentlerin desteklenmesi olarak ifade edilmektedir. İlk olarak Diyarbakır, Erzurum, Şanlıurfa ve Van illerimizde, 2014 yılında da Gaziantep ilimizde Cazibe Merkezleri Destekleme Programı uygulanmaya başlamıştır. Turizm potansiyelini geliştirmek ve tarihi kent dokusunu rehabilite ederek görünür kılmak programın ana eksenini oluşturmuştur (KB, 2016: 25). Belirlenen merkezlerin, ulaşım, fiziki ve sosyal altyapı, iş fırsatları yönünden güçlendirileceği, istihdam ve yaşam kalitesini artırıcı önlemlerin alınacağı, bölge içi ve bölgeler arasında ki etkileşimin arttırılacağı, kamusal hizmet ve yatırımlarda artış sağlanacağı öngörülmüştür (Kara, 2008: 168).

Son olarak, 11 Ocak 2017 tarih ve 29945 sayılı RG’de yayımlanan 2016/9596 karar sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile “Cazibe Merkezleri Programının Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar” yürürlüğe girmiştir. Kararda cazibe merkezleri programı *“görece az gelişmiş bölgelerdeki yatırım ortamını canlandırarak istihdam, üretim ve ihracat artışı yoluyla bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla, özel sektör yatırımlarını desteklemeye yönelik olarak uygulanacak program”* olarak tanımlanmış (md. 2/ç); bu çerçevede imalat sanayii ile çağrı merkezi ve veri merkezi projelerinde çeşitli boyutlarda destek sağlanacağı ifade edilmiştir (md. 1/2). Çoğunluğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu’dan olmak üzere cazibe merkezleri programı kapsamına toplam 23 il alınmıştır. Cazibe merkezleri programının yürütülmesi Türkiye Kalkınma Bankası’nın yetkisine verilmiştir (RG, 2017).

Büyüme kutupları, cazibe merkezleri gibi programların başarısız olması veya tam olarak istenen sonucun alınmamasının nedenleri olarak; geri kalmış bölgelerin sorunlarının yalnızca bir kaynak eksikliği (insan ve sermaye) sorunu olarak görülmesi, yatırım önceliğine sahip sektörlerin belirlenmesinde isabetsiz olunması, bölgeye çekilmesi planlanan nüfusun bölgenin istihdam kapasitesinden fazla olması, bu kentlerin cazibesi fazla olan daha büyük kentlere ulaşmak için ara istasyon olarak görülmesi, planların statik toplumun ise dinamik bir yapı arz etmesinden dolayı plan-uygulama isabetinin sağlanamaması gibi gerekçeler sayılmaktadır (Sertesin, 2008: 3).

6.1.2.6. Serbest Bölge Uygulamaları

15 Haziran 1985 tarih ve 18785 sayılı RG’de yayımlanan 3218 Sayılı Serbest Bölgeler Kanunu, “...ihracata yönelik yatırım ve üretimi teşvik etmek, doğrudan yabancı yatırımları ve teknoloji girişini hızlandırmak, işletmeleri ihracata yönlendirmek ve uluslararası ticareti geliştirmek amacıyla...” serbest bölgelerin kuruluşunu düzenlemektedir. İlgili Kanuna göre, Türkiye’de serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye, kamu kurum ve kuruluşlarınca, yerli veya yabancı gerçek veya tüzel kişilerce kurulmalarına Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Serbest Bölgenin güvenlik hizmetleri polis tarafından sağlanmakta, ticari işlemler döviz ile yapılmaktadır. Bu bölgeler, faaliyetleri kolaylaştırmak için “belediye kanunu, pasaport kanunu, yabacıların yolculuk ve yerleşmeleri ile yalnızca Türk vatandaşları tarafından yapılabilecek meslek ve faaliyetler” ile ilgili kurallar gibi çeşitli kanuni mevzuatın uygulanmasından muaf tutulmaktadır. Uluslararası alanda serbest bölgeler arasında dış ticaret rejimi uygulanmamaktadır. Bu bölgeler gümrük bölgesi dışında tutulmaktadır (Gözübüyük, 2010: 175).

6.2. Günümüze Kadar Önerilen Bölge Yönetimi Modelleri

Türkiye’de yerinden yönetim sistemini, bölge yönetimi de dâhil, yeniden ele alarak demokratik temellere dayalı, etkin ve verimli hizmet sağlayan yönetsel kuruluşlar oluşturmayı amaçlayan birçok yaklaşım bulunmaktadır (Erençin, 1994: 8). Bunların bir kısmı merkezi yönetimin taşra teşkilatı şeklinde bir bölge yönetimi öngörmekte, bir kısmı bölgeyi bir yerel yönetim birimi olarak tasarlamakta, üçüncü bir kısmı ise ikisinin de farklı düzeylerde yer aldığı karma yönetim birimi olarak bölge idarelerinin oluşturulmasını önermektedir.

6.2.1. Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı Olarak Bölge Modelleri

Günümüze dek merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak; “bölge valiliği modeli”, “koordinatör valilik modeli”, “büyük il oluşturma modeli”, “kurul tipi koordinasyon modeli”, “plan bölge başkanlıkları modeli”, “kalkınma ajansları ve İBBS temelli bölge yönetimi modeli” şeklinde model önerileri sunulduğu görülmektedir.

6.2.1.1. Bölge Valiliği Modeli

Bölge valiliği, il sayısının oldukça artmış olması ve il ile merkez bürokrasi arasında bir ara kademenin gerekliliğinin bir sonucu olarak (Tayşi, 1997: 72), sınırları belirlenmiş bir bölgede, illerin üzerinde bir basamakta, yetki genişliği ilkesi çerçevesinde merkezi yönetime bağlı olarak yeni bir idari basamağın oluşturulmasıdır. Bölge valisi, il valilerinin ve bölgesel kuruluşların hiyerarşik üstü konumundadır (Polatoğlu, 1988: 9-10; Geray, 1997a: 307; Demiral, 2006: 155).

Bölge Valiliği modeli, sayıları giderek artan illerin birkaçını ilgilendiren işlerde koordinasyon sağlamak, bölge sınırları içerisinde yer alan bölge kuruluşları arasında eşgüdüm sağlayarak mevcut karmaşıklığı önleme, akılcı bir biçimde belirlenen bölgesel sınırlar sayesinde bölgesel kuruluşların tek tip bölge kuruluşları içinde örgütlenmelerini sağlayarak bölge çakışmalarının önüne geçme, merkeziyetçiliği arttırdığı gerekçesiyle eleştirilen GAP ve diğer “Bölge Kalkınma İdareleri”ni bölge valiliklerine bağlı bölge planlama idarelerine dönüştürerek, kalkınma planlarını yerel odaklı ve somut bölgeler ölçeğinde gerçekleştirme, merkezi yönetim kaynaklarının daha akılcı kullanımını sağlama ve denetim faaliyetlerinin bölge ölçeğinde daha etkili yapılabilmesini sağlayarak merkezi yönetimin yükünü hafifletme gibi yönleri nedeniyle savunulmaktadır (Demiröz, 1990: 69; Tayşi, 1997: 72-74).

Diğer taraftan, böyle bir oluşumun Anayasa değişikliği gerektirdiği çünkü Anayasa'nın 126. maddesinde yer alan merkezi idare kuruluşu bölümlemesinde bölge olgusuna yer verilmediği, bölge valiliği uygulamasının bölge illeri arasında ve bölge valiliği ile ilişkilerinde yetki çatışmalarına yol açabileceği, hizmetlerin bölge merkezi olarak belirlenecek olan illerde kümelenebileceği, merkezi yönetimin taşra örgütünün bir kademe daha artması nedeniyle hizmet sunumunun yavaşlayacağı, karar ve iletişim mekanizmalarında sorunlar oluşabileceği, mevcut mülki yönetim sisteminin omurgası olan il yönetiminin zayıflayabileceği ve son olarak da oluşturulacak bölgelerin ileride

ayrılıkçı girişimlere zemin oluşturabileceği yönünde endişeler dile getirilmektedir (Türe, 1998: 73-74; Polatoğlu, 1988: 10; KAYA Genel Raporu, 1991).

6.2.1.2. Koordinatör Valilik Modeli

Koordinatör (Eşgüdümçü) vali sistemi, birkaç ilin bir araya getirilerek her hangi bir hiyerarşik mülki kademe oluşturulmadan, yürütme gücüne sahip kılınmayan, işlevsel nitelikte bölge illerinin koordinasyonu amaçlı oluşturulan, bölge merkezinde yer alan il valisinin veya dönüşümlü olarak diğer il valilerinin koordinatör olarak belirlendiği bölgesel yönetim sistemi olarak ifade edilmektedir. Bu sisteme göre koordinatör vali, bölgede yer alan il valilerinin hiyerarşik üstü olmayıp; “eşitler arası birinci” konumu ile eşgüdüm görevini yapmakta ve aynı zamanda kendi ilinin valiliğine de devam etmektedir. Koordinatör valinin temel fonksiyonları bölgesel kuruluşların denetimi, aralarında işbirliğinin sağlanması, iller arası koordinasyonun sağlanması, ekonomik girişimlere karar verilmesi, bölgesel planların ve yatırımların izlenip denetlenmesi olarak ifade edilmektedir (Payaslıoğlu, 1965: 5; Polatoğlu, 1988: 10; Demiröz, 1990: 67; Demiral, 2006: 156; Tutum, 1994: 99). Koordinatör valilik sistemi, merkezi düzeyde oluşturulan “plan bölgeler”in tek bir merkezden denetim ve izlenmesinin yarattığı güçlük karşısında öne sürülmüş sistemlerden biridir. Proje bazlı olarak kısmi süreli uygulanabileceği gibi sürekli olarak da uygulanabilir (Çoker, 1979: 9; Geray, 1997a: 301; KAYA Genel Raporu, 1991). Bölge valiliğine benzetilmesine karşın; yetki ve fonksiyonları itibariyle nispeten sınırlı bir uygulamadır (Bulut, 2002: 30-31).

Bu sistemde ayrıca, koordinatör vali, denetimindeki planlama uzmanları, bölgedeki il valileri ve merkezi yönetimin bölge düzeyinde örgütlenmiş idari kuruluşlarının müdürlerinden oluşan danışma ve gerektiğinde karar vermek üzere ayda bir toplanması öngörülen “Bölge Planlama Yönetim Kurulu ya da Bölge Planlama Koordinasyon Birimi” ve bölge illerindeki tüm yatırımcı kuruluşların temsilcileri, Ticaret ve Sanayi Odası, Esnaf Birlikleri, İşçi ve İşveren Birlik ve Sendikaları, Baro ve Oda temsilcileri ile yerel seçilmişlerden oluşan ve istişari olarak yılda en az iki kez toplanması düşünülen “Planlama Genel Kurulu” adında iki kurulun oluşturulması da önerilmektedir. Bununla birlikte merkezde ise, bölgelerin birbirleri ve merkezi yönetim ile olan münasebetlerini düzenlemek ve gerekli eşgüdümü sağlamak için Başbakanlık Bölge Koordinasyon Müsteşarlığı’nın kurulması gerektiği de belirtilmiştir (Çoker,

1979: 10; Polatoğlu, 1988: 10-11; KAYA Genel Raporu, 1991).

Koordinatör valilik sistemi, uygulanmasındaki pratiklik, anayasa değişikliği zorunluluğu olmaması yönleriyle avantajlı görülürken (Polatoğlu, 1988: 11); belirlenmiş bir bütçesinin olmaması, koordinatör valinin bölge işlerinin koordinasyonu ve kendi ilinin yönetimini bir arada istenen verimde sağlayamayacağı, diğer iller ile olan işlerde kendi ili lehine karar alabileceğinden istenen “hakem” rolünü gerçekleştirmeyebileceği, her ne kadar hiyerarşik üst olarak öngörülme de sahip olacağı yetkiler açısından diğer il valileri ile yetki çatışmasına girilebileceği, yine yönetim hiyerarşisi oluşturulmadığı için denetim, gözetim ve gerektiğinde yaptırım uygulamada etkin bir rol üstlenemeyebileceği ve sistemin tıkanabileceği yönleri ile eleştirilmektedir (Geray, 1989: 17; Türe, 1998: 75). Gerçekte de diğer ülke uygulamalarına bakıldığında koordinatör valilik sisteminin bir başlangıç aşaması olarak uygulandığı, ancak daha sonra ortaya çıkan aksaklıklar nedeniyle bölge valiliği veya bölge yerel yönetimlerine geçtikleri görülmektedir (Demiröz, 1990: 67).

6.2.1.3. Büyük İl Oluşturma Modeli

Türkiye’de uygulanan il sistemi, çoğu zaman DPT ve TODAİE gibi çevrelerce bölge örgütlenmesi modeli olarak düşünölmüş, yatırım ve planlamaların il temelli olabileceği ifade edilmiştir (Çiner ve Karakaya, 2013: 88). Ancak kimi çevreler bazı hizmetlerin planlanması ve yürütölmesinde etkinlik ve verimliği sağlamak için mevcut il düzeyinin üstünde büyük alan ve nüfus topluluklarına ihtiyaç duyulduğunu (Demiröz, 1990: 57; Demiral, 2006: 156), mevcut il örgütlenmesinin ise bu amaçla bir araya getirilecek birbirine yakın illerin gelişme ve kalkınma stratejilerini bütünleştirecek bir yapıdan yoksun olduğu için bölge olarak değerlendirilemeyeceğini savunmuşlardır (Özbek, 2012: 151). Bu amaçla önerilen “büyük il sistemi”, bölge valiliği gibi sistemler için gereken Anayasa değişikliğine ihtiyaç duyulmadan, merkez olarak düşünölen il etrafında diğer illerin birleştirilerek “büyük il” oluşturulması şeklinde bölgeselleşmeye gidilebileceği temeline dayandırılmaktadır. Bu sistem bir nevi günümüzde uygulanan “büyükşehir belediye sistemi” örneğine de benzetilmektedir (Geray, 1997a: 309). Bu durum anayasal değeriklik gerekmeden fiili olarak bölge sistemine geçiş için bir formöl olarak öne sürölmüştür (Bulut, 2002: 31).

Önerilen model Türkiye için yeni gibi görölse de, aslında Osmanlı

İmparatorluğu döneminde 1864 Vilayet Nizamnamesi ile öngörülen durum buna benzer bir durumdur. O dönemde eyalet sisteminin yaratmış olduğu bazı sakıncaları ortadan kaldırmak ve daha merkeziyetçi bir sistem kurmak adına, eyaletler kaldırılmış ve içerisinde birçok büyük merkezin yer aldığı ve genellikle eski eyalet merkezlerinin vilayet merkezi olarak belirlendiği vilayet sistemine geçilmiştir.

Aralarında hiyerarşik kademelenme bulunan büyük iller, iller ve ilçelerden oluşan üçlü bir yönetsel mekanizma öngören bu sistem, belli illerin kümelenmesi ile oluşturulacak olan büyük illerin bazı etnik grupların toplu olarak yaşadığı yerleri kapsamaması halinde ayrılıkçı ve iç güvenliği tehdit eden faaliyetlerin oluşmasına zemin hazırlayabileceği yönünden eleştirilmektedir (Bulut, 2002: 32; Demiröz, 1990: 57).

6.2.1.4. Kurul Tipi Koordinasyon Modeli

Koordinatör valilik modeline benzer bir model olan kurul tipi koordinasyon sistemi modelinde, illerin belli kriterler çerçevesinde gruplandırılarak tek tip bölgeler oluşturulması, Başbakanlığa bağlı olarak kurulacak olan Koordinasyon Müsteşarlığı tarafından her bölgeye bir Bölge Koordinatörü atanması ve onun yönetiminde bölgede gerekli koordinasyon birimlerinin oluşturulması öngörülmektedir. Bu model bölge valiliğinde olduğu gibi yeni bir hiyerarşik kademe oluşturulmadığı için, anayasal bir değişiklik gerekmediği ve koordinatör valilik modelinde koordinatör vali ile ilgili dile getirilen çekinceleri ortadan kaldırdığı için savunulmaktadır (Polatoğlu, 1985: 38-39).

Çoker (1979: 6, 9), bu modelin, 4. Kalkınma Programında dile getirilen; DPT'nin belirleyeceği esas ve programlar çerçevesinde bölgede yer alan valiler, il belediye başkanları, kuruluş temsilcileri ve DPT'nin katılımı ile oluşturulacak olan ve görevi plan-programların uygulamasını takip etmek, koordinasyon ve işbirliğini gerçekleştirmek, bölgenin sosyo-ekonomik ve kültürel gelişimini sağlamak olan Bölge Koordinasyon Kurulları modelini andırdığını ifade etmiştir. Bu kurullar, gereğinden fazla kalabalık olacağı için sürekli toplanamayacağı ve karar alamayacağı, gündem konularının katılımcıların ortak ilgi alanını oluşturmayacağı gibi gerekçelerle eleştirilmiştir.

6.2.1.5. Plan Bölge Başkanlıkları Modeli

Yaklaşık elli sene önce hazırlanmış olan MEHTAP Raporu'nda, idari teşkilat ve merkezi yönetimin taşra birimlerinin çeşitli gerekçelerle dağınık halde bulunması ve

sınırları arasındaki çakışmaları önlemek için; il büyüklüklerinde gerekli ayarlamaların yapılması, çeşitli kamu hizmetleri açısından kullanılan bölge ölçeklerinin birbirine yaklaştırılması, hizmet bölgelerinin mümkün merteye aynı merkezlere göre düzenlenmesi, bu merkezlerde koordinasyon usullerinin tespit edilmesi, bölge planlarının hazırlanma ve uygulama aşamalarında yer alması amacıyla ili aşan birimler oluşturulması gerektiği ifade edilmektedir (MEHTAP, 1966: 44, 363). Bir başka ifade ile plan bölgeler esas alınmak suretiyle bir bölge örgütü kurulması, bu sayede, bölgesel planların uyum içerisinde uygulanabilmesine olanak sağlanacağı; dağınık biçimde yer alan bölge kuruluşlarının da standart bölgeler içine alınacağı ve birbirleri ile ilişkilendirilebilmelerinin mümkün olacağı söylenmektedir (Payaslıoğlu, 1965: 5).

Plan bölge başkanlığı ile ilgili iki temel model önerildiği görülmektedir. İlk model, yalnızca planlama ve kalkınma alanlarında yetkilerle sınırlandırılmış, standart bir bölge modelidir. Önerilen bu modelde, plan bölge başkanlıklarının, merkezi idare tarafından kurulmuş bir bölge kuruluşu olması, planlama ve kalkınma konularında illerin kendi aralarında ve merkezi yönetim ile koordinasyonlarını sağlaması, illere danışmanlık ve teknik yardımda bulunması, plan ve yatırımları izleme ve değerlendirme görevi görmesi ancak bir mülki idare kademesi olmaması; il yönetimlerinin planlama dışında yetki alanlarına karışmaması gerektiği düşünülmektedir. Bu şekilde bölgenin görev alanı daraltılmış ve fonksiyonel bölge öngörülmüştür. Plan bölge başkanının, bölgede yer alan il valilerinden biri ya da bölge merkezi olacak il valisi değil, merkez tarafından atanan ayrı bir kişi olması öngörülmektedir. Ancak atanacak kişinin mülki idare amiri olma vasıflarını taşıması gerekmektedir. Bu şekilde koordinatör valilikte görülen olumsuzluklar önlenmeye çalışılmıştır. Anayasa'nın 126. Maddesinin 3. Fıkrasında öngörüldüğü şekli ile birden çok ili içine alan merkezi yönetim teşkilatı olarak oluşturulacağından herhangi bir Anayasa değişikliğine de lüzum görülmemektedir. Plan bölge gereksinimi tüm yurttaki duyulan bir ihtiyaç olduğu için belli bölgeler için değil, tüm ülkede standart ve sınırları belli plan bölgelerin oluşturulması gerektiği öngörülmektedir (Çoker, 2002: 18-20).

İkinci plan bölge yaklaşımına göre ise; bölgesel kalkınmayı sağlamak için mevcut idari yapıyı önceden saptanmış olan plan bölge sınırları çerçevesinde yeniden örgütlemek gerekmektedir. Diğer önerinin aksine, bu öneride, plan bölge yönetimlerinin yetki devri, yetki genişliği ve gerektiğinde yerinden yönetim prensipleri çerçevesinde

yönetilmesi gerektiği; mali olanaklara sahip kılınmaları, gerekli personele sahip kılınması, yönetsel katılıma, yönetsel eşgüdümeye imkân sağlanması gerekliliği ifade edilmektedir. Bu sistem sayesinde, genel idare ve yerel idarelerin hizmetlerinin koordine edilebileceği, bölge içinde yer alan kentlerin bütüncül bir bölgesel plan çerçevesinde dengeli ve hızlı kalkınmasının sağlanabileceği, aynı zamanda bu bölgeler içinde bir takım sosyal ve kültürel taleplerin karşılanabileceği savunulmaktadır (Özel, 2009: 174, 194). Öneri, plan bölge çerçevesinde örgütlenmeyi önermesine karşın, öngördüğü yönetsel sistem açısından karma yönetim sistemini de anımsatmaktadır.

6.2.1.6. Kalkınma Ajansı ve İBBS Temelli Bölge Yönetimi Modeli

Yazında bölgeselleşme konularında tartışılan hususlardan bir diğeri de İBBS ve bu sınıflandırmanın ikinci düzeyinde oluşturulan yirmi altı (bölge) kalkınma ajansının hizmet verdiği bölge sınırlarında hizmet verecek ve bir takım yönetsel yetkilere sahip olacak bir bölge biriminin oluşturulmasıdır.

Kalkınma ajansı, Tarımsal ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Bakanlıkların bölge teşkilatları gibi teşkilatların bu bölge birimi içerisinde oluşturulması, büyükşehir belediyelerinde kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezlerinin daha işlevsel olarak bölgesel düzeyde ele alınması gibi düzenlemeler ile bölgesel kalkınma çabalarının daha planlı ve koordine yürütülebileceği, ulusal planların uygulanmasının bölge birimince daha kolay uygulanıp izlenebileceği, teşviklerin ve projelerin bölgesel düzeyde daha anlaşılır olarak belirlenip uygulanabileceği, bu sayede bölgeler arasındaki eşitsizliklerin daha kolay aşılabileceği, istatistiki birimler ile yönetsel birim sınırlarının örtüşeceği gibi hususlar tartışılmaya devam etmektedir.

6.2.2. Yerel Yönetim Birimi Olarak Bölge Modelleri

Merkezi yönetimin taşra kuruluşu dışında, yerel yönetim birimi olarak da bölge yönetim modelleri önerilmiştir. Bunları “bölge yerel yönetim birimi modeli”, “yerel yönetim birlikleri modeli”, “anakent bölge yönetimi modeli” başlıkları altında incelemek mümkündür.

6.2.2.1. Bölge Yerel Yönetim Birimi Modeli

Bu sistem, bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve ülke çapında sosyal gelişme sağlamaya dönük bölgesel kalkınmayı hedefleyen ülkelerin, işlevsel plan

bölgelerini rasyonel sınırlara oturtma suretiyle yerinden yönetim birimine dönüştürmeleri gereği üzerine oturtulmuştur. Bu görüşü savunanlar, bölgesel nitelikli hizmetlerin değerlendirilmesi ve izlenmesinin merkezi yönetim tarafından değil, bölge halkının iradesini yansıtan yerel idarelerce yapılmasının daha rasyonel, etkin ve verimli bir hizmet anlayışını sağlayacağını ifade etmektedirler (Özel, 2009:175). Bu yaklaşıma göre, devlet esas işi olan ülke düzeyinde hedef ve ilke belirleme, bu doğrultuda politika üretme, planlama ve yol gösterici denetleme işlerine dönmelidir (Türe, 1998: 76-77). Bölgesel yerinden yönetimlerin kurulmasını gerekli gören anlayışın öne sürdüğü bir diğer gerekçe, mevcut yerel yönetim birimlerinin bazı yerel nitelikli işleri yapmak için kapasitelerinin yetmemesi ve küçük ölçekli kalmaları şeklindedir. Bölge yerel yönetimlerinin kurulması halinde yereldeki parçalanmış idare tarzını toparlayacağı ve bazı yönetsel birimlere gerek kalmayacağı söylenmektedir (Kalabalık, 2005: 179). Bunun yanında yerelleşmenin, merkezîyetçiliğin hafifletilmesi demokrasinin gelişmesi ve katılımın yüksek seviyede oluşturulması amaçlarına da hizmet edeceği dile getirilmektedir (Bulut, 2002: 34). Halkın yaşadığı bölgenin yönetimine, bölgenin geleceğine yönelik planlama ve karar alma süreçlerine katılabilmesi imkânının insanların yöresel ve ulusal aidiyetlerini pekiştireceği ve böylece ülke bütünlüğünün oluşturulacağı savı öne sürülmektedir (Gönül, 1992: 69).

Diğer taraftan kimileri de, Türkiye'nin bölge yerinden yönetim gibi bir ihtiyacının olmadığını, böyle bir uygulamanın federalist eğilimleri güçlendireceği ve bu durumun üniter yapıya tehdit olduğunu öne sürmektedir (Çoker, 2002: 34).

6.2.2.2. Yerel Yönetim Birlikleri Modeli

Bu model, küçük ölçekli yerel yönetimlerin yetersiz kaldığı konularda işbirliği yapmak, merkezi denetimin azaltılması, kaynak tasarrufu sağlanması, yerel düzeyde bilgi ve deneyim aktarımının sağlanması, kentsel projelerin maliyetinin düşürülmesi, kentsel hizmetlerde ortak hareket etme, etkin bir yerel temsil ve katılım sağlama, yerel yönetim birimleri arasında vuku bulan işbirliği ve eşgüdüm ihtiyacını karşılamak, hizmetlerin sunumunda yerindenlik, verimlilik ve bütünlük sağlamak gibi amaçlar çerçevesinde bölge yerinden yönetim birimi şeklinde bir örgütlenmeye gitmenin yaratacağı hukuksal sonuçlar ile uğraşmadan; asıl yetki yerel yönetimin kendisinde olması kaydıyla, yerel yönetimler arasında bölgesel birlikler kurma yoluna gidilmesini

öngörmektedir. Katılımın tamamıyla yerel yönetimlerin tasarrufuna bırakıldığı bu modelde, yerel yönetimler arasında dikey değil yatay bir yapılanma öngörülmekte; koordinasyon, dayanışma ve işbirliği esas alınmaktadır. Birlik düzeyinde bölgesel kuruluşlar ile ilişki kurulmakta ve etkin bir işbirliği hedeflenmektedir (Zengin, 1995: 454-456, 459; Güneş, 2005: 157, 177). Yerel yönetimler arasında birlik kurma 1961 ve 1982 Anayasalarında ve ilgili yasada düzenlenmiş olduğundan bu konuda herhangi bir yasal veya anayasal engel yoktur. Türkiye’de kurulmuş birden fazla coğrafi temelli yerel yönetim birliği vardır, ancak ulusal düzeyde ancak tek bir birlik kurulabilmektedir.

Diğer taraftan yerel yönetim birliklerinin statüsü ile ilgili tartışmalar da sürmeye devam etmektedir. Anayasa’da yerinden yönetim birimleri arasında sayılmamasına karşın, kimileri tarafından yer yönünden yerinden yönetim birimi, kimilerince de belirli bir amaç doğrultusunda kamu hizmeti yürüttükleri için hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak adlandırılmaktadır (Köseoğlu, 2010: 95, 100-101).

6.2.2.3. Anakent Bölge Yönetimi Modeli

Bölgeselleşme konusunda önerilen bir model de metropolitan kent yönetimi modellerinden esinlenerek oluşturulan “anakent bölge yönetimi” modelidir. Bu model başta İstanbul, İzmir, Ankara olmak üzere büyük şehirlere hızlı ve aşırı biçimde yığılan nüfus ile ortaya çıkan altyapı, gecekondulaşma ve çarpık kentleşme, ulaşım sorunları gibi sosyal, ekonomik ve çeşitli kültürel sorunlara bütüncül olarak çözüm arayışı ihtiyacı doğrultusunda öne sürülmüştür (Çoker, 2002: 21).

Yerel yönetimler geleneğimizdeki ilk örneğini 1855 yılında İstanbul’da yerleşim yerleri esas alınarak 14 daire şeklinde örgütlenmesi öngörülen İstanbul Şehremaneti uygulamasında gördüğümüz büyükşehir veya anakent yönetim sistemi (Görmez, 1993: 21); 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” şeklindeki düzenlemesinden sonra anayasal bir sistem olarak yönetim sistemine girmiş, 8 Mart 1984 tarihli ve 195 sayılı KHK ve sonrasında aynı yıl 3030 sayılı yasa ile İstanbul, Ankara ve İzmir şehirlerinde ilk büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Devam eden dönemde, 1986 yılında 3306 sayılı yasa ile Adana, 1987 tarih ve 3391 sayılı yasa ile Bursa, 1987 tarih ve 3398 – 3399 sayılı yasalar ile Gaziantep ve Konya, 1988 tarih ve 3508 sayılı yasa ile Kayseri, 1993 tarih ve 504 sayılı KHK ile Diyarbakır, Samsun, Kocaeli, Mersin, Antalya, Eskişehir ve

Erzurum illeri büyükşehir statüsüne getirilmiştir. Son olarak 2012 yılında 6360 sayılı yasayla yapılan düzenleme ile Şanlıurfa, Van, Mardin, Malatya, Kahramanmaraş, Trabzon, Denizli, Manisa, Balıkesir, Hatay, Tekirdağ, Aydın, Muğla illeri; 2013 yılında 6447 sayılı yasa ile de Ordu ili büyükşehir belediyesi yapılmış ve büyükşehir belediye sayısı 30 olmuştur. Basında yer alan haberler çerçevesinde 2017 yılı içerisinde büyükşehir statüsünün belirlenmesinde göz önünde bulundurulmuş mülki sınırlar dâhilinde olması gereken nüfusun düşürüleceği ve bu durumda yirmi bir yeni büyükşehirin daha sisteme eklenerek sayının 51'e çıkarılacağı ifade edilmektedir.

Türkiye'de yıllara göre artan oranda yoğun bir şehirleşmeye gidildiği, özellikle büyük kentlerde nüfus yığılmalarının olduğu ve 1982 Anayasası'nın verdiği cevaz ile uygulamasına başlanan büyükşehir belediye sisteminin bu yoğun nüfusların oluşturduğu kentsel sorunların çözümü için ciddi faydalar sağladığı kabul edilmektedir (Yeter, 1991: 153, 160). Bu statüyü elde ettikten sonra özellikle gelir artışı sayesinde sosyo-ekonomik gelişmelerinin hızlandığı ve bu nedenle büyükşehir belediyeleri ile diğer il belediyeleri arasındaki gelişmişlik makasının biraz daha açıldığı gözlenmektedir (Keser ve Gökmen, 2012: 36). Yarım asra yakın bir süredir yönetim sisteminde yer alan bu olgu, geçen süre zarfında yapılan bir takım düzenlemeler ile sürekli geliştirilmeye çalışılmıştır. Fakat son olarak 2012 yılında oluşturulan 6360 sayılı yasa büyükşehir belediyelerinin oluşumu, gelirleri, görev ve yetki alanları ile ilgili çok önemli yapısal değişiklikler sağlamıştır (Adıgüzel ve Tek, 2014: 76, 81).

6360 sayılı Yasa'ya göre büyükşehir belediyesi oluşturulabilmesi için il mülki sınırları içerisinde 750 bin nüfus şartı bulunması yeterli görülmüştür. Böylece önceki yasadaki farklı olarak büyükşehir belediye sınırı ile il mülki sınırı birbiriyle örtüştürülmüştür (md. 1, 4, 5, 6). Büyükşehirlerdeki ilçelerin belediye sınırı ile ilçe mülki sınırı eşitlenmiş (md. 6), büyükşehir için seçim çevresi ilin mülki sınırı, ilçeler için de ilçe mülki sınırı olarak belirlenmiştir (md. 29). Büyükşehir olan illerde bulunan tüm bucaklar, belde belediyeleri ve tüm köy idareleri kaldırılarak mahalle statüsüne getirilmiş, bu illerde il özel idareleri kaldırılarak görevleri ilgisine göre yerel ve merkezi kuruluşlar arasında dağıtılmış (md. 1), Valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur (md. 34). Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine göre görev alanı genişletilmiş (md. 7), ilçeler arasında yaşanacak ihtilaflarda büyükşehir belediye meclisine yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisi verilmiştir (md. 11).

Büyükşehir sayısının neredeyse iki katına çıkması, bu doğrultuda barındırdığı nüfusun ve kapladığı coğrafyanın da artmasıyla genel bütçe vergi gelirlerindeki büyükşehir payları da ilgili yasında değişikliğe gidilerek belirgin biçimde arttırılmıştır (md. 25).

Yapılan düzenleme neticesinde il özel idarelerinin üçte birinden fazlası, ülke genelindeki belediyelerin yarısından fazlası ve köylerin yarıya yakın kısmı statülerini kaybetmişlerdir. Bu rakamlar yapılan düzenlemenin nitelik ve nicelik olarak ciddiyetini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte birçok hizmet alanında ilde bütünlük oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Örneğin, il özel idaresinin kaldırıldığı illerde Valiye bağlı bir kuruluş olarak oluşturulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları eliyle ildeki merkezi yönetim yatırımlarının planlanması, strateji belirlenmesi, koordinasyonu, gerçekleştirilmesi, rehberlik edilmesi ve izlenmesinin sağlanması öngörülmektedir. Yine 112 acil çağrı merkezlerinin il düzeyinde bu başkanlık altında birleştirilmesi düşünülmektedir. Büyükşehir belediyeleri bünyesinde oluşturulacak olan birimlerle ulaşım, altyapı gibi konular il düzeyinde tek bir merkezden kontrol edilecektir (Çalcalı, 2014: 50-52). Büyükşehir sınırlarının mülki sınırlara denk gelecek şekilde genişletilmesi ile il imar planının bir bütün halinde ele alınabileceği, il düzeyinde büyük ölçekli projelerin gerçekleştirilebileceği, etkin kaynak kullanımı yoluyla maliyetlerin düşürüleceği, ildeki tüm vatandaşların aynı standartlarda, etkili, verimli ve hızlı biçimde yerel hizmetlerden faydalanabileceği, halkın meclislerdeki temsilinin daha geniş bir tabana yayılacağı şeklinde oldukça olumlu görüşler beyan edilmiştir (Çelikyay, 2014: 15, 19).

Bu olumlu görüşlerin yanında yeni yasal düzenlemelerin oluşturduğu yapı ile ilgili kaygıları veya çekinceleri olan çevreler de görüşlerini beyan etmiştir. Çok geniş kırsal alanların belediye alanı olarak değerlendirilmesi, köyler ile mülki idari sistemin bağının koparılması, il özel idarelerinin kaldırılması neticesinde mülki amirlerin sadece genel idari hizmetler ile sınırlandırılması gibi idari sisteme getirilen eleştirilerin yanında (Çiner ve Karakaya, 2013: 89); ortaya atılan siyasal çekinceler de mevcuttur. Bu konuda ileri sürülen önemli eleştirilerden biri, merkezi yönetimin taşra teşkilatında esas alınan “il yönetiminin” bir yerinden yönetim kuruluşu olan büyükşehir belediyeleri içinde uygun görülmesi olmalıdır (Çelikyay, 2014: 20). Bu doğrultuda büyükşehir belediyelerine tanınan görev ve yetkilerin çok fazla olduğu ve bu durumun yerel düzeyde bir merkeziyetçilik yarattığı ifade edilmektedir (Aksu, 2012: 8-10). Bu

eleştirileri dile getirenler, yeni büyükşehir modelinin il düzeyinde örgütlenmesi ve çok güçlendirilmiş olmasının ileride siyasi, etnik ve ideolojik özerkliğe dayalı bölgecilğe doğru bir gidişata veyahut eyalet yönetimine dayalı federatif bir sisteme geçişi kolaylaştıracağını öne sürmektedirler (Taş, 2012: 55-57).

Yeni yasaya hukuksal açıdan da eleştiriler gelmiştir. Keza büyükşehir statüsü verilen illerde il özel idarelerinin kaldırılmasının Anayasa'nın 127/1. Maddesine ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasasının 4. Maddesinde yer alan "*il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer*" şeklinde ki hükmüne aykırı olduğu öne sürülmektedir. Yine köy tüzel kişiliği ve belde belediyelerinin kaldırılmasının Anayasa'nın 127/1. maddesine aykırı olduğu, zira bu hükmün tek bir yerel yönetimi değil, üç basamaklı yerel yönetimi öngördüğü ifade edilmektedir. Düzenlemenin gerekçesi olarak öne sürülen 127/3. maddesinde geçen "*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" şeklindeki hükmün bu yasaya dayanak olamayacağını çünkü Anayasa hükmünün büyük nüfuslu metropollerin kentsel ihtiyaçları doğrultusunda bir yapılanmayı kastetmesine karşın, yeni düzenlemenin kent merkezi yüz bini bulmayan illere bile büyükşehir statüsü verdiğini, bu haliyle büyük yerleşim yerinden ziyade büyük il oluşturma çabası olarak görülebileceği dile getirilmektedir. Bu yönleri ile gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetimler reformunun öncelikle anayasal düzenleme kısmının gerçekleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır (Gözler, 2013: 2,4,5,7,8,11,13,17,18, 37). Ancak belirtilen hususlar çerçevesinde Anayasa Mahkemesi'ne açılan iptal davası, 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı RG'de yayımlanan (E.S. 2013/19 – K.S. 2013/100 sayılı) Anayasa Mahkemesi'nin oyçokluğu ile aldığı karar ile reddedilmiştir.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, getirilen yeni düzenleme ile yerleşim yerlerinin doğal yakınlığı, bitişik sınırlar gibi kavramlardan vazgeçilerek, bütüncül bir "coğrafi alan" yaklaşımına dönüldüğü; il mülki sınırları içerisinde yetkileri tam ve münhasır olan hatta ulaşım, altyapı ve imar gibi konularda tek karar verici konumunda olan başat bir yerinden yönetimin tanımlandığı; dolayısıyla sistemin, kent sorunları ile ilgilenen belediye yönetimi sisteminden sıyrılarak, "alan yönetimi" mantığında yeniden oluşturulduğu ifade edilmektedir (Can, 2014: 148).

Yeni büyükşehir sistemi, bu yönüyle birçok kesim tarafından bölgeselleşmenin bir türü olarak ifade edilmektedir. Ancak bu yapının ileride bahsedilen şekilde eyalet,

siyasal bölge gibi olgulara evirilebilmesi için başta eğitim, güvenlik, denetim gibi asli görev ve yetkilerin yerel yönetimlere devrinin söz konusu olması gerekmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 89-90). Bu durum hali hazırda düzenlenmiş bir durum olmadığı için uygulamayı görmek ve takip etmek gerekecektir.

6.2.3. Karma Yönetim Birimi Olarak Bölge Modelleri

Bölge düzeyinde hem merkezi yönetimin taşra teşkilatının hem de yerel yönetimlerin örgütlenmesinin olabileceğine dayanan bu yaklaşım çerçevesinde “karma yönetim modeli” ve “bölge özel idareleri modeli” incelenmiştir.

6.2.3.1. Karma Yönetim Modeli

“Yasal Düzenleme Yöntemi” olarak da adlandırılan bu yöntem Anayasa’nın 126/3 ve 127/5. Maddelerine dayanılarak önerilmektedir (Demiral, 2006: 156). Anayasamızın 126. Maddesinin 3. Bendi “*kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir*” kuralını getirmiştir. Yine 127. Maddesinin 6. Bendi ise “*mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birlik kurmaları...*” olanağını getirmiştir.

Karma yönetim modelinin savunan görüş, bu anayasal temele dayanarak, birden çok ili ve yerel yönetimleri kapsayan iki yönetsel yapının, aynı hizmet coğrafyasında, yani sınırları birbiriyle uyum halinde çakışan karma bir yönetim yapısını oluşturabileceğini savunmaktadır. Bir diğer ifade ile yetki genişliğine dayalı hizmet yerinden yönetimleri ile özerkliğe dayalı yerel yönetim birlikleri siyasal olmayan, kamu tüzel kişiliğine sahip bir bölge yönetimini ortaya çıkarabilir denmektedir. Türkiye yönetim hukukunun yetki genişliği ile yerel özerklik uygulamasının il özel yönetimlerinde uygulandığını ve bu konuya aşına olunduğu savunulmaktadır (Bulut, 2002: 33; Demiral, 2006: 156). Bu sayede dikey işbirliği gerektiren hizmetler merkezi yönetimin bölge teşkilatı tarafından, yatay işbirliği gerektiren hizmetler ise bölge yerinden yönetim kuruluşu tarafından çözümlenebilecektir (Özel, 2009:176).

Türkiye’nin idari örgütlenmesi bakımından hem taşra örgütü hem de yerel yönetimler olarak bölgesel örgütlenmeye gitmesinin yararlı olacağını savunan başka görüşlere göre, Avrupa’daki çeşitli üniter devletlerin bölge uygulamaları da incelendikten sonra, hem ulusal ve bölgesel planların belirlenip uygulanabileceği hem de yerinden yönetilen, bütçesi olan, organları seçimle belirlenen, demokratik katılımın

sağlanabileceği bölge yönetimlerinin oluşturulabileceği ifade edilmektedir (Geray, 1997a: 299; DPT, 2000b: 8). Bu öneride, bölge valisinin merkezi yönetim tarafından atanması, idare meclisinin seçimle oluşması; bölge kurulunun ise meclis üyelerinden oluşturulması öngörülmektedir. Seçilmişler ve atanmışların bir arada olduğu karma bir yönetim modeli sunulmaktadır. Bu şekilde bir oluşumla, bölgenin siyasal niteliğinin azaltılması, kurumlar arası koordinasyon, bölgesel planlar oluşturma, ulusal plana uyum, sosyo-ekonomik gelişimi gerçekleştirme gibi teknik fonksiyonlarının daha fazla ön plana çıkarılması amaçlanmaktadır. Bu yapıda merkezi yönetimin bölge şeklinde örgütlenmiş kurumlarının da oluşturulan bölge sınırları ile örtüşmesi ve bölge valiliğinin denetim ve koordinasyonuna alınması önerilmektedir. Bu özellikleri ile modelin, bir yandan yönetimde merkeziyetçiliği azaltıcı, verimlilik, etkinlik artırıcı bir etki sağlayacağı; diğer yandan da siyasal olarak demokratiklik, katılımcılık gibi değerleri yükselteceği iddia edilmektedir (Göymen, 1983: 21).

6.2.3.2. Bölge Özel İdareleri Modeli

Bölge özel idare modeli, birkaç ilin il özel idaresinin bir araya getirilmesi şeklinde öngörülen bölge modelidir. Bu modele göre üyelerini, il özel idareleri genel kurulundan seçilen üyeler, bölge illerindeki üniversitelerden seçilen üyeler, bölge illerinin vali ve kaymakamları, bölgedeki büyük çaplı özel ve kamu işletmeleri ile ilgili kuruluşların merkez teşkilat temsilcilerinden oluşan ve başkanı her dönem kendi içerisinde seçilen ve yılda bir kez toplanacak bir meclis oluşturulması öngörülmektedir. Birden fazla bölge ilini ilgilendiren projeler, bölgenin tümünü ilgilendiren projeler, illerden gelen öneriler ve meclisin kendi içinden gelen öneriler bu mecliste değerlendirilip karara bağlanacaktır. Meclis kendi içinden encümen tarzında sürekli görevli bir birim görevlendirecektir. Meclis tarafından seçilecek üyeler ve başkan merkezi yönetimin bölge ile ilgili karar alma süreçlerine katılarak görüş beyan edebileceklerdir. Bu sayede hizmetlerin gerekliliği yerinde tespit edilecek, yerel katılım sağlanmış olacak, hizmetlerin yerinde denetimi sağlanacak, merkezi yönetim ile büyük çaplı ortak projelere girilebilecektir (Canpolat, 1992: 77-78).

6.3. Yeni Anayasa Tartışmalarında Bölge İdaresi Önerileri

1980 Askeri Darbesi sonrasında oluşturulan 1982 Anayasası'nın anti demokratik olduğu ve günümüz şartlarına uymadığı için değiştirilmesi konusunda birçok kesim

tarafından mütemadi olarak beyanlar yapılmış ancak bu konuda bütüncül bir ilerleme sağlanamamış, sürekli olarak kısmi düzenlemeler ile Anayasa parça parça değiştirilmeye çalışılmıştır. Kuşkusuz bu durum bir öncekinden çok daha sağlıklı bir sonuç vermemiştir. Kanaatimizce, ülkede yaşayan tüm kesimleri kucaklayan, hukuk, siyaset, bilim gibi birçok çevreden uzmanın görüşleri doğrultusunda yeni, daha demokratik, modern bir anayasanın oluşturulması gerekmektedir. Özellikle 2010 yılından sonra yeni anayasa talepleri ve bu konuda ki hazırlıklar artmış; birçok kişi ve kuruluş tarafından çeşitli taslaklar veya beyanlar yoluyla katkı sağlanmaya çalışılmıştır. Bu taslaklarda konumuz ile ilgili olarak öne çıkan hususların başında, devlet teşkilatının yeniden yapılandırılması ile ilgili öneri ve talepler gelmektedir. Kimileri mevcut durumun devamı konusunda görüş beyan ederken, kimileri köklü değişimler önermektedir.

Türkiye Barolar Birliği (TBB) tarafından 2007 yılında oluşturulan yeni anayasa taslağında merkezi yönetim ve yerel yönetimler ile ilgili düzenlemeler 1982 Anayasası'nın bir tekrarı şeklinde olup, 1982 Anayasası'nın 126. maddesindeki düzenlemeler taslağın 138. ve 139. maddelerinde aynen korunmuştur. Bununla birlikte yalnızca yerel meclislerde kadın ve erkek temsilince eşitliği sağlamak amacıyla asgari bir temsil oranı (% 30) önerilmiştir. Bu taslakta bölgesel yönetim ile ilgili yeni veya yenilikçi bir görüş bulunmamaktadır (TBB, 2011: 240-242).

Bu konuda yeni düzenleme talep eden görüşler; mevcut Anayasa'nın devlet örgütlenmesinde yerinden yönetim ilkesine yer vermiş olmasına karşın, yine anayasal olarak düzenlenmiş olan "idarenin bütünlüğü" ve "vesayet denetimi" gibi ilkeler ile merkezi yönetim tarafından bir dengeleme politikası güdüldüğünü; ancak bu durumun merkeziyetçiliğin kurumsal olarak yerleşmesine ve yerinden yönetimler üzerinde boğucu bir baskı unsuru oluşturmasına yol açtığını ifade etmişlerdir (Köker, 2013: 10).

Buna göre yapılması gerekenin, merkeziyetçiliğin tasfiye edilmesi, AYYÖŞ hükümlerine konan çekincelerin kaldırılması (Şahin, 2011a: 10) ve devletin idari teşkilatının "âdem-i merkeziyetçi" bir anlayışa dayandırıldığıının anayasada düzenlenmesi olduğu söylenmektedir. Ülkenin sahip olduğu coğrafi büyüklük ve farklılıkların âdemi merkeziyetçi yapıyı zorunlu kıldığını; çünkü mevcut merkeziyetçi sistemde siyasal ve yönetsel katılımın oldukça düşük olduğu; oysaki ihtiyaçların yerelde

çeşitlendiği ve buna karar vermesi gerekenin yerel halk olduğu; çağdaş, etkin ve verimli hizmet sunumunun da ancak bu şekilde gerçekleştirilebileceği, merkezin sürekli ve gereksiz yere meşgul edilmemesi gerektiği ifade edilmektedir. Ülkenin sahip olduğu kültürel farklılıkların yerel düzeyde temsili ve yönetsel katılıma dayalı çoğulcu yönetim gerçekleştirildiğinde; sistemin daha meşru olacağı ve demokratikleşme sağlanarak ülke barışının tesis edileceği savunulmaktadır (Erdoğan ve Yazıcı, 2011: 31).

Âdemi merkezîyet ilkesinin anayasal düzeyde kabulünün gereği olarak, yönetsel vesayet yetkisinin kaldırılması ve denetimin hukukilik denetimi ile sınırlanması, yerinden yönetimlerin kendi sınırlarında yerel kamusal hizmetler konusunda genel yetkili kılınması esasına dayalı rasyonel görev ayırımının gerçekleştirilmesi, yerinden yönetimlerin merkeze mali bağımlılığını ortadan kaldıracak, görevler ile orantılı ve uygulanabilir mali kaynak sisteminin oluşturulması, yerinden yönetimler için dünya emsallerine uygun ve rasyonel ölçeğin belirlenmesi gibi genel düzenlemelerin de yapılması önerilmektedir (Şahin, 2011a: 10-11; Erdoğan ve Yazıcı, 2011: 31-32). Âdemi merkezîyetçiliği daha geniş ve derinlemesine uygulayabilmek için, demokrasinin kökleştiği, üniter devlet yapısına sahip AB ülkelerinde görülen bölge yönetimleri tarzında yerel örgütlenmeye gidilebileceği ifade edilmektedir (Köker, 2013: 11).

Kardaş (2010: 85, 125, 249), tekçi ideolojik anlayışın günümüz dünyasında artık tıkanırdığını; çoğulcu, katılımcı, özgürlükçü, etnisiteden arındırılmış, her türlü farklılığın hür yaşam hakkını teminat altına alan, hukukun toplumsal barış ve özgürlükleri güvence altına aldığı yeni, demokratik bir anayasa ihtiyacı olduğunu ifade etmektedir. Oluşturulacak anayasa da Cumhuriyet'in tek ve bölünmez bir bütün olduğu vurgusu yapılması gerektiği ancak devletin örgütlenme biçiminin de merkezîyetçilikten kurtarılması gerektiği söylenmektedir. Bu çerçevede, bölgesel idari sınırların oluşturulması ve yerel özerkliklerin artırılması yoluyla yerinden yönetimin güçlendirilmesi; merkezin yerel ve bölgesel yönetimler ile rasyonel görev ve yetki paylaşımına gitmesi, ülkede yaşayan birey ve toplulukların hak, kültür, dil ve geleneklerinin korunması ve hukuksal güvence altına alınması önerilmektedir.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Raporu'nda, yeni anayasa tartışmalarına konu olan üniter devlet kavramının, âdemi merkezîyet kavramı ile karşıt bir kavrammış gibi algı yaratılmasının doğru olmadığı; üniter devlet sisteminin yerinden

yönetime dayanan devlet teşkilatlanmasını dışlayan değil onun ile örtüşen bir sistem olduğu; âdemi merkezleşmiş bir devlette ülkesel bütünlüğün, bu özellikten dolayı herhangi bir tehlikeye düşmediği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, genel kabulün idari âdemi merkeziyetçilik olduğu; siyasi âdemi merkeziyetçiliğin ise çok az kabul gördüğü dile getirilmektedir. Yine bu doğrultuda üniter devlet yapısından taviz verilmeden, alt kültürel topluluklara çeşitli açılımlar yapmanın da mümkün olduğu söylenmektedir (TESEV Raporu-Kentel vd., 2012: 18-19, 40).

Yeni anayasa çalışmaları çerçevesinde Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından oluşturulan rapor, yerinden yönetimler ile ilgili önemli tespit ve önerilerde bulunmaktadır. Raporda, yerel düzeyde demokrasinin güçlü kılınması gerektiği; bu anlayışın yerel idarelerde yönetsel etkinlik ve verimliliği arttıracığı, yaşanan çeşitli siyasal-kültürel sorunların çözümünde fayda sağlayacağı savunulmaktadır. Bu çerçevede üniter devlet ilkesinden vazgeçilmeden, fakat biraz esnetilerek oluşturulan “bölgeci devlet” yapısının tartışılabilirliği söylenmektedir. Raporda, AYYÖŞ’na konan çekincelerin kaldırılması, Ulusal Azınlıklara İlişkin Çerçeve Sözleşme ile Bölgesel ve Yerel Diller Şartı’nın onaylanması; yeni anayasa çalışmalarının yerinden yönetimleri ilgilendiren boyutunda bu antlaşmaların temel referans alınması gerektiği ifade edilmektedir (TÜSİAD, 2011: 22, 28).

Yerel yönetim reformu kapsamında, nüfusun alansal dağılımı ile sosyolojisi dikkate alınarak birkaç ilin bir araya getirilmesi ile bölge yönetimlerinin oluşturulabileceği; kalkınma ajanslarının oluşturulacak bölge idarelerine bağlanabileceği, bölgenin güçlendirilerek il valilerinin yetkilerinin azaltılabileceği; bölgelerin gelirlerinin merkezi bütçe fonları ve bölgenin vergi gelirleri ile karşılanabileceği; başta sağlık, eğitim, bayındırlık ve kültür olmak üzere birçok hizmetin bölge yönetimlerine bırakılabileceği; bölgelerin ulusal milli eğitim müfredatına ek olarak, kendi yetki sınırlarında kültürel özelliklerine göre düzenlemeler yapabileceği; bölgeler arası ekonomik eşitsizliği onarmak ve derinleşmesini önlemek için bir bölgede toplanan vergilerin diğer bölgelerde de kullanılabilirliği kuralının düzenlenebileceği önerilmektedir. Rapor bölge yönetimlerinin yanında metropol kentler için farklı bir düzenlemeye de gidilebileceği görüşünü sunmaktadır. Genel olarak yerel birimlerin yetkilerini arttırıcı, şeffaflık ve hesap verilebilirliklerini geliştirici önlemlerin alınması gerekliliği belirtilmektedir (TÜSİAD, 2011: 28).

Stratejik Düşünce Enstitüsü (SDE) Raporu'nda, şikâyet edilen idari merkeziyetçi yapıdan kurtulmak için yeni anayasada öncelikle iki düzenlemenin yapılması gerekliliği vurgulanmaktadır. Bunlardan ilki, devletin etkinlik alanının gözden geçirilerek daraltılması ve serbest rekabet içerisinde mevcut durumdan daha etkin ve verimli hizmet sunabilecek alanların piyasaya terkedilmesi gerekliliğidir. İkinci olarak ise, devletin yönetsel örgütlenmesinde güç ve yetkinin olabildiğince çevreye dağıtılması gerekliliği dile getirilmektedir. Bu çerçevede yeni anayasada yerel yönetim alanında gerçekleştirilecek reformun; özelleştirme, yerinden yönetim, yetki genişliği ve yetki devri ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Bir başka anlatımla, esas olan özel sektöre bırakılacak olan hizmetlerin sunumunun özel sektöre terk edilmesi; kamu eliyle yürütülmesi gerekiyorsa önceliğin yer yönünden yerinden yönetimlere verilmesi; hizmetin mutlaka merkezi yönetim tarafından sunulması gerekiyorsa dayetki devri ve yetki genişliği mekanizması ile yine yerele gördürülmesi gerekliliği savunulmaktadır. Raporda, yerinden yönetim örgütlenmesinde belediye teşkilatının; merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde ise il sisteminin esas alınması; il özel idaresi ve köylerin ise kaldırılması önerilmektedir. Bunun yanında, üniter devlet olması, etnik ayrılıkçı taleplerin bulunması ve idari sistemin örnek alınmış olmasından dolayı Fransa'nın incelenmesi gerektiği; 1982 ve 2003'te gerçekleştirilen ve üniter devlet yapısında radikal değişimler öngören reformların irdelenmesinin faydalı olabileceği vurgulanmaktadır (SDE Raporu-Şahin, 2011b:11, 12 15, 17, 30).

TÜSİAD, SDE VE TESEV Raporları arasında bir mukayese gerçekleştiren Fendoğlu (2011: 6), SDE Raporunun idari özerkliğe vurgu yapmadan, mali özerkliği önceliğini ancak kamusal hizmet sunumunda merkezi yönetimi en sonda sayarak istisna tuttuğunu bu tavırla üstü kapalı olarak bölgesel devleti benimsediğini öne sürmektedir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde her üç raporun üniter devlet anlayışlarında fark görülmemekle birlikte, TÜSİAD ve TESEV Raporlarının üniter devleti ve yapının esnetilmesi konusunu daha ayrıntılı işledikleri görülmektedir.

7. TÜRKİYE İÇİN BÖLGE YÖNETİMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye yerinden yönetim sisteminin, bu güne kadar, Batı tarzı yönetim geleneğinden farklı olarak; toplumsal koşulların dayatması doğrultusunda aşağıdan yukarıya değil, devletin tek taraflı iradesiyle tepeden oluşturulduğu ve bu yönüyle doğrudan merkezin bir birimi olarak görüldüğü için gerekli aşamalardan geçip olgunlaşamadığı yönüyle eleştirilmiştir (Öztürk, 1992: 74). Fakat günümüzde, küresel ve ulus üstü gelişmelerin yanı sıra içeride oluşan; modern ve işlevlendirilmiş devlet arzusu, ekonomik gelişme, bölgesel dengesizlik ve eşitsizliklerin giderilmesi, temel hak ve hürriyetler ile birlikte kültürel taleplerin karşılanması, yönetime katılma gibi istekler Türkiye’de merkezîyetçilikten uzaklaşarak âdemi merkezîyetçi bir yapı oluşturmak için gerekli ve yeterli talepler olarak görülmektedir (Akçadağ, 2011).

Belirtilen talepleri karşılayabilecek bir yönetim yapısı oluşturulabilmesi zorunluluğu farklı yöntemlerle karşılanabilmektedir. Bu yöntemlerden olan federasyon tipi örgütlenme, üniter devlet yapısından dolayı uygulanamayacağı için, yönetim sisteminin yerelleştirilerek “yeni bir yerel yönetim rejimi” oluşturulması gerektiği öne sürülmektedir (Öztürk, 1992: 74). Bu noktada yerleşmenin bir bütün olduğu gerçeğinden hareketle yola çıkılması ve desantralizasyon süreci ile birlikte deconcentration (yetki genişliği) konusunda birlikte ele alınması ve bu yöndeki çabaların bütünlük göstermesi gerektiği ifade edilmektedir (Ünisan, 1994: 6-7).

Bu doğrultuda, yaklaşık yüz elli yıllık bir geçmişe sahip olan yerinden yönetimlerin demokratik gelişim sürecinde hak ettikleri yeri alabilmeleri için; ülke bütünlüğü ve ulus birliğinden kopmadan, bölgesel özellikler, kültürel farklılıklar, insan hakları ve hatta sınırlı düzeyde de olsa siyasal yerinden yönetim taleplerinin göz önünde bulundurulduğu bir bölgesel yönetim ölçeğinin ulusal ve yerel ihtiyaçların uyumlaştığı bir yönetsel mekân olarak tartışılmasının ve uzun vadede sağlayacağı fayda ve oluşturacağı olumsuzlukların değerlendirilmesinin gerekli olduğu ve vaktinin geldiği ifade edilmektedir (Keleş, 1993b: 38; Eraydın, 2009: 16-17). Bu süreç aynı zamanda, küresel ölçekli “sürdürülebilirlik, yerellik, sivil toplumsal dinamiklerin önünün açılması (özgürleştirme), demokratikleşme” gibi kavramların yönetim sisteminde yeniden değerlendirilmesi ve tanımlanmasının gereği olarak da görülmektedir (DPT, 2000b: 71).

Bu çerçevede, yönetim tarihimizde siyasal, yönetsel, ekonomik yönleriyle Anadolu Beylikleri döneminden bu yana tartışılan ve günümüze kadar çeşitli düzeylerde uygulama bulan bölgesel idarelerin (Toksöz ve Gezici, 2014: 13), günümüzde uygulanabilirliğinin değerlendirilmesinin iki önemli boyutu olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki bölgeselleşmenin Türkiye için neden gerekli olduğu sorusuna verilecek cevap ile ilgilidir. Bir diğer ifade ile bölgeselleşmenin Türkiye'nin sosyal, siyasal, ekonomik ve yönetsel alanlarına katacağı olumlu sonuçların ne olacağı sorusuna verilecek cevap bu gerekliliği de ortaya çıkaracaktır. Diğer önemli konu ise, bölgesel idarelerin oluşturulmasında karşılaşılabilecek zorluklar, olumsuzluklar, endişeler ve sakıncalar ne olabilir ve bunlar nasıl giderilebilir sorusuna verilecek cevaplardır. Bu temel sorulara verilecek cevaplar doğrultusunda bölge yönetiminin uygulanabilirliğine karar verilebilecektir.

7.1. Bölge Yönetimi ile Oluşabilecek Olumlu Sonuçlar

1982 Anayasası'nın 166. Maddesi ile yurt sathında dengeli bir sosyo-ekonomik ve kültürel kalkınma sağlanması, sanayi ve tarım faaliyetlerinin yurt genelinde dengeli ve uyumlu biçimde gelişiminin sağlanması ve bu amaçla ülke kaynaklarının etkin ve verimli olarak kullanılmasını planlamak ve bunun için gerekli teşkilatı kurmak devletin görevi olarak ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde ifade edilen “devlet” kavramından günümüze kadar sürekli olarak merkezi yönetim kuruluşları anlaşılmış ve belirtilen amaçları gerçekleştirmek üzere merkezi düzeyde DPT oluşturularak politikalar bu kuruluş üzerinden yürütülmüştür.

Fakat geçen süreçte, Türkiye'de, bölgeler arasında üretim, istihdam, gelir dağılımı, toplumsal barış, güven, sosyal uyum, beşeri ve mali kaynaklar, potansiyeller ve bunların değerlendirilmesi, aşırı göç, kentleşme ve yerleşme alanları gibi pek çok sosyo-ekonomik konularda dengesizlik ve eşitsizlikler olduğu (KB, 2013: 117); bununla birlikte, yönetsel ve siyasal problemlerin varlığının devam ettiği görülmektedir.

Avrupa'da üniter devletlerdeki özerk bölge uygulamalarına bakıldığında bölgeselleşmenin üç temel isteğe bağlı olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bunlar, yönetsel olarak merkez çevre arasında oluşan uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması isteği; siyasal olarak ayrılıkçı hareketlerin durdurulması ve tehlikeye düşen ulusal birliğin kurtarılması isteği; ekonomik olarak ise iktisadi gelişim amaçlı politikalar için

yönetsel yeniden yapılanma isteği olarak sıralanmaktadır (Akçadağ, 2011).

Bunlardan hareketle, Türkiye’de uygulanacak olan olası bir bölgeselleşmenin ortaya çıkarabileceği olumlu sonuçları; ekonomik sonuçlar, sosyal sonuçlar, yönetsel sonuçlar ve siyasal sonuçlar olarak dört farklı şekilde kategorize etmek mümkündür. Aşağıda bu başlıklar altında açıklanmaya çalışılacak sonuçlar aynı zamanda bölgeselleşmenin gerekçeleri olarak da ifade edilebilir.

7.1.1. Ekonomik Sonuçlar

Bölge yönetimi oluşturmanın olabilecek ekonomik faydaları olarak; bölgesel ekonomik dengesizliklerin giderilmesi, hizmet sunumunda maliyetlerin azaltılması ve kaynak israfının önlenmesi sayılabilir.

7.1.1.1. Bölgesel Ekonomik Dengesizliklerin Giderilmesi

Dünyanın hemen her ülkesinin çeşitli bölgeleri arasında ekonomik dengesizlik olması normal bir durum olarak görülmektedir. Ancak bunun özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve yönetim sistemi merkezî bir yapıya dayanan ülkelerde daha fazla ve derin olarak yaşandığı ifade edilmektedir (DPT, 2000b: 43; Benek, 2009: 46). Merkezî ve gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’nin, 2. Dünya Savaşı’ndan bu yana ekonomik gelişme kaydetmesine rağmen, bu gelişmenin tüm bölgelerde eşit seyretmediği ve bu eşitsizliğin artık oldukça derinleştiği bir ülke görünümü verdiği dile getirilmektedir (Benek, 2009: 46). Türkiye’deki ekonomik eşitsizliklerin genelde batıdan doğuya doğru ve kentten kıra doğru gidildikçe kendini daha fazla hissettirdiği; ancak gelişmiş olarak nitelendirilebilecek bölgelerin içinde gelişmemiş yöreler, oldukça geri kalmış bölgelerde nispeten gelişmiş yöreler olduğu görülmektedir (Bilen, 2007: 263-264). Nitekim 22 Ocak 2016 yılında TÜİK tarafından yayımlanan, konut, çalışma hayatına katılım, gelir ve servet oranı, sağlık, eğitim, çevre, güvenlik, sivil katılım, altyapı hizmetlerine erişim, sosyal yapı ve yaşam memnuniyeti kriterleri çerçevesinde belirlenen illerde yaşam endeksi il sıralamaları ve endeks değerleri (2015) tablosuna göre, tablonun son sıralarını oluşturan illerin ezici çoğunluğu ülkenin Doğu ve Güneydoğusundaki illerin oluşturduğu görülmektedir (TÜİK, 2017).

Bu sosyo-ekonomik geri kalmışlığın gerekçeleri olarak, tarihsel nedenler, iklim ve yer şekillerinin uygunsuzluğu, kırsal yerleşim yerlerinin fazla ve dağınık olması gibi coğrafi zorluklar; toprak mülkiyeti sistemindeki bozukluklar, ağalık sistemi, nüfus artış

hızının fazla olması, eğitim seviyesinin düşüklüğü gibi sosyal nedenler; meydana gelen isyanlar ve terör olaylarından kaynaklı güvenlik sorunları; mevcut ekonomik merkezlere ve pazarlara olan coğrafi uzaklık, ulaşım zayıflığı, nitelikli personel eksikliği, kamusal yatırım ve hizmet eksikliği, istihdam eksikliği, alt yapı sorunları gibi sorunlar ileri sürülmektedir (DPT, 2000b: 43; Aşgın, 2007: 34-36, 47; Demiral, 2006: 154).

Bölgeler arasındaki ekonomik eşitsizliğin ortadan kaldırılmasına yönelik özellikle 1960'lı yıllarda planlı kalkınma dönemine geçilmesiyle çeşitli çözüm arayışları olmuş, bu çerçevede getirilen öneriler uygulamaya konulmuştur. Kalkınma planlarında öngörülen genel tedbirler ile birlikte, GAP gibi çeşitli plan ve proje bölgeleri uygulamaları, kalkınmada öncelikli yörelere uygulanan teşvik programları, büyüme kutupları (merkezleri) ya da cazibe merkezlerinin desteklenmesi ile bölgelere kaynak akışının sağlanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda geri kalmış bölgelerde bir gelişim ivmesi yakalanması ve kendi iç potansiyelini de harekete geçirerek ekonomik gelişim sağlanması amaçlanmıştır. Ancak bu çabaların birçoğu büyük oranda istenen neticelere varamamış, kaynak israfları oluşmuş ve bölgeler arası dengesizlik ve eşitsizlikler artarak devam etmiştir (Akgül ve Paköz, 2010: 42, 47; Elvan vd., 2005: 16; Eşiyok, 2009: 104, 130; Akgül ve Efe, 2010: 35-36; Tekeli, 2008: 86; Sönmez, 1992: 22).

Bölgeler arasındaki ekonomik eşitsizliği giderme amaçlı bölgesel kalkınma çabalarının sonuçsuz kalmasının öne çıkan belli başlı nedenleri bulunmaktadır (Elvan vd., 2005: 16; Çiçek, 2005: 127-133; Akgül ve Paköz, 2010: 47; Kayan, 2012: 122-125; Varol ve Eceral, 2009: 279-280; Kayasü ve Yaşar, 2007: 206; Mutlu, 2009: 248-252; Sert, 2012: 134; Geray, 1997a: 299; Dinler ve Öztürk, 2002: 159):

Bu nedenlerin başında, belirlenen bölgesel politikaların sürdürülmesini sağlayacak güçlü bir siyasi iradenin olmayışı ya da siyasi iradenin belirlenen bölgesel politikaları gereksiz ve lüks olarak görmesinden dolayı uygulamada isteksiz davranmasının geldiği söylenmektedir. İkinci olarak, bölgesel kalkınma planları ile ilgili çeşitli mevzuatlarda düzenlemeler bulunsa da; bu mevzuatın karışık olması ve çerçeve bir bölgesel kalkınma mevzuatı olmamasının bölgesel kalkınma planlarında bir standart yakalanamamasına, planlar ile yerel ve bölgesel kuruluşların amaçları, faaliyetleri, yetki ve sınırları arasında karmaşaya yol açtığı; kurum ve kuruluşların kendi uzmanlık alanları ile ilgili müdahale olarak düşündükleri durumlarda bölge planlarının

uygulanmasına olumsuz yönde ket vurdukları belirtilmektedir. Üçüncü olarak hazırlanan kalkınma planlarının ve teşvik programlarının özellikle yerel kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplumun gerekli katılımı ve görüşü alınmadan yapıldığı; bunun, bölgesel hedeflerin ve önceliklerin yanlış belirlenmesine, kalkınma planları ve bölgesel teşvik politikalarının gerekli düzeyde sahiplenilmemesine ve içselleştirilememesine yol açtığı savunulmaktadır. Dördüncü olarak, belirli bir bölge tanımı ve bölge kriterinin belirlenmemiş olmasının uygulamalarda tutarsızlık ve karışıklıklar yarattığı ifade edilmektedir. Teşvikler için il mülki sınırı, bölge kalkınma projelerinde ise havza temelli çalışılması buna örnek olarak verilmektedir. Beşinci olarak, ülkenin geri kalmış bölgelerinin tümünün bir bütün olarak ele alınıp coğrafi, iklimsel, altyapı gibi farklılıklar göz ardı edilerek tek bir politika çerçevesinde değerlendirilmesinin yanlış olduğu vurgulanmaktadır. Altıncı olarak, bölge planlamasında mekânsal boyutun ihmal edildiği, bölgesel kalkınma politikalarının kendine has uygulayıcılarının, uygulama araçlarının ve bunları denetleyecek mekanizmalarının olmadığı; bölgesel kalkınma planlarının sürekli ulusal planın bir parçası olarak görüldüğü, bunun da merkezi yönetimi kalkınmanın tek nüvesi olarak gösterdiği; bu durumun bölgesel potansiyellerin ortaya çıkmasını engellediği ifade edilmektedir. Merkezi yönetimin, bölge kavramına ön yargılı yaklaşması ve bölge kalkınma planlarının yerel düzeyde takibini sağlayacak kurumlaşmaya geçmesinin bölgeciliği tetikleyeceği endişesi nedeniyle tüm yönetimi kendinde tuttuğu; bu durumunda etkinliği ortadan kaldırdığı savunulmaktadır. Son olarak, bölgesel kalkınma politikalarının mali boyutunun sürekli zayıf bırakıldığı; birçok ülkede, bölgesel kalkınma planı uygulamalarında kullanılmak üzere bölgesel idarelerin yetkisine bırakılan mali fonların Türkiye’de olmadığı, mali kaynakların dağıtımını ve kullanımında etkinlik sağlanamadığı dile getirilmektedir.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, bölgeler arasındaki gelişme farklarını azaltmaya yönelik oluşan tecrübe; sorunun yalnızca ekonomik ve altyapı sorunu olmadığını ortaya koymaktadır (Aşgın, 2007: 50-52). Yerel kalkınmanın sağlanması ve bunun sürdürülebilir kılınması için her şeyden önce yerel de bir üretim kültürünün sağlanması gerektiği; bunun ise dışarıdan desteklerle değil, ancak her bölgenin potansiyel ve avantajlarının farkına vararak, katılımcı bir anlayışla STK, kamu ve özel sektörden oluşan kendi iç dinamiklerini harekete geçirmesi ve uygulanan politikaları yerel düzeyde sahiplenmesi ile sağlanabileceği ifade edilmektedir (Elvan vd., 2005: 60;

DPT, 2008: 80). Ortaya çıkan bu mevcut tabloda, ulusal ve bölgesel kalkınma açısından başat sorunlardan birinin mekânsal örgüt sorunu olduğu; planlama ve uygulamaların yalnızca merkezi yönetim tarafından yapılmasının sonuç vermediği görülmektedir.

Bu doğrultuda, Türkiye'nin temel sorunlarından biri olarak kabul edilen bölgeler arası ekonomik dengesizliğin üstesinden gelebilmek için sorunun yeni bir yaklaşım ile ele alınması ve yeni bir yapılanmaya gidilmesi gerektiği (Varol ve Eceral, 2009: 279-280; Akgül ve Efe, 2010: 36); AB katılım sürecinin ve modern kalkınma anlayışının gerektirdiği üzere, tepeden inme müdahaleler ve girişimler yerine; bölgenin sorunlarını, fırsatlarını, potansiyelini ve dezavantajlarını, bölge halkının eğilimlerini, önceliklerini bilecek, bölgeye has plan, proje ve politikalar geliştirebilecek, uygulayabilecek, koordinasyonu sağlayabilecek ve gerektiğinde acil müdahalelerde bulunabilecek yerleşik bölgesel bir oluşuma ihtiyaç olduğu; bir başka deyişle bölgesel kalkınma planı uygulanan alanın aynı zamanda bir yönetsel kademe olarak da ele alınarak, kalkınma planı ile yerel yönetsel organizasyonun birbirine uyumlulaştırılması gerektiği dile getirilmektedir (Karaer ve Öktem, 1988: 47; Sert, 2012: 135; Geray, 1989: 16; Keleş ve Erbay, 1999: 13; Toksöz ve Gezici, 2014: 9-10; Arslan, 2005: 80-81).

Kuşkusuz yerel ve bölgesel düzeyde örgütlenen, belli düzeyde özerkliğe sahip oluşumlar, demokratik biçimde seçilerek göreve gelme, yerel ekonomiye en yakın yönetsel kademe olma, yerel düzeydeki tüm kamusal, özel ve sivil toplum oyuncularını buluşturabilme özelliklerine sahiptirler. Bu yönüyle oluşturulacak olan bir bölge yönetiminin; bölgenin sahip olduğu doğal, beşeri, mali, sosyal, teknolojik ve kültürel kaynakları bir araya getirebileceği, bu kaynaklar ve merkezi kaynakları bütünleştirerek yerel halkın taleplerine yerinde cevap verebileceği, bölge içerisinde girişimciliği arttırılabileceği, bölgenin birikimlerini büyük ölçüde bölge içerisinde tutabileceği ve bu sayede yerel ekonomik kalkınmayı sağlayacağı ve istihdamı arttıracacağı, diğer bölgeler ile ekonomik rekabet koşullarını yaratabileceği savunulmaktadır (Kösecik ve Koçak, 2004: 9-10; Tekeli, 2008: 105, 306; Özel, 2009: 195-196). Geri kalmış bölgelerde, yerel özelliklerin bilinmemesi, izlenememesi, yerel girişimcilerin harekete geçirilememesi, yönlendirilememesi, bilgi akışı sağlanamaması, teknik desteğin sağlanamaması gibi durumlar söz konusu olduğundan (Mutlu, 1992: 115); oluşturulması önerilen bölge idarelerinde bölge sınırları içerisinde bulunan iktisadi gelişme amaçlı çalışan kuruluşların koordineli biçimde bir araya gelerek yerel kalkınma sürecine katılmaları

işbirliği ve etkileşimde bulunmaları sağlanabilecektir (Göymen, 1983: 25).

Günümüz koşullarına uyarlanacak olursa, Türkiye’de İBBS Düzey 2 bölgelerde oluşturulan kalkınma ajansları, tarımsal ve kırsal kalkınmayı destekleme kurumu gibi kırsal ve kentsel kalkınma kuruluşlarının bölge idareleri ile ilişkilendirilmeleri, büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin kaldırılmasından sonra oluşturulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının bölgesel birimler olarak oluşturulması ve yatırımlar ile ekonomik faaliyetlerin belirtilen ajanslar ile birlikte bölgesel düzeyde ele alınması bölgesel ekonomik bütünlüğün sağlanmasını kolaylaştıracak, teknik ve teknolojik bilgi paylaşımını ve işbirliğini aktifleştirecektir.

Tüm bu açıklamalara karşın bölgesel düzeyde oluşturulan özerk idarelerin ekonomik olarak her zaman başarıyı yakalayacakları, bölgesel idareler ile her zaman bölgesel kalkınmanın sağlanacağını söylemenin zor olduğu; bunun en güzel örneğinin ise önemli derecede özerk bölgesel idari yapıya sahip olan İtalya’nın Sicilya bölgesinin diğer bölgelere göre geri kalmışlığının sürdüğü ve bölgesel idarenin yerel kalkınma konusunda çok başarılı sonuçlar elde edemediği ifade edilmektedir (Oder, 2006: 280).

Kuşkusuz bu durum yerel kalkınmada idari örgütlenmenin önemli bir etken olduğunu, ancak tek etken olmadığını göstermektedir. Gerçekten, yerel kalkınmanın oluşumunda örgütsel yapı kadar, sosyal ve kültürel yapı ile diğer değişkenlerde önem arz etmektedir.

7.1.1.2. Maliyetlerin Azaltılması ve Kaynak İsrafının Önlenmesi

Bölge yönetimlerinin oluşturulması ve bu idareler bünyesinde belirli bölgesel planlar çerçevesinde hareket edilmesinin maliyetlerin azlatılması ve kaynak israfının önlenmesi açısından birkaç temel olumlu boyutu olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, kentlerin ekonomik faaliyetlerinde yarattıkları olumlu ve olumsuz dışsallıkların göz önünde bulundurulabilmesinin getirmiş olduğu avantajlar olarak ifade edilebilir.

Bölge düzeyinde bir planlama olmaksızın il düzeyinde yapılan uygulamalarda, birbiri ile sosyal, kültürel ve ekonomik yönden ilişki ve bağlılığı olan kentlerin birbirilerine olan etkileri hesaba katılmadan hareket edildiği (DPT, 2000b: 60) gerçeğinden yola çıkılacak olursa; bunun yaratacağı sorunların önüne geçebilmek için bölgesel düzeyde planlama yapmanın ve bunu organize edecek bir yönetsel yapının olması gerektiği görülmektedir. İkinci olarak kentleşme politikası, altyapı uygulamaları,

ulaşım gibi kimi kamu yatırımlarının il düzeyinin üzerinde bölgesel bir ölçekte planlanması maliyetlerin azaltılmasına ve kaynak tasarrufuna yol açacaktır.

Üçüncü olarak yoğun göç nedeniyle kentlerde oluşan olumsuzluklardan dolayı kentlere aktarılan büyük ölçekli kaynaklar kırsal bölgelerden kısıldığı için oralarda kamusal hizmetlerde azalışa yol açmakta, fakat sürekli nüfus yığılmalarından dolayı, bu kaynaklar kent planlamalarına ve kentsel sorunların çözümüne de katkı sunamamaktadır (Tutum, 1994: 49). Bölgesel bir idare koordinasyonunda, bölge düzeyinde yapılacak bir kır-kent planlaması, soruna bütüncül yaklaşımı sağlayarak daha sağlıklı sonuçlar alınmasını ve bundan oluşan kaynak israfının önlenmesini de sağlayacaktır.

7.1.2. Sosyal Sonuçlar

Bölgeselleşmenin göçün önlenmesi ve yarattığı olumsuzlukların bertaraf edilmesinin yanı sıra, doğal kaynakların ve çevrenin korunmasında daha etkin bir yaklaşım sergilenmesinde yararlı olacağı düşünülmektedir.

7.1.2.1. Göç ve Yarattığı Olumsuzlukların Önlenmesi

Ekonomik eşitsizlik, terör ve şiddet olayları, yüksek doğurganlık oranı ve genç nüfusun çokluğu, istihdam sorunu, çeşitli kültürel ihtiyaçlar, eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerine daha kaliteli erişim isteği, daha modern ve özgür bir yaşam tarzı ve göç alan yeri daha cazip kılan diğer birçok sosyal, siyasal, kültürel, teknolojik, ekonomik sebeplerden dolayı kırsal bölgelerden kentsel bölgelere; ülkenin doğu bölgelerinden batı bölgelerine, iç kesimlerden kıyı kesimlere önemli oranda göç hareketleri yaşandığı görülmektedir (Demir, 1997: 104; KB, 2013: 119; Nadaroğlu, 2001: 57).

Gerçekleşen bu göç hareketlerinin hem göç veren, hem de göç alan bölgelerde ciddi olumsuzluklar ortaya koyduğu söylenebilir. Göç veren bölgenin, ekonomik zayıflığının kalıcılaşmasına bağlı olarak; düşük gelir düzeyi, alt yapı yetersizliği, istihdam yetersizliği, eğitim, sağlık ve diğer birçok kamu hizmetinde yetersizlik, sosyal yapının çözülmesi gibi az gelişmişliğin birçok göstergeleri bu bölgelerde görülürken (Ergun, 1993: 1-2; Can ve Kocagül, 2008: 1); göç alan bölgelerde ise aşırı ve çarpık kentleşme, sosyal ve kültürel uyumsuzluk, sosyal çatışma, doğal ve kültürel çevrenin zarar görmesi, konut, ulaşım, güvenlik, altyapı sorunları, işsizlik, kamusal hizmetlerde ve diğer alanlarda sahip olunan yaşam kalitesinin düşmesi gibi (KB, 2013: 117; Demir, 1997: 104; Tutum, 1994: 49) birçok sorun ortaya çıkmaktadır.

TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verilerinden oluşturulan Tablo 1’de görüldüğü üzere ülkenin doğu bölgeleri olan TRA2, TRB2, TRC2, TRC3 bölgelerinin en fazla göç veren bölgeler olduğu; sanayileşmiş batı bölgeleri olan TR21, TR41 ve TR42 bölgelerinin en fazla göç alan bölgeler olduğu anlaşılmaktadır. Karadeniz kıyı bölgelerinden olan TR90 bölgesindeki pozitif artışın ise bölgesel nüfusu topladığı için oluştuğu düşünülmektedir (TÜİK, 2017).

Tablo 1: 2015-2016 yılı İBBS Düzey 2 Bölgeleri Göç Verileri.

Bölge Kodu	Bölge Adı	ADNKS Nüfusu	Aldığı Göç	Verdiği Göç	Net Göç	Net Göç Hızı (% 0)
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	1078207	53905	53042	863	0,8
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	1123161	33502	60751	-27249	-23,97
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	1711847	53298	57773	-4475	-2,61
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkari	2115729	48218	94350	-46132	-21,57
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	2715553	61249	70241	-8992	-3,31
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	3613746	74328	101882	-27554	-7,6
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	2179588	52306	89735	-37429	-17,03
TR10	İstanbul	14804116	369582	440889	-71307	-4,81
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	1726260	78967	51581	27386	15,99
TR22	Balıkesir, Çanakkale	1715969	64589	54588	10001	5,85
TR31	İzmir	4223545	122668	98902	23766	5,64
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	2997720	94891	76715	18176	6,08
TR33	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	3043846	83108	82000	1108	0,36
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	3964535	124192	91524	32668	8,27
TR42	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	3719652	150020	104697	45323	12,26
TR51	Ankara	5346518	177166	159915	17251	3,23
TR52	Konya, Karaman	2406913	60782	59288	1494	0,62
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	3017280	96836	86815	10021	3,33
TR62	Adana, Mersin	3975522	95985	103079	-7094	-1,78
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	3189974	72739	75960	-3221	-1,01
TR71	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	1546995	63147	56059	7088	4,59
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	2401245	66380	73839	-7459	-3,1
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	1032260	41761	39568	2193	2,13
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	766303	42638	40270	2368	3,09
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	2752803	99242	97496	1746	0,63
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	2645584	137818	98358	39460	15,03

*TÜİK, <https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistatistik/tabloOlustur.do#> adresinden 28/03/2017 tarihinde alınmıştır.

Yaratıldığı olumsuzluklar açısından ülkedeki demografik dağılım, yerleşme şekli ve bunları biçimlendiren göç olayı kamu yönetiminin önemli bir alanını

oluşturmaktadır. Ortaya çıkan sosyal dengesizlik ve eşitsizliklerin kamu yönetimi örgütlenmesinde yeni düzenlemeler ve yaklaşımları zorunlu kıldığı (Tutum, 1994: 49-50); bölgelerin, problemlerine ve potansiyellerine uygun ayrı ayrı önlemleri içeren bütüncül bölge gelişim politikalarının oluşturulmasını gerektirdiği (DPT, 2006: 4) uzun süreden beri ifade edilmektedir.

Bu çerçevede geri kalmış bölgelerde çekim gücüne sahip olan önemli kentlerde üretim sektörlerinin çeşitliliğinin artırılması, üretim yapısının dönüştürülmesi, girişimciliğin ve istihdam alanlarının artırılması, teknik ve uzman kişilerin istihdamı ile sorun ve imkanların profesyonel olarak izlenmesi, eğitim, kültür, sağlık gibi kamusal hizmet yatırımlarının sağlanması gerekliliği üzerinde durulmuş; böylece, belirlenen merkezler yaşam ve yatırım imkanlarının artırılması yoluyla cazibe merkezlerine dönüştürülerek, bölgesel nüfusun metropol kentlere gitmeden bölge içinde kalması, geri kalmış bölgelerden giden beşeri ve mali gücün geri getirilmesi, devletin öncülüğünde özel sektörün gelişiminin sağlanması amaçlanmıştır. Bu sayede bir yandan göç alan illerin yaşadığı sorunların hafifletilmesi amaçlanmışken, bir yandanda insanların kendi yörelerinde özel ve kamusal hizmetlerden en kaliteli biçimde yararlanabilmesi amaçlanmıştır (KB, 2013: 119, 124; Keleş, 2009: 178-179).

Bu girişimler cazibe merkezleri, kalkınmada öncelikli yöreler gibi farklı isimlerde uygulanmış ve günümüzde de uygulanmaya devam etmekteyse de; planlama, koordinasyon, uygulama ve yerinde izleme görevi görecektir bölgesel düzeyde yönetsel örgütün yokluğu, sorunun yalnız ekonomik tedbirler ile çözülebileceği düşüncesi ve göçü yaratan güvenlik gibi diğer etkenlerin bertaraf edilememesi nedeniyle, istenen başarıları yakalayabilmesi kuşkulu karşılanmaktadır. Daha açık bir ifadeyle soruna salt ekonomik yaklaşım yeterli değildir. Göç sorununun yönetsel, siyasal, sosyal ve ekonomik nedenleri ile bütüncül olarak ele alınması yerinde olacaktır.

Bunu destekler nitelikte yapılan araştırmalar, göç eden kişilerin önemli çoğunluğunun, kültürel ve siyasal taleplerinin karşılanması, daha demokratik bir ortam oluşturulması, istihdam ve geri kalmışlık sorununun çözülmesi, güvenlik tedbirlerinin alınması gibi göç veren bölgeyi cazip kılacak şartlar oluşturulduğunda geldikleri yöreye geri döneceklerini göstermektedir (Demir, 1997: 104, 108).

7.1.2.2. Doğal Kaynakların ve Çevrenin Korunmasında Etkinlik

Bölgesel idare oluşturmanın bir diğer olumlu sonucunun da doğal kaynakların ve bir bütün olarak çevresel koşulların (doğa-ekosistem-su) korunmasında etkinlik sağlanacağı ile ilgilidir. Görüşler genel olarak, su havzalarının, sit alanlarının, tarihsel ve doğal kaynakların, bulunduğu bölge tarafından bütüncül olarak ele alınabileceği, sahiplenilebileceği, bölge düzeyinde politikalar ile bunları muhafaza etmenin daha kolay ve yararlı olacağı şeklindedir.

7.1.3. Yönetmel Sonuçlar

Mevcut yönetmel sistemde, il sisteminden kaynaklanan sorunlar, bölge kuruluşları gibi çeşitli kuruluşlar nedeniyle yönetmel sınırlarda oluşan karmaşıklıklar, yerindelik ilkesinin istenen düzeyde uygulanamaması, etkinlik ve verimlilik sorunu ile yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümünde yaşanan sorunlar gibi çeşitli sorunlar yaşandığı ifade edilmektedir.

İl yönetimi üzerinde oluşturulacak olan bölge idaresi ve onun altında oluşturulacak olan ilçe yönetimi şeklindeki üçlü bir yönetmel sistem ve buna yerinden yönetimlerin de entegre edilmesinin yönetmel sorunların giderilmesi konusunda olumlu sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir

7.1.3.1. İl Sisteminde Yaşanan Sorunların Giderilmesi

Türkiye, Anayasa'ya göre taşrada il sistemi üzerine örgüt yapısını oluşturmuştur. İl sistemi Osmanlı İmparatorluğu'nun son zamanlarında, dönemin gereklerine göre merkezileşme çabaları doğrultusunda Fransız yönetim sistemi örnek alınarak benimsenmiştir. Ancak günümüzdeki koşullar bakımından siyasal katılım, ölçek, yönetmel katılım gibi çeşitli yönlerden yetersiz kaldığı yönünde eleştirilmektedir.

Mülki idare amirleri arasında mevcut il sistemi konusunda yapılan bir araştırmaya göre (Mülki İdare Amirliğı Araştırma Raporu-MİAR), mülki idare amirlerinin il sisteminin geçerliliğı konusunda tam bir fikir birliğinde olmadıkları, araştırmaya katılanların yarıya yakın bir kısmının mevcut sistemin günümüz koşullarına uymadığı görüşünü dile getirdikleri söylenmektedir. Sistemin geçerliliğini koruduğunu savunanların önemli kısmı ülkenin Marmara ve Ege gibi gelişmiş bölgelerinde görev yapan mülki amirler olduğu, sistemin geçerliliğini yitirdiğini söyleyenlerin büyük bir

kesiminin ise 40 yaşın altında genç mülki amirler olduğu ifade edilmektedir. Mevcut sistemle ilgili olumsuz görüş bildirenlerin % 80 civarında önemli bir çoğunluğu, aşırı merkeziyetçilik ve illerin yetkilerinin merkeze çekilmesi, merkezi yönetimin bölge kuruluşlarının sistemi aşındırması, yerel yönetimlerin ön plana çıkması, ekonomik, sosyal ve coğrafi koşulların değişmesi gibi gerekçelerin il sisteminin geçerliliğini yitirmesine yol açtığını ifade etmiştir (Emre, 2002: 219-221).

Aynı araştırmada, il düzeyinin üstünde bir mülki kademeye çekingen yaklaşıldığı ve pek olumlu bulunmadığı; üç kademeli bir yönetsel sistemin gerekliliği savunulurken bu kademelerin ne olacağı hususunda net ve ortak bir yaklaşım sergilenemediği ifade edilmektedir. Çözüm önerileri arasında, sorun yaşanan bölgesel kuruluşların ortadan kaldırılması ya da il valisine bağlanması, il sayısının azaltılması, ilçe sayısının azaltılması, bucakların kaldırılması, il ve ilçeler dışında yeni merkezi yönetim birimi oluşturulması gibi çözümler % 60'lar oranında desteklenirken; mülki yönetim kademelerinin bölge, il ve ilçe olmak üzere üç basamaklı olması gerektiğini söyleyenler, plan bölgelerinde bölge valilikleri kurulması gerektiğini söyleyenler, koordinatör valiliklerin kurulması gerektiğini söyleyenler % 20-30 aralığında bir destek bulmuş; büyük il oluşturulması yada il sayısının artırılması ise % 10-20 civarında düşük bir destek görmüştür. Araştırma, yerel yönetimlerle ilişkilerin yerindenlik ilkesi çerçevesinde yeniden düzenlenmesi, mevcut yerinden yönetimler üzerinde denetimin artırılması ancak bunun hukuk denetimi ile sınırlandırılması konusunda güçlü destek olduğunu ortaya koymuştur. Bununla birlikte, merkezi yönetimin taşra örgütü tarafından yürütülen işlerin yerinden yönetimlere devri % 30 civarında, mülki yönetim ve yerinden yönetimlerin bir arada olduğu ve seçimle oluşturulan bir sisteme ise % 22 civarında destek verilmektedir (Emre, 2002: 286-287, 289, 299-301).

Söz konusu araştırma sonuçlarından da anlaşılacağı üzere, mülki amirler arasında yaş gençleştikçe, mevcut durumu daha iyiye götürme, yeni yönetsel arayışlara girme ve dünyadaki yeni yönetsel sistemlere açık olma isteği artmaktadır. Gelişmiş bölgelerdeki mülki amirler ise, gelişmemiş bölgelere göre sorunları daha az hissettikleri için böyle bir kanaatle hareket ettikleri düşünülmektedir. Ayrıca araştırmaya katılanların mevcut sistemde mülki amir olmaları, sahip oldukları konum gereği istediklerini tam olarak dile getirememeye ya da mevcut statükoyu koruma içgüdüleri ile hareket edebileceği handikapını da beraberinde taşıdığı düşünülmektedir. Farklı görüşlere rağmen, belirtilen

gerekçelerden de anlaşıldığı üzere il sistemi çeşitli etmenlerden dolayı bir geçerlilik sorunu yaşamakta ve mülki yönetimin yeniden düzenlenmesi, yeni yönetsel kademeler oluşturulması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Bu yönde tüm düşüncelerin esaslı bir şekilde değerlendirilmesi, bölgeselleşmenin de bu çerçevede tüm yönleriyle değerlendirilmesi faydalı olacaktır. Uygun düzeyde bölgeselleşme ile il sisteminden istenen verimin de daha fazla sağlanacağı düşünülmektedir.

7.1.3.2. Yönetimde Optimum Ölçek Sorununun Giderilmesi

Optimum ölçek ya da optimum yönetim büyüğü kavramı, dar anlamda yönetim dizgesinin sahip olduğu nüfus ve alan ile ilgili bir kavramdır. Birçok kamusal hizmette hizmetin üretileceği ve sunulacağı nüfus arttıkça ortalama maliyet azaldığından, belirli kamu hizmetleri açısından etkin bir yönetim gerçekleştirilmesi için yönetim biriminin uygun nüfus ve alana sahip olması beklenmektedir (Kalabalık, 2005: 185-186). Bir başka anlatımla kamusal mal üretiminde üretim girdilerinde bir artış gerçekleştirilmeden, nicel ve nitel olarak hizmetin kalitesi, hizmetin yayıldığı nüfus ve alan faktörlerinde artış gerçekleşmesidir. Belli bir nüfusa sunulan kamusal bir hizmetin marjinal maliyeti, hizmet alanı genişledikçe azalacaktır. Bu durum genişletilen alan belirli bir seviyeye geldiğinde duracak ve bu seviyeden sonra marjinal maliyetlerde artış oluşmaya başlayacaktır. İşte bu nokta hizmetin sunulması gereken optimum ölçek olarak ifade edilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 39-40).

Bu durumda yerel birimi aşan ve birden fazla yerel birimi etkileyen bölgesel nitelikli kamusal malların, hizmet kalitesi, etkinlik, kararlarda isabet, hızlılık, yerindelik ve yerindenlik, kaynak israfı ya da yetersiz üretimin önlenmesi gibi hususlardan dolayı bölgesel düzeyde üretilerek sunulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 40; Eryılmaz, 2010: 137). Yeni kamu yönetimi yaklaşımı da bu tespiti destekler nitelikte, büyük yapıli organizasyonlar yerine herbir hizmet için uygun ölçeğe sahip birimlerin tercih edilmesini öngörmektedir (Eryılmaz, 2010: 22).

Geniş anlamda ise, bir idarenin kapsadığı alan yani yönetsel sınırları ile kendisine tevdi edilen görevler arasında sıkı bir ilişki olduğu gerçeğinden hareketle, yönetsel ölçek sorununu gidermeye dönük idari sınırlar ve nüfus belirlenirken birkaç temel noktadan hareket edilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Buna göre her hizmetin sunumu için belirlenen ölçeğin fayda ve maliyet analizleri yapılarak etkinlik ve

verimliliğin sağlanabileceği en uygun ölçeğin belirlenmesi; yöre halkının katılımını sınırlamayacak büyüklükte en optimal düzeyin belirlenmesi; belirlenen idari sınırların coğrafi, tarihi ve kültürel homojenliğe ve ekonomik ilişkilere sahip olması, belirlenen işlevlere göre yeterli nüfusu barındırması, yeterli mali ve personel kapasitesine sahip kılınmasına dikkat edilmesi gerekmektedir (Köse, 2004: 29-30; Tortop, 1995b: 21-22; Sarıoğlu, 2007: 28; E.Kalk ve A.F.Leemans'tan aktaran: Güven, 1982: 41). Görüldüğü üzere optimum ölçek için tek kriter ekonomik kriter değildir.

Türkiye'de anayasal olarak merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi il yönetimi üzerine kurulmuştur. Bununla birlikte il, son yasal düzenlemelerle büyükşehir belediye sınırının il mülki sınırı olmasıyla, aynı zamanda yer yönünden yerinden yönetimin de en büyük yönetsel kademesi olmuştur.

Birçok ilin günümüz koşullarına ve Cumhuriyet Anayasalarında belirtildiği gibi "*coğrafi durum, ekonomik ilişkiler, kamu hizmetlerinin gerekleri*" gibi gerekçelerle oluşturulmadığı; mevcut illerin büyük çoğunluğunun tarihsel ve geleneksel sınırlar çerçevesinde Osmanlı İmparatorluğu döneminde var olan livalara dayandığı, Cumhuriyet tarihi boyunca siyasi ve popülist düşüncelerle, güvenlik gerekçeleri ile ya da geri kalmış bir yöreyi kalkındırma gibi amaçlarla il ve ilçe sayısının arttırıldığı, mülki kademenin üçüncü basamağı olan bucak yönetimlerinin neredeyse uygulama alanı bulamaz hale geldiği görülmektedir. Herhangi bilimsel bir kıstas kullanılmadan systemsiz biçimde oluşturulan bu il ve ilçeler arasında nüfus, kapladığı alan ve sosyo-ekonomik faaliyetler açısından çok büyük farklar bulunmaktadır. Kimi mülki yönetim birimleri nüfus ve coğrafi alan olarak çok küçük kalmakta, kimileri çok büyük kalmakta, kimi iller sadece iki-üç ilçeyi kapsamaktadır. TÜİK 2016 sonu verilerine göre, en küçük coğrafi alana sahip olan Yalova ili 847 km² (göller hariç) alana sahip iken; Konya ili 38.373 km² alana sahiptir. Yine ülkenin en büyük şehri olan İstanbul, 14.804.116 kişiden oluşan bir nüfusa sahip iken; en küçük nüfusa sahip il olan Tunceli'de bu rakam 82.193'tür. Bu nedenle kamu hizmetlerinin planlanması, üretilmesi ve sunumunda ciddi bir ölçek sorunu oluşmakta; büyük ölçek gerektiren kamusal ve özel hizmet ve yatırımlar açısından kaynak israfı ve hizmet sunumunda etkinlik sorunu oluşmaktadır. Bununla birlikte birden fazla ili ilgilendiren konularda ve bölgesel planların hazırlanıp uygulanmasında yetersiz kalınmaktadır. Yaklaşık 150 yıllık bir geçmişe sahip olmasına rağmen; ülkenin gelişmesi, demografik, teknolojik ve

ekonomik olarak büyümesi, vatandaşların sosyo-ekonomik taleplerinde artış ve farklılıkların oluşması, yerel hizmet kavramının nitelik ve nicelik olarak değişmesi ve daha teknik bir hal alması, küresel ekonomik koşulların değişmesi, AB üyesi ülkeler dâhil birçok ülkenin yönetsel sistem ve hizmet kavramını değiştirmesine ve bu yönde bir talep ve önerilerin yurt içinde de oluşmasına karşın mülki yönetim sistemi başta olmak üzere yönetsel sistemde ciddi bir değişim ve yeniden düzenleme çalışması yapılmadığı görülmektedir (Polatoğlu, 1988: 9; Demiröz, 1990: 56-57; Gözübüyük, 2010: 164; Çevikbaş, 2006: 105; MEHTAP Raporu, 1966: 362-363; KAYA Genel Raporu, 1991; Uygun, 2012: 12; Kocabaş, 1998: 85; Tortop, 1995b: 21; Yalçındağ, 1996: 6; Geray, 1997a: 300; Toksöz ve Gezici, 2014: 8; Yalçındağ, 1996: 7; Güven, 1982: 35-36; TÜİK, 2017).

Üstelik İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki konjonktürde gelişen müdahaleci devlet anlayışına geçilmesi sonucunda kimi yerel hizmetlerin merkezileştirilmesi yoluna gidilmiştir (Canpolat, 2010: 82-83). Rasyonel olmayan yöntemlerle oluşturulan ve yine aynı tarz müdahalelerle düzenlenmeye çalışılan bu merkeziyetçi yönetsel sistemin ve ülke ölçeğinde yapılan planlama ve uygulamaların hantallığa ve verimsizliğe yol açtığı söylenmektedir. Teknolojik, bilişim ve iletişim alanlarındaki büyük ilerlemeler nedeniyle her faaliyetin uygun ölçek büyüklüğünün değişmesi yani her faaliyet için belli bir nüfus ve alan büyüklüğü gerekmesi ve hizmet taleplerinin her yerde aynı eşit büyüklüklerde oluşmaması gibi nedenlerle bazı kamusal hizmet ve görevler için illerin yetersiz kaldığı, kalkınma ve bölgesel gelişmenin gerektirdiği fonksiyonelliği karşılamaktan uzak olduğu ifade edilmektedir. Bucakların yönetim dizgesinde kaybolmaya yüz tutması, artan il ve ilçe sayıları ile fiilen il ve ilçeden müteşekkil iki basamaklı bir mülki yönetim sisteminin oluşması ve sınırlı kaynakların daha akılcı ve büyük ölçekli planlamalarda kullanılması zorunluluğunu doğurmuştur (Çevikbaş, 2006: 106; Geray, 1997a: 300; Tekeli, 2008: 172; Özeel, 2009: 194; Toksöz ve Gezici, 2014: 8-9; KB, 2014b: 97; Mahmutoglu, 2005: 22).

Bu zorunluluklar, optimal hizmet alanının belirlenmesi için arayışları yoğunlaştırmıştır (Canpolat, 2010: 83). Kimileri, belirtilen sorunların giderilmesi amacıyla “güçlü il ve güçlü vali” önerilerini dile getirmekte (Yüksel, 1995: 6); buna karşın kimileri ise bu önerinin ortaya çıkan gereksinimler karşısında geçersiz bir söylem olduğunu (Yalçındağ, 1996: 7); diğer etkenler ile birlikte özellikle yaşanan teknolojik

gelişimden dolayı bazı hizmetlerin üretiminde yeterliliği, ekonomikliği ve etkinliği sağlamak için bölge ölçeğinin uygun olacağını öngörmektedir (Güven, 1982: 34). Buna göre mülki yönetim sisteminin bölge, il ve ilçe olmak üzere üç basamaklı bir yapıya kavuşturulması gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Bölge idarelerinin oluşturulması gerekliliği Cumhuriyet tarihinde birçok zaman aralığında defalarca dile getirilmiştir. Örneğin, 20-31 Ocak 1947 tarihleri arasında toplanan Birinci İdareciler Kongresine sunulan, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünün *“Mülki Taksimat Hakkında Rapor”*unda (Aktaran: Demiröz, 1990: 58): *“Hükümet otoritesini halkın ihtiyacına yakından cevap verebilecek bir durum ve mevkie götürmek amacı ile ilçe teşkilleri 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. Daha sonraki süreçten günümüze kadar da birçok kez bu öneriler farklı kesimlerce dile getirilmiş, kimi zaman yasalaştırma yolunda çabalara da girişilmiştir.

Ülkenin yönetsel coğrafyasının, bölge, il ve ilçe olarak üç basamaklı yönetim dizgesi şeklinde yeniden düzenlenmesi yalnız kamu yönetiminin değil, aynı zamanda bölge, kent ve çevre bilimlerinin ilgi alanını oluşturan sorunların giderilmesi açısından da önem arz etmektedir (Geray, 1997a: 300). Merkezi yönetimin taşra teşkilatı için yaşanan uygun ölçek sorunu aynı şekilde yer yönünden yerinden yönetimlerde de yaşanmaktadır. Öncelikle 1980’lerden sonra oluşan gerekliliklerden dolayı büyükşehir uygulamasına geçilmiş, geçen zaman içinde nüfus ve alan düzenlemeleri ile “büyükşehir yapılan” belediye sayısında artışlar yaşanmıştır. 2002 yılından itibaren büyükşehir belediyeleri de dâhil olmak üzere, belediyelerin hizmet sınırları kademeli olarak genişletilmeye başlanmış ve her genişlemede birçok belde ve köy tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Elban, 2014: 19). Yakın dönemlerde yerel hizmet sunumunda optimal ölçek sorununu gidermek için yerel idareler arasında hizmet birlikleri oluşturma yoluna gidilmekteyse de (Koçdemir, 1999: 119), çeşitli nedenlerle istenen sonucu vermediği görülmektedir. Son olarak 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırı il mülki sınırları ile bir yapılmış ve buralardaki köy ve beldelerin tümü mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir statüsünde olmayan illerde 2000’den az nüfusa sahip olan belediyeler kaldırılarak köye dönüştürülmüştür (Elban, 2014: 19). Günümüzde de büyükşehirlerin

sınırları ve olması gereken taban nüfus konusunda düzenlemeler yapılarak sayının artırılması gündemdedir. Tüm bunlar yer yönünden yerinden yönetimler için uygun ölçek arayışlarının devam ettiğini göstermektedir.

Yönetim sisteminde optimum ölçeği bulma isteğinin, basit bir idari bölüşüm olarak algılanmaması, panik biçimde yaklaşılmaması ancak Türkiye için ivedi çözüme kavuşturulması gereken bir sorun olduğunun bilinmesi gerekmektedir (Koçdemir, 1999: 120). Aslında, 2002 yılında yapılan İBBS düzenlemesi ile uygun ölçek arayışının bir nebze olsun giderildiği söylenebilir. Toplam üç düzey (ilçeler ile birlikte dört düzey) olarak belirlenen İBBS sisteminde yatırımlar ve ekonomik ilişkiler açısından alan ve nüfus olarak Düzey 2'nin uygun olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu bölgelere herhangi bir kaynak oluşturulmaması ve yönetsel bir yapıya kavuşturulmamaları nedeniyle sistemin eksik olduğu ifade edilmektedir (Bilen, 2007: 265).

Günümüz Türk yönetim sisteminde her düzeyde uygun yönetsel ölçek belirleme sürecinde, belirtilen gerekçeler ve kriterler doğrultusunda il ve ilçelerin sayı, nüfus ve sınırlarının rasyonel hale getirilmesi için gözden geçirilmeleri gerekmektedir. Bu çerçevede yeni il ve ilçelerin oluşturulması, belirlenen kriterlere göre yetersiz olan il ve ilçelerin statülerinin düşürülmesi yoluna gidilmelidir. Bununla birlikte büyük yatırımlar ve birkaç ili ilgilendiren konularda uygun ölçeği sağlamak için bölge oluşumlarının değerlendirilmesi gerekmektedir. Demokratikleşme, planlama ve ekonomik gelişme açısından uygun ve etkin bir bölgeselleşme sağlandıktan sonra; günümüzde uygulanan büyükşehir modelinde de daha rasyonel bir uygulamaya gidilmesi ve uluslararası standartlar göz önünde bulundurularak kent nüfusu en az bir milyon olan ve uluslararası kriterler çerçevesinde metropol sıfatına haiz yerleşim yerleri dışındakilerin büyükşehir belediyesi statülerinin kaldırılması etkin bir yönetim açısından uygun olacaktır.

7.1.3.3. Yönetimde Etkililik ve Verimliliğin Sağlanması

Yönetimin etkililiği ve verimliliği kavramları; kamusal hizmet ve işlerin, yüksek kalite ve nitelikte, mümkün olduğunca en az masrafla, herhangi bir aksama ve gecikme oluşmadan ivedilikle gerçekleştirilmesi amaçlarına karşılık gelmektedir (Şaylan, 1971; 25). Türk kamu yönetimi sisteminin aksayan yönlerinin beşeri ve mali kaynakların etkin kullanımının sağlanamaması, kaliteli, hızlı, verimli ve etkili hizmet sunumunun gerçekleştirilememesi olduğu söylenmektedir (KB, 2014a: 39-40).

Günümüzde dahi yerel ihtiyaç ve talepler doğrultusunda yerinden yürütülmesi gereken pek çok hizmet merkez tarafından planlanmakta ve yürütülmektedir. Bu durum maliyetleri arttırması, hizmet sunum sürecini geciktirmesi gibi sebeplerle etkililik ve verimlilik kriterlerini karşılayamamakta, yerel görevli ve yöneticiler girişkenlikten ve yaratıcılıktan yoksun bırakılmakta, merkezi yönetim asli işlerine yetişememektedir (Çoker, 1993: 3-4). Finansal ve yönetsel olmak üzere iki şekilde seyreden ve kamusal hizmet ve faaliyetlerde tekelleşme anlamına gelen merkeziyetçiliğin tüm yönetsel krizlerin nedeni olduğu, yönetsel yozlaşmaya, aşırı örgütsel büyüme ve hantallığa, kırtasiyeciliğe, liyakatsizliğe, zaman ve kaynak israfına yol açtığı ifade edilmektedir (KB, 2014a: 40; Ökmen, 2008: 77; Duman, 1998: 89). Merkeziyetçilik anlayışı ile birlikte, il sisteminde ekonomik, sosyal ve yönetsel olarak ortaya çıkan yetersizlikler, her bir hizmetin hangi düzeyde sunulması gerektiğini ifade eden ölçek sorununun giderilememesi, yerel ve bölgesel düzeyde merkezi yönetim kuruluşları ve bunların yönetsel sorumluluk sınırları ile ilgili dağınıklığın devam etmesi, bölgesel nitelikli kurumlar arasında ve kalkınma planlarında eşgüdüm, rehberlik ve işbirliğini geliştirecek bir kuruluşun olmaması, yönetsel düzeyler arasında rasyonel biçimde görev, yetki ve kaynak ayırımının yapılamaması gibi nedenler de etkili ve verimli hizmet sunumunu olumsuz etkileyen sebepler olarak sıralanabilir (KB, 2014a: 40).

Türkiye gibi geniş sayılabilecek bir coğrafyada, tüm kamusal hizmetlerin tek elden yürütülmesi zaman, kaynak ve daha birçok yönden israfa yol açmakta ve günümüz yönetim anlayışında anlamsızlaşmaktadır. Merkeziyetçilikten sıyrılıp, etkili, verimli ve hızlı bir hizmet sunumu gerçekleştirebilmek için planlama, karar alma ve uygulama makamlarının hizmetin sunulacağı halka yaklaştırılması, iş bölümünün yapılması, merkezden yetki ve kaynak devri ile bunların serbest kullanımı sağlanmalıdır. Bu sayede hizmetin sunulacağı bölgenin şartları göz önünde bulundurulabilecek, hizmetten faydalananların talepleri ve beklentileri ayrıntılı biçimde ele alınabilecek ve bunlara ivedilikle cevap verilebilecektir. Yerel düzeydeki yöneticiler tekrar görev alabilmek için yöre halkına karşı daha sorumlu hissedecek, etkin bir yönetim için duyarlı olacaktır (Mahmutoğlu, 2006: 50; Çoker, 1992: 58).

Sosyo-kültürel ve ekonomik gelişmeler sebebiyle devletin sorumluluklarının artması, bunların teknik ve karmaşık bir boyuta ulaşması ve kamusal ihtiyaçların ekonomik, hızlı ve nitelikli biçimde sunumunun sağlanabilmesi için iyi bir yönetsel

örgütlenme ve görev bölüşümü gerektiği dile getirilmektedir (Özen, 1971: 12; Yüksel, 1995: 4). Belirtilen bu olumsuzlukların giderilmesi ve hizmetlerin her düzeyde etkili ve verimli sunulabilmesi için geçersiz hale gelen, il, ilçe, bucak dizgesi yerine, yeni arayışlara girilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin bir asra yaklaşan yönetim deneyimi il üstü düzeyde bir yönetsel örgütlenmenin gerekli olduğunu ortaya koymaktadır (Keleş, 2009: 177). Kamusal yetki ve sorumlulukların nitelikli çoğunluğunun yerel ve bölgesel birimlere verilmesi; bölge idarelerinin de bir yerinden yönetim kuruluşu ve merkezi yönetimin taşra örgütü olarak anayasal güvence altına alınması gerekmektedir (Uygun, 2012: 16). Türkiye'nin sahip olduğu üniter devlet yapısı, yönetsel etkililiği, etkinliği, verimliliği, hızlılığı sağlamak amacıyla yerinden yönetimlere ağırlık verilmesine engel değildir (Çoker, 1992: 62). Böylece oluşan talebe ve hizmetin niteliğine göre, kimi hizmetler bölge düzeyinde, kimi il düzeyinde kimi ilçe düzeyinde kimi ise ulusal düzeyde daha etkili sunulabilecektir. Bölge düzeyinde bir örgütlenmeye gidilmesi ile merkezi ve yerel nitelikli yönetsel kuruluşlar bir bölge idaresi etrafında toplanacağından yönetsel dağınıklık ve karmaşa giderilecek, bölge düzeyinde yönetsel kuruluşlar ve sivil toplum arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlanabilecektir.

Sağlık, eğitim, ulaşım, turizm, kültür, trafik, zabıta, planlama ve kalkınma gibi başlıca konularda bölge düzeyinde yetki devri yapılarak hizmetlerin nicel ve nitel etkililiği ve verimliliği sağlanacağı gibi, yerel demokratik kültürün oluşturulması ve geliştirilmesi de sağlanmış olacak (Duman, 1998:91) ve merkezi yönetimin iş yükü hafifleyecektir. Merkezi yönetim ulusal düzeydeki sorunlar ile daha detaylı ilgilenebilecek ve bu konuda politikalar üretebilecektir.

7.1.3.4. Yerindenlik İlkesinin İşlevselleştirilmesi

AB yerel politikasının “*taşıyıcı sözcüğü*” olarak nitelenen “*yerindenlik-hizmette halka yakınlık*” kavramı (Güler, 2005b: 70), 1992 Maastricht Antlaşması ile AB için temel bir prensip haline getirilmiştir. Kavram, yetkilerin üye devletler içinde öncelikle yerel ve bölgesel yönetimler tarafından, onları aşan durumlarda merkezi yönetimler ve sonrasında ise AB tarafından kullanılmasını öngören aşağıdan yukarıya bir basamaklandırmayı ifade etmekte; bu çerçevede yerel ve bölgesel idareleri kendileri ile ilgili konularda genel yetkili olarak kabul etmektedir. Türkiye, AB üyeliği yolunda

olması ve ayrıca AK'nin AB üyesi olmayan ülkelerde de bu ilkenin uygulanmasını tavsiye etmesi, ilkenin Türkiye'de uygulanabilir kılınması gayretleri açısından önemli dayanak noktalar olarak görülmektedir (KB, 2014b: 37-38). Nitekim AKYBYK 29 Nolu tavsiye kararı ve 50 Nolu kararında, yerinden yönetimlerin bulunduğu ağır vesayet uygulamalarının kaldırılmasına ve yerindenlik ilkesinin uygulanmasına, bu çerçevede gerekli yasal ve anayasal değişikliklerin yapılmasına atıfta bulunmaktadır (Güler, 2005a: 35, 45; Güler, 2001: 8-9)

Küreselleşme süreciyle birlikte gelişen yönetsel anlayışta, idarenin giderek halka yaklaştırıldığı ve kamusal hizmet sunumunda yerel ve bölgesel düzeyin temel belirleyici konuma doğru çıktığı görülmektedir. Bu çerçevede Türkiye'nin de yönetim sistemini modernize ederken bu önceliğe dikkat etmesi ehemmiyet arz etmektedir.

Planlama, karar alma, uygulama ve denetim süreçlerine toplumsal katılımı sağlaması, isabetli karar alınabilmesi ve hızlı uygulanabilmesi, kaynak ve ihtiyaç uyumunun sağlanabilmesi, yerel özelliklerin göz önünde bulundurulabilmesi, hizmet-maliyet dengesinin gözetilerek hizmetlerin benimsenmesini sağlayabilmesi (Apan, 2006: 40) ve merkezi yönetime, yerel yönetimlere ait ayrıntılı işlerden sıyrılıp stratejik politikalara yönelebileme imkânını vermesinden (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 135) dolayı “*Çağdaş demokrasi anlayışının özeti*” olarak nitelenen yerindenlik ilkesi (Kocabaş, 1998: 89), “*AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye*” hedefini taşıyan 9. Kalkınma Planı'nın temel ilkelerinden biri olmuştur. Bu ilke Plan'a “*uygulamanın vatandaşla en yakın birimlerce yapılması esastır*” ve “*bölgesel-yerel kalkınma uygulamalarında yerellik esas alınacak*” ifadeleri ile yansımıştır. Planda “*ekonomik ve sosyal gelişme eksenleri-bölgesel gelişmenin sağlanması*” başlığı altında toplanan hedefler, âdemi merkezileşme uygulamasının geliştirilmesine yöneliktir. Bu kapsamda, “*yerel dinamiklere dayalı gelişme*” ve “*yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması*” hedeflenmiştir (KB, 2014b: 38).

Esasında yasalaşan ve yasalaştırılmayan yönetim mevzuatı incelendiğinde de yerindenlik ilkesinin mevzuatlarda yer almaya başladığı söylenebilir. Nitekim yasalaştırılmayan 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nın 5/e maddesinde bu ilke, “*Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime*

verilir” biçiminde yer almaktadır. Aynı doğrultuda, 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinde “*Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur*” denmekte ve aynı hüküm 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesinde de yer almaktadır.

Ancak buradaki temel sorun, yerindenlik ilkesi görev ve yetkilerin halka en yakın ve hizmete en uygun düzeyde görülmesi anlayışına dayandığından, ilkeye işlerlik kazandırmak için yönetimin uygun kademelerde bölümlenmesi gerekliliğidir. Örneğin ulaşım, kentleşme, göç gibi kimi hizmet ve politikaların planlama ve uygulaması için il düzeyi küçük, ülke düzeyi ise büyük kalmakta; orta ölçekli ve bölge düzeyinde ele alınması gerekmektedir. Bu tür hizmetler açısından yerindenliğin uygulanabilir kılınması için il ve ülke kademeleri arasında yönetsel bölge kademelerine imkân verilmesi doğru görünmektedir.

Bununla birlikte, kanun metinlerinde yer almasına karşın, yerindenlik ilkesi hala bir anayasal hüküm haline getirilmemiştir. Anayasa’nın 127. Maddesinde yer alan “*mahalli idarelerin kuruluş ve yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir*” hükmünün, yerindenlik ilkesini karşılamadığı (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 41); bakıldığında Anayasa’da merkezi yönetim ve yerinden yönetim ayrımı yapıldığı ve aralarında bir denge oluşturulmaya çalışıldığı düşünülse de, bununla ilgili yasal düzenleme ve uygulamalarda merkeziyetçiliğin bariz olarak anlaşıldığı ifade edilmektedir (Keleş, 1995: 13). Yönetsel düzeyler arasında yetki, görev ve sorumlulukların paylaşımı ve kamu hizmet sunumunun halka en yakın kuruluşlar tarafından yapılması hususlarının temel anayasal ilkeler olarak benimsenmesi gerektiği ifade edilmektedir (Uygun, 2012: 16).

Kimi görüşler, AK’nin tavsiye kararında yer aldığı şekliyle yerindenlik ilkesinin idarenin bütünlüğü ilkesini hedef aldığını, idarenin bütünlüğü ilkesinin zedelenmesi ya da kaldırılması yoluyla üniter devlet yapısının etkisizleştirilmeye çalışıldığını, çünkü yerindenlik kavramının üniter devlet sistemlerinde değil federal sistemlerde uygulanabilen bir ilke olduğunu ifade etmektedir. İkinci olarak, AB üyesi olmadığı için bu ilkenin Türkiye’de uygulanmasının sonuçlarının AB üye ülkelere göre farklı olacağı söylenmektedir. Üçüncü olarak bu ilkeye işlerlik kazandırılması durumunda yerelde egemenlik kurmak için hazır bekleyen “cemaatler, aşiretler, sermaye sahipleri”

gibi kesimlerin Cumhuriyetin temel direklerini sarsacak güce erişebilecekleri dile getirilmektedir (Güler, 2005b: 70-71, 124-125; Güler, 2003: 20). Son olarak vurgulanan bir diğer nokta, yerel nitelikte olsa da hizmetlerden tüm ülkenin eşit yararlanabilmesi, bölgeler arasında dengesizlikler oluşmaması için gerekli olan mali dengeleme, teknik uzman bilgi ve kadrosunun merkezi yönetimlerde olduğu; bu nedenle merkezi idarenin kimi yerel nitelikli hizmetleri daha iyi yapabileceği şeklindedir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 46; Apan, 2006: 40).

Belirtilen endişelerin dayandığı gerekçeler bulunsa da giderilemeyecek olumsuzluklar değildir. Öncelikle üniter devlet yapısına sahip, merkeziyetçiliğin doğduğu yer olarak nitelenen ve yönetim yapımızı örnek aldığımız Fransa, günümüzde bölgeselleşmiş ve yerindenlik ilkesini anayasal-yasal mevzuatına yerleştirmiştir. Fransa ve benzer nitelikteki diğer AB ülkeleri göz önünde bulundurulduğunda, bu ilkenin sadece federatif yönetimlerce uygulanabilen bir ilke olmadığı anlaşılmaktadır. İkinci olarak, Türkiye AB üyesi olmamakla birlikte, aday ülke statüsündedir. Kuşkusuz AB üyesi olursa dahi tüm kriterler üye ülkelerin kendi süreçlerinden süzülükten sonra uygulanmaktadır. Üçüncü olarak endişe duyulan potansiyel yerel egemen unsurların Cumhuriyet'in ilk yıllarında, yeni kurulmuş bir devlet için endişe kaynağı olarak görülmesi normal karşılanabilir bir durum iken; neredeyse kuruluşu bir asra yaklaşan ve yüzyıllar boyu süren bir devlet geleneğine ve demokrasiye sahip olan Türkiye Cumhuriyeti'nin vatandaşına güven duymayan saf şüpheli yaklaşımlarla hareket etmesi ve modern dünyanın gerektirdiği yönetsel yapıları görmezden gelmesi çok normal karşılanamaz. Son olarak yerindenlik ilkesi, hizmetler ile ilgili uygun ölçekte karar alınması ve uygulanmasını ifade ederken; bu konuda üst idarelerin alt idarelere yardım ve rehberliğini engellememektedir. Bununla birlikte zamanla bölge, il ve ilçe düzeylerinde oluşturulan idarelerin yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi ile merkeze olan bağımlılık azaltılabilecektir.

7.1.3.5. Yönetsel Sınırlarda Karmaşıklığın Giderilmesi

Türkiye'de merkezi yönetim kuruluşlarının bir kesimi il düzeyinde örgütlenmiş iken, diğer bir kesimi ise il sistemi dışında birkaç ili içine alan bölge düzeyinde örgütlenmiştir. (Türe, 1998: 63). Bu durum uygulamada koordinasyon sorununa, yönetsel karışıklığa ve yetki çatışmalarına yol açmaktadır. İlde valinin yetkisi kimi açılardan sınırlandırılmaktadır. Uygulamadaki bu ikircikliğin önüne geçmek için bölge

örgütleri yaygınlaştıkça bu örgütleri koordine etmek, hizmetlerde daha iyi verim ve uyum sağlamak için özellikle 1960'lı yıllardan bu yana, mülki yönetim bölümlerinde yeni bir düzenlemeye veya bugünkü iller üstünde koordinatör valilik ya da bölge valiliği gibi yeni bir kuruluşa gidilmesi üzerinde durulmaya başlanmıştır (Türe, 1998: 71). Geçen süre zarfında belirtilen hususlar ve bölgeselleşme yönünde ciddi bir ilerleme kaydedilmemiştir; ancak özellikle 2000'li yılların başından itibaren aşamalı olarak merkezi yönetimin çeşitli bölge kuruluşları kaldırılarak bu sorun giderilmeye çalışılmıştır. Fakat yönetsel sınırlara bağlı olarak yetki sorununun devam ettiği görülmektedir.

Diğer taraftan, illerin idari sınırları belirlenirken, il sınırlarının tümüyle bir coğrafi bölge içinde kalmasına özen gösterilmediğinden, coğrafi bölge ve idari bölge sınırları arasında bir karışıklık oluşmaktadır. Oysaki kaynak planlamasında bölgelerin coğrafi ve idari olarak aralarında bir bütünlük olması gerekmektedir. Ortada duran bu sorundan dolayı planlama çalışmalarında yapılan "bölge" tanımı ihtiyaca binaen yapılmıştır; bu da uygulamada "doğal bölge, coğrafi bölge, fonksiyon bölge, plan bölge, istatistik bölge" gibi birçok ad altında oluşuma yol açmıştır. Bölge oluşumlarının çeşitliliği ve farklı sınırlara sahip olması, devlet kuruluşları arasında çeşitli görev ve yetki çatışmalarına ve karmaşıklığa yol açabilmektedir (Özçağlar, 2003: 13, 14, 17).

Tüm bu gerekçeler göz önünde bulundurularak ve önceki çalışma ve öneriler ışığında herhangi bir yönetsel sınır çakışması ve karmaşasına mahal vermemek adına, oluşturulacak bir bölge idaresi ile coğrafi, plan ve yönetsel bölge sınırları mümkün olduğunca örtüştürülebilir. Bu durum merkezi yönetimin taşra idarelerinin de bu bölge idareleri içerisinde standart bir örgütlenmeye gitmesine imkân tanıyacaktır.

Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesindeki bu karışıklığın yanında, yer yönünden yerinden yönetimlerin de oldukça çeşitlendiği ve özellikle 6360 sayılı Yasa ile birlikte yerinden yönetim kademelerinin de karmaşıklaştığı görülmektedir. Büyükşehirlerde il özel idareleri ve köylerin kaldırılması diğer il belediyeleri ile bir farklılaşmaya yol açmış ve ikili bir yapı oluşmuştur. Büyükşehir olan illerde hem büyükşehir belediyesinin hem de valiliklerin güçlendirilmesi ile birlikte bu yönetsel yapıdaki karmaşanın arttığı ifade edilmektedir. Bölge düzeyinde örgütlenmenin yetkiler ve sınırlar arasındaki bu karmaşaya son verebileceği ve yönetimi sadeleştirebileceği,

yerel yönetimlerin birbirleri arasında ve mülki yönetim ile çatışmalarının önüne geçilebileceği öngörülmektedir (Toksöz ve Gezici, 2014: 30).

7.1.3.6. Rasyonel Görev Paylaşımının Sağlanması

Görev bölüşümü, hizmetlerin vatandaşa etkin ve verimli biçimde ulaşmasını sağlamak, görev ve yetki çatışmalarını önlemek, kamu hizmetlerinin icrasının sahipsiz kalmamasını, siyasal ve hukuki denetim için görev ve yetki sınırlarının belirlenmesini sağlamak amacıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hangi görevlerin hangi idare tarafından gerçekleştirileceğinin belirlenmesi olarak ifade edilmektedir (Tortop, 1999: 39; Dönmez, 2002: 157; Arslan, 2005: 194; Eryılmaz, 2010: 69). Görev ve yetki bölüşümünün, standartlarının ve denetim yollarının önceden belirlenmesi merkezi yönetimin müdahalesini sınırlayacağından yerel özerklik açısından önemlidir (Kalabalık, 2005: 280).

Yönetimler arası görev ve yetki bölüşümünde dört temel prensipten söz edilmektedir: İlk olarak hizmetin sunumunda aksamaya mahal vermeden ve niteliği bozulmadan hangi yönetim tarafından uygun maliyet ile gerçekleştirilebiliyorsa “ekonomik verimlilik” çerçevesinde görevin o idareye verilmesi gerekmektedir. İkinci olarak, bir bölgeden elde edilen vergi benzeri gelirlerle orantılı olarak o bölgeye hizmet sunumunun sağlanması anlamına gelen “mali orantılılık” ilkesidir. Üçüncü prensip, hizmet sunan yönetsel birimin halk denetimine açık olması anlamında “siyasal sorumluluk” sahibi olması gerekir. Son olarak hizmetin niteliğine göre görevi “idari etkinlik” ilkesi çerçevesinde en etkin biçimde yürütebilecek idareye verilmesi gerekir denmektedir (Arslan, 2005: 204; Yayman, 2008: 311-312; Eryılmaz, 2010: 137).

Nadaroğlu (2001: 67-71) ise, görev ve yetki bölüşümünde ekonomiklik, geleneksellik ve yerindenlik olmak üzere üç temel ilkedden söz etmektedir. Buna göre, ekonomiklik ilkesi çerçevesinde, hizmetin faydasının yayıldığı alan, hizmetin ortaya çıkardığı dışsallıklar ve uygun hizmet talebinin belirlenmesi gibi durumlar gözönünde bulundurulur. Geleneksellik ilkesi çerçevesinde ise “bölünmezlik ve mahrum edilemezlik” niteliğine sahip adalet, milli savunma gibi geleneksel hizmetlerin merkezi idareye bırakılması anlaşılır. Yerindenlik ilkesi, görev ve yetkilerin “tercihen” vatandaşa en yakın makama bırakılmasıdır.

Kalabalık ise (2005: 280-289), herhangi bir sınırlamaya gitmeden, idarelerarası görev ve yetki bölüşümünde; çoğulculuk, demokratiklik ve katılım sağlanması, etkinlik ve ekonomik verimlilik, yerindenlik, hizmetin bölünebilirliği, mali adalet/orantılılık, politik sorumluluk ve geleneksel yapı gibi kriterlerin tamamının göz önünde bulundurulması gerektiğini söylemektedir. Özer (2000: 170-171), bu kriterler çerçevesinde, ülkelerin geçirdikleri tarihsel süreçler, yönetim ve yerel demokrasi gelenekleri ve gelişmişlik düzeylerinin de belirleyici olduğunu vurgulamaktadır.

Görev ve yetki paylaşımında üç temel metod uygulandığı görülmektedir. Genel yetki ilkesine göre, anayasa ve yasalarca yasaklanmayan veya yasa ile başka bir idarenin yetkisine verilmeyen tüm hizmetler yerinden yönetimlere bırakılmaktadır. Liste usulü olarak da adlandırılan karma yetki ilkesinde, yerel yönetimler yasalarda maddeler halinde sayılan görev ve yetkiler ile sınırlanmıştır. Bununla birlikte liste usulü esneklik taşır. Hizmetler zorunlu ve isteğe bağlı olarak ayrılabilir. Zorunlu görevler yapıldıktan sonra, yerel ve müşterek nitelikli diğer görevler de üstlenilebilir. Özel yetki veya izne bağlı yetki yöntemine göre, yerel idarelere her bir görev için ayrı bir yetki (izin) verilmektedir. Yerinden yönetimlerin yürütülebilir karar alabilecekleri konular yasal olarak kesin biçimde belirlenmiştir. Bu usul yeterince esnek olmamakla eleştirilmektedir (Arslan, 2005: 201; Dönmez, 2002: 159; Kalabalık, 2005: 275, 277, 278, 279). Bu yöntemlere ek olarak, son dönemlerde bazı görev ve yetkilerin tek bir yönetime bırakılmadığı; görev veya yetkinin çeşitli yönleriyle bölünerek merkezi yönetim ile yerel ve bölgesel yönetimler arasında ortak gerçekleştirildiği yönteminin uygulandığı da görülmektedir

AB ülke uygulamalarında karşımıza çıkan “yerindenlik ilkesi”ne göre yetkinin esas olarak, bölge, il, belediye, köy gibi yerel yönetimlere verilmesi yani yerelin genel yetkili olması ya da merkezi yönetim ile hizmet sunumunda ortak olması prensibinin hâkim olduğu görülmektedir (Parlak, 2006b: 358). Bu çerçevede AB ülkelerinde eğitim, sağlık, çevre, sosyal yardım, kent ve bölge içi ulaşım, kültür, ormancılık, iç güvenlik ve genel asayiş, nüfus ve seçim kayıtları gibi birçok hizmetin yerel ve bölgesel idarelerce gerçekleştirildiği; dışişleri, milli savunma gibi ulusal nitelikli görevler ve bazen yerel ya da bölgesel niteliğe sahip olsa bile ulusal çıkarların söz konusu olduğu görevlerin merkezi yönetime verilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu durumda merkezde toplanan görevlerde ve bunlar için oluşturulan bakanlıklarda, personelde, iş yükünde

azalma olacağı, merkezi yönetimin de asli işi olan çeşitli ulusal düzeydeki konular ve genel politika-strateji belirleme görevine döneceği için yönetimlerin her kademedede daha verimli hizmet sunacağı dile getirilmektedir (Şahin, 2011b: 13-14; Uygun, 2012: 17; Özer, 2000: 173; Tortop, 1995b: 23-24; Parlak, 2014: 26-27; Mahmutoğlu, 2006: 49).

Türkiye’de merkezi yönetim ve yerinden yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünde geçerli olan temel ilke anayasal olarak düzenlenmiş olan “mahalli müşterek ihtiyaçlar” kavramıdır. Bu vasfa uyan hizmetler yerinden yönetimler tarafından sağlanacaktır. Ancak mahalli müşterek ihtiyaçların ne olduğu, diğer ihtiyaçlardan nasıl ve hangi kriterlerle ayırtıldığı konusunda herhangi bir netlik bulunmamaktadır (Eryılmaz, 2010: 137).

Türkiye’de geçmişten bu yana örgütsel yapılar ile yüklenen hizmetler arasında orantı ve yeterlilik olmadığı yani merkezi idare ile taşra yönetimi ve yerel idareler arasında net ve sağlıklı bir görev ve yetki ayrımının yapılmadığı, yerel idarelerin sahip olduğu görev ve yetkilerinin özellikle 1950’lerden sonra sürekli törpülenmesi ve merkezi yönetimin görevlerinde yaşanan sürekli artıştan dolayı sistemsiz tıkanmalar, yavaşlık, yetki karmaşası, koordinasyon eksikliği gibi sorunlar yaşandığı, bu nedenle, yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek merkezden yerele yetki devri yapılması doğrultusunda görev ve yetki paylaşımı yapılması gerektiği belirtilmektedir (MEHTAP Raporu, 1966: 356-357; DPT, 1973: 117; Ünüsan, 1994: 5; DPT, 1995: 124; DPT, 2000a: 190; Arslan, 2005: 203; Yayman, 2008: 44; KB, 2014a: 40; Aydın, 2007: 183).

Günümüz ulusüstü, uluslararası ve ulusal yönetim sistemi açısından âdemi merkezîyetçi yönetsel yapılar artık ihtiyaç olarak görülmektedir (Aydın, 2007: 176). Bu çerçevede öncelikle yönetsel örgütlenmenin rasyonelleştirilmesi amacıyla yerinden yönetim birimleri ve merkezi yönetimin taşra yönetim birimlerinin yeniden tanımlanması; oluşturulacak olan bölge yönetimleri ile birlikte il, ilçe ve bölge düzeylerinde görev ve yetkilerin rasyonel olarak bölüştürülmesi gerekmektedir

Görev ve yetki paylaşımının, yerel girişimciliği ve yerel özerkliği arttıracak şekilde yapılması; gelişmiş ülkelerde yerel ve bölgesel idarelere verilen, ancak Türkiye’de ise merkezi yönetim sorumluluğunda bulunan sağlık, tarım, bayındırlık ve iskân, turizm, kültür, sosyal hizmetler, tarım, orman, hayvancılık, gençlik ve spor gibi yerel nitelikteki hizmetlerin yerele devri gerekmektedir (Kocabaş, 1998: 95-96; Özer,

2000: 177; Ökmen, 2006: 87)

Diğer taraftan kimileri yazında sürekli dile getirilen rasyonel görev ve yetki paylaşımı hususunun idarelerin başına buyruk olarak görev yapmaları manasına gelmediğini; zaten günümüz dünyasında yerel nitelikli olarak görülen sorunların dahi bazen uluslararası bir boyutla keşşebildiği ve karmaşık bir hal alabildiği için yerel ve ulusal çıkarların birlikte değerlendirilmesi, yerel idarecilerin bunu yapabilecek birikime sahip olması, kamu kurumlarının birbirine zıt ve ayrı kurumlar olarak görülmemesi, keskin görev ayrılıkları yerine bütünleştirici politikalar ve eşgüdüm çerçevesinde çözüm arayışı içerisinde bulunmaları gerektiğini ifade etmektedir (Güler, 1997: 75-76).

Yedinci BYKP’nda, gerçekleştirilmesi öngörülen kamu yönetimi reformu çerçevesinde, merkezi idare ve yerel idareler arasında “üniter” yapıya zarar vermeden, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde “işbölümü ve koordinasyon”a dayalı bir yapı oluşturulacağı; etkinlik ve ekonomik verimlilik sağlanması, kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması, demokratik bir yapı oluşturulması ve bölgesel kalkınmanın sağlanması amacıyla yerinden yönetimlerin yeni bir yapıya kavuşturulacağı; yerinden yönetimlerin, kanunlarla yasaklanmayan veya başka idarelere verilmeyen yerel nitelikli kamu görevlerinin yerine getirilmesinde yetkili kılınacakları; turizm, çevre, kültür, spor, köy hizmetleri ve sosyal hizmetlerden başlayıp plan dönemi boyunca diğer yerel alanlara da yayılacak şekilde merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmekte olan yerel nitelikli hizmetlerin il özel idarelerine bırakılacağı; hizmet bütünlüğü, hizmet alanları ve ekolojik gerekçelerle merkezi yönetim tarafından görülmesi gereken hizmetlerin merkezi yönetimin taşra teşkilatına devredileceği; birden çok yerel idareyi ilgilendiren işlerde yerel yönetim birliklerinin destekleneceği söylenmiştir (DPT, 1995: 130-131).

Nitekim 2003 yılında oluşturulan ancak yasalaşamayan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda, görev, yetki ve sorumlulukların hizmetten faydalananlara en uygun ve en yakın birime verileceği hüküm altına alınmış (md. 5); bu doğrultuda merkezi yönetimin görevleri sayma yolu ile belirlenmiş ve daha çok ulusal düzeyde görülmesi gereken görev ve yetkiler merkezi yönetime bırakılmıştır (md. 6, 7). Bunların dışında kalan mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin; idarenin bütünlüğü, kanunlarla belirlenen esaslar ve kalkınma plan ve hedefleri çerçevesinde yerel idareler tarafından yerine getirileceği, bununla birlikte yasada belirlenen koşullar çerçevesinde gereken durumlarda merkezi yönetimin

müdahale yetkisi düzenlenmiştir (md. 8). Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler ile ilgili yerel düzeyde teşkilatlanamayacağı, bu hizmetlerle ilgili doğrudan ihale ve harcama yapamayacağı; merkezi yönetimin, kendi yatırımlarını, ödeneğini aktarmak koşuluyla yerel idarelere yaptırabileceği; merkezi idarenin bir hizmeti desteklemek istemesi halinde, kaynağı yerel yönetime aktarmak koşuluyla proje temelli işbirliği yapabileceği; yerel idarelerinde yatırımlarını bedel karşılığı başka yerel idarelere ve merkezi yönetime gördürebileceği, ortak yatırım yapabileceği; yerel idarelerin görev alanları ile ilgili yapılacak hiçbir idari düzenleme yerel yönetimleri sınırlandırıcı ya da zayıflatıcı hüküm içermeyeceği düzenlenmiştir (md. 9) (TBMM, 2017).

İdareler arasında görev ve yetki paylaşımı açısından çağdaş bir çizgi yakalamaya yakın olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı yasalaşamamıştır. Daha sonrasında oluşturulan Belediye, İl Özel İdaresi ve Büyükşehir Belediye Yasalarında hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı (5393-md. 14/4; 5302-md. 6/6) ifade edilerek “yerindenlik ilkesi” ne atıf yapılmış olmasına karşın, yerel idarelerin genel yetki ilkesi ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamış ve yerel idarelerin görevleri sayma usulü ile liste halinde belirlenmiştir.

Her ne kadar 2000’li yıllar ile birlikte yerinden yönetimlere ve yetki genişliği çerçevesinde taşra yönetimlerine yetki aktarımı gerçekleştirilmiş ve yerel idarelerin genel yetkili olması hususunda girişimlerde bulunulmuş olsa da; mevcut yönetsel yapılanma üzerinde gerçekleştirilecek görev ve yetki dağılımının pek yararlı ve yürütülebilir olmayacağı açıktır. Bunun yerine bölge, il ve ilçe olarak yeni yönetim dizgesi belirlenmesi ve bunların dışında metropollerin ayrı bir yerel idareye kavuşturulması; görev ve yetkilerin yerindenlik ilkesi çerçevesinde kademeli olarak bu idareler arasında dağıtılması yönetsel etkinlik açısından daha akılcı ve uygun olacaktır. Görev ve yetki bölüşümü yapıldığında dikkat edilmesi gereken en önemli husus doğru hizmetin doğru yönetsel kademeye tanımlanmasıdır. Üst idarelerin alt idareler üzerinde gerektiğinde hukuki denetim ve eşgüdüm yetkisinin olması olası yönetsel krizlerin önüne geçecektir.

7.1.3.7. Rasyonel Kaynak Paylaşımının Sağlanması

Merkezi yönetim ile yerinden yönetimler arasındaki idari görev ve yetki paylaşımı ile birlikte “rasyonel ve adil” esaslar çerçevesinde mali paylaşım yapılması da

bir zorunluluktur. Bir başka anlatımla yerel düzeyde hizmet üretmek amacıyla görevlendirilen yerinden yönetimlerin, bunu gerçekleştirebilmek için görevlerinin gerektirdiği mali kaynaklara da sahip olmaları gerekmektedir (Bülbül, 2000: 70; Dönmez, 2002: 161; Parlak, 2006b: 359; Nadaroğlu, 2001: 79).

Ülkede yönetsel kabiliyeti olan idarelerin kaynak sorunlarından dolayı kamusal hizmetleri eşit seviyede sunamaması, bu hizmetlerin daha etkin sunulduğu bölgelere doğru yoğun bir demografik hareketi ve beraberinde birçok sorunu getirmektedir (Arslan, 2005: 194). Yerinden yönetimlerin merkezi yönetimden farklı ve yeterli mali kaynaklara sahip olmaması halinde, merkezin taşradaki uzantısı olma ve temsil kabiliyetlerini kaybetme tehlikesi bulunmaktadır. Bu durum yerelin “taban demokrasisi” (grassroots of democracy) özelliğini yitirmesine yol açabilecektir. Bunu önlemenin yolu yönetsel özerkliğe sahip kılınan idarelerin, mali özerklik ile desteklenmesi zorunluluğudur. Mali özerklik, merkeze muhtaç olmadan görevlerini yerine getirebileceği yeterli mali kaynaklara sahip olunması ve bunları serbestçe harcayabilmesi olarak ifade edilebilir (Kalabalık, 2005: 473-474).

Mali özerklik çerçevesinde rasyonel kaynak paylaşımını tam olarak gerçekleştirmek zor olsa da birkaç temel ilke çerçevesinde hareket edilmesi gerektiği söylenebilir (Bülbül, 2000: 75). Bu ilkeler, kaynakların üstlenilen görevler ile orantılı olması, kaynakların daha çok vergi gibi öz gelirlerden oluşması, kaynakların çeşitli ve esnek olması, kaynakların serbest kullanılabilir olması, zayıf yönetimleri destekleyici mali denkleştirme mekanizmalarının olması, kaynakların yeniden dağıtımında yerel idareler ile danışılması, verilen hibeler ve yardımlar ile ilgili herhangi bir şart koşulmaması gibi ilkeler olarak sayılabilir.

Bu gerekliliğin aksi bir görüntüye sahip olan Türk kamu yönetimi sisteminin temel sorunları olarak; hizmetin özelliğine göre görev, yetki ve kaynakların rasyonel dağıtılamaması ve merkezde toplanması, yerinden yönetimlerde kaynak yetersizliği ve çeşitsizliği ile kaynakların serbest ve etkin kullanılamaması, bunların sonucu olarak güçsüzlük ve merkeze aşırı bağımlılık, katılım eksikliği, hizmet sunumunda aşırı maliyet oluşumu gibi hususlar dile getirilmektedir (Yayman, 2008: 43-44; Arslan, 2008: 279; KB, 2014a: 40). Yerinden yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerekliliği Anayasa’da düzenlenmiş olmasına karşın (md. 127/son), bu

ifadenin muğlak ve genel bir ifade olması ve yasal düzeyde güncel düzenlemeler yapılmamış olması yerinden yönetimlerin kaynak sorunu yaşamalarına yol açmaktadır.

Mevcut sistemde yerel idareler merkezi bütçeden aktarılan kaynaklar da dâhil olmak üzere yeterli gelirden yoksun biçimde sorumlulukları altındaki alanlarda hizmet üretmek zorundadır. Özellikle 2000’li yıllardan günümüze dek yerel idarelerin yeniden düzenlenmesi üzerine çıkarılan yasalarla, yerel idarelerin gelirleri ile ilgili genel bütçe vergi gelirlerindeki paylarının artırılması sağlanmış, ancak mali özerkliği sağlamak amacıyla öz gelir sağlanması ve gelirlerin çeşitlendirilmesi ile ilgili etkili bir düzenleme yapılmamıştır (Egeli ve Diril, 2012: 35-36). Bu hususta gerekli düzenlemeler yapılarak mali özerkliğin güvenceye alınması gerekmektedir (Uygun, 2012: 16).

Rasyonel kaynak dağılımının bir diğer boyutu da serbest yönetim ilkesinin de gereği olarak yerel idarelerin gelirlerinin önemli kısmının öz kaynaklardan sağlanması gerekliliğidir. Aksi durumda merkeze mali bağımlılığın, merkezin taleplerin karşısında çaresizliği getireceği ifade edilmektedir. Öz kaynaklar arasında en önemlisi yerel yönetimlerin vergi gelirleridir. Türkiye uygulamasında, Anayasa’da “...*vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilebilir*” denilerek (md. 73/3-4); yasayla yerel idarelere verilen vergilendirme yetkisi, kullanımı açısından merkeze bağımlı ve sınırlı bir yetki olarak düzenlenmiştir. Kuşkusuz üniter devletlerde vergi toplama yetkisinin esas sahibi merkezi yönetim olmakla birlikte, yerinden yönetimlere tanınan yetkinin genişliği de her üniter devlette aynı olmamaktadır. Bu çerçevede yerinden yönetimlere geniş yetkiler veren ülkeler de bulunmaktadır. Bu itibarla yerel idarelere, mali özerklik ve yerellik ilkelerinin gereği olarak yasa ile belirlenmiş alanlarda vergilendirme yetkisinin ve belirlenmiş limitler arasında değişiklik yapabilme yetkisinin tanınmasının icab ettiği söylenmektedir. Yerel hizmetlerin yerel vergilerle karşılanmasının kamuoyu tarafından hesap sorma mekanizmasını geliştireceği böylece yerel demokratik hayata da katkı sunacağı ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin vergilendirme yeteneğine sahip kılınmasıyla, vatandaşın vergi ödeme bilinç ve isteğinin arttırılacağı, vergilendirilmekten oluşan hoşnutsuzluğun ve direncin kırılacağı, vergilerin toplanması ve takibinde yerel idarelerin daha avantajlı olacağı ve bunun

neticesinde vergi gelirlerinde artış yaşanacağı söylenmektedir. Bununla beraber bölgeler arasındaki ekonomik dengesizlik nedeniyle her yerel idarenin vergi gelirlerinin hizmetlerine yetmeyeceği, bu durumun bazı bölgelerde yaşayanlara ek külfet getirmemesi ve geri kalmış bölgelerin daha geri bir pozisyona düşebileceği gerekçesiyle merkez tarafından gelirleri denkleştirici tedbirlerin alınması ve vergi gelirleri dışında da gelir çeşitliliği yaratmaları gerektiği ifade edilmektedir (Şahin, 2011b: 19; Uygun, 2012: 17; Egeli ve Diril, 2012: 35, 37, 40; Arslan, 2005: 195; Haktankaçmaz, 2004: 60; Arslan, 2008: 279; Kalabalık, 2005: 519-520; Nadaroğlu, 2001: 81-82).

Görünen bu tabloda, idari bir gereklilik olarak yönetsel kademelerin bölge, il ve ilçe düzeyinde belirlenmesi, görev ve yetkilerin merkezi idare ile bu idareler arasında rasyonel olarak dağıtılması ve bu doğrultuda kaynakların da verilen görevlerle orantılı biçimde tanımlanması belirtilen sorunların giderilmesi açısından uygun olacaktır. Bölge, birçok kamusal hizmetin sunulabileceği bir yönetsel kademe olarak, kaynakların daha etkin toplanması, etkili ve verimli biçimde kullanılması için de uygun bir birim görünümündedir. Kaynak dağılımı yapıldığında idari birimlerin finansal olarak merkeze olan bağımlılıklarını minimal düzeyde tutmak amacıyla her idarenin öz kaynaklarının artırılması ve ihtiyaçları düzeyinde bunları serbest biçimde kullanabilmeleri imkânlarının genişletilmesi gerekmektedir. Görev ve yetki ayrımı ile paralel gerçekleştirilecek kaynak bölüşümünün yerel düzeyde iktidarlar oluşturmamak için hukuki ve mali olarak iyi denetlenebilir bir mekanizma oluşturulması gerekmektedir. Bu amaca yönelik olarak Fransa örneğinde görülen Bölge Sayıştayı gibi denetim mekanizmaları oluşturulabilir. Kuşkusuz mali kaynakların yüklenen görevlere yetmemesi kadar, kaynağın fazla verilmesi de bir sorun teşkil etmektedir. Aşırı kaynak tahsisi, kaynak israfına yol açabilmektedir. Bölgeler arasında ekonomik dengesizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla, kaynak sorunu yaşayan bölge ve diğer yerel idarelere kendilerine yetecek kapasiteye ulaşıncaya kadar şartsız destekler verilebilir.

7.1.4. Siyasi Sonuçlar

Kamu yönetimi sisteminde yer alan yönetim dizgelerinin bölge, il, ilçe olarak üçlü bir kademeye kavuşturulması; demokratik taleplerin karşılanması, yerel kültürel taleplerin karşılanması, AB adaylık sürecinde ilerleme sağlanması, ulusal birlik ve bütünlüğün sağlanması gibi siyasi hususlarda da çeşitli sonuçlar doğuracaktır.

7.1.4.1. Demokratik Taleplerin Karşılanması

Yerinden yönetimler, kararların yerel düzeyde alınabilmesi, seçimle işbaşına gelen karar organları sebebiyle toplumun tüm sınıf ve unsurlarının temsil edilebilmesi, halkın yönetime doğrudan yönetsel ve siyasal katılımına imkân vermesi, halkın yönetsel faaliyetleri doğrudan izleyerek denetleyebilmesi gibi nedenlerle demokratik kültürün oluştuğu, halkın bölgeden bölgeye farklılaşan istek ve taleplerinin karşılanabildiği yönetsel alanlar olarak ifade edilmektedir (Mahmutoğlu, 2006: 49). Merkezileşmenin, yerele atfedilen bu fonksiyonelliği ortadan kaldırdığı gerekçesiyle, devletlerin merkezi yönetimlerinin faaliyet alanının daraltılması, sivil toplum ve yerel üzerindeki sınırlamaların kaldırılması, yerel olanın güçlendirilerek sahip olduğu kapasitenin ortaya çıkarılması gerektiği vurgulanmaktadır (Yüksel, 1995: 4; Haktankaçmaz, 2004: 60).

Yerinden yönetimlerin, Avrupa'da feodal düzenin yıkılmasıyla özgürlükçülük, demokratiklik, çoğulculuk, katılımcılık, özerklik gibi talepler çerçevesinde ortaya çıkıp yayıldığı; Türk yönetim geleneğinde ise bu yönetimlerin merkeze bağımlı ve ondan talimat alan, vatandaşın yönetime katılma taleplerini karşılamayan kurumlar olarak ortaya çıktıkları ifade edilmektedir (Çevikbaş, 2008: 89; Uygun, 2012: 10). Örneğin, Osmanlı İmparatorluğu'nda vilayet, liva ve kazalarda oluşturulan yönetsel meclislerde her din ve mezhepten temsilci bulundurulması zorunluluğu bulunmasına karşın, bunun demokratik yerinden yönetim anlayışı ile yapılmadığı söylenmektedir. Buradaki amacın daha çok dönemin gerekleri üzere dış devletleri susturmak ve merkeziyetçiliği arttırmak olduğu ifade edilmektedir. Temsiliyetin seçkinlerle sınırlı tutulduğu, diğer toplumsal sınıflar için herhangi bir düzenleme olmadığı, seçim usulünün ilkel olduğu ve her yerde fiilen uygulanmadığı yönleri ile ortada içselleştirilemeyen bir durum olduğu söylenmektedir (Ortaylı, 1985: 23, 36, 48).

Cumhuriyet dönemi boyunca yerinden yönetimler açısından arzu edilen demokratik taleplerin karşılanmadığı, başta “katılım” olmak üzere yerel demokrasi konusunda geride kalındığı görülmektedir. Kamusal hizmetlerle ilgili planlama ve uygulama süreçlerinin şeffaflıktan uzak işlemesi ve çağdaş biçimde bilgi edinme kanallarının açık olmaması, vatandaşın yönetime ulaşma kanallarını sınırlandırmış ve yerel düzeyde demokratik katılımı engellemiştir (Yayman, 2008: 44; KB, 2014a: 40).

Türk kamu yönetiminin âdemi merkeziyetçi biçimde, bireysel hak ve özgürlükler konusunda duyarlı, sivilleşmeyi ve STK'ları ile işbirliğini amaçlayan demokratik bir yapıya dönüştürülmesi gerektiği ifade edilmektedir (Ökmen, 2008: 78). Nitekim 2000'li yıllardan sonra yerinden yönetimler alanında oluşturulan yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde özellikle yönetsel katılım, vatandaş odaklılık, şeffaflık, bilgi edinme, hesap verebilirlik ve kamuoyu denetimi ile ilgili nitelikli düzenlemelerin yapıldığı ve demokratik bir kültür yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Fakat bu düzenlemelerin merkeziyetçi bir anlayışla yoğrulan toplum ve merkezi bürokrasi tarafından içselleştirilmediği ve toplumun bilinçlendirilmesi amacıyla herhangi bir çalışmanın da olmayışından dolayı yönetsel yaşamımızda hissedilebilir bir etki yaratmadığı ifade edilmektedir. Bununla birlikte, yerinden yönetimlerin organlarının oluşumunda ve işleyişinde meclis ve kurulların daha belirleyici olmasının sağlanması, meclis organlarında kadın ve erkeklerin eşit temsil edilmesinin sağlanması, gerektiğinde halkoylaması yapılabilmesi ve yerel kamu denetçiliği mekanizmasının oluşturulması gibi yeni düzenlemelerin yapılması gerektiği de ifade edilmektedir. Yönetimde demokratikleşme amacıyla başlatılmış olan sürecin başarılı bir şekilde neticelenebilmesi için kararlı biçimde sürdürülmesi, toplumun daha fazla örgütlenebilmesine olanak sağlanması, toplumla etkileşimin arttırılması amacıyla fonksiyonel ve uygulanabilir katılım ve danışma mekanizmalarının geliştirilmesi, uygulamalar izlenerek eksik kalan noktalarda yeni düzenlemeler yapılması gerekmektedir (Urhan, 2008: 100-101; Sözen, 2011: 146-147; Çukurçayır, 2009b: 25; Uygun, 2012: 16). Bir başka ifade ile çağdaş ve üretken bir kamu yönetimi için tüm sosyal yaşam alanlarındaki planlama, karar alma ve uygulama süreçlerinin hepsinde gerçek bir katılım sağlanması ve toplumu daha ön plana çıkararak gerek yurttaş düzeyinde gerek siyasetçi-bürokrat düzeyinde demokratik kültürün özümsemesini sağlamak, bunun metotlarını araştırmak gerektiği belirtilmektedir (Aydın, 1983: 7; Kardeş, 2010: 48, 62).

Bölge düzeyinde oluşturulacak bir yönetsel kademenin, arzu edildiği biçimiyle, merkeziyetçiliği zayıflatması, katılımcı, hesap verebilir, şeffaf bir yönetim oluşturulması ve bu sayede gelişmiş, derinleşmiş ve tabana yayılmış demokratik kültürün oluşumunu sağlayacağı dile getirilmektedir (Toksöz ve Gezici, 2014: 9). Bölgelerin, yalnızca küreselleşme sürecinde ulus devlet olgusunun önemini yitirmesi ile birlikte ekonomik rekabeti biçimlendirmek üzere ortaya çıkan yönetsel kademeler

olarak dar bir perspektifle ele alınmaması gerektiği; bölgelerin farklı toplumsal grupların istek ve beklentilerinin şekillendiği, görev ve kaynakların bölüşüldüğü, yönetim ve demokratik yönetim çabalarının anlamlı bir uygulama sahası olduğu ifade edilmektedir (Eraydın, 2009: 17).

7.1.4.2. Yerel – Kültürel Taleplerin Karşılanması

İngiliz antropolog E.B. Tylor’a göre; “*Kültür ya da uygarlık, bir toplumun üyesi olarak insanoğlunun kazandığı bilgi, inançlar, sanat, ahlak, yasalar, görenekler ve tüm öteki beceri ile alışkanlıkları içeren karmaşık bir bütündür.*” (Aktaran: Çoban, 2005: 23). Yani kültür, ortak toplumsal yaşamın sonucu olarak bir arada yaşayan insanlarda meydana gelen davranışsal bütünlük olarak ifade edilmektedir. Sanat, teknoloji, idealler, toplumsal kurallar ve benzeri değerler de bu bütünlüğün öğeleri olarak görülmektedir (Çeçen, 1986: 138; 147). Sosyal bir ürün olarak nitelenen kültürün en önemli ögesinin sosyal iletişimin temeli olan dil olduğu; dil ile ilgili her şeyin kültürel yapıdan geldiği, kültürün de dil ile yaşam ve anlam bulduğu ifade edilmektedir (Çoban, 2005: 24).

Özer (1997: 46, 53), ülkelerin bünyesinde barındırdıkları kültürel farklılıklara iki türlü yaklaşımdan söz etmektedir. “Eritme Potası” olarak adlandırılan ilk yaklaşıma göre, homojen bir ulus yaratmak amacıyla var olan tüm kültürler, rızaları olmadan bir potada eritilerek tek bir kültür yaratılmaya çalışılmaktadır. “Salata Çanağı” olarak adlandırılan ikinci yaklaşım ise, farklı kültürlerin birbirlerini baskılamadan, eritmeye çalışmadan, bir salatanın ortak malzemeleri misali bir arada bulunabilmesi gerekliliğine dayanmaktadır. Sözü edilen benzetmede salata kaşığı elinde tutan devletin, ekonomi olarak örneklendirilen yağ, limon, tuz gibi sosları karıştırmak suretiyle her yere eşit biçimde dağıtım ile yükümlü olduğu ifade edilmektedir.

Küreselleşme süreci ile birlikte daha yerel olan kültürün eriyerek kaybolacağı tahminin aksine bu süreçte yerel niteliklerin daha fazla ön plana çıktığı, bu doğrultuda evrensel kültürü oluşturan ve onun parçası olarak görülen her bir yerel kültürün geliştirilmesi gerekliliğinin önem kazandığı ifade edilmektedir. Günümüz dünyasında, kültürel çatışma ve üstünlüğe yer veren kültürel dar görüşlülük (etnosantrizm) anlayışının artık geride kaldığı; kültürleri anlamaya ve olduğu gibi kabul etme anlamına gelen kültürel görecelik kavramının yerleştiği, hatta daha ileri gidilerek, kültürlerin bir arada yaşayabilen, birbirini farklı, eşit, özgür ve meşru gören, birbirinin kültürel kimlik

ve haklarının serbestliği ile gelişimini savunan, etnisiteye değil yasal vatandaşlığa vurgu yapan, sorunları hukukun üstünlüğü anlayışıyla barışçıl şekilde çözebilen, birbirinden öğrenebilen ve birbirinin başarısını olumlu yönde pekiştirebilen olgular olarak görüldüğü “kültürel sinerji” yaklaşımının benimsendiği görülmektedir (Düren, 2007: 90, 92, 93, 102; Özer, 1997: 46, 53).

Günümüzde dünya üzerinde kültürel haklar da siyasal, sosyo-ekonomik haklarla birlikte insan haklarının bir parçası olarak görülmekte; her toplumun ve toplum kesitlerinin ihtiyaçları çerçevesinde kültürünü serbestçe yaşayabilmesi gereği vurgulanmaktadır (Çeçen, 1986: 133, 135). Bu çerçevede küresel ölçekte ve AB ölçeğinde birçok konferans, bildirme, sözleşme ve antlaşmalarda kültürel, dilsel haklar düzenlenmekte, taraf ülkelere tavsiyelerde bulunulmakta, ülkeler yükümlülük altına girmektedirler (Çoban, 2011: 95, 111-116).

Kültürel dar görüşlülüğün bir yansıması olarak görülen merkezîyetçilik anlayışının, milliyetçi duyguların yükseltilmesi, bölgesel düzeyde var olan etnik ve dini kültürel çeşitliliklerinin görmezden gelinmesi, baskılanması ya da eritilmesi sonucunu doğurduğu ifade edilmektedir (Kardaş, 2010: 49). Buna karşılık küreselleşme süreci ile ortaya çıkan çok kültürlü, çok kimlikli toplum anlayışının vatandaşlık kavramı ile yerellik ve topluluk kavramları arasında yeni anlayışlara dayalı ilişkiler kurarak, demokratik, katılımcı ve çoğulcu bir âdemi merkezîyetçi sistem talebini ortaya çıkardığı söylenmektedir (Mahmutoğlu, 2005: 23). Gerçek demokrasi anlayışının, ülkede var olan tüm kültürlerin yönetime katılımının sağlanması arayışı ile oluşmaya başladığı; bunu erken dönemde sağlayamayan ülkelerde siyasal ve yönetsel temsil krizleri oluştuğu ifade edilmektedir. Bir başka anlatımla, bir arada yaşama arzusu bulunmayan, uzlaşmacı ve barışçı olmayan, birbirlerini siyasal eşiti olarak görmeyen ve bir diğerini kendi egemenliği altına almaya çalışan kültürlerde çatışmanın kaçınılmaz olduğu savunulmaktadır. Fakat bu durumda toplulukların birbirinden ayrılması tek çözüm olarak görülmemektedir. Yapılması gereken ilk ve en önemli şey, var olan devlete tüm toplumsal grupların eşit katılımını ve kendi gündelik hayatlarını idare edebilme serbestliğini sağlayarak; devletin herkesin devleti olmasını sağlamaktır. Günümüzün demokratik olarak nitelenen ülkeleri, kendini idare edebilme olgunluk ve yeteneğine sahip toplumların özgür iradeleri ile barış içerisinde bir siyasal yapı etrafında bir araya gelmesi ile oluşmaktadır (Ergil, 1995a: 205-206).

Netice itibariyle kültürler arasındaki ayrıştırıcı ve birini diğerine üstün gören etnosantrik anlayış ve kültür dâhil herşeyi tekeline almaya çalışan katı merkezîyetçi yönetim anlayışının ülkelerin ekonomik ve demokratik gelişimini önlemesi nedeniyle terk edilmek istendiği görülmektedir. Bu doğrultuda farklı kültürel topluluklardan oluşan ülkelerde ülke bütünlüğüne ve birliğine zarar vermeden bu kültürel farklılıkların da taleplerine cevap verebilecek bir takım sistemler geliştirilmiştir. Bu talepler kimi zaman federatif bir yapıda, kimi zaman ise özerk yerel ve bölgesel yapılar içerisinde karşılanmaya çalışılmakta; kimi zaman ise herhangi yönetsel bir oluşum gereği duyulmadan “kültürel özerklik” şeklinde farklılıkların talepleri karşılanmaktadır.

Fransa’da “Oksitanca, Bretonca, Baskça, Flamanca, Korsikaca” için; İtalya’da “Sardca, Almanca, Fransızca ve Slovence” için; Yunanistan’da “Türkçe” için her hangi bir yönetsel düzenlemeye gitmeden dil ve kültür özerkliği uygulanmaktadır. İspanya’da “Katalan, Galiçya, Asturya, Bask, Aragon” için; Büyük Britanya’da “İskoçya, Galler, Kuzey İrlanda” için yerel ve bölgesel özerklik alanları çerçevesinde kültürel talepleri karşılanmıştır. İsviçre, “Almanca, İtalyanca, Fransızca ve Romanca” için; Belçika, “Flamanca, Fransızca, Valonca, Almanca” için federatif bir yapı içerisinde kültürel talepleri cevaplamıştır (Çoban, 2005: 55).

Türkiye Cumhuriyeti’nin temelleri üzerine kurulduğu Osmanlı İmparatorluğu’nun yönetim yapısının da dinsel, dilsel ve kültürel hoşgörüyü dayandığı; fethedilen her bir toprak için ayrı bir kanunname hazırlandığı, burada yaşayan halkın eğitim, kültür, din, ibadet, kamu düzeni, ceza hukuku, taşınmaz hukuku gibi birçok alanda kendi kurallarını uygulayabilmesine imkân tanındığı görülmektedir (Akşin, 1999: 14-15; Çoban, 2005: 91). Bununla birlikte, İmparatorluğun son dönemlerinde katı tekçi-otoriter bir sistem oluşturulmaya başlandığı, tek etnisite, dinsel kimlik ve ideoloji üzerinden ulus inşa etme gayretine girişildiği ve Cumhuriyet ile bunun sürdürüldüğü dile getirilmektedir. Bu durumun çok kültürlü bir yapıya sahip olan toplumu kucaklayamadığı için arzu edilen çoğulcu demokratik düzene geçilemediği; baskılanan kimliklerin artık taleplerinin yükseldiği; artan kültürel taleplerin karşılanması ve merkezîyetçiliğin azaltılmasına yönelik girişimlerin bölünme endişesiyle reddedildiği, bu durumun günümüz yönetsel ve siyasal sorunlarına temel teşkil ettiği savunulmaktadır (Kardaş, 2010: 79, 120; TÜSİAD, 2011: 52; Uygun, 2012: 9).

Belirtilen anlayışın aksine Türkiye'nin ihtiyacı olan bütünleştirici unsurun, karşılıklı hoşgörü temelinde oluşturulacak demokratik bir ortam olduğu; bu çerçevede merkezin sahip olduğu güçlü yetkilerin yerel ve bölgesel düzeye dağıtılması, etnik ve dinsel toplulukların kültür, inanç ve dillerini kullanabilmeleri, yaşatabilmeleri ve koruyabilmeleri için bu düzeylerde gerekli olanakların sağlanması gerektiği; çeşitliliklerin birer tehdit değil zenginlik olduğu anlayışının kabul edilmesi ve "farklılıklar yoluyla demokrasi" olarak kavramsallaştırılan bu çoğulcu ortamın yaratılması durumunda toplumsal barışın sağlanabileceği ve sorunların çözülebileceği ifade edilmektedir (Yıldız, 1996: 11-12; Çoban, 2005: 93; Erman, 2011: 49; TÜSİAD, 2011: 53; Uygun, 2012: 14). Günümüzde amaçlanan bölgesinde ve uluslararası arenada ekonomik ve politik olarak etkin güç olma hedefinin, ancak farklılıklar ile ilgili sorunlarını çağdaş bir anlayışla çözmüş ve tam demokratik bir yönetim anlayışına geçmiş olması halinde gerçekleştirilebileceği savunulmaktadır (Erman, 2011: 209-212).

Gerçekten de ülkenin doğu ve güneydoğusundaki terör olayları ve çatışmalı ortam bölgedeki kalkınma politikalarının uygulanmasını, üretimi, istihdamı engellemekte, güvenlik yönlü yüksek harcamalarla ve oluşturduğu yoğun göç hareketi ile sosyo-ekonomik sorunlar yaratmaktadır (Demir, 1997: 106). Bu doğrultuda güvenlik tedbirlerinin yanı sıra kültürel farklılıkların korunması ve devletin demokratikleştirilmesi ile ayrılıkçı taleplerin dineceği, bu yönlü istismarlara engel olunacağı ve toplumsal tabandan yoksun bırakılacağı (Keser, 2004: 121); aksi halde etnik, dinsel, mezhepsel, ideolojik vb. hususların, dış müdahalelere ve istismarlara da imkân verecek şekilde sosyal ve siyasal kırılma noktaları olarak kalacakları (Mutlu, 2007: 19-20) dile getirilmektedir.

Yerelleşme, çok kültürlülük ve kalkınma arasındaki örüntünün yönetim kademesi tarafından da oldukça iyi anlaşıldığı, kalkınma planlarına yansımış olmasından anlaşılmaktadır. Örneğin Sekizinci BYKP Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, ülkede yer alan alt kültürlerin ulusal kültürün zenginleşmesine ve özgürlüklerin genişlemesine katkı sunduğu ifade edilmektedir. Raporda, bireyin kimliğinin aynı yörede yaşadığı insanlar, tarih, fiziksel ve sosyo-kültürel çevreyle gerçekleştirdiği etkileşime göre şekillendiği; çok kültürlülük erdemi doğrultusunda bu yerel zenginliklere sahip çıkılması, kişinin bu tarihsel ve sosyal kültür mirası ile kabul görmesi ve kendisini bu çerçevede ifade edebilmesinin sağlanması durumunda

kendisiyle, çevresiyle ve ülkesiyle barışık, katılımcı, sorun çözücü, sosyo-ekonomik üretkenliğe sahip vatandaşların artacağı ifade edilmektedir (DPT, 2000d: 104-105).

Gerçekten de anadil ve iki dillilik üzerine yapılan bilimsel incelemelerde; iki dilli çocukların “zihinsel gelişim, gerçekleri ayrıntıları ile görebilme ve analitik düşünebilme” yönleriyle tek dilli olanlara oranla oldukça üstün bir başarı sağladıkları söylenmektedir (Çoban, 2005: 49-50). Anadilin öğrenilmesi ve resmi dile üst düzeyden bir geçiş sağlanması halinde bireyin sosyalleşmesinin çok daha iyi olacağı, kendilerini ve dillerini geliştirebildikleri imkânda kendilerini eşit görecekları ve kültürel kimlikleri ile ilgili aşağılık hissi yaşamayacakları; bundan kaynaklanan mağduriyet duygusunun ve sosyal çatışmaların oluşmayacağı ifade edilmektedir (Ergil, 1995b: 160).

Dünyadaki ve AB'deki uygulamalara paralel olarak Türkiye'de de kültürel taleplerin karşılanması amacıyla çeşitli modeller önerilmektedir. İlk önerilen model, ülke sathında herhangi bir yönetsel ve coğrafi alan gözetilmeden etnik ve dinsel topluluklara “kültürel özerklik” tanınması görüşüdür. Bu sayede demokratikleşme yönünde bir evrilme gerçekleştirilirken; üniter devlet ve ulus devlet yapısının değişeceği ile ilgili endişelerin giderileceği öne sürülmektedir (Erman, 2011: 105).

Bu hususta en başta insan hakları ve uluslararası hukuk ve sözleşmelere dayanılarak, devlet ve ülke bütünlüğüne zarar vermeyecek sınırlar çerçevesinde, ihtiyaç duyulan yörelerde kamusal hizmet sunumunda Türkçe'den başka yerel dillerde hizmet sunulabilmesi, bu dilleri konuşma, yazma, öğretme ve bu dillerde yayın yapma ile ilgili anayasal sınırlamaların kaldırılarak özgürlüklerin genişletilmesi ve güvence altına alınması gerektiği (Uygun, 2012: 16, 23; Keleş ve Erbay, 1999: 12) ifade edilmektedir. Türkiye'de 2000'li yıllardan sonra anayasal olarak temellendirilmemekle birlikte Kürtçe'nin okullarda seçmeli dil olarak okutulması, üniversitelerde Kürt Dili ile ilgili yüksek lisans programları açılması, TRT bünyesinde Kürtçe radyo ve televizyon kanalı açılması, özel alanda dil üzerindeki engellerin kaldırılması gibi çeşitli kültürel taleplerin karşılanmaya başlandığı görülmektedir (Çoban, 2005: 54). Bu durum “kültürel özerklik” olarak tanımlanmasa da bu hususta bir giriş olarak değerlendirilebilir.

İkinci olarak önerilen ise bölge idarelerinin oluşturulacağı bir sistemde bölge içerisinde yer alan farklı kültürler için çeşitli düzenlemelerin yapılmasıdır. Bu anlayışı benimseyenler; bölgesel yönetimlerin ve bölgesel özerklik tanıyan politikaların,

demokratik toplum yaratmak yolunda toplumsal barışı sağlamanın, bölgesel kültürleri daha iyi koruyup geliştirmenin bir yöntemi olduğunu ifade etmektedirler. Türkiye gibi coğrafi olarak büyük ve kültürel çeşitliliğe sahip ülkeler için iç barışın ve buna bağlı kalkınmanın yegâne çözümünün yerelleşme ve demokratikleşme olduğu (Çoban, 2005: 116; Toksöz ve Gezici, 2014: 8, 10); yerinden yönetim birimi olarak bölgelerin üniter devlet sistemine zarar vermeyeceği bunun yanında bölgesel düzeydeki etnik, dilsel ve kültürel sorunlara sivil ve demokratik çözüm bulunması için aracı olacakları ifade edilmektedir (Duman, 1998: 91). Çünkü yerinden yönetimlerin, eğitim ve kültür ihtiyaçlarının karşılanması konusunda yerel toplumun değer ve geleneklerini yansıtmak ve geliştirmek gibi işlevleri yüklenebileceği söylenmektedir (Geray, 1994: 3-4).

Üçüncü olarak kültürel taleplerin karşılanması amacıyla farklı ülkeler tarafından uygulanan ve Türkiye için de çeşitli kesimlerce önerilen federasyon modelinin ise üniter devlet sistemine son vermesi, bölünmeye doğru götürebileceği düşüncesi ve belirtilen sorunların çözümünde tek alternatif olarak görülmemesi gibi gerekçelerle uygulanmasının olanak dışı olduğu ifade edilmektedir (Keleş ve Erbay, 1999: 12).

7.1.4.3. AB Bütünleşme Süreci'nde İlerleme Sağlanması

Bütünleşme sürecinde yaşadığı çeşitli çıkmazlara karşın, bir medeniyet projesi olarak sürmekte olan AB bütünleşme sürecine katılmanın Türkiye'nin sosyal, ekonomik, hukuki, yönetsel ve siyasal olarak daha ileri bir düzeye ulaşması ve tarihsel sorunlarına çözüm üretebilmesi açısından itici ve yön verici bir destek olacağı değerlendirilmektedir (Kardaş, 2010: 16).

Kimileri aslında “Batılılaşma” olarak tabir edilmesi gereken bu sürecin 19. yüzyıldan bu yana sürekli biçimde sürdüğünü ve AB katılım sürecinin bunun yaşanan son safhası olduğunu ifade etmektedir. Bu açıdan Cumhuriyet dönemi ve öncesinde oluşan modernleşme çabaları ve bu çerçevede değerlendirilebilecek olan idari yapılanma ve reform çabalarının kendi tarihsel gelişme hattı ve iç dinamiklerinden daha çok bir dış referans çerçevesinde şekillendirilmeye çalışıldığı söylenmektedir (Bulut, 2011: 99-100). Başlangıç için kabul edilebilir bir gerçek olmak ile birlikte günümüzde toplumun tabandan gelen taleplerinin olmadığı yani iç dinamiklerin tamamıyla olmadığı söylenemez. Günümüzde kamu yönetiminde güçlü sayılabilecek bir yerelleşme talebinin olduğu ve bunun gerek akademik çevrelerce gerekse de toplumsal ve siyasal

çevrelerce dile getirildiği görülmektedir. Bu açıdan kendini Avrupa'nın bir parçası olarak gören ve modernleşme çabalarında kendine model ve yol gösterici olarak gördüğü AB bütünleşme sürecinin içerisinde bulunmak istemesinin (Keser, 2004: 117) haklı gerekçelere dayanan kabul edilebilir bir yaklaşım olduğunu ifade etmek gerekir.

AB, üye ülkelerin hiçbirinin devlet sistemlerinin ve kamu yönetimi modellerinin nasıl olması gerektiğine karar verme ya da tavsiyede bulunma gibi bir yetkiye sahip değildir. Nitekim AB'nde, yaşadıkları tarihsel süreç, sahip oldukları jeopolitik konum, demografik ve kültürel koşullara göre oluşmuş federal sisteme sahip ülkeler görüldüğü gibi çeşitli düzeylerde özerkliği olan yerel ve bölgesel yönetimlere sahip üniter devlet örneklerine de rastlanmaktadır (Cihangir, 2011: 17; Keser, 2004: 118; Taş, 2012: 43). Bununla birlikte AB, aday ve üye ülkelerde, hukuk devleti ve temsili demokrasi ile birlikte yerindelik ilkesinin anayasalara yerleşmiş ortak prensiplerden olmasını istemekte, iyi yönetim ve bölgesel politika gibi temel yönetsel yaklaşımları benimsemekte (Keser, 2004: 118; Taş, 2012: 44) sosyo-ekonomik ve teknolojik reformların uygulanabilmesi için etkili ve verimli bir kamu yönetimi oluşturulmasını istemektedir (Bulut, 2011: 110). IPA ile aday ülkelere ağırlıklı olarak bu alanlarda harcanmak üzere kaynak aktarımı yapılmaktadır (Can ve Kocagül, 2008: 96-97). Aynı doğrultuda yapısal fonların kullanılması için yerel ve bölgesel yönetimler ile yerel paydaşları tarafından oluşturulan projeler her ne kadar üye devletler nezdinde Avrupa Komisyonu'na teklif edilmekteyse de; kabulünden sonra, gelen kaynaklar ve proje yönetimi bunları hazırlayan yerel ve bölgesel birimlerin sorumluluğuna verilmektedir (Kösecik ve Koçak, 2004: 6). AB politikaları bölge birimlerinin oluşumunu teşvik etmekte, bölgelerin kalkınma ve refah seviyelerini belirlemede, kendilerine daha fazla sorumluluk verilmesini desteklemektedir. Bu çerçevede bölgede yer alan tüm kamu-özel paydaşların sürece dâhil olmasını, kalkınma ve büyüme için demokratik bir yapı oluşturulmasını, bölgenin sosyal ve beşeri sermayesinin geliştirilmesini, bölge kaynaklarının etkin biçimde kullanılmasını sağlayarak güçlü bölge yaratmaya çalışmaktadır (Dulupçu, 2007: 245-246; Kayasü ve Yaşar, 2007: 210).

Daha net bir ifade ile AB, üye ülkelerin kamu yönetimlerini doğrudan belirlememekte ancak kullandığı kaynaklar ve politik araçlarla, bölge birimleri kurmaya zorlamaktadır (Toksöz ve Gezici, 2014: 13). Bölge idaresi olarak belirli bir model önerisi olmamakla birlikte, yerindenlik ilkesi çerçevesinde oluşturmaya çalıştığı çok

seviyeli yönetim sisteminin bir halkası olarak bölgesel kalkınma stratejilerini yönetebilecek ve iç dinamikleri harekete geçirebilecek kapasiteye sahip bölge idarelerini tercih ettiği ifade edilmektedir. Bu çerçevede birçok üye ve aday ülkenin başta yapısal fonların kullanımı ve bölgesel politikaların uygulanması amacıyla yerel ve bölgesel düzeyde yeni kurumsal bir yapılanmaya gittikleri görülmektedir. Bununla birlikte her üye ve aday ülke aynı tepkiyi vererek doğrudan yönetsel yapısını değiştirmemekte ya da yeni yönetsel yapı oluşturmamaktadır (Ertugal, 2008: 230-231; Kayasü ve Yaşar, 2007: 210).

AB’de artan biçimde yerel ve bölgesel yönetimlere atfedilen bu önem 1990’lı yıllar ile birlikte daha belirginleşmiş ve AB mevzuatında açık biçimde yer almaya başlamıştır. 1992 Maastricht Antlaşması’nda “yerellik ve orantılılık” ilkelerinin yer almasıyla başlayan süreçte, günümüzde AB mevzuatının yaklaşık üçte ikisinin yerel ve bölgesel idareler ile ilgili olduğu (Uygun, 2012: 7); AB bütçesinin yüksek bir oranda bölgesel ekonomik canlılığı sağlamak üzere geri kalmış bölgelere aktarıldığı, Bölge Komitesi gibi kurumlar ile Birlik düzeyinde temsil edilmeye başladıkları görülmektedir (Toksöz ve Gezici, 2014: 10-11).

Türkiye’nin AB üyeliği için resmi başlangıç 1963 tarihinde imzalanıp 1964 yılında yürürlüğe giren Ankara Ortaklık Antlaşması olarak bilinmektedir. 1987 yılında tam üyelik başvurusu yapılmış, 1995 yılında Gümrük Birliği Antlaşması imzalanabilmiş ve ancak 1999 yılında Helsinki AB Konseyi ile Türkiye’ye adaylık statüsü verilmiştir (Bulut, 2011: 102; Keser, 2004: 117). Bütünleşme sürecinde AB Bölgesel Politikası ve bu çerçevede finansal destek ve yapısal araçların sağlanabilmesi için Türkiye’nin yapması gereken çalışmalar Katılım Ortaklığı Belgesinde düzenlenmektedir (Cihangir, 2011: 31-32). “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Eşgüdümü” başlığı ile yer alan bölümde kısa sürede gerçekleştirilmesi gereken öncelikler; AB’ye uyumlu istatistiki bölgelerin oluşturulması, etkili bir bölgesel politika için gerekli stratejinin oluşturulması, planlama sürecinde proje seçimi için gerekli bölgesel politika kriterlerinin belirlenmesidir. Orta vadede ise, bölgelerarası farklılıkları azaltmak, sosyo-ekonomik dayanışmayı arttırmak için ulusal politikanın belirlenmesi gerektiği bildirilmiştir. Türkiye’nin hazırlamış olduğu Ulusal Program’da bölgesel politikaya temel yaklaşımın merkezi bir kurum olan DPT ile bakanlıklar ve genel müdürlükler gibi diğer merkezi kuruluşlar eliyle sürdürülmesi olduğu ve katılım öncesi dönemde

herhangi bir mevzuat değişikliğini öngörmediği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte kısa vadede, AB standartlarında hedef/kriter bölgeler ve istatistiki bölgelerin tanımlanacağı; orta vadede ise DPT'nin bölgesel düzeyde örgütleneceğini, bu örgütlerin AB'den bölge düzeyinde gelen yardımların kullanımı ile bölgesel kaynak ve potansiyellerin harekete geçirilmesini sağlayacağı öngörülmektedir (Kösecik ve Koçak, 2004: 13).

Her yıl Avrupa Komisyonu tarafından ortaklık belgelerinde belirtilen hususlar ile ilgili yapılan çalışmalar ve gelişmeleri açıklamak üzere İlerleme Raporları oluşturulmaktadır (Cihangir, 2011: 31-32). Bu raporlara, yerinden yönetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, sivil toplum ve yurttaş katılımına açık bir yönetsel yapılanma sağlanması, iyi yönetim ilkelerinin belirlenmesi, etkili bir kamu yönetimi reform stratejisi oluşturulması gibi kamu yönetimini AB standartlarına yaklaştıracak ilkelerin yön verdiği ifade edilmektedir (Bulut, 2011: 111). Geçen sürede açıklanan raporlarda, merkeziyetçi, katı hiyerarşik yapının sürdüğü, yetki devri başta olmak üzere yerinden yönetimlerin geliştirilmesi konusunda daha fazla reform için çaba sarf edilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, AB bölgesel politikasına uyum sağlamak ve bu alanlardaki finansal desteklerden faydalanabilmek için gerekli olan AB standartlarında istatistiki bölge sınıflandırılmasının her üç düzeyde de gerçekleştirildiği, Düzey 2 bölgelerde bölgesel kalkınma amacıyla oluşturulan kalkınma ajanslarının bölgesel yatırımlarda özel sektör ve sivil toplumun katılımına imkân verdiği, bunların bölge içinde ve bölgeler arasında var olan sosyo-ekonomik eşitsizlikleri azaltıcı bir potansiyele sahip oldukları vurgulanmaktadır (Bulut, 2011: 115, 118, 122).

Günümüzde, AB'ne katılım yolunda Türkiye'yi bölgeselleşmeye zorlayan çeşitli gerekçelerin bulunduğu ifade edilebilir. AB'de, kalkınma ve uyum amacıyla yardım yapılacak olan geri kalmış bölgelerin belirlenmesi için, bölgenin GSYİH'nın son üç yıllık ortalaması alınmakta, yalnızca AB ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelere yardım yapılmaktadır. Türkiye'de tüm bölgelerin belirtilen ortalamanın altında kaldığı için bu haliyle AB'ne katılım durumunda AB'nin GSYİH'nın düşeceği ve oransal olarak fakirleşeceği için hali hazırda GSYİH göre yardım yapılan bazı bölgelere yardım yapılamayacağı ve Türkiye'nin tüm bölgelerine kaynak aktarmak zorunda kalacağı ifade edilmektedir (Özel 2009:191). Bu tespit, AB'ne girmeye çalışan Türkiye'nin etkin bir bölgesel kalkınma hamlesi başlatmasını ve uygulamasını gerekli kılmaktadır.

Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerde bölgesel ekonominin itici gücü olabilecek iller yani büyüme kutupları ya da cazibe merkezleri belirleyerek, bu illerin bölgesel büyüme ve istihdam merkezlerine dönüştürülmesini sağlamaya çalıştığı ifade edilmektedir (Reeves, 2007: 38). Ancak yerelde yönetişimi sağlayacak ve uygulamaları takip edecek bir idari mekanizma ihtiyacı bu durumda da ortadan kalkmamaktadır. Dahası üyelik ile birlikte kullanılacak olan uyum fonu ve yapısal fonlar gibi mali araçların etkin biçimde kullanılabilmesi, az gelişmiş bölgelerin bu fonlardan haberdar olup erişebilmesi için, gerekli sistemin oluşturulması; merkezi, bölgesel ve yerel kuruluşların yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir (Cihangir, 2011: 34; DPT, 2008: 80, 142). AB ile bütünleşme yalnız İstanbul ile olmayacağına göre, ülkenin diğer bölgelerinin de kendi aralarında ve AB ile olan gelişmişlik farklarının kabul edilebilir bir seviyeye çekilmesi gerekmektedir (DPT, 2000b: 44). Bu çerçevede AB ile ekonomik ve sosyal uyum çalışmalarının bölgesel politikamıza ciddi katkısı olduğu; 2007-2013 döneminde IPA ile bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla yönelik hazırlanan projelere 2,2 milyar Euro kaynak tahsisi yapıldığı ifade edilmektedir (KB, 2013: 123). Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinin bir taraftan üyelik sonrası merkezi ve yerel düzeyde gerekli olan altyapının sağlanması, diğer taraftan da aktif, katılımcı, mali olanaklar ve kurumsal yapıya sahip bölgesel gelişme politikası ve uygulanması için gerekli ortamı sağladığı (DPT, 2006: 46); yerellik ve bölgeselleşme kavramları etkisinde ve AB'nin teşviki ile devlet teşkilatını yeniden yapılandırmaya dönük reform süreci başlatıldığı ifade edilmektedir (KB, 2014b: 37).

Günümüzde, Türkiye'nin bölge ölçeğinde bir yönetsel mekanizma oluşturmadan bölgeselleşmeye çalıştığı ve bölgesel kalkınma gerçekleştirmeye çabaladığı anlaşılmaktadır. Bölgesel gelişme ve kalkınmayı gerçekleştirebilmek, teşvik fonlarından faydalanabilmek ve bölgesel politikaları AB'ye uyarlamak amaçların gerçekleştirilmesi kalkınma ajansları, cazibe merkezleri (Taş, 2007: 159) ya da İBBS'nin tek başına yerine getirebileceği işlevler değildir. Bölgeyi bütüncül bir yaklaşım ile ele alacak ve koordinasyonu sağlayacak bir yönetsel mekanizma ihtiyacı ortada durmaktadır. Bu çerçevede AB nezdinde bölge yönetimi olarak lanse edilen il özel idarelerinin yerine güçlü yapısal, yönetsel ve mali olanaklara sahip, Avrupa'nın diğer kent ve bölgeleri ile ekonomik olarak rekabet edebilir güçlü bölge yönetimlerinin oluşturulması gerektiği aksi halde üyelik durumunda dahi AB'nin bölge politikaları üzerinde bir etkinlik

sağlanamayacağı, yapısal fonlardan yeterince faydalanılamayacağı ve Birlik politikalarından hızlı haberdar olunamayacağı söylenmektedir (Arıkan, 2004: 45).

Bir başka ifade ile AB fonlarından yararlanmaya ihtiyacı olmasına ve bunu istemesine karşın, bölgeselleşme konusunda öne çıkan belirgin bir politika izlenmediği; merkezi hükümetin yönetiminde bulunan il sayısının oldukça fazla olduğu ve bu kadar çok sayıda ilin tek bir merkezi idare altında koordinasyonun getirdiği zorluklardan dolayı il ve merkezi yönetim arasında bir ara kademe oluşturulması gerekmektedir. Merkezi yönetimin bölge düzeyinde ara kademe oluşturması ile birlikte seçilmiş temsilcilere sahip olan bölge yerel yönetimi oluşumlarının da AB bütünleşme sürecinde kalkınmayı hızlandırabileceği ifade edilmektedir. AB düzeyinde bu yönetsel birimlerin ve yerel temsilcilerinin kalkınma projeleri konusunda AB yardımlarını çekebilmede oldukça başarılı oldukları; iç dinamikleri harekete geçirme ve rasyonel kaynak kullanımı kabiliyetleri ve neredeyse tüm devlet yapılarında görüldükleri için AB tarafından bölgelere özel önem atfedildiği söylenmektedir (Özel, 2009: 194-195).

Anlaşılabacağı üzere Türkiye, AB adaylık sürecinin başlaması ile birlikte Birlik standartlarına uyum için etkin, verimli, şeffaf, katılımcı yerel yönetim anlayışı çerçevesinde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma için etkili bir referans yakalamış ve bu doğrultuda çaba harcayarak önemli adımlar atmış olmasına karşın (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 78; Çukurçayır, 2009a: 30-31); bölgesel yönetimler açısından başta anayasal engeller olmak üzere çeşitli sorunlardan dolayı atması gereken köklü adımları atamamış ve AB düzeyinde öngörülen kriterlere henüz ulaşamamıştır (Uygun, 2012: 7). Avrupa'nın en zengin ülkelerinin liderlik yaptığı, yarım asrı aşkın bir ekonomik ve sosyal bütünleşme deneyimine ve küresel ölçekte rekabet edebilen bölgelere sahip AB ile bütünleşmek, kuşkusuz çok başarılı sonuçlar alınamayan Türkiye'nin bölgesel politikasınının rasyonel bir temele oturtulması, finansal yardımlar ve deneyimlerin aktarılması yoluyla sosyo-ekonomik eşitsizlikler ile etkin çözüm arayışlarına girişilebilmesi açısından faydalı olacaktır (Kösecik ve Koçak, 2004: 16). Bunun yanında AB'nin öne çıkan ekonomik birlik özelliğinin yanı sıra zamanla bölgesel farklılıklarını muhafaza eden çevresel ve sosyal bir birlik olarak da yoluna devam edeceği; AB'nin gerek kendi belgelerinde gerekse de referans olarak kabul ettiği AK Belgelerinde bölgeyi siyasal ve yönetsel olarak daha fazla ön plana çıkarmaya çalıştığı; üye ülkelerin buna göre pozisyon alarak örgütlenmelerini bölgesel düzeyde sağlamlaştırmaya

çalıştıkları; bu çerçevede üyeliğe aday olan Türkiye'nin de diğer dünya ülkelerine benzer olarak örgütlenmesini bölge gibi üst ölçeklerde kurgulaması gerektiği ifade edilmektedir (Akgül ve Efe, 2010: 36).

Türkiye'nin kültürel çoğulculuğa müsaade etmeyen ve milli güvenlik nedeniyle tüm yetkileri merkezde toplayan mevcut yönetim yapısı ile AB'nin ulus devlet modelini aşan, çoğulcu, ulus altı ve ulus üstü birimlere egemenlik devri gerçekleştiren ve içeride siyasal ve sosyal liberalizasyona dayanan yapısı arasında taban tabana zıtlık olması, bütünleşme sürecinde Türkiye'nin gerçekleştirmesi gereken dönüşümün boyutlarını ortaya koymaktadır (Kaygusuz, 2006: 119-120). Ancak Türkiye'nin dönüşümün boyutunu fark edemediği, başta insan hakları, yerelleşme ve demokratikleşme olmak üzere birçok konuda yüzeysel değerlendirmeler yapıldığı ve kendini kandırıcısına bir takım şekli düzenlemelerle süreci geçiştirdiği belirtilmektedir (Mahmutoglu, 2005: 17). Tüm gerekçelerle birlikte bütünleşme sürecinin üye ülke yerel ve bölgesel yönetimlerinde ciddi manada bir dönüşüm gerçekleştirdiği; bu dönüşüm dinamiklerinin aday ülke statüsünde olan Türkiye'nin kamu yönetimi sistemi üzerine de etkilerinin olacağı ifade edilmektedir (Arıkan, 2004: 39).

7.1.4.4. Ulusal Birlik ve Bütünlüğün Sağlanması

Bölge yönetimlerinin, sosyo-ekonomik sorunlar ile başa çıkmada bütünleştirici bir güce sahip oldukları ifade edilmektedir. Bölgede yaşayan halkın, kendi içinden seçtiği, uygulamalarını denetlediği sorumlu ve etkili bir yönetimin bölgesel sorunlarda başarı sağlamasının ulusal birlik ve bütünlüğü muhafaza eden ve sağlamlaştıran bir etkisi olacaktır. İkinci olarak bölge yönetimlerinin gelirlerinin çoğunluğunun o bölgeden elde edilen vergilerden oluşturulması, yöre halkının ihtiyaç ve önceliklerini belirlemesini, yönetim faaliyetlerini daha fazla takip etmesini, yönetime katılım ve işbirliğini sağlayacak; bu sayede bölge düzeyinde yönetim ve vatandaş arasında özdeşleşme ve ulusal düzeyde aidiyet duygusu güçlenecektir (Göymen, 1983: 25). Üçüncü olarak bölge yönetimleri içerisinde demokratik, kültürel ve dilsel taleplerin karşılanması da vatandaşlarının devlete olan güven ve aidiyet duygularını güçlendirerek ulusal birlik ve bütünlüğü sağlayabilir. Nitekim farklılıklarla birlik ve bütünlük içerisinde yaşanabileceği gerçeği birçok AB üyesi ülkenin geçirmiş olduğu süreçlerle tecrübe edilmiştir.

7.2. Bölge Yönetimi Oluşturulmasında Karşılaşılabilecek Güçlükler, Olumsuz Sonuçlar ve Endişeler

Bölge yönetimlerinin oluşturulması ile ilgili literatürde bölgeselleşmenin sahip olduğu kendi özellikleri ve bölgeselleşmenin aynı zamanda bir kamu yönetimi reformu olmasından kaynaklı çeşitli güçlükler, olumsuz sonuçlar ve endişeler dile getirilmektedir. Bunlar, uygun modelin tespit edilmesi güçlüğü, bölge sınırlarının tespiti güçlüğü (ölçek sorunu), merkezi bürokrasinin isteksizliği, bölgeselleşmeyi sağlayacak sosyo-kültürel, siyasal ve teknik altyapının yetersizliği endişesi, yönetimde mali ve idari etkinin gerçekleşemeyeceği ve merkeziyetçiliğin artacağı endişesi, etkili görev ve kaynak bölüşümünün sağlanamayacağı endişesi (hizmetlerin bölüneceği endişesi), ayrılıkçı hareketlerin güçleneceği endişesi, siyasal katılımın zayıflayacağı endişesi, anayasal değişiklik gerekliliği ve bölgelerarası dengesizliklerin artacağı endişesi olarak sıralanabilir.

7.2.1. Uygun Modelin Tespiti

Bölge yönetimlerinin oluşturulması durumunda ilk tartışma uygun olacak olan modelin ne olacağı ve nasıl tespit edileceği ile ilgilidir. Bölge yönetiminin merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak mı oluşturulacağı, yerinden yönetim birimi olarak mı oluşturulacağı ya da her ikisinin bir arada olabileceği şekilde mi oluşturulacağı konusu tartışılmaktadır.

Türkiye’de olası bir bölgeselleşmenin sadece merkezi yönetimin taşra uzantısı şeklinde düzenlenmesi elbette değerlendirilebilir. Bu durum yönetim sisteminde başgösteren birçok sorunun bertaraf edilebilmesi için oldukça olumlu sonuçlar doğuracaktır. Ancak AB’nin “Avrupa 2000” ve “Avrupa 2000+” belgelerinde de değinildiği üzere bölgelerin seçilmiş yerinden yönetime sahip olması aranan, arzulanan bir durum olarak görülmektedir (DPT, 2000b: 20). Bu çerçevede olumlu ve olumsuz sonuçların üzerinde iyi düşünülüp karar verilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, belirlenecek olan modelde tanımlanacak siyasi, sosyal, kültürel, mali hususların ne olacağı, bölgelerin oluşturulma ve kuruluş esaslarının, bölge yönetimlerinin organlarının tayini ve seçimi ilkelerinin, görev, yetki ve sorumluluklarının, mali kaynakları ve bunların edinim yollarının, merkezi yönetimle, diğer bölgelerle ve bölge içindeki diğer yönetsel birimler ile ilişkilerinin, bölgenin

denetiminin ve anayasal/yasal korunmasının, sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi esaslarının, bölgelerin yurt dışı ve sınır ötesi ilişkilerinin, karma yönetim olması durumunda bölgedeki yerel yönetimi ile merkezi yönetimin bölgedeki temsilcisinin ilişkilerinin, bölge personelinin ve örgütlenmesinin nasıl olacağı, bölgenin kalkınma ajansları ile kent konseyleri ve diğer STK'ları ile ilişkileri ve yönetim esaslarının vb. çok iyi ve boşluk bırakılmayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Uygun modelin tespiti konusunda üzerinde durulan önemli konulardan biri de yukarıda belirtilen hususların belirlenmesinde başka ülke uygulamalarının ne derecede dikkate alınacağı ile ilgilidir. Yönetimde modernleşme adına yapılan reform transferlerinde 19. yüzyıldan bu yana belirli bir ülkenin taklit edilmesi yoluna gidildiği; bu girişimlerin reform transfer edilen ülke ile koşulları ve reform süreçlerini özdeş kılan, aradaki farklılıkları görmeyen bir anlayışa dayandığı için uygun bir yönetsel yapı oluşturmada başarılı olunamadığı ifade edilmektedir. Bunun yerine insanlığın ortak tecrübelerinden faydalanmak adına diğer ülkelerin uygulamalarının incelenmesi fakat aynı zamanda Türkiye'nin kendi toplumsal, ekonomik, siyasal yapısı ve tarihsel süreçlerini göz önünde bulundurarak en geçerli uygulamanın tespit edilmesi gerektiği söylenmektedir (Şahin, 2011b: 7-8).

Uygun modelin tespiti konusunda tüm konuların kesin olarak belirlenmesi yerine son dönemde revaçta olan "Öğrenen Kamu Yönetimi" mantığı çerçevesinde, esnek bir bölgesel yönetim yapısı oluşturularak, uygulama çerçevesinde sisteme müdahale edilecek noktaların belirlenmesi ve bu doğrultuda değişimci bir çaba sarfedilmesi daha doğru olacaktır. Türkiye'nin yönetim sistemini örnek aldığı Fransa, tarihsel gelişim süreci içerisinde sahip olduğu merkezîyetçi Bonapartist sistemi belli bir süreç içerisinde 1950'ler ile birlikte esnetmeye başlamış ve fonksiyonel bölgeler oluşturmuştur. Bölgeler, tarihsel akış içerisinde olgunlaşarak önce merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak, günümüzde ise aynı zamanda bölge yerinden yönetimi olarak dönüşmüştür. Kuşkusuz bu dönüşüm, sistemin esnekliğini ve günün şartlarına ne kadar hızlı uyum gösterebildiğinin göstergesidir. Fransa'nın, Türk yönetim sistemine esin kaynağı olmuş olması, bölge yönetimlerinin aşama aşama gerçekleştirilmesi, bölge yönetimleri gerçekleştirilirken kısmi esnemeye karşın üniter devlet yapısının kuvvetli biçimde korunması, bölgeselleşme konusunda etnik hususların çok fazla ön plana çıkarılmaması, birkaç bölgeye farklı düzeyde statü verilmesi gibi hususlar göz önünde

bulundurulduğunda Fransa modelinin daha dikkatli incelenmesi gerekmektedir.

7.2.2. Bölge Sınırlarının Tespiti

AB, bölge kavramını ulus düzeyi ile yerel düzey arasında bir yönetim birimi olarak ifade etmektedir. AB ülkelerinde bölgelerin belirlenmesinde siyasi tercihler ve tarihsel süreçler ile birlikte, coğrafya, doğal kaynaklar, ekonomik yapı, sosyal ve demografik yapı gibi ortak veya birbirini tamamlar nitelikteki özellikler ve etkileşim düzeyleri belirleyici olmaktadır. Bu kriterler çerçevesinde her halükarda belirlenen bölgelerin alan ve nüfus olarak makul seviyelerde belirlenmesine özen gösterildiği ifade edilmektedir (Altan, 2007: 176).

Bölgelerin sınırlarının belirlenmesinde yalnızca merkezi yönetim tarafından “normatif” olarak bir tanımlama ve sınıflandırmaya gidilmesi durumunda fonksiyonellik, tarihsel, kültürel, sosyal, ekonomik olarak bölgelerin sahip oldukları özel niteliklerin göz ardı edilmesine yol açabileceği ifade edilmektedir (Özbek, 2012: 131). Bu nedenle, bölgeler belirlenirken mevcut idari yapıdan ziyade, coğrafi bütünlük ve fonksiyonellik başta olmak üzere özel niteliklerin daha fazla ön planda tutulması gerektiği söylenmektedir. İdari sınırların aslında ilk oluşturulduğunda belli işlevlerden dolayı oluşturulduğu, işlev ve zorunlulukların zamanla değişebildiği gerekçesi ile öncelikle bölgelerin planlama, işlev ve coğrafi bütünlük açısından değerlendirilmesi ve bu kriterlere göre oluşturulacak bölgelerde yönetsel yapı oluşturulmasının daha uygun olacağı söylenmektedir. Bölgenin merkez ilinin belirlenmesinde ise Christaller’in “Merkezi Yerler Kuramı” veya Perroux’un “Büyüme Kutupları Kuramı” gibi fonksiyonelliği ön plana çıkaran kuramlar (Beyhan, 2010: 21, 24-25) ile tarihsel, kültürel ve coğrafi kriterler gibi nesnel göstergeler göz önünde bulundurularak bu konuda iller arasında yaşanabilecek çekişme ve politik girişimlerin önüne geçilmelidir.

Bölge sınırlarının oluşturulmasında üzerinde tartışılan bir diğer konu da, bölge oluşumunda sürecin kim tarafından başlatılacağı ile ilgilidir. Yani bölgeyi oluştururken yerelden bir taleple mi oluşacaktır yoksa merkezi yönetim yukarıda belirlenen nitelikleri göz önünde bulundurarak kendisi mi oluşturacaktır. Ülkenin kimi kesimlerinde yer alan iller bölge oluşturma hususunda istekli davranabileceği gibi, kimi kesimlerdeki illerde böyle bir istek oluşmayabilir. Bu açıdan, bölgelerin oluşturulması sürecinde varsa tabandan gelen talepleri de göz önünde bulunduracak şekilde ulusal düzeyde karar

verilmesinin daha uygun olacağı; kalkınma ajansları ve İBBS bölgelerinin bölge sınırlarının belirlenmesinde dikkate alınması gerektiği söylenmektedir (Uygun, 2012: 12, 19; Toksöz ve Gezici, 2014: 25).

Bölgelerin idari sınırlarının yatırımların adil olarak dağıtılabilmesi ve bölge düzeyinde demokratik yönetim mekanizmalarının etkili olarak oluşturulabilmesine imkân vermesi ve bölge oluşturmada geçerli olan değerlerin zamanla değişebileceği gerçeğinden hareketle kurulan yapının değiştirilebilir olarak esnek tutulması gerektiği dile getirilmektedir (Toksöz ve Gezici, 2014: 25). Bölge sınırlarının belirlenmesinde kültürel farklılıkların kümelenmesinin göz önünde bulundurulabileceği, ancak sadece bu kriter ile bölge oluşumuna gidilmesinin bölgelere herhangi bir ekonomik avantaj sağlamayacağı ve mevcut durumdaki gibi merkezi yönetimin yardımlarına bağımlı kılacağı için pek tercih edilmemesi gerektiği ifade edilmektedir (Uygun, 2012: 19). Sırf kültürel kriterlerle bölge oluşumuna gidilmesinden ziyade, oluşturulacak olan bölgelerin kültürel talepler de dâhil olmak üzere çok boyutlu olarak ele alınması etkin kamu yönetimi ve ekonomik gelişim açısından daha uygun olacaktır.

7.2.3. Merkezi Yönetimin (Bürokrasi) İsteksizliği

Türkiye'nin merkeziyetçi yönetim yapısının bir tezahürü olarak kamu görevlilerinin büyük bir kısmı da merkezi yönetim ve bağlı kuruluşlarında görev yapmaktadır. Yerinden yönetimler ile ilgili reformlar temelde siyasal bir tercih olarak kabul edildiğinden; merkez politikacıları ve bürokratik yapı içerisindeki görevlilerinin mevcut statüyü kaybetmeme ve güç kaybetme endişesi ile değişime karşı ayak diremesi ya da isteksiz davranmasının söz konusu olduğu görülmektedir. Bu çerçevede yerel ve bölgesel kuruluşların organlarında görev yapan kişilerin bilgi, donanım ve yetenek düzeyi olarak yetersiz oldukları, suistimale yatkın oldukları gibi birçok ilgisiz görüş ileri sürüldüğü görülmektedir. Gerek siyasi alanda gerekse de merkezi bürokraside yer alanların sürekli kendilerine bağımlı, rica eden yerinden yönetim yapısı arzuladıkları, yerinden yönetimlerin güçlenmesinin kendi kudretlerinin sarsılacağı anlamına geldiğini düşündükleri dile getirilmektedir (Ünüsan, 1994: 5; DPT, 2000c: 10). Bu nedenle oluşturulacak yapı için tüm tarafların ikna edilmesi, başarıya ulaşılması için elbirliği yapılması ve değişimin sahiplenilmesi gerektiği anlatılmalıdır.

7.2.4. Bölgeselleşmeyi Sağlayacak Sosyo-Kültürel, Siyasal ve Teknik Altyapının Yetersizliği

Yönetim kültürümüzün tarihsel akışında sürekli bir merkeziyetçi anlayışın hâkim olması, hem toplum hem de yönetsel tabakanın merkeziyetçilikten kopuş yönünde açık ve güçlü bir irade göstermemesi, yerinden yönetimlerin birer kamusal hizmet kuruluşu olarak görülmemesi (Keser, 2004: 124), idari reform çabalarının uzun soluklu olması, sürekli ve kalıcı bir çaba gerektirmesinden dolayı kararlılık sağlayabilecek bir siyasal ve bürokratik yapının olması zorunluluğu (DPT, 2000c: 10; Geray, 1989: 18), mevcut olan yönetsel yapıda biçimlenip sabitlenen insan ilişkileri ve çeşitli toplumsal grupların elde ettiği faydaları muhafaza etme gayreti (Şaylan, 1971: 24) gibi birçok koşul yerel özerkliğin ve bölgeselleşmenin önündeki sosyal, kültürel ve siyasal odaklı olumsuzlukların bir kaçı olarak belirtilmektedir.

Belirtilen gerekçelerle, toplumun ya da yönetsel kesimin dönüşümü benimsemeyebileceği, bölge oluşumuna mevcut sistem içerisinde sosyal ve kültürel olarak direnç gösterebilecek gruplar olabileceği öngörülmektedir. Bölgeselleşme gibi yerinden yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını gerektiren reformlarda yerelden taleplerin oluşmaması reformun toplumsal olarak sahiplenilmemesi sonucunu da doğurmaktadır. Bölge yönetimlerini de içine alan yerinden yönetimlerin bölümlendirilmesi aynı zamanda sınırların ve kalkınma projelerinin belirlenmesi, uygulanması ve birbiri ile uyumlulaştırılması gibi yönleriyle teknik bir çalışma da gerektirdiğinden bölge oluşumu esnasında ya da oluşturulduktan sonra gerekli olan teknik personel eksikliği, proje yönetimi eksikliği gibi hususların nasıl giderileceği de önemini koruyan bir husus olarak görülmektedir.

7.2.5. Anayasal Değişiklik Gerekliliği

Yazındaki birçok çalışmada merkezi yönetimin taşra örgütü olarak ya da yerinden yönetim birimi olarak oluşturulacak bölge yönetimlerinin mevcut Anayasa'ya aykırı olduğu dile getirilmektedir. Gerçekten de Anayasa'nın ilgili bölümünde birden fazla ili kapsayan merkezi yönetim teşkilatı kurulabilir denmesine karşın, merkezi yönetimin en büyük taşra örgütünün il olduğu, il altı yönetsel örgütlenmenin de kanunla düzenleneceği ifade edilmektedir. Bu çerçevede her şeyden önce bölge konusunun sağlıklı bir zeminde belirlenebilmesi için anayasada, gerektiğinde bölge yönetimlerine

izin verecek şekilde daha esnek bir düzenleme gerekmektedir.

Bu doğrultuda yapılması gereken düzenlemeler çerçevesinde, anayasada yerinden yönetim ilkesine vurgu yapılması; “idarenin bütünlüğü” ilkesi yerine “Türkiye Cumhuriyeti’nin bütünlüğü” olgusuna vurgu yapılmasının gerekli ve yeterli olacağı söylenmektedir (Uygun, 2012: 14). Ancak bu gerekliliğe rağmen hukuksal sistemde esaslı değişiklikler gerçekleştirmek her zaman için olanaklı değildir (DPT, 2000c: 10).

7.2.6. Demokratik Gelişim ve Siyasal Katılımın Zayıflayacağı Çekincesi

Yerinden yönetimler ve demokrasi arasında bir doğru orantı olduğunu savunan görüşlerin aksine; bu iki olgu arasında doğrudan bir ilişki olmadığını savunan, başını Toulmin Smith, Langrod, Moulin gibi düşünürlerin çektiği ve Türkiye’de de destekçileri olan bir yaklaşım daha bulunmaktadır. Bunlara göre, demokratik gelişim için yerel yönetim bir zorunluluk olarak görülmemektedir. Çünkü yerel yönetimleri gelişmediği halde demokrasisi gelişkin olan birçok ülke olduğu söylenmektedir. Aynı doğrultuda siyasal önderlerin oldukça küçük bir oranının yerel yönetim geleneğinden geldiği için bu yönetimlerin bir demokrasi okulu olduğunun da söylenemeyeceği; aksine yerel yönetimlerin, küçük çıkar çatışmalarını arttırmakta olduğunu, küçük oligarşilerin olduğu ya da yığınlaşan gereksiz personel istihdamından dolayı iş bulma örgütü gibi görev yaptıkları dile getirilmektedir. Demokrasinin küçük yerel sorunlarla değil, en iyi ulusal düzeydeki politik sorunlar çerçevesinde öğrenilebileceğini savunmaktadırlar (Yıldız, 1996: 5-6; Keleş, 2009: 63-64). Diğer taraftan kimileri tarafından bölge kademesi, planlama ve eşgüdüm açısından uygun olarak görülmesine karşın, demokratik katılım açısından uygun görünmemektedir. Bu görüşte olanlar gerek katılım gerekse yerindenlik ilkesi açısından en uygun ölçenin halka en yakın birimler olan belediye (komün) olduğu görüşünü savunmaktadır. Bölge olgusunun, katılımın yeterli düzeyde oluşmasını engelleyecek büyüklükte olduğunu, yönetenler ve yönetilenler arasındaki mesafeyi büyüttüğünü, bölge yönetiminin diğer yerinden yönetimler üzerinde bir vesayet makamı olabilme ve özerkliklerini zedeleme ihtimalinin olduğunu dile getirilmektedir (Toksöz ve Gezici, 2014: 38; Kalabalık, 2005: 179).

Demokrasi ile yerinden yönetim arasında her zaman için paralel bir ilişki olmadığı; özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin yoğun kentleşmiş alanlar dışında kalan bölgelerde demokratik temsil ve demokratik yerinden yönetim

kavramlarından söz etmenin güç olduğu ifade edilmektedir. Yerel düzeyde seçim ve temsil esaslı olarak oluşturulan birimlerin demokratikleşmenin aksine aşiret, kabile şefi, toprak ağası gibi yerel güç sahiplerinin hâkimiyetlerini pekiştirdikleri alanlara dönüşebildiği dile getirilmektedir (Keleş, 2009: 69-70). Bu çerçevede gerek yetki genişliği olarak gerekse de yerinden yönetim kuruluşu olarak herhangi bir bölge oluşumuna gidilmesinin siyasal katılım ve demokratik yönetim gibi talepleri karşılamayacağı hatta zayıflatabileceği görüşü savunulmaktadır.

7.2.7. Ayrılkçı Hareketlerin Güçlenmesi Endişesi

Yerinden yönetimlere ve bu çerçevede bölge yönetimlerine en fazla eleştiri yöneltilen ve endişe belirtilen hususlardan biri de bu yönetimlerin bölgecilik gibi ayrılkçı hareketleri güçlendireceği, üniter yapıyı zayıflatacağı, ulusal birliği ve ülke bütünlüğünü zedeleyeceği üzerinedir (Çoker, 2002: 32; Payaslıoğlu, 1965: 5). Bu endişenin bir tezahürü olarak yapılan birçok düzenlemede bölge ifadesinin kullanılmasından imtina edildiği; genel müfettişlik, yöre vb. isimler kullanıldığı ya da hiç kullanılmadığı görülmektedir (Şahin, 2011b: 9).

Bu konuyu eleştiri odağı haline getirenlerin en başta verdikleri örnek, ileri düzeyde bölgesel özerliklere dayanan İspanya yönetim sistemidir. Bu ülkede, merkezi idarenin verdiği ve vermeye devam ettiği demokratik hak ve özgürlüklere, ileri düzeyde özerkliğe, sosyo-ekonomik kalkınmışlığa rağmen Bask ve Katalunya gibi bölgelerde bağımsızlık taleplerinin yüksek bir şekilde dillendirildiği; bunun bölgeselleşmiş ya da bölgeselleşmeyi tasarlayan diğer ülkeler için de emsal teşkil edebileceği söylenmektedir (Akçadağ, 2011). Oysa bilindiği üzere İspanya, uzun süren bir iç savaş neticesinde yıllarca Franco diktatörlüğü altında demokrasiden uzak bir yönetim süreci geçirmiş ve Franco'nun ölümünden sonra dört elle demokrasiye sarılmaya başlamıştır. İspanya'da oluşturulan sistemin bu çerçevede dağılmayı değil, birleşmeyi ve bütünleşmeyi sağlamaya dönük olduğu ve günümüzde bunu büyük oranda başardığı ifade edilebilir. Bölgelerde bağımsızlık amaçlı referandum girişimlerinin anayasaya aykırı olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte, belirtilen bölgelerde bağımsızlık yanlıları kadar, bu görüşün karşısında duran hatırı sayılır bir kitlenin olduğu da unutulmamalıdır.

Bir önceki yüzyılda siyasi birliğini sağlayabilmiş olan İtalya'da da bölgecilik akımı korkulan bir durum olmuştur. Bu çerçevede yerinden yönetimlere kuşkuyla

yaklaşmış ve bölünme korkusuyla güvenilmemiştir. Ne var ki, 1970'lerden sonra kendi yöresinde yasama yetkisine sahip yerinden yönetim birimi olarak "bölge" uygulaması yürürlüğe konmuştur. Bu uygulamadan sonra, merkezi yönetimin rahatladığı, demokratik yerinden yönetimin güçlendiği, demokratik düzen içinde birleşme ve bütünleşmenin sağlandığı görülmüştür. Yani korkulanın tam aksi gerçekleşmiştir. Bu haliyle, beslenen korkuların yersiz olduğu; coğrafi konumu, toplum psikolojisi, ülkelerin tarihsel süreçte geçirmiş oldukları siyasi ve iktisadi bunalımlar açısından Türkiye'ye benzetilen İtalya'nın geçirmiş olduğu bu dönüşümün örnek olabileceği ifade edilmektedir (Özay, 1996: 176-177).

En geniş özerklik yetkilerinin tanındığı ve kimilerine göre federasyona benzetilen İspanya'dan tutun da, üniter devlet yapısının çıkış noktası olarak gösterilen ve daha çok fonksiyonel olarak bölgeselleşmiş Fransa'ya kadar tüm üniter devletlerin anayasaları incelendiğinde ülke ve ulusun bütünlüğü ilkelerinin muhafaza edildiği görülmektedir. Bu durum üniter devlet yapısı içerisinde bölgeselleşmenin ve çeşitli derecelerde özerk yapılar oluşturmanın üniter devlet yapısını bozmadığını göstermektedir.

Modern devlet anlayışında yürütmeye ilişkin bir takım yetkilerin yerinden yönetimlere devredilmesi yalnız başına üniter devlet vasfını ortadan kaldırmamaktadır. Yerinden yönetimlerin güçlendirilmesinin ve yerel düzeyin yönetime entegre edilmesinin üniter devleti bölmek bir yana daha da güçlendirdiği, demokratik düzen içerisinde bütünleşmeyi sağladığı görülmektedir (Karaarslan, 2008: 22).

Diğer taraftan, bölgenin ekonomik olarak da ulus devletin aşındıran bir olgu olduğu öne sürülmektedir. Küreselleşme süreciyle öne çıkarılmaya çalışıldığı söylenen ve "*Küreselleşmenin Truva Atı*" olarak nitelenen bölgelerin, bölgelerarası dengesizliklerin giderilebilmesi gibi gerekçelerle oluşturulup desteklendiği, ancak zamanla ekonomik olarak ulus devlet ile rekabete girerek merkezi devleti zayıflattığı ve varlığını tehdit eder hale geldiği dile getirilmektedir (Akçadağ, 2011).

Bölgeselleşmenin bu denli olumsuzluklara yol açabileceği şeklindeki endişeler Türkiye ile birlikte üniter devlet sistemine sahip diğer Avrupa ülkelerinde de görülmüştür. Ancak ifade edilen endişelerin aksine bölgelerin ekonomik gücü ve özerklik düzeyi yükseldikçe, bitmemesine rağmen ayrılıkçı taleplerin güçsüzelediği

görülmektedir (Arıkan, 2004: 45). Gerçekte de hali hazırda AB içerisinde bölgeselleştiği için dağılan herhangi bir üniter devlet bulunmamaktadır. Aksine, bölgeselleşmenin kimi üniter devletlerin dağılmasını engellediği görülmektedir.

7.2.8. Etkili Görev ve Kaynak Bölüşümünün Sağlanamayacağı Endişesi

Avrupa'da yer alan Fransa, İtalya, İspanya gibi ülkelerde, bölge yönetimlerinin yerindenlik ilkesi çerçevesinde enerji, alt yapı, sağlık, eğitim, turizm, ulaşım, çevre, bölgesel planlama gibi konularda genel yetkili olduğu; verilen görevler ile orantılı biçimde güçlü bir kaynak temini gerçekleştirildiği, vergi koyma da dâhil gelirlerin önemli kısmının kendilerince oluşturulduğu görülmektedir (Günaydın, 2005: 82).

Avrupa'da hal böyle iken, Türkiye'de oluşturulacak olan bölge yönetimi sisteminde etkili bir görev ve kaynak bölüşümünün sağlanıp sağlanamayacağı konusunda endişeler dile getirilmekte olup; şayet etkin bir kaynak ve görev bölüşümü oluşturulmadığı takdirde bölge idaresi oluşturmanın amaçsız ve neticede başarısız bir girişim olacağı dile getirilmektedir.

Temel amaçlarından biri, bölgesel kalkınmayı gerçekleştirerek bölgeler arasındaki dengesizlikleri gidermek olacak olan bölge yönetimlerinin, bu misyonlarını gerçekleştirebilecek şekilde finansal yeterliliğe sahip kılınmaları gerektiği, bunun yalnız öz kaynaklarla gerçekleştirilemeyeceği, eğer destek verilmezse, bölgeler arasında gerçekleşecek rekabetçi anlayışta bazı bölgelerin daha da geri kalarak bölgeler arasındaki dengesizlikleri derinleştireceği ifade edilmektedir. Bununla birlikte kimi zengin bölgelerin, diğer bölgelerle gelirlerini paylaşmak istememe riski de söz konusudur (Toksöz ve Gezici, 2014: 38). Bunun bölge idarelerinin uygulandığı ülkelerde örneklerine rastlamak mümkündür. örneğin İtalya'nın kuzeyinde yer alan zengin bölgeler yoksul güney bölgeleri ile gelir paylaşımı hususunda sorun yaşamakta ve isteksiz davranmaktadır.

Bu hususta oluşabilecek çatışma ve karmaşanın önüne geçebilmek amacıyla, bölge, il, belediye, köy ve mahalle gibi yerel idareler arasında etkinlik ve yerindenlik ilkeleri çerçevesinde görev ve kaynak paylaşımı ve eşgüdüm hususlarının açık biçimde yasal olarak düzenlenmesi gerekmektedir (Uygun, 2012: 22)

7.2.9. Bölgelerarası Dengesizliklerin Artacağı Endişesi

Kimi kesimlerce, bölge idaresi oluşturulmasının, etkili görev ve kaynak bölüşümünün sağlanamaması ve zengin bölgelerin diğer bölgeler ile gelirlerini paylaşmak istememeleri gibi bir takım gerekçelerle, hedeflenen bölgeler arası dengesizlikleri giderme amacının aksine bölgeler arası dengesizlikleri derinleştireceği söylenmektedir.

Bölge idarelerinin oluşturulması ile kamu gücünün özel sermayeye devredileceği; hizmet sunumunun piyasalaşması ile birlikte kamusal etkinliğin azalacağı savunulmaktadır. Bölge idarelerinin devletin etkinlik alanını daraltıp sınırlandırdığı, kamusal hizmetlerin her bir bölge idaresi tarafından aynı seviyede ulaştırılmayacağı için vatandaşların hizmetlere eşit biçimde erişemeyeceği, bu nedenle hedeflenen dengesizliklerin ortadan kaldırılamayacağı ileri sürülmektedir (Mahmutoğlu, 2005: 26).

7.2.10. Yönetimde Mali ve İdari Etkinliğin Gerçekleşemeyeceği ve Merkezîyetçiliğin Artacağı Endişesi

Hali hazırdaki yönetsel kademelere bölge idaresi olarak yeni bir kademe eklenmesinin yönetsel giderleri arttıracığı ve mali yükümlülükler oluşturacağı, karar alma süreçlerini uzatacağı, yönetimde karmaşıklığa ve bürokraside artışa yol açacağı söylenmektedir (Uygun, 2012: 13; Çoker, 2002: 32). Bu gerekçe ile bölge idarelerinin oluşturulması sürecinde atılacak her türlü adımda fayda-maliyet incelemesinin yapılarak, uygun tercihler doğrultusunda yola devam edilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Toksöz ve Gezici, 2014: 27). Genel görüş, bölge kademesinin yarattığı ek maliyetin, sağlanacak olan yoğun katılım, uyum ve entegrasyon sürecinden elde edilen faydadan daha düşük olacağı yönündedir (Kohler-Koch, 1995: 5).

Bölge valiliği şeklinde oluşturulacak olan bölge idaresinin bölgede yer alan iller üzerinde vesayet makamı olarak hareket edeceği, bunun mülki amirler arasında gerilim ve huzursuzluklar yaratacağı, illerin fonksiyonlarını azaltacağı ve körelteceği, halkın yönetime erişimini kısıtlayacağı, görev arttırımına gidilerek yeni bir merkezîyetçi anlayışın oluşturulmasına yol açacağı ileri sürülmekte; tüm bunların yönetsel etkinliği ortadan kaldıracığı savunulmaktadır (Çoker, 2002: 32; Demiröz, 1990: 68). Kuşkusuz bu sorun yerindenlik ilkesi ile görev, yetki ve kaynakların rasyonel tahsisi ile aşılabilecek bir problem olarak görünmektedir.

8. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Tarih boyunca devlet kavramının kaynağının ne olduğu, tanımı, gerekliliği ve onu oluşturan bileşenlerin ne olduğu ile ilgili birçok fikir ve tartışma ortaya atılmış fakat hiçbiri devlet gerçekliği ve geçerliliğini ortadan kaldıramamıştır. Günümüzde de devlet, en önemli uluslararası aktör olarak önemini her zamanki gibi korumaktadır.

İster toplumsal, isterse de hukuksal ya da siyasal bir organizasyon olarak düşünölsün, devlet kavramını oluşturan asgari üç temel unsurun varlığının şart olduğu anlaşılmaktadır. Bu üç temel unsur, insan topluluğu, ülke ve egemenlik olarak ifade edilebilir. Oluşum süreçleri ve vasıfları ile ilgili tartışmalar, bu unsurların gerekliliklerini yadsımamaktadır.

Devletler yapı itibarıyla genel bir ayrımla birleşik yapılı devletler ve üniter devletler olarak iki şekilde sınıflandırılmaktadır. Bunlardan merkeziyetçi bir anlayışla oluşturulan ve tek bir siyasal iktidarın egemenliğine dayanan üniter devlet yapısının klasik anlamından sıyrılarak günümüzde farklı biçimlerde de uygulandığı görölmektedir.

Klasik katı merkeziyetçi üniter devletlerde gerçekleşen dönüşümü tetikleyen ve etkileyen bazı süreçlerden söz etmek mümkündür. Bu süreçler; özerklik kavramı ve yerindenlik ilkesi ile ilgili gelişmeler, küreselleşme ve demokratikleşme süreçlerinin yerelleşme üzerine yaptığı etkiler, kamu yönetiminin aksayan yönlerini gidermek amacıyla sivil toplum ve özel sektörün aktif yönetsel katılımını öngören yönetim kültürünün oluşması, ulus altı bölgecilik hareketlerinin tabandan AB bütünleşme sürecinin ise üstten yapmış olduğu etki olarak sıralanabilir.

Gerçekleşmekte olan dönüşüm neticesinde özellikle yönetsel örgütlenme biçimi olarak daha esnek, âdemi merkeziyetçi, hatta bazen ulusaltı topluluklara dahi özerklik tanıyan siyasal ve yönetsel yerinden yönetim eksenli bir yapıya doğru evrilmenin gerçekleştiği görölmektedir. Klasik üniter devlet sisteminden çok boyutlu bir sapmayı ifade eden alan yönetimi odaklı bu dönüşümün sonucunda ortaya çıkan oluşum bölge yönetimine dayalı bölgesel devlet olarak ifade edilmektedir.

Bölgesel devlet ya da bölgelere dayalı devlet kavramı, kimi zaman üniter veya federal devlet modeli dışında ayrı bir devlet modeliymiş gibi sunulsa da esasında federal sisteme benzeyen yanları da olan ancak üniter sistemden asli unsurları itibarıyla

kopmayan, üniter devlet sisteminin geniş yorumlanması ile ortaya çıkan bir uygulama olduğu söylenebilir. Devletin tekliği, yargı birliği, anayasa değişikliği yetkisinin ulusal mecliste olması, bölgesel yönetimlere tanınan her derecede yetkinin merkezi devlet tarafından tanınmış olması (yetki devri) ve bunun geri alınabilmesinin mümkün olması (yani bölgelerin federe devletler gibi asli kurucu unsur olmaması), çeşitli yöntem ve derecelerde bölgelerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi gibi kıstaslardan dolayı bölgesel devlet üniter devletin bir uzantısı olarak ifade edilmektedir.

Üniter devletin dönüşümünün bir yansıması olarak bölge yönetimlerinin oluşumu her Avrupa ülkesinde aynı şekilde cereyan etmemiştir. Bu dönüşüm, her bir ülkenin kendi iktisadi, sosyal, siyasal, yönetsel ve tarihsel süreçleri neticesinde farklı boyutlarda şekillenmiş; her bir ülkede oluşturulan bölgesel yönetimlerin özerklik derecesi ve diğer özellikleri farklı olmuştur. Bu süreçlerden dolayı günümüzde bile “bölge” kavramının tanımlanması ve sınıflandırılmasında zorlanıldığı görülmektedir. Uygulamada coğrafi, işlevsel (sosyo-ekonomik/fonksiyonel), doğal, planlama, sınır ötesi, kutuplaşmış, yönetsel, siyasal, kültürel, tarihsel-etnik gibi birçok farklı bölge tanımı ve ayırımına rastlanmaktadır.

Bölge kavramının genel bir tanımı yapılamamakla birlikte, yönetsel bir birim olarak bölge, devlet niteliği taşımayan, il ve ülke arası bir ölçekte oluşturulan hukuksal ve idari bir varlık olarak tanımlanabilir. Yönetsel anlamda bölgelerin varlığına dayanan bölgesel devlet uygulamalarına baktığımızda kendisine tanınan görev, yetki, hak, sorumluluklar ve özerkliğin derecesine göre idari bölgesel devlet, siyasi bölgesel devlet ve hem idari hem de siyasi (karma yapılı) bölgesel devlet olarak temel de üç farklı bölgesel devlet türünden söz etmek mümkündür.

Bölge yönetimi, her bir ülkenin kendine olan özgüveninin sonucu olarak ifade edilmektedir. Ekonomik ve siyasal açıdan bakıldığında tarihsel nedenlere dayandırılan ayrılıkçı hareketleri yumuşatmak ve sistemle bütünleştirmek için etkinliği göz ardı edilemez. Yönetsel etkinlik ve verimlilik açısından geleneksel yerinden yönetimlerin küçük ve yetersiz kalabildikleri; uygun bir coğrafi ve demografik büyüklükte ölçeklendirilmiş bölge yönetimlerinin bu birimler ile merkezi yönetim arasında köprü görevi üstelenebilecekleri görülmektedir. Mevcut yerinden yönetim birimlerinin merkezi yönetime karşı pasif kalması, zımni bir fiili merkezîyetçiliği oluşturmuştur.

Güçlü bir ara kademe olarak bölge yönetimlerinin, yeni bir soluk getireceği düşünülmektedir. AB bütünleşme sürecinin, insan haklarının, kültürel ve demokratik gelişimin başat aktörlerinden biri olarak bölgeler görülmektedir. Bölge yönetimi, sosyal, ekonomik ve çevresel gelişimin sağlanması için de gereklidir. Yapılacak olan bölgesel planlar sayesinde ulusal politikalarla uyumlu, bölgenin sosyo-ekonomik gelişimi sağlanabilecektir. Bölgesel potansiyeller harekete geçirilerek, bölgeler arası dengesizlikler azaltılabilecektir. Bütüncül politikaların oluşturulması; AB hibelerinden faydalanılabilmesi, sınırdaş bölgelerin ve diğer sınır ötesi bölgelerin ekonomik işbirliği yapabilme imkânı oluşmaktadır.

Bölge yönetimi uygulamalarından beklenen bu olumlu katkıların yanında, bazı olumsuzluklar ile karşılaşılacağı düşünülmektedir. Planlamanın ulusal düzeyde ve tek elden yapılmamasının bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik dengesizlikleri arttıracığı, hizmetlerin yurt sathında eşit sunulamayacağı; özellikle fazla gelişmemiş olan ülkelerde yabancı sermayeye bölge düzeyinde ayrıcalıklar ve olanaklar sağlanacağı ve bunun dışa bağımlılığı, yoksulluğu, kentsel ve bölgesel rantı arttıracığı; egemenliğin tekliği ilkesinin zedeleneceği, bunun devletin toprak bütünlüğü ve ulusal birliğine zarar vereceği; ek bir yönetsel basamağın maliyetleri gereksiz bürokratik mekanizmaları arttıracığı; merkeziyetçilikten kaçmaya çalışırken bölge yönetimlerinin yerel idareler üzerinde merkeziyetçilik uygulayan bölgesel bir mekanizmaya dönüşme ihtimalinin olduğu söylenmektedir.

Bu nedenle bölge yönetimi uygulamasına gidildiğinde öncelikle gerekliliklerin ve ortaya çıkabilecek olumsuzlukların iyi hesaplanması ve fayda-zarar analizi çerçevesinde karar verilmesi gerekir. Bölge yönetimi uygulamasına karar verildiğinde ise belirtilen olumsuzluk ihtimalleri çerçevesinde sürecin iyi yönetilmesi gerekmektedir.

Bölge uygulamaları konusunda Avrupa ülkelerinin politikalarını belirlemede içsel nedenlerle birlikte öne çıkan iki dışsal kurum vardır. Bunlardan ilki uluslararası bir kuruluş olan AK; diğeri ise ulus üstü bir oluşum olan AB'dir. Bu iki kurum, kıta ülkelerinin merkez çevre politikalarında oldukça önemli bir alan işgal etmektedir.

3 Haziran 1949 yılında altı kurucu üye ile oluşturulan ve günümüzde kırk yedi üye ülkeye sahip büyük bir organizasyon olan AK'nin üç ana organı vardır. Bakanlar Komitesi (The Committee of Ministers), Parlamenterler Meclisi (The Parliamentary

Assembly) ve AKYBYK (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) olarak adlandırılan bu organlarda hükümetler, milli parlamentolar ve yerel-bölgesel yönetimler ayrı ayrı temsil edilmektedirler.

AK, kuruluşundan bu yana yerinden yönetimlerin geliştirilmesi ve özerk yapıları ile ilgili titiz davranmakta ve bu hususlara özel önem atfetmektedir. Bu çerçevede oluşturulan AKYBYK üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin temsil edildiği danışma organı niteliğinde önemli bir organdır. AKYBYK öncülüğünde yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliği, bölgesel demokrasi, bölgesel ve azınlık dilleri, kültürel haklar, sınır ötesi işbirliği ve benzeri konular ile ilgili düzenlemeleri içeren birçok Şart ve Sözleşme hazırlanmıştır. Bunlar arasında konumuz itibarıyla en çok öne çıkan Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı henüz taslak aşamasındadır. Bu Taslak Şart ile bölgesel özerkliğin tanımı, dayanağı, özerk bölgelerin yetki ve sorumluluk türleri, alanları, örgütlenmeleri, mali koşulları, korunmaları, denetlenmeleri ile ilgili temel ilkeler belirlenmiştir. Taslak Şart'ın bölgeler dışındaki yerel yönetimler için hazırlanmış olan AYYÖŞ gibi imzalanıp yürürlüğe girmesi ile bölge yönetimi konusunda temel referans kaynaklarından biri olacağı düşünülmektedir.

AB, üye devletler arasında iktisadi, yönetsel, siyasi ve kültürel olarak uyum ve dayanışma çerçevesinde bütünleşme sağlamak için yerel ve bölgesel yönetimleri önemli bir araç olarak görmektedir. İktisadi olarak, bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve bölgeler arası işbirliğinin artırılması; yönetsel olarak yerindenlik, verimlilik ve etkinliğin sağlanması, siyasi olarak demokratiklik ve katılımın sağlanması, kültürel olarak da “çokluk içinde birlik” ilkesi doğrultusunda dinsel ve etnik çeşitliliğe müsaade etmesi açısından bölge yönetimlerine olumlu bir bakış açısı ile yaklaştığı ve 1992 Maastricht Antlaşması ile birlikte AB antlaşmalarında geniş bir yer bulduğu görülmektedir.

1992 tarihli Maastricht Anlaşması'nın bölge ve AB'nin bölge politikasına yaklaşımı açısından bir mihenk taşı olduğunu ve AB'nin günümüz bölge politikasının temellerinin atıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu anlaşma ile ekonomik ve sosyal uyum temel politika haline getirilmiş, bölge tanımlamaları yapılmış, yerindenlik ilkesi ilk kez bu anlaşma ile hayat bulmuş, bölgeler arası ekonomik eşitsizlikler ile birlikte bunları gidermek için oluşturulan mali fonlar belirlenmiş ve AB bütünleşme

sürecine bölgelerin katılımını ve temsilini sağlamak için ABBK oluşturulmuştur.

Çoğu Avrupalı günümüzde bölgelerin artan önemi karşısında, kamu politikalarının sorumluluğu ve politik yetkilerin kaynağı olarak ulus devletlerin yerini alıp almayacaklarını sorgulamaktadır. Bu doğrultuda ortaya atılan “Ulus Devletler Avrupası”, “Bölgeler Avrupası” ve “Bölgelerle Avrupa” fikirleri arasında karşılaştırma ve değerlendirmeler yapılmaktadır. İşaretleri farklı yönleri gösteren bu sorunun cevabı net değildir. Genel görüş ulus devletlerin hala canlılığını koruyan güçlü bir organizasyon olduğu fakat bölgelerin de Avrupa'nın bir gerçeği ve geleceği olarak kabul edilmesi yönündedir.

Birbirinden farklı değerlendirmeler yapılsa da genel olarak AB ülkelerinin yönetim yapılarını dört farklı kategoriye ayırmak mümkündür. Federasyon olarak örgütlenen Almanya, Avusturya ve Belçika ilk kategoriye örnek verilebilir. İkinci grup İtalya, Fransa, İspanya ve Büyük Britanya gibi farklı derecelerde bölgeselleşmiş üniter devletlerden oluşmaktadır. Danimarka, Finlandiya, Hollanda ve İsveç bölgeselleşmeden ademi merkezîyetçi bir yönetim benimseyen üçüncü kategoriye örnek teşkil etmektedir. Son olarak Yunanistan gibi ülkeler ise dördüncü kategoriye oluşturan merkezîleşmiş üniter devlet şekline örnek verilebilir.

Bölgesel devlet konusunda örnek teşkil eden üç üniter devlet olan İspanya, İtalya ve Fransa'nın farklı süreçlerden geçerek bölgeselleştiği ve her birinin bölgeselleşme pratiğinin farklı olduğu görülmektedir.

Uzun yıllar diktatörlük yönetimi hâkim olan İspanya, günümüzde bölgesel özerkliğin en geniş şekliyle uygulandığı üniter devlet olarak bilinmektedir. Bu durum genellikle diktatörlük altında yaşamaya karşı bir tepki ve güçlü bir demokratik yapıya geçiş arzusunun sonucu olarak görülmektedir. Bölge yönetimlerinin oluşturulmasının, ülkenin parçalanmasının önüne geçtiği görülmektedir. İspanya'da yönetsel ve siyasal olarak çeşitli derecelerde özerkliğe sahip bölgeler oluşturulmuştur. Siyasal özerklik derecesi yüksek olan Bask, Katalunya, Endülüs ve Galiçya tarihten gelen haklara sahip bölgeler olarak görüldüklerinden bu bölgelere eğitim, kültür, dil gibi birçok alanda geniş özerklikler verildiği görülmektedir. Bölgelerin, bölgesel yasa yapma yetkileri vardır. Geniş görev yetki ve sorumluluklar ile mali haklara sahip kılınmışlardır. Diğer taraftan birçok şekilde yasal sınırlamalara ve hukuksal denetime de tabi kılınmışlardır.

İspanya bölgeselleşmesi bu siyasal özelliğinin yanında aynı zamanda bölgeler arasında ekonomik dengesizlikleri azaltmaya dönük bir amaç da taşımaktadır. Bölgesel kaynaklar bölge yönetimlerinin çabaları doğrultusunda değerlendirilmeye ve ulusal ekonomiye kazandırılmaya çalışılmaktadır.

Merkeziyetçi üniter devletin anavatanı olarak ifade edilen Fransa da bölgeselleşme çoğunlukla yönetsel ve ekonomik gerekçelerle ele alınan bir konu olmuştur. İl esasına dayalı yönetim yapısının özellikle ekonomik gelişim açısından yetersiz kalması, yerel ve bölgesel potansiyellerin harekete geçirilememesi, bölgelerarası ekonomik dengesizliklerin önlenememesi gibi gerekçelerle bölge başlangıçta fonksiyonel bir nitelikte ele alınmıştır. Özellikle 1950'lerden sonra başlayan süreçte, bölge olgusu giderek geliştirilerek günümüzde hem yerinden yönetim birimi hem de merkezi yönetimin taşra örgütü olarak iller ve merkezi yönetim arasında bir yönetsel kademe olarak Fransa yönetim sisteminde yerini almaktadır. Fransa'da bölgelerin siyasal yetkileri yoktur. Bununla birlikte bazı topluluklara dil ve kültür alanında özerklikler tanınmıştır. Yönetsel ve finansal olarak güçlü bir yapıya sahip olan Fransa bölgeleri güçlü bir hukuksal ve mali denetime tabidir.

İtalya'da bölge yönetimlerinin oluşmasında birçok faktörün rol aldığı söylenebilir. İspanya'da olduğu gibi diktatörlük yönetimine, katı merkeziyetçi yönetim anlayışına duyulan tepki ve demokratikleşme arzusu ile bazı etnik hareketlerin önlenmesi çabalarıyla beraber; Fransa'da olduğu gibi zengin kuzey bölgeleri ile yoksul güney bölgeleri arasındaki sosyo-ekonomik dengesizliklerin en aza indirilmesi, bütüncül ekonomik gelişme ve toplumsal kalkınmanın sağlanması, yönetsel anlamda etkinlik ve verimliliğin sağlanması gibi nedenler sıralanabilir. İtalya'da bölgeler özel statülü ve normal statülü olarak iki biçimde oluşturulmuştur. Tarihsel, coğrafi ve etnik nedenlerle özel statü (özerklik derecesi yüksek) verilen toplam beş bölge bulunmaktadır. Bölgeler kısmi yasa yapma yetkisine, güçlü mali özerkliğe sahiptir. Anayasa'da bölgelerin ve merkezi yönetimin üstleneceği görevler ayrı ayrı sayılmıştır.

Her üç ülkede uygulanan bölge yönetimi ve bölgesel özerklik dereceleri farklılık gösterse de birçok ortak yönleri de bulunmaktadır. Her üç ülkede de bölge yönetimleri anayasada düzenlenerek güvence altına alınmıştır. Her üç ülkede, bölgelerin seçilmiş meclisleri, başkanları ve yürütme organları bulunmaktadır. Merkezi yönetimlerin

yaptıkları denetim istisnai durumlar dışında hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır. Bölgelerin mali özerklikleri güçlüdür ve mali olarak güçlü denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Her üç ülke anayasasında da bölgeselleşmeye rağmen devletin ve ulusun birliği ilkeleri vurgulanarak üniter devlet yapısının korunduğu ifade edilmiştir. Bölge yönetimlerinin üniter devletin bir parçası ve üniter devlet içerisinde yönetsel, siyasal, kültürel, sosyo-ekonomik sorunlara bir çözüm yolu olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, özellikle Tanzimat'tan önce taşra yönetim sistemi için güçlü bir yetki genişliğinin hâkim olduğu; yönetsel yapı içerisinde herhangi bir yönetim tarzına bağlı kalmaksızın yerel topluluklara ve inanç gruplarına dinsel, kültürel, kısmen idari ve siyasal haklar ile imtiyazlar tanındığı görülmektedir. Bazı eyaletlere özel statüler verildiği ve her bir eyaletin sahip olduğu yetki ve sorumluluk farklılaştırılarak asimetrik bir yönetim tarzı benimsendiği söylenebilmektedir.

Ancak Batılı ülkelerin müdahaleleri, mali sistem ile vergi sistemindeki sorunlar, feodal derebeylikler ve milliyetçi akımlar ile mücadele edebilmek için Tanzimat'tan önce başlayan ve Tanzimat ile birlikte yükselerek artan şekilde merkezîyetçilik anlayışı yerleşmiştir. Bunun bir sonucu olarak 1864 Nizamnamesi ile eyalet sistemi terk edilerek, günümüzde önerilen sistemlerden biri olan büyük il sistemine benzer bir vilayet sistemi oluşturulmuştur. Bu vilayet sistemi çeşitli değişikliklerle günümüze kadar gelmeyi başarmıştır.

1864 Nizamnamesinden önce eyalet, sancak, kaza, nahiye şeklindeki idari taksimat, Nizamnameden sonra vilayet, liva, kaza olarak değişmiştir. Tanzimat'tan sonra da gerek doğrudan merkeze bağlanan livalar, gerekse de özel statülü vilayetler varlığını korumuştur. Bu itibarla, Tanzimat'tan sonraki süreçte, siyasal ve yönetsel gücün dağıtımından ziyade, ayrılıkçı hareketlerin bastırılması ile birlik ve bütünlüğün sağlanması amacıyla katı merkezîyetçi ve tekçi bir anlayışla yönetimin tasarlanmaya çalışıldığı söylenebilir.

Yerel yönetimler açısından Tanzimat'tan önce bölgesel bir anlayışın hakim olmadığı; yerel nitelikli hizmetlerin kaza ya da kent odaklı ele alındığı görülmektedir. Bu hizmetler merkezi yönetimin sorumluluk alanında görülmüş ve merkezi yönetim tarafından atanan Kadı, naib, imam gibi yetkililerce gördürülmüş ve yürütülmüştür.

Bunlarla birlikte vakıflar, lonca teşkilatı gibi kurumlar da yerel hizmetlerde rol almışlardır. Bunları günümüz anlamında yerel yönetim birimi olarak değerlendirmek zor görünmektedir. Tanzimat'tan sonra, modern yerel yönetimler konusunda girişimlerin başladığı İstanbul'da 1854 yılı itibariyle belediye oluşturulduğu görülmektedir. İstanbul dışında ise ancak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin belediyeler ile ilgili uygulamasını anlatan “Vilayatta Belediye Meclislerinin Suret-i Tertibi ve Memurlarının Vezaifi Hakkında Talimat” ve 1867 tarihli “Vilayatta Devair-i Belediye Meclislerinin Vezaifi Umumiyesi Hakkında Talimat”, 1871 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ve 1877 tarihli “Vilayet Belediye Kanunu” ile mümkün olabilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun monarşik ve birçok etnik milliyete dayandırılan yapısını reddederek, üniter bir devlet sistemini temellendirmiştir. Bunu yaparken de Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemde parçalanmayı önlemek için yürütmüş olduğu siyasal ve yönetsel merkeziyetçi politikalara sahip çıkmıştır. Bu anlayış Cumhuriyet tarihi anayasalarında da açıkça görülmektedir. Üniter devletin temel ilkeleri olan ülkenin ve ulusun birliği ve bölünmezliği; egemenliğin tekliği ve bölünmezliği; merkezi yönetim ve yerinden yönetim ayrımı ile idarenin bütünlüğü ilkeleri anayasalarımızda açık bir şekilde yer almaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze yürürlükte kalan tüm anayasalar aralarında kısmi farklılıklar olsa da yerinden yönetimler açısından birbirine benzer ve birbirini tamamlar genel ifadeler taşımaktadır. Bununla birlikte 1921 tarihli Anayasa'nın diğerlerine göre biraz daha farklılaştığı; illere siyasal, askeri ve adli konular dışında kalan tüm yerel konularda yetki verildiği, illerin karar organlarını seçimle oluşturulmasının ve başkanlarını kendilerinin seçmesinin sağlandığı ve tüzel kişiliğe sahip kılındıkları görülmektedir. Bir diğer ifade ile geniş özerkliklere dayalı güçlü il sistemi benimsenmiştir. Ancak 1924 Anayasası ile birlikte katı merkeziyetçilik tekrar başlamış ve sürdürülmüştür.

Türkiye'de yerinden yönetim kuruluşları, yetki genişliğine dayalı olarak oluşturulan il, ilçe ve bucak; yer yönünden yerinden yönetim birimleri olarak oluşturulan il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy ile hizmet yönünden oluşturulan yerinden yönetim birimlerinden oluşmaktadır. Anayasa'da bölge düzeyinde

merkez örgütlerinin bölge düzeyinde teşkilatlanabileceği belirtilmekteyse de bu bölge yönetimi oluşturulabilmesine olanak sağlayan bir düzenleme değildir.

Kamu yönetimi sistemi, güçlü merkeziyetçi, katı kuralcı, vesayetçi, karmaşık bir bürokrasi ve mevzuat yapısına sahip, görev ve kaynakların uygun dağıtılmadığı, etkisiz, verimsiz, şeffaf olmayan, kaynak israfına yol açan ve vatandaş ile iletişim kuramayan bir yapı olarak birçok yönüyle eleştirilmiştir.

Yönetime getirilen eleştirilerin bir boyutu da örgütsel yapının yetersizliği ile ilgili olmuştur. Bir kısım eleştiriler merkezi yönetim ile yerel yönetimler ve taşra yönetimleri arasında görev, yetki, kaynak, denetim, siyasal ve yönetsel katılım gibi hususlarda bir denge sağlanamadığı yönündeyken; bir kısım eleştirilerde ise mevcut yönetim yapısının bazı hizmetler için yetersiz kaldığı ve il kademesi ile merkezi yönetim arasında bir yönetsel birim oluşturulması gereği üzerinde durulmuştur. Bu eleştiriler 1960'lı yıllarda planlı döneme geçiş ile birlikte daha da artmış ve bölgeler arası sosyo-ekonomik dengesizlikler, göç sorunu, demokratik ve kültürel sorunlar çerçevesinde daha fazla vurgulanmaya başlanmıştır.

1960 öncesi yabancı bilim insanlarına yaptırılan incelemeler, 1960 sonrası DPT ve TODAİE işbirliği ile yapılan birçok inceleme hep bu amaçla yapılmış ve çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu çabalar, 2000'li yıllar ile birlikte gerek merkezi yönetimde gerekse taşra yönetimi ve yerel yönetimlerde bir takım yasal düzenlemeler yapılması sonucunu doğurmuştur. Bu dönemde başlayan ve günümüzde de devam ettiğini söyleyebileceğimiz süreçte, yerinden yönetimler ile ilgili önemli yasalar çıkarılmış, bu yönetimlerin AYYÖŞ ile uyumlu birimler olması doğrultusunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Merkezi yönetimde ise KYTKT ile yönetimi basitleştirme ve hizmetleri yerelleştirme çabasına girişilmiş ancak bu girişim eksik kalmış ve yasalaşamamıştır. Sürecin devam ettiği ve büyükşehir belediye yasasında gerçekleştirilen değişikliklerden henüz nasıl bir yerinden yönetim biçimi benimseneceğine tam olarak karar verilemediği anlaşılmaktadır.

Bölge yönetimleri konusunda ise bir gereklilik olarak değerlendirilmesine karşın; en başından birçok çekinceden dolayı bu olguya mesafeli yaklaşıldığı anlaşılmaktadır. Kuşkusuz endişelerde haklılık payı olmakla birlikte, özgüven sahibi olmadan da bir gelişim kaydedilemeyeceği de açıktır.

Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana idari, ekonomik ve güvenlik amaçlı bir çok bölge ve benzeri örgütlenmeye gidilmiştir. Ancak bunların çok önemli bir kısmının anladığımız manada bölge yönetimi kavramını karşıladığını söylemek mümkün değildir. Buna rağmen bu uygulamaların gelecekteki muhtemel bölgeselleşme için ciddi pratikler olduğunu söylemekte yarar vardır. Bu çerçevede özellikle kalkınma ajansları ve İBBS'nin etkili olabileceği düşünülmektedir.

Her ne kadar uygulama alanı bulamasa da günümüze kadar bir çok bölge yönetim modelinin önerildiği görülmektedir. Bu modellerin bir kısmının yalnız merkezi yönetimin taşra örgütü olarak öngörüldüğü (bölge valiliği, koordinatör valilik gibi); bir kısmının sadece yerinden yönetim kuruluşu olarak öngörüldüğü (anakent bölge yönetimi, bölge yerel yönetimi gibi); bir kısmının ise karma bir yönetim tarzını öngördüğü (bölge özel idareleri modeli gibi) anlaşılmaktadır.

Bu öneriler ile birlikte son on beş yıllık periyotta yeni anayasa tartışmaları çerçevesinde TÜSİAD, TESEV, SDE gibi kimi kuruluşların hazırlamış oldukları rapor ve önerilerde de bölge idaresine rastlamak mümkündür. Bu araştırma raporlarında, merkezîyetçiliğin tasfiye edilmesi, ademi merkezîyetçiliğin anayasada düzenlenmesi, katılımın artırılması, yönetsel etkinliğin sağlanması, kültürel farklılıkların yerel düzeyde temsilinin sağlanması, bazı hizmetlerin piyasaya gördürülmesi, bölge yönetimlerinin oluşturulması; bölge yönetimlerinin oluşturulması gibi görüş ve öneriler dikkat çekmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminden bu yana yönetim sisteminde çeşitli özellik ve derecelerde uygulanan bölge yönetimi modellerinin günümüzde de uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu sistemin Türkiye'nin sosyo-ekonomik, siyasal ve yönetsel yapısına ne tür katkılar sağlayacağı ve sistemin uygulanması öncesinde ve esnasında ne tür sorunlarla karşılaşılabilceğinin etraflıca hesaplanarak buna göre uygun bir yaklaşımın benimsenmesi gereklidir.

Uygun bir bölge yönetimi modeli uygulanması sonucunda; bölgesel ekonomik dengesizliklerin giderilmesi, hizmet sunumunda maliyetlerin azaltılması ve kaynak israfının önlenmesi gibi ekonomik sonuçların; göç ve yarattığı olumsuzlukların önlenmesi, doğal kaynakların ve çevrenin korunmasında etkinlik gibi sosyal sonuçların; il sisteminde yaşanan sorunların giderilmesi, yönetimde optimum ölçek sorununun

giderilmesi, yönetimde etkililik ve verimliliğin sağlanması, yerindenlik ilkesine işlerlik kazandırılması, yönetsel sınırlarda karmaşıklığın giderilmesi, rasyonel görev paylaşımının sağlanması, rasyonel kaynak paylaşımının sağlanması gibi yönetsel sonuçlar ve demokratik taleplerin karşılanması, yerel-kültürel taleplerin karşılanması, AB bütünleşme sürecinde ilerleme sağlanması, ulusal birlik ve bütünlüğün sağlanması gibi siyasi sonuçların gerçekleşeceği beklenmektedir.

Bununla birlikte; uygun model tespitinin zorluğu, bölge sınırlarının tespitinin zorluğu, merkezi yönetim ve bürokrasinin isteksizliği, bölgeselleşmeyi sağlayacak sosyal, kültürel, siyasal ve teknik altyapı yetersizliği, anayasal değişiklik gerekliliği, demokratik gelişim ve siyasal katılımın zayıflaması, ayrılıkçı hareketlerin güçlenmesi, etkili görev ve kaynak bölüşümünün sağlanamaması, bölgelerarası dengesizliklerin artması, yönetimde mali ve idari etkinliğin gerçekleşmemesi ve merkeziyetçiliğin artması gibi olumsuz fikirlerin cevaplandırılması, bu yönlü endişelerin giderilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de AB standartlarında oluşturulmaya çalışılmış dört kademeli bir İBBS mevcuttur. Bunlardan dördüncü düzey ilçeleri, üçüncü düzey illeri, ikinci düzey bölgeleri, birinci düzey ise üst bölgeleri ifade etmektedir. İl ve ilçeler gerek mülki gerekse de yerel yönetim kuruluşu olarak örgüt oluşturulmuş yönetim birimlerimizdir. Bu ihtiyacın İBBS düzeyi iki içinde vuku bulduğu ve bu düzeyde belirlenen yirmi altı bölge ile ilgili yapılacak bir çalışma ile bölge idarelerinin oluşturulabileceği düşünülmektedir. Belirtilen ikinci düzey bölgelerde kurulmuş bulunan kalkınma ajansları da bu konuda bir fırsat olarak nitelendirilebilir. Böylece bölgesel düzeyde idari ve ekonomik olarak bütüncül bir yaklaşımın benimsenebileceği öngörülmektedir.

Avrupa’da uygulanan sistemler açısından gerek yönetsel sistemin benzerlik gösterdiği, gerekse nüfus ve coğrafi alan olarak benzer ya da yakın olunan Fransız modeli esas alınabilir. Bunun yanında diğer bölge modelleri de detaylıca incelenebilir. Türkiye’nin sahip olduğu coğrafi, demografik özellikler ile siyasal, ekonomik ve sosyal koşullar, tarihten gelen yönetsel gelenek gibi birçok husus bu konuda değerlendirme kriterleri olarak ele alınmalıdır.

KAYNAKÇA

- AÇIKALIN, Oya (2010), Bölgesel Kalkınmada Sosyal Boyut: Yazında Varolan Durum ve Öneriler, Mülkiye Dergisi, C. 34, S. 269, s. 283-302
- ADIGÜZEL, Şenol – TEK, Murat (2014), 6360 Sayılı Yasa ve Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 23, S. 3, s. 73-102.
- AKBULUT, Örsan Ö. (2014), Kapitalizm ve Uluslaşma, Amme İdaresi Dergisi, C. 47, S. 3, s. 19-42.
- AKÇADAĞ, Emine (2011), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye, Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi (BİLGESAM) e-DERGİSİ, Haziran Sayısı.
Erişim:http://www.bilgesam.org/incele/753/-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti-ve-turkiye/#.V8fdt_mLSUk, 01 Eylül 2016.
- AKDEMİR, A. Müslim (2004), Küreselleşme ve Kültürel Kimlik Sorunu, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 3, S. 1, s. 43-50.
- AKGÜL, Birol – EFE, Mercan (2010), Dünyada ve Türkiye'de Bölge Planlama Çalışmaları ve Bunların Karşılaştırılması, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 19, S. 4, s. 19-45.
- AKGÜL, Birol – PAKÖZ, Muhammed Ziya (2010), Türkiye'nin Bölgesel Kalkınma Politikalarındaki Değişim ve Dönüşümün Karşılaştırmalı Analizi, Türk İdare Dergisi, S. 469, s. 37-50.
- AKSU, Faruk İsmail (2012), On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı Yayını (TASAV), Bilgi Notu, No. 1
Erişim:http://tasav.org/usr_img/yayinlar/bilgi_notlari/shy_bnotu_1_belediyeler_aksu_son.pdf, 11 Nisan 2016.
- AKŞİN, Sina (1999), Osmanlı Devleti Üzerine, Mülkiye Dergisi, C. 23, S. 218, s. 9-21
- AKTOPRAK, Elçin (2011), Ulus Devletin Dönüşümünde İspanya Modeli ve Katalonya Örneği, Dipnot Dergisi, S. 6, s. 21-45
- ALADA, Adalet B. (1995), Tarihsel Gelişim Süreci İçinde İl İdaresi Düzenlemeleri ve Demokratikleşme Üzerine, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 10, s. 13-20.
- ALTAN, Rıfat (2007), AB Bölgesel Politikasındaki Reformlar, Türk İdare Dergisi, S. 457, s. 175-182.

- APAN, Ahmet (2004), Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 13, S. 4, s. 39-58.
- APAN, Ahmet (2006), AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi, Türk İdare Dergisi, S. 450, s. 29-41
- ARDA, Erhan – KILIÇGEDİK, Necla – BAKAN, Selahattin – BAKAN, İsmail – KEMER, Barbaros (2003), Sosyal Bilimler El Sözlüğü, (Ed: ARDA, Erhan), 1. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ARIKAN, Yeşeren ELİÇİN (2004), Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler, Görüş Dergisi, S. 58, s. 38-51
- ARIKAN, Yeşeren ELİÇİN (2006a), “Avrupa Bütünleşmesi ve Bölgecilik”, ÖZGÜR, Hüseyin - PARLAK, Bekir (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- ARIKAN, Yeşeren ELİÇİN (2006b), “Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye’ye Yansımaları”, ÖZGÜR, Hüseyin - PARLAK, Bekir (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- ARNWINE ESEN, Selin (2003), İspanya’da Diktatörlükten Demokrasiye Geçiş Süreci: 1975–1982, Amme İdaresi Dergisi, C. 36, S. 4, s. 103-126.
- ARSLAN, Ahmet (2007), Felsefeye Giriş, 9. Baskı, Adres Yayınları, Ankara.
- ARSLAN, Nagehan Talat (2005), İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 33, s.189-208.
- ARSLAN, Nagehan Talat (2008), Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 32, No: 2, s. 263-282
- ARSLAN, Kahraman (2005), Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 7, s. 275-294
- ARSLANEL, M. Nazan – ERYÜCEL, Ertuğrul (2011), Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 15, S. 2, s. 1-20.
- ARSLANEL, M. Nazan – ERYÜCEL, Ertuğrul (2013), Küreselleşme Sürecinde Egemenlik Kavramının Dönüşümü, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 17, S. 1, s. 23-36.
- ARSLANER, Abdullah (2006), Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları, Türk İdare Dergisi, S. 453, s. 47-67

- ASLAN, Zehreddin (1994), Merkezden Yönetimin Gerçekleşme Aracı Olarak Hiyerarşi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 6, s. 1-6
- AŞGIN, Sait (2007), Dünyada Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarını Giderme Çabaları ve Türkiye Tecrübesi, Türk İdare Dergisi, S. 457, s. 29-54.
- ATAAY, Faruk – GÜNEY, Atilla (2004), Yerelleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme, Mülkiye Dergisi, C. 28, S. 243, s. 131-146
- AYDIN, Güngör (1983), Kamu Yönetimi ve Demokrasi, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. 9, S. 70-71, s. 6-7
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2007), Türk Kamu Yönetimi, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- AYGEN, Cemal (1962), Mahalli İdareler Üzerinde Düşünceler, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 17, S. 3, s. 351-386.
- AYTAÇ, Fethi (1989), “Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler”, Türk İdare Dergisi, S. 384, s. 1-21.
- BAĞCE, Emre H. (1999), Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi, Amme İdaresi Dergisi, C. 32, S. 4, s. 3-14.
- BAĞLI, Mehmet Selim (2014), Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü (Mali Özerklik Derecesi), Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 23, S. 2, s. 27-47.
- BALTA, Tahsin Bekil (1965), Federal Devlet Sistemi Üzerine Bazı Düşünceler, (Çeviren: OZANKAYA, Özer), Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 20, S. 1, s. 139-145.
- BAŞARAN, Arif (1968), Türk İdare Taksimatının Tarihi, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S. 10, s. 13-14
- BAŞARAN, Arif – BAŞARIR, Aslan (1974), Mülki İdare Bölümleri ile Mahalli İdarelerimiz, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S. 34, s. 20-26
- BAŞGİL, Ali Fuat (1947), “Devletin Ülke unsuru”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 13, S. 4, s. 1261-1281
Erişim:<http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/1023005705/1023005229>, 01 Aralık 2014.
- BELANGER, Michel (1996), Fransız Yerel Yönetimleri Hesaplarının Yargısal Denetimi: Bölge Hesap Mahkemeleri, (Çeviren: TEZCAN, Durmuş), Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 1, s. 53-58.

- BENEK, Sedat (2009), Ortaya Çıkışı, Gelişme Seyri ve Bölgeye Etkileri Bakımından Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 64, S. 3, s. 45-72.
- BERİŞ, H. Emrah (2008), Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 63, S. 1, s. 55-80.
- BEYHAN, Burak (2010), Kamu Yönetimi ve Bölgesel Planlamada Düzgüsel Bölgelerin Açmazları ve İşlevsel Bölgelerin Tanımlanmasında İzlenebilecek Yöntemler Üzerine, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 19, S. 4, s. 1-29.
- BEZCİ, Bünyamin - COŞKUN, Bayram (2007), Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 16, S. 3, s. 5-27.
- BİLEN, Gülhan (2007), Türkiye’de Yeni Bölgesel Politikaların Oluşumu, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayınları, s. 257-271
- BİLGİÇ, Veysel K (1998), Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 7, S. 2, s. 27-35.
- BRUSİS, Martin (2002), Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 15, No. 4, pp. 531-559.
- BUHR, Manfred – KOSİNG, Alfred (1999), Bilimsel Felsefe Sözlüğü, (Çeviren: Veysi BİLDİK), 2. Baskı, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul.
- BULUT, Metin (2011), Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları, Sayıştay Dergisi, S. 82, s. 97-124
- BULUT, Yakup (2002), Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları, Amme İdaresi Dergisi, C. 35, S. 4
- BÜLBÜL, Duran (2000), Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkilerinde İdari ve Mali Paylaşım, Sayıştay Dergisi, S. 39, s. 67-77
- CAN, Ergüder – KOCAGÜL AKDENİZLİ, Dilek (2008), Avrupa Birliği’nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayını, 1. Basım, Ankara.
- CAN, Hasan Hüseyin (2014), Kentsel Gelişiminin Yönetişimi Bağlamında Yeni Büyükşehir Sistemi, Sekizinci Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayınları, Yayın No: 85, s. 145-152.

- CANATAN, Bilal (2006), “Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması”, ÖZGÜR, Hüseyin - PARLAK, Bekir (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- CANPOLAT, Hasan (1992), Bir İdari Reform Önerisi Özel İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 1, S. 5, s. 73-81.
- CANPOLAT, Hasan (2010), Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi, Türk İdare Dergisi, S. 467, s.79-113.
- CEBECİ, Kemal (2008), Küreselleşme Bağlamında Ulus-Devletin Egemenlik Gücünün Dönüşümü, Sayıştay Dergisi, S. 71, s. 23-39
- CİHANGİR, Damla (2011), Bölgelel Politika, Sorularla AB Politikaları ve Türkiye Serisi, Seri No: 8, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 247, İstanbul.
- COŞKUN, Balamir Gülçin (2007), Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 37, s. 1-16.
- COŞKUN, Bayram (2005), Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme, Türk İdare Dergisi, S. 448, s. 13-47
- COŞKUN, Burhanettin (2010), Yönetim ve Organizasyon Alanında Seçilmiş Bazı Konuların Değerlendirilmesi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ÇADIRCI, Musa (1993), Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 2, S. 5, s. 3-12.
- ÇAHA, Ömer (1994), Osmanlı’da Sivil Toplum, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 49, s. 3, s. 79-99.
- ÇAKIL, İlknur (1995), Türk Kamu Yönetiminde Bölgesel Örgütlenme, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. 19, S. 182, s. 49-51
- ÇALCALI, Önder (2014), 6360 Sayılı Kanun’un Türkiye’de Yerel Yönetimler Sistemine Getireceği Değişiklikler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 23, S. 4, s. 49-68.
- ÇALT, Gökhan (2005), Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları, 6. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi Bildiri Metinleri (3-7 Ocak 2005), s. 1-21
Erişim: www.zmo.org.tr/resimler/ekler/8df7b8e8d586a55_ek.pdf?tipi=14, 31 Ağustos 2016.

- ÇAPAR, Selim ve YILDIRIM, Şükrü (2012), Hobbes ve Lock'un Devlet Düşüncesine Katkıları, Türk İdare Dergisi, S. 474
Erişim: www.bingol.edu.tr/media/205127/HobbesLocke-Capar-Yildirim-.pdf, 25 Ağustos 2016.
- ÇAVUŞOĞLU, Naz (2002), Bölge Devlet' de Egemenlik/Yetki Paylaşımı, (17 Nisan 2002' de Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi' nin düzenlediği "Ulusal Egemenlik ve Bütünleşen Avrupa" konulu panelde yapılan konuşma metni), e-Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, S. 4, prgf. s. 1-32. Erişim: <http://www.e-akademi.org/makaleler/ncavusoglu-1.htm>, 31 Ağustos 2016.
- ÇEÇEN, Anıl (1986), Kültürel Haklar, İnsan Hakları Yıllığı Dergisi, S. 7-8/1, s. 133-170
- ÇELİKİYAY, Hicran (2014), Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayını (Analiz), S. 101, syf. 1-21. Erişim: http://file.setav.org/Files/Pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf.pdf, 11 Nisan 2016.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2006), Avrupalı Yapı İçerisinde Bölgelerin Yönetimi, Türk İdare Dergisi, S. 453, s. 101-107.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2008), Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım, Türk İdare Dergisi, S. 461, s. 71-95.
- ÇİNER, Can Umut – KARAKAYA, Oral (2013), Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 68, S. 2, s. 63-93.
- ÇİÇEK, Mustafa (2005), Türkiye' de Bölgesel Dengesizlikler Üzerine Bir Değerlendirme, Türk İdare Dergisi, S. 449, s. 113-136.
- ÇOBAN, Savaş (2005), Küreselleşme Ulus Devlet Azınlıklar ve Dil, Su Yayınları, 1. Basım, İstanbul.
- ÇOKER, Ziya (1979), Taşra Yönetiminde Yeni Düzenlemeler, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S. 55, s. 5-13
- ÇOKER, Ziya (1992), Fransa' da ve Türkiye' de Yerel Yönetim Reformu, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 1, S. 3, s. 55-62.
- ÇOKER, Ziya (1993), Yerel Yönetim Reformu, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 2, S. 4, s. 3-10.

- ÇOKER, Ziya (2002), Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları, Türk İdare Dergisi, S. 436, s. 1-39
- ÇUBUKÇU ÖZKÖK, Dilek (2008), Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 63, S. 1, s. 81-120.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2003), Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 12, S. 3, s. 5-21.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2009a), Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.
Erişim:www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/kuresellesme_ve_turkiye_de_yerel_yonetimler/, 01 Ağustos 2016.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2009b), Siyasal Katılma ve Demokrasi, TBB İller ve Belediyeler Dergisi, S. 731-732 (Birleştirilmiş Sayı), s. 16-25
- DALGIÇ UYAR, Duygu – ÖZDEN, Bahar (2009), Avrupa Konseyi-Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, TBB İller ve Belediyeler Dergisi, S. 731-732 (Birleştirilmiş Sayı), s. 60-65
- DAVER, Bülent (1972), Siyaset Bilimine Giriş, Sevinç Matbaası, Ankara.
- DEMİR, Osman (1997), Türkiye’nin Doğu Sorunu ve Çözüm Yolları (Ekonomi Öncelikli Bir Analiz), Amme İdaresi Dergisi, C. 30, S. 3, s. 97-117.
- DEMİR, Nesrin (2006), Avrupa Konseyi Sözleşme ve Şartlarının Avrupa Birliği Kopenhag Kriterlerine Göre Değerlendirilmesi, Ege Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Ege Akademik Bakış Dergisi, S. 2, C. 6, s. 157-167
- DEMİRAL, Berkan (2006), “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri”, ÖZGÜR, Hüseyin - PARLAK, Bekir (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- DEMİREL, Demokaan (2011), Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923), Türk İdare Dergisi, S. 473, s. 97-111
- DEMİRKAYA, Yüksel (2008), “Birleşik Avrupa’nın Yerelleşme Politikası”, BOZLAĞAN, Recep - DEMİRKAYA Yüksel (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Nobel Yayınları, Ankara.
- DEMİRÖZ, Ahmet Nazif (1990), “Bölge Valiliği Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, C. 23, S. 4, s. 55-70
- DENİZ, Faruk (2000-2001), Machiavelli: “Şeytan” mı, “İnsan” mı?, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 23-24, s. 109-126.
- DERDİMAN, R. Cengiz (1995), Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği, Amme İdaresi Dergisi, C. 28, S. 4, s. 65-80.

- DİNÇER, Ömer – YILMAZ, Cevdet (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T.C. Başbakanlık Yayınları, Ankara.
- DİNLER, Zeynel – ÖZTÜRK, Nazım (2002), Ulusal Planların Bölgeselleşmesine Yönelik Planlama: Fransız Deneyimi, Amme İdaresi Dergisi, C. 35, S. 3, s. 133-162.
- DÖNMEZ, Mustafa (2002), Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü, Mülkiye Dergisi, C. 26, S. 235, s. 155-192
- DPT (1963), Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DPT Yayınları, Ankara.
Erişim:<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>, 01 Temmuz 2016.
- DPT (1968), İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), DPT Yayınları, Ankara.
Erişim:<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>, 01 Temmuz 2016.
- DPT (1973), Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), DPT Yayınları, Ankara.
Erişim:<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>, 01 Temmuz 2016.
- DPT (1979), Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT Yayınları, Yayın No: 1664, Ankara.
Erişim:<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, 01 Temmuz 2016.
- DPT (1984), Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yayınları, Yayın No: 1974, Ankara.
Erişim:<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>, 01 Temmuz 2016.
- DPT (1989), Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayınları, Yayın No: 2174, Ankara.
Erişim:<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>, 01 Temmuz 2016.
- DPT (1995), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayınları, Ankara.
Erişim:<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>, 01 Temmuz 2016.
- DPT (2000a), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), DPT Yayınları, Ankara.
Erişim:<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, 01 Temmuz 2016.

- DPT (2000b), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
Erişim: www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/65/oik523.pdf, 11 Temmuz 2016.
- DPT (2000c), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
Erişim: www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/105/oik527.pdf, 11 Temmuz 2016.
- DPT (2000d), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
Erişim: www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/114/oik560.pdf, 12 Temmuz 2016.
- DPT (2006), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), DPT Yayınları, Ankara.
Erişim: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>, 01 Temmuz 2016.
- DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2721 – ÖİK: 674, Ankara.
Erişim: www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/29/oik674.pdf, 13 Temmuz 2016.
- DPT (2008), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın no: DPT: 2766 – ÖİK: 702, Ankara.
Erişim: www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/10/oik702.pdf, 13 Temmuz 2016.
- DUMAN, Ahmet (1998), Eğitimin Yerinden Yönetimi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 7, S. 2, s. 83-93.
- DULUPÇU, Murat Ali (2007), Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleş(tir)me (Yönetim) Karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim), Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayınları, s. 233-255
- DÜREN, Zeynep (2007), Kültürlerarası Yönetimde Koalisyon Gereği ve Sinerjik Arayışlar, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 36, s. 85-107
- EDWARDS, Arthur – HUPE, Peter (2000), France: A Stronge State, Towards a Stronger Local Democracy?, Retrived from <http://hdl.handle.net/1765/758>, 09 Ekim 2016.

- EGELİ, Halûk – DİRİL, Funda (2012), Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi, Sayıştay Dergisi, S. 84, s. 25-44
- ELBAN, Süleyman (2014), Mahalli İdareler Reformu ve Belediye Ölçeği, TBB İller ve Belediyeler Dergisi, S. 791-792 (Birleştirilmiş Sayı), s. 10-19
- ELVAN, Lütfi – SORGUÇ, Nevin – KAZANCIK, Leyla Bilen – ÖZTÜRK, Ahmet (2005), Bölgesel Gelişme ve Sektör-Bölge Yığınlaşmaları (Devlet Planlama Teşkilatı), TÜSİAD-KOÇ Üniversitesi Ekonomik Araştırma Forumu Türkiye İçin Sürdürülebilir Büyüme Stratejileri Konferansı Tartışma Tebliğleri, s. 7-68
Erişim:<http://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1928-tartisma-tebligleri--bolgesel-gelisme---buyumenin-finansmani---egitim-ve-buyume>, 09 Ekim 2016.
- EMRE, Cahit (2002), İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, (Ed. EMRE, Cahit), Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.
Erişim:http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/Yonetim/miar/miar.pdf, 27 Temmuz 2016.
- ERAYDIN, Ayda (2009), Planlamadan Uygulamaya, Üçüncü Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayınları, Yayın No: 45, s. 9-18
- ERBAY, Yusuf (1999), “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 8, S. 2
- ERBAY, Yusuf – TÜRKER, Muammer (2000), Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı, Türk İdare Dergisi, S. 427, s. 1-35
- ERBAY, Yusuf – KELEŞ, Ruşen (2013), “Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 22, S. 1, s. 23-39
- ERDOĞAN, Mustafa – YAZICI, Serap (2011), Türkiye’nin Yeni Anayasasına Doğru, Türkiye Ekonomi ve Sosyal Etüdler Vakfı Anayasa Komisyonu Raporu.
Erişim:<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/turkiyenin-yeni-anayasasina-dogru.pdf>, 15 Ağustos 2016.
- ERENÇİN, Arif (1994), Yerel Demokrasi ve Yeni Yaklaşımlar, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 3, S. 5, s. 3-10.
- ERENÇİN, Arif (2007), Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci, Mülkiye Dergisi, C. 31, S. 254, s. 99-122
- ERGİL, Doğu (1995a), Çokkültürlülük, Türkiye ve Yeni Dünya Düzeni, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 50, S. 1, s. 201-208.
- ERGİL, Doğu (1995b), Çok Kültürlülük ve Çok Dillilik, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 50, S. 3, s. 159-165.

- ERGUN, Turgay (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Amme İdaresi Dergisi, C. 24, S. 4, s. 11-23.
- ERGUN, Turgay (1993), Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmelerin Önemi: “Tennessee Valley Authority”, Amme İdaresi Dergisi, C. 26, S. 1, s. 71-82.
- ERMAN, Arif (2011), Kimlik ve Egemenlik (Ulus Devlet ve Güvenlik Sorunları), Truva Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1995), Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 4, S. 2, s. 89-92.
- ERYILMAZ, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.
- ES, Muharrem (2008), Osmanlı Devleti’nde Mahalli İdareler, Yerel Siyaset Dergisi, S. 27, s. 29-38
- ESEN, Selin (2004), Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 59, S. 4, s. 89-122.
- EŞİYOK, Ali B (2009), Bölgesel Kalkınma ve GAP, Türki İdare Dergisi, S. 463-464, s. 103-131
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2011), Üniter Devlet, s. 1-7
Erişim: www.hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/makaleler/UNITER_DEVL ET.pdf, 05 Ekim 2016.
- GERAY, Cevat (1989), Ülkenin Yönetimsel Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken..., Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. 13, S. 104, s. 3-19
- GERAY, Cevat (1994), Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 3, S. 6, s. 3-14
- GERAY, Cevat (1997a), Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 52, S.1, s. 299-312.
- GERAY, Cevat (1997b), İtalya’da Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 6, S. 1, s. 53-76.
- GÖNÜL, Mustafa (1992), Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler, Amme İdaresi Dergisi, C. 25, S. 3, s. 51-70
- GÖRMEZ, Kemal (1993), Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 2, S. 1, s. 19-29.
- GÖRÜN, Mustafa – GÜL, Hüseyin (2010), Avrupa Birliği’nde Bölgesel İdari Yapılanmaların Dönüşümünde Uluslararası ve Uluslararası Faktörler, Çanakkale

- Onsekiz Mart Üniversitesi Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi, C. 5, S. 2, ss. 81-101.
- GÖYMEN, Korel (1983), Türkiye’de Yerel Yönetimin Yeniden Yapılaşmasına İlişkin Öneriler, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. 9, S. 70-71, s. 19-25
- GÖZLER, Kemal (2001), Devletin Bir unsuru Olarak “Millet” Kavramı, Türkiye Günlüğü Dergisi, S. 64, ss.108-123 Erişim: www.anayasa.gen.tr/millet.htm, 02 Ocak 2015.
- GÖZLER, Kemal (2013), 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, Legal Hukuk Dergisi, C. 11, S. 122, s. 37-82
Erişim: www.idare.gen.tr/6360-eleştiriler.pdf, 07 Eylül 2016.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref – KİLİ, Suna (1982), Türk Anayasa Metinleri (1839-1980), 2. Bası, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, No: 496, Ankara. Erişim:<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876ilkmetinler/1876-ilkhal-turkce.pdf>, 17 Kasım 2015.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2004), Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2005), Yönetim Hukuku, 22. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2010), Türkiye’nin Yönetim Yapısı, Turhan Kitabevi, 11. Bası, Ankara.
- GÜL, Hüseyin (2008), “Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri”, BOZLAĞAN, Recep - DEMİRKAYA Yüksel (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Nobel Yayınları, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (1997), Küreselleşme ve Yerelleşme, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 6, S. 3, s. 62-77.
- GÜLER, Birgül Ayman (1999), Yerelin Ulusaşırı Anlamı, İktisat Dergisi, S. 388, s. 56-59. Erişim: www.birgulaymanguler.net/files/aa_birgul1.pdf, 07 Eylül 2016.
- GÜLER, Birgül Ayman (2000), Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 9, S. 2, s. 14-29
- GÜLER, Birgül Ayman (2001), Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi C. 10, S. 3, s. 7-12
- GÜLER, Birgül Ayman (2003), Devlette Reform, TMMOB Mimarlar Odası (3 Mart 2003) Sunuşu.
Erişim: www.mimarlarodasiansankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf, 05 Eylül 2016.

- GÜLER, Birgül Ayman (2004), Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine, Hukuk ve Adalet –Eleştirel Hukuk Dergisi, Yıl 1, S. 2, s. 26-61
- GÜLER, Birgül Ayman (2005a), Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi, S. 2005/1, s. 35-45.
Erişim:<http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/avrupayerelyonetimler.pdf>, 06 Eylül 2016.
- GÜLER, Birgül Ayman (2005b), Devlette “Reform” Yazıları, Paragraf Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- GÜNAYDIN, Osman (2005), “Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye’de Bölgesel Yönetim”, Türk İdare Dergisi, S. 447, s. 77-100
- GÜNDAY, Metin (1999), İdare Hukuku, 4. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- GÜNEŞ, Yaşar (2005), Yeni Yasa Tasarısı Bağlamında Yerel Yönetim Birlikleri, Türk İdare Dergisi, S. 447, s. 157-178
- GÜVEN, H. Sami (1982), Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu, Amme İdaresi Dergisi, S.15/4, s.27-48.
- GÜZEL, M Şehmus (2004), İspanya ve Bask Gerçeği, Pêri Yayınları, 1. Baskı, İstanbul
- HAKTANKAÇMAZ, İlker M. (2004), Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği, Amme İdaresi Dergisi, C. 37, S. 1, s. 45-62.
- HAKTANKAÇMAZ, İlker M. (2012), Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Nedir, Ne Değildir?, TBB İller ve Belediyeler Dergisi, S. 768, s. 39-52.
- HALKIER, Henrik (2007), Regional Development Agencies and Multilevel Governance: European Perspectives, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayınları, s. 3-15.
- HASANOĞLU, Mürteza (2001), Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri, Sayıştay Dergisi, S. 43, s. 68-82
- HASANOĞLU, Mürteza – ALİYEV, Ziya (2006), “Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, Sayıştay Dergisi, S. 60, 81-103
- HEYWOOD, Paul M (2000), Spanish Regionalism: A Case Study, (In) Regional Government in France&Spain, Constitution Unit, University College London. Available: <https://ucl.ac.uk/political-science/publications/unit-publications/64.pdf>, 26 Ağustos 2016.

- KALABALIK, Halil (2005), AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- KALAYCI, Hüseyin (2006), Avrupa Birliği ve Mikro Milliyetçilik, Stratejik Analiz Dergisi, C. 6, S. 73, s. 17-27
- KALKINMA BAKANLIĞI (2013), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), DPT Yayınları, Ankara.
Erişim:<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalkinma%20Plan.pdf>, 01 Temmuz 2016.
- KALKINMA BAKANLIĞI (2014a), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: KB: 2910-ÖİK: 748, Ankara.
Erişim:www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/251/Kamu%20Yönetimi%20Özel%20İhtisas%20Komisyonu%20Raporu.pdf, 11 Temmuz 2016.
- KALKINMA BAKANLIĞI (2014b), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: KB: 2868 – ÖİK: 718, Ankara.
Erişim:www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/232/Yerel%20Yönetimler_öik.pdf, 13 Temmuz 2016.
- KALKINMA BAKANLIĞI (2016), Tanıtım Kitabı, Kalkınma Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü Bilgi ve Belge Yönetimi Dairesi Başkanlığı Yayını.
Erişim:www.kalkinma.gov.tr/Lists/TanitimKitabi/Attachments/1/KB_tanitım_Kitabi.pdf, 11 Temmuz 2016.
- KAPANİ, Münci (2014), Politika Bilimine Giriş, 35. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- KARA, Murat (2008), Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları, Planlama Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No: 2774, Ankara.
- KARAARSLAN, Mehmet (2008), Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- KARADAĞ, Arife (2003), Osmanlıdan Günümüze Türk Kentinin Değişen Kimliği, Türk İdare Dergisi, S. 441, s. 147-162
- KARAER, Tacettin – ÖKTEM, M. Kemal (1988), Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Yönetimsel Boyutu Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, S. 21/2, s. 37-61.
- KARAER, Tacettin (1990), Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, S. 23/3, s. 47-67.

- KARAER, Tacettin (1991), İdari Reform: Osmanlı'dan Cumhuriyete, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. 15, S. 135, s. 35-40.
- KARAHANOGULLARI, Onur (2003), Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar, Mülkiye Dergisi, C. 27, S. 241, s. 299-322
- KARAHANOGULLARI, Onur (2004), Fransa'da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi, Türkiye Kamu Yönetimi Ağı, Bülten, Sayı:1, s.1-9.
Erişim: <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten.php>, 22 Kasım 2015.
- KARAPINAR, Selahattin (2002), İspanya'da Yerel Örgütlenme: Yönetim Anlayışının Gelişimi, Türk İdare Dergisi, S. 437, s. 211-228.
- KARDAŞ, Ümit (2010), Ulus Devlet ve Küreselleşme Kısacasında Demokrasi ve Hukuk Krizi, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Genel Rapor, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 238, Ankara.
Erişim: http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf, 29 Temmuz 2016.
- KAYAN, Ahmet (2012), Türkiye'de Bölge Planlaması: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 9, S. 20, s. 103-134
- KAYASÜ, Serap – YAŞAR, Suna S. (2007), Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayınları, s. 199-213
- KAYIKÇI, Sabrina (2003), 1982 Reform Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 12, S. 3, s. 22-47.
- KAYIKÇI, Sabrina (2007), Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, Mülkiye Dergisi, C. 31, S. 256, s. 165-186
- KAYGUSUZ, Özlem (2006), Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Çıkmazları: Güvenlik, Ulus-Devlet Felsefesi ve Kimlik, Mülkiye Dergisi, C. 30, S. 251, s. 115-129.
- KAZANCI, Metin (1983), Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not, Amme İdaresi Dergisi, S. 16/4, s. 36-51.
- KEATING, Michael (1997), The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe, Environment and Planning C: Government and Policy, Volume 15, pp. 383-398

- KELEŞ, Ruşen (1993a), İspanya’da Yerinden Yönetim, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 2, S. 4, s. 11-22
- KELEŞ, Ruşen (1993b), “Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992), IULA-EMME, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen (1994), Fransa’da Yerinden Yönetim, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 3, S. 1, s. 3-18.
- KELEŞ, Ruşen (1995), Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 4, S. 1, s. 3-14.
- KELEŞ, Ruşen (1998), “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 7, S.2, s. 3-10
- KELEŞ, Ruşen – ERBAY, Yusuf (1999), “Avrupa Konseyi’nin Bölge Olgusuna Bakışı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.8, S.4, s.3-29
- KELEŞ, Ruşen (2009), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Altıncı Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KENTEL, Ferhat – KÖKER, Levent – UÇUM, Mehmet – GENÇ, Özge (2012), TESEV Demokratikleşme Programı Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu, UÇUM, Mehmet – GENÇ, Özge (Ed.), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayını, 1-56.
- KERMAN, Uysal – ALTAN, Yakup – AKTEL, Mehmet (2008), Dönüşen Devlette Yerelleşme Politikaları: Kalkınma Planları Üzerinden Bir Analiz, Amme İdaresi Dergisi, C. 41, S. 3, s. 125-152.
- KERMAN, Uysal (2009), Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 14, S. 1, s. 273-286
- KESER, Ahmet – GÖKMEN, Yunus (2012), Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 21, S. 1, s. 17-42.
- KESER, Hasan (2004), Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Kongresi: Dünyeden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi BİGA İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, s.118-125
- KIRIŞIK, Fatih – SEZER, Özcan (2006), Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 15, S. 2, s. 5-30.
- KOCABAŞ, Fatih (1998), Türk İdare Teşkilatının Yeniden Yapılanması: Süreç ve Yöntem, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 7, S. 4, s. 85-103.

- KOÇAK, Hüseyin (1996), İtalya’da Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 4, s. 57-66.
- KOÇDEMİR, Kadir (1999), Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye), Türk İdare Dergisi, S. 424, s.97-124
- KOÇDEMİR, Kadir (2000), Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler, Türk İdare Dergisi, S. 426, s. 55-89
- KOHLER-KOCH, Beate (1995), Regions as Political Actors in the Process of European Integration: A Research Design, Mannheimer Centre for European Social Research, AB III, Nr. 9, pp. 1-31. Erişim:<http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp3-09.pdf?gathStatIcon=true>, 25.05.2014
- KORHAN, Tuğba (2012), Cumhuriyet Döneminde Umum Müfettişlikleri ile İlgili Bir Değerlendirme, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 7, s. 134-143
- KÖKER, Levent (2013), Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu: Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercihi, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayını, 1-28.
- KÖSE, Ömer H (2003), Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü, Sayıştay Dergisi, S. 49, s. 3-46
- KÖSE, Ömer H (2004), Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi, Sayıştay Dergisi, S. 52, s. 3-42
- KÖSECİK, Muhammet – YILDIRIM, Ferihan (2001), Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri, Türk İdare Dergisi, S. 431, s. 31-53
- KÖSECİK, Muhammet – KOÇAK, Yaman S (2004), Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, ÖZASLAN, Metin – ÖZGÜR, Hüseyin – KÖSECİK, Muhammet – TORLAK, S. Evinç (Ed.), DPT-Pamukkale Üniversitesi, C. II, s. 1-19
- KÖSECİK, Muhammet (2006), “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası”, ÖZGÜR, Hüseyin - PARLAK, Bekir (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- KÖSEOĞLU, Mehmet (2010), Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri, Türk İdare Dergisi, S. 468, s. 85-102
- LOUGLIN, John (2000), Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe, Regional & Federal Studies, Vol. 10, No. 2, pp. 10-34
- MAÇ, Nazlı (2006), Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye, Konya Ticaret Odası Etüd-Araştırma Servisi Araştırma Raporu, S. 2006-117/76, s. 1-8

Erişim: www.kto.org.tr/d/file/kalkinmaajans_rapor.pdf, 31 Ağustos 2016.

MAHMUTOĞLU, Abdulkadir (2005), Küreselleşme ve Yerelleşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi, *Türk İdare Dergisi*, S. 447, s. 13-34

MAHMUTOĞLU, Abdulkadir (2006), Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler, S. 452, s. 29-52.

MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) Yönetim Kurulu Raporu (1966), *Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları*, 2. Baskı, Ankara.

Erişim: http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c_ek.pdf, 28 Temmuz 2016.

MENGİ, Ayşegül (1998), *Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayıncılık*, Ankara.

MENGİ, Ayşegül (2004), “Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?”, *Mülkiye Dergisi*, C. 28, S. 245, s. 47-56.

MUTLU, Ahmet (2007), *Yönetişimde Yerel Kültür ile Etnik Kimlikler Vurgusu ve Türkiye*, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 40, S. 1, s. 1-25.

MUTLU, Servet (1992), *Bölge Gelişmesinde Temel Etmenler ve Türkiye'de Durum*, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S. 3, s. 93-129.

MUTLU, Servet (2009), *Türkiye'de Bölge Planlama Deneyimleri Eleştirel Bir Yaklaşım, Üçüncü Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayınları, Yayın No: 45, s. 227-254*

NADAROĞLU, Halil (2001), *Mahalli İdareler*, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.

NALBANT, Atilla (1996a), *Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimimi? (I) Kuramsal Temeller*, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 29, S. 2, s. 39-70

NALBANT, Atilla (1996b), *Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi ? (II) Uygulama: İtalya ve İspanya Örnekleri*, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 29, S. 3, s. 17-55.

NALBANT, Atilla (2012), *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, XII Levha Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.

NEWHOUSE, John (1997), *Europe's Rising Regionalism*, *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1, pp. 67-84.

NİTAS, Koraltay (2003), *Fransa Yönetim Sistemi*, NİTAS, Koraltay (Ed.), *Yirmibirinci Yüzyılda Yönetim*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.

- ODER, Bertil Emrah (2006), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikaları ve Vatandaşlık, Türkiye'de Çoğunluk ve Azınlık Politikaları: AB sürecinde Yurttaşlık Tartışmaları, (Derleyen: KAYA, Ayhan-TARHANLI, Turgut), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayını, 2. Baskı, İstanbul.
- OKTAY, Tarkan (2008), "Belediyenin Tarihsel Gelişimi", BOZLAĞAN, Recep - DEMİRKAYA Yüksel (Ed.), Türkiye'de Yerel Yönetimler, Nobel Yayınları, Ankara.
- ORTAYLI, İlber (1974), Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 142, Sevinç Matbaası, Ankara.
- ORTAYLI, İlber (1979), Türkiye İdare Tarihi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 180, Ankara.
- ORTAYLI, İlber (1985), Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın, 1. Bası, İstanbul.
- OYAN, Oğuz (2004), Kamu Yönetimi Reformu mu? Kamu Hizmeti Kavramının Yokediliş mi?, Mülkiye Dergisi, C. 28, S. 243, s. 109-130.
- ÖKE, Kemal M – SAY, Sait (2002), Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi, Mülkiye Dergisi, C. 26, S. 235, ss. 97-117.
- ÖKMEN, Mustafa (2006), "Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri", ÖZGÜR, Hüseyin - PARLAK, Bekir (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- ÖKMEN, Mustafa (2008), "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", BOZLAĞAN, Recep - DEMİRKAYA Yüksel (Ed.), Türkiye'de Yerel Yönetimler, Nobel Yayınları, Ankara.
- ÖRS, Ferlâl (2003), Demokrasi, Yerelleşme, İletişim ve Bir Yerel Eylem Projesi, Mülkiye Dergisi, C. 27, S. 238, s.255-271.
- ÖZAY, İl Han (1996), Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ÖZBEK, Oğuz (2012), Türkiye'de Normatif Bölgeler ve İl Gelişme Planlaması, Amme İdaresi Dergisi, C. 45, S. 3, s. 129-154.
- ÖZÇAĞLAR, Ali (2003), Türkiye'de Yapılan Bölge Ayrımları ve Bölge Planlama Üzerindeki Etkileri, Ankara Üniversitesi Coğrafi Bilimler Dergisi, C. 1, S. 1, s. 3-18

- ÖZÇAĞLAR, Ali (2004), Coğrafi Bilimlerin Kentsel Ekonomi, Kentsel Yönetim, Bölgesel İktisat ve Bölge Planlama Yönünden Analizi, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, ÖZASLAN, Metin – ÖZGÜR, Hüseyin – KÖSECİK, Muhammet – TORLAK, S. Evinç (Ed.), DPT-Pamukkale Üniversitesi, C. II, s. 94-101
- ÖZDEK, Yasemin (1999), Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar, Amme İdaresi Dergisi, C. 32, S. 3, s. 25-47.
- ÖZEL, Mehmet (2003a), Avrupa Birliğinde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimi Kavramları Üzerine, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 58, S. 1, s. 97-117
- ÖZEL, Mehmet (2003b), Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine, Türk İdare Dergisi, S. 441, s.191-215
- ÖZEL, Mehmet (2004), Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 59, S. 2, s. 99-126.
- ÖZEL, Mehmet (2009), Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlik ve Yeni Yönetimsel Birim Arayışları, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 64, S. 1, s. 165-199.
- ÖZEN, Necati (1971), İdarede Yeniden Düzenlemeye Nereden Başlamalıdır?, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S. 25, s. 12-13
- ÖZEN, Pınar (2005), Bölge Kalkınma Ajansları, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)/ Economic Policy Research Institute (EPRI) Yayını, s. 1-27
Erişim: www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf, 11 Ağustos 2016.
- ÖZER, Ahmet (1997), Küreselleşen Dünyada Çok Kültürlülük: Eritme Potasından Salata Çanağına, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. 21, S. 204, s. 46-55
- ÖZER, M Akif (2000), Yerel Özerkliğe Doğru: Optimum Görev Bölüşümü, Sayıştay Dergisi, S. 38, s. 168-188.
- ÖZER, M Akif (2006), Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi, Türk İdare Dergisi, S. 450, s. 141-166.
- ÖZER, M Akif (2008), Değişen Dengeler Karşısında Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği, Türk İdare Dergisi, S. 460, s. 39-56

- ÖZGÜL, Yaşar Muammer - AGAH, Halil (2004), “GAP Projesi: Bir Bölgesel Yönetişim Modeli Olabilir mi?”, ÇAMURCU, Kenan (Koord.), Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Yönetişim, Konferans Bildirileri, Pendik Belediyesi Kültür Yayınları No: 20, İstanbul.
Erişim:http://www.pendik.bel.tr/userfiles/file/Yayin_20084418207546.PDF, 05 Mayıs 2014
- ÖZTEKİN, Ali (2003), Siyaset Bilimine Giriş, 4. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ÖZTÜRK, Ahmet (2009), Homojen ve Fonksiyonel Bölgelerin Tespiti ve Türkiye için İstatistiki Bölge Birimleri Önerisi, Planlama Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No: 2802, Ankara.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (1992), “Federalizm ve Türkiye”, Amme İdaresi Dergisi, C. 25, S.4, s. 65-76
- PAYASLIOĞLU, Arif T (1965), Türkiye’de Taşra Teşkilatı’nın Yeniden Düzenlenmesi, Mülkiyeliler Birliği Dergisi (Kuruluş Özel Sayısı), S. 1, s. 5-7
- PARLAK, Bekir (2006a), “Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler”, ÖZGÜR, Hüseyin - PARLAK, Bekir (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- PARLAK, Bekir (2006b), “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, ÖZGÜR, Hüseyin - PARLAK, Bekir (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- PARLAK, Bekir (2014), Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, Türkiye Ekonomik, Siyasal ve Stratejik Araştırmalar Merkezi (TESAM) Akademi Dergisi, C. 1, S. 1, s. 7-40
- PAZARCI, Hüseyin (1989), Uluslararası Hukuk Dersleri 2. Kitap, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 51, Ankara.
- POLATOĞLU, Aykut (1985), İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli, Amme İdaresi Dergisi, S. 18/4, s. 27-40.
- POLATOĞLU, Aykut (1988), “Bölge Valiliği” Üzerine Düşünceler, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. 11, S. 92, s. 7-11.
- PUSTU, Yusuf (2005), Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Sayıştay Dergisi, S. 57, s. 121-134.
- REEVES, Teresa (2007), Regional Development in the EU and Turkey, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayınları, s. 29-38.

- REIGNER, H el ene (1999), The Transformations of Local Government in France: Towards a Co-Administration Model Between Local Authorities and State Field Services, Paper prepared for presentation at ECPR Joint sessions of workshops, Mannheim 26-31 March 1999. Workshop 1: Politicians, Bureaucrats and Institutional Reform.
Erişim:<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/79b99a40-f347-4def-a85b-df12609fe1e8.pdf>, 25 Nisan 2017.
- SAĞIR, Meral (2004), AB Perspektifiyle K ureselleşme S urecinde Ulus-Devlet ve İdeolojilerin Durumu, Amme İdaresi Dergisi, C. 37, S. 1, s. 87-103.
- SARIOĞLU, Fatih (2007), Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları  zerine: Ekonomik Bir Yaklaşım,  ağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 16, S. 4, s. 21-37.
- SENCER, Muzaffer (1984a), Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler, Amme İdaresi Dergisi, S. 17/3, s. 46-71.
- SENCER, Muzaffer (1984b), Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi, Amme İdaresi Dergisi, S. 17/2, s. 21-44.
- SERT, Osman (2012), Bölge, Türkiye’de Bölge Kavramı ve Kalkınma Ajanslarının Yapısı, Sosyal Bilimler Dergisi, C. 2, S. 4, s. 119-146.
- SERTESEN, Selçuk (2008), Bölgesel Gelişmede “Yeni” Bir Politika Aracı: Cazibe Merkezleri, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayını (Değerlendirme Notu), s. 1-7.
Erişim:http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312063r1374.Bolgesel_Gelismede___Yeni___Bir_Politika_Araci_Cazibe_Merkezleri.pdf, 12 AĞustos 2016
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (1995), Yerel Yönetim Metinleri (I),  ağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 4, S. 6, s. 85-102.
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (1996a), Yerel Yönetim Metinleri (III) Tuna Vil yeti Niz mnamesi,  ağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 2, s. 67-81.
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (1996b), Yerel Yönetim Metinleri (IV): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri,  ağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 5, s. 89-103.
- SİVEREKLİ, Esra (2001), Yerelleşme ve Yerel Demokrasi, Türk İdare Dergisi, S. 431, s. 121-133
- SMİTH, Andy (2000), Regional Government in France, (In) Regional Government in France&Spain, Constitution Unit, University College London.
Avaliable: <https://ucl.ac.uk/political-science/publications/unit-publications/64.pdf>, 26 AĞustos 2016.

- SÖNMEZ, Mustafa (1992), Bölgelerarası Dengesizlik ve Kalkınma Politikaları, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. 16, S. 146, s. 20-22
- SÖZEN, Süleyman (2011), Türkiye’de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış, Türk İdare Dergisi, S. 473, s. 133-148
- SUNAY, Cengiz (2002), Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 3, s. 113-133
- ŞAHİN, Yusuf (2011a), Anayasa Tartışmalarında Kayıp Halka: Yerinden Yönetim, TBB İller ve Belediyeler Dergisi, S. 756, s. 8-11
- ŞAHİN, Yusuf (2011b), Yeni Anayasada Türkiye’nin İdari Yapısı ve Yerinden Yönetim İlkesi, YILMAZ, Murat – TEKİN, Yusuf (Ed.), Stratejik Düşünce Enstitüsü Analiz, s. 1-32.
Erişim: www.sde.org.tr/userfiles/file/Anayasada%20Merkezi%20Yerel%20Yönetim.pdf, 06 Ekim 2016.
- ŞAYLAN, Gencay (1971), Yönetimde Reform Kavramı, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S. 23, s. 24-27.
- ŞENGÜL, Ramazan (2005), Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri, Türk İdare Dergisi, S. 448, s. 61-68.
- ŞİMŞEK, Ufuk – ILGAZ, Selçuk (2007), Küreselleşme ve Ulusal Kimlik, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 9, S. 1, s. 189-199.
- ŞİNİK, Bilal (2009), Türkiye’de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 18, S. 3, s. 1-22.
- TABOSSİ, Ruggero (2008), Evolution of EU Regional Policies in Italy The Italian Experience in Dealing with 2000-2006 Programming Period of Structural Funds, İkinci Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayınları, Yayın No: 37, s. 255-271.
- TANÖR, Bülent (1995), Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri (1789 – 1980), Der Yayınları, İkinci Basım, İstanbul.
- TAŞ, H. Cesurhan (2007), Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Son Gelişmeler, Türk İdare Dergisi, S. 456, s. 137-161
- TAŞ, Cesurhan (2012), Yerel Yönetimler Reformu Federal Devlete Gidiş mi?, Turan Stratejik Araştırmalar Merkezi (TURAN-SAM) Dergisi, C. 4, s. 16, s. 43-58.
- TAYŞI, İsmet (1997), Bölge Kalkınma İdaresi mi, Bölge Valiliği mi?, Sayıştay Dergisi, S. 26, s. 69-78

- TEKELİ, İlhan (1983), Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi, Amme İdaresi Dergisi, C. 16, S. 2, s. 3-22.
- TEKELİ, İlhan (2003), Siyasal Toplum ile Sivil Toplum Arasında Yerini Belirlemede Olan Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 12, S. 2, s. 5-15.
- TEKELİ, İlhan (2008), Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- TEKİN, Kazım (2002), Federal Avrupa veya Bölgelerin Avrupası, Türk İdare Dergisi, S. 435, s. 177-196.
- TEZİÇ, Erdoğan (2007), Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 11. Bası, Beta Yayınları, İstanbul.
- TOKSÖZ, Fikret (2008), İyi Yönetişim El Kitabı 1. Kitap, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayını, 1. Baskı, İstanbul.
- TOKSÖZ, Fikret – ÖZGÜR, Ali Ercan – ULUÇAY, Öykü – KOÇ, Levent – ATAR, Gülay – AKALIN, Nilüfer (2009), Yerel Yönetim Sistemleri, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayını, İstanbul.
- TOKSÖZ, Fikret – GEZİCİ, Ferhan (2014), Türkiye’de Bölgesel Yönetim Bir Model Önerisi, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayını, İstanbul.
- TOONEN, Theo A. J. (1992), “Europe of the Administrations: The Challenges of ’92 (And beyond)”, Public Administration Review, Vol. 52, No. 2, pp. 108-115
- TOPRAK, Zerrin (2006), Yerel Yönetimler, Nobel Yayın Dağıtım, 6. Baskı, Ankara.
- TORAMAN, Ömer (2002), Osmanlı Taşra İdaresi: Klasik Dönem, Türk İdare Dergisi, S. 437, s. 191-200.
- TORTOP, Nuri (1991), Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı, Amme İdaresi Dergisi, C. 24, S. 4, s. 3-9.
- TORTOP, Nuri (1992a), Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Amme İdaresi Dergisi, C. 25, S. 3, s. 37-50.
- TORTOP, Nuri (1992b), Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 1, S. 3, s. 3-6.
- TORTOP, Nuri (1993), Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 2, S. 2, s. 3-10.
- TORTOP, Nuri (1994), İspanya’da Yerel İdareler ve Mali Olanakları, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 3, S. 6, s. 57-60

- TORTOP, Nuri (1995a), Fransa'da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 4, S. 2, s. 81-87.
- TORTOP, Nuri (1995b), Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 4, S. 6, s. 21-25.
- TORTOP, Nuri (1996a), Fransa'da Yerel İdare Bütçeleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 1, s. 15-22.
- TORTOP, Nuri (1996b), İtalya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 3, s. 63-70.
- TORTOP, Nuri (1996c), Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 5, s. 3-13
- TORTOP, Nuri (1999), Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Altıncı Baskı, Ankara.
- TUNA, Güngör Azim (2003), İspanya Yönetim Sistemi, NİTAS, Koraltay (Ed.), Yirmibirinci Yüzyılda Yönetim, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.
- TURAL, Erkan (2004), Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864 – Tuna Vilayet Nizamnameleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 13, S. 3, s. 83-113.
- TUTUM, Cahit (1994), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Toplumsal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı (TESAV), Yayın No: 3, Nurol Matbaası, Ankara.
- TÜRE, İlknur (1998), Türkiye'de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları, Amme İdaresi Dergisi, C. 31, S. 2, ss. 63-79
- TÜRKER, Muammer (2003), İtalyan Yönetim Sistemi, NİTAS, Koraltay (Ed.), Yirmibirinci Yüzyılda Yönetim, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.
- TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ (2011), Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi (Geliştirilmiş Gerekçeli Yeni Metin), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Yayın no: 131, Kanunlar dizisi: 4, Beşinci baskı, Ankara.
Erişim: www.tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/tcao-423.pdf , 05 Ekim 2016
- TÜSİAD (2011), Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu, Yayın No: TÜSİAD-T/2011/03/513, s. 1-58
Erişim: www.tusiad.org/yayinlar/raporlar/item/5210-yeni-anayasa-yuvarlak-masa-toplantilari-dizisi-yeni-anayasanin-bes-temel-boyutu, 07 Ekim 2016.
- UÇAR, Ahmet (2004), Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 2, S. 1, s. 97-107.

- URHAN, Vahide Feyza (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Sayıştay Dergisi, S. 70, s. 85-102
- USLU, Ateş (2013), Yurttaşlığa Dayalı Ulus ve Ötesi: Fransa’da Ulus ve Ulusçuluk (19-20.Yüzyıl), Mülkiye Dergisi, C. 37, S. 4, s. 79-117
- UYGUN, Oktay (2012), Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayınları, İstanbul.
- UZUN, Fuat (2009), Fransa’da Yerel Yönetim, TBB İller ve Belediyeler Dergisi, S. 736-737 (Birleştirilmiş Sayı), s. 48-59.
- ÜNÜSAN, Teoman (1994), Yerel Yönetim Reformu, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 3, S. 2, s. 3-8
- ÜSTE, Rabia Bahar (2005), Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme, Türk İdare Dergisi, S. 448, s. 49-60.
- VAROL, Çiğdem – ECERAL, Tanyel Özelçi (2009), Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Çalışmalarının Uygulanma/Uygulanmama Süreçleri, Üçüncü Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayınları, Yayın No: 45, s. 255-282
- VESPERİNİ, Giulio (2009), Regional and Local government in Italy: an overview, pp. 1-24, Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1332762>, 25 Ağustos 2016.
- VURAL, Tarık (2004), Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler, Türk İdare Dergisi, S. 444, s. 179-193
- WORK, Robertson (2002), Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development, Second International Conference on Decentralisation Federalism: The Future of Decentralizing States? Manila, Philippines, United Nations Development Programme, pp. 1-20.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1970), Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar, Amme İdaresi Dergisi, S. 3/2, s. 20-57.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1996), İl Sisteminin Güçlendirilmesi Çözüm mü?, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 2, s. 3-14.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir (1991), Başlangıcından Planlı Döneme Kadar Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Gelişim Tarihi, Türk İdare Dergisi, S. 393, s. 190-209
- YAYMAN, Hüseyin (2008), Türkiye’nin İdari Reform Tarihi, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

- YENİGÜN, Kenan (2016), Üniter Devlet ve Siyasal Sistemler, s. 1-16. Erişim: <https://gazi.academia.edu/KeremYENİGÜN>, 25 Ağustos 2016.
- YETER, Enis (1991), Ülkemizde Büyükşehir Belediyesi Uygulamasına İlişkin Görüşler, Amme İdaresi Dergisi, C. 24, S. 3, s. 153-161.
- YILDIZ, Mete (1996), Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, S. 4, s. 3-15
- YILDIZ, Mete (2011), İspanya Yönetim Sistemi'ndeki Tekçilik ve Federalizm Tartışmalarının Değerlendirilmesi, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 29, S. 2, s. 175-191.
- YILDIZ, Hayrettin (2012), Fransız Yerel Yönetim Sistemi, Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.1, s. 311-322
- YILMAZ, Ali (2010), Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim, Türk İdare Dergisi, S. 466, s. 175-195.
- YÜCEL, Nazlı – PUSTU, Yusuf (2006), Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devletin Alternatifi Kent Devleti Olabilir mi?, Türk İdare Dergisi, S. 450, s. 117-140.
- YÜKSEL, Alâaddin (1995), İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılandırılması, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 4, S. 4, s. 3-7
- ZENGİN, Eyüp (1995), Yerel Yönetim Birliklerinin Örgütlenmesi: Bir Model Önerisi, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 50, S. 1, s. 453-469.
- ZENGİN, Ozan (2003), Türkiye Cumhuriyeti Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve OECD Etkisi, Mülkiye Dergisi, C. 27, S. 241, s. 233-263.
- ZEYREKLİ, Sedef – EKİZCELEROĞLU, Rengül (2007), Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 16, S. 3, s. 29-48.
- ZIVKOVİC, Jovan (2010), Analysis of The Importance of The European Charter of Regional Autonomy (Democracy), Facat Universitatis, Series: Philosophy, Psychology and History, Vol. 9, pp. 107-117
- ZORLUOĞLU, Murat (2009), İspanya'da Bölgesel ve Yerel Yönetimler, TBB İller ve Belediyeler Dergisi, S. 731-732 (Birleştirilmiş Sayı), s. 54-59

YARARLANILAN ULUSAL VE ULUSLARARASI MEVZUAT VE DİĞER İNTERNET KAYNAKLARI

Avrupa Birliği Tarihçesi.

Erişim: www.avrupa.info.tr/tr/abnin-tarihcesi-82, 03 Mayıs 2017

Avrupa Konseyi Statüsü, Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: <http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas5v-1949.htm>,
01 Kasım 2014.

<http://www.coe.int/en/web/portal/home>, 01 Kasım 2014.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun.

Erişim: www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3046.pdf, 16 Mart 2017

Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Bölge Müdürlüklerinin ve Başmüdürlüklerin Kaldırılmasına ve Alınacak Tasarruf Tedbirlerine İlişkin 2002/3849 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

Erişim: <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/04/20020405m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/04/20020405m1.htm> 16 Mart 2017.

Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Bölge Müdürlüklerinin ve Başmüdürlüklerin Kaldırılmasına ve Alınacak Tasarruf Tedbirlerine İlişkin 12/01/2002 Tarihli ve 2002/3849 Sayılı Kararnamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 2002/3894 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı,

Erişim: <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/04/20020406.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/04/20020406.htm>, 16 Mart 2017.

Belediye Kanunu (5393).

Erişim: <http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>, 08 Mart 2017

Bozcaada ve İmroz Kazalarının Mahalli İdareleri Hakkında Kanun (1151).

Erişim: <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=1.3.1151&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=%C4%B0MROZ&Tur=1&Tertip=3&No=1151>, 07 Haziran 2017

Bölge Valiliği Hakkında KHK.

Erişim: <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18181.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18181.pdf>,
12 Haziran 2016

Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı.

Erişim: <http://eski.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyianlasma2.php>,05 Ocak 2016, (İngilizceden Çev. NUDRALI, Özlem F.)

Büyükşehir Belediye Kanunu (5216).

Erişim:<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>, 08 Mart 2017

Cazibe Merkezleri Programının Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında 2016/9596 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

Erişim:www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170111.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170111.htm, 21 Mart 2017

Council Regulation (EC) No 1260/1999. Erişim:

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:161:0001:0042:EN:PDF, 20 Ocak 2017.

Draft European Charter of Regional Self-Government.

Erişim:www.cvce.eu/en/obj/draft_european_chareter_of_regional_self_governm ent_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html, 25 Nisan 2017.

Fransa Anayasası (France Constitution).

Erişim:<http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-french-national-assembly#Title12>, 20 Ocak 2017.

<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf>, 08 Haziran 2014.

Gündem 21.

Erişim:<http://www.habitat.org.tr/gundem21/40-gundem21/47-gundem-21.html>, 02 Ocak 2016.

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı Kurulması Hakkında KHK. Erişim:<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.388.pdf>, 12 Haziran 2016

İl İdaresi Kanunu (5442).

Erişim: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>, 08 Mart 2017

İl Özel İdaresi Kanunu (5302).

Erişim: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>, 08 Mart 2017

İspanya Anayasası (Spanish Constitution).

Erişim:http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf, 25 Kasım 2014.

<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/14-%C4%B0SPANYA%20533-584.pdf>, 25 Kasım 2014.

İtalya Anayasası (Constitution of Italian Republic).

Erişim: www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, 25 Kasım 2014.

<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/10-%C4%B0TALYA%20319-354.pdf>, 25 Kasım 2014.

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun.

Erişim: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>, 12 Haziran 2016

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları.

Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, 15 Mart 2017

Köy Kanunu (442).

Erişim: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>, 08 Mart 2017

Maastricht Antlaşması (Treaty on European Union).

Erişim: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, 08 Ocak 2017

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States,

Erişim: http://en.wikisource.org/wiki/Montevideo_Convention 16 Nisan 2014.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK.

Erişim: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.285.pdf>, 12 Haziran 2016.

Olağanüstü Hal Kanunu.

Erişim: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2935.pdf>, 12 Haziran 2016

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (6360).

Erişim: www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.doc, 08 Mart 2017

Serbest Bölgeler Kanunu.

Erişim: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3218.pdf>, 12 Haziran 2016

T.C. Anayasası (1961).

Erişim: <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-ilkhali.pdf>, 17 Kasım 2015

T.C. Anayasası (1982).

Erişim: www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf, 10 Haziran 2016

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı.

Erişim: <http://www.ab.gov.tr/?p=45637&l=1>, 08 Kasım 2015

Teşkilatı Esasiye Kanunu (1921),

Erişim:<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1921/1921ilkmetin/1921-ilkhali.pdf>,
17 Kasım 2015

Teşkilatı Esasiye Kanunu (1924).

Erişim:<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1924/1924-ilkhali/1924-ilkhali.pdf>,
17 Kasım 2015

Türkiye İstatistik Kurumu.

Erişim:www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1588, 03 Nisan 2017.

<https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistatistik/tabloOlustur.do#>, 28 Mart 2017

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24561>, 24 Mart 2017

<https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistatistik/tabloOlustur.do#>, 28 Mart 2017

Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük.

Erişim:http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=AHALI,
2 Ocak 2015.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.54a7150ed6ebf9.53700047, 2 Ocak 2015

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.583ab570d5fc36.32571536, 27 Kasım 2016.

Uluslararası Politika Akademisi.

<http://politikaakademisi.org/2013/03/11/siyasal-sistemler-buyuk-britanya/>,
10 Kasım 2015

Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun.

Erişim:https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc005/kanuntbmmc005/kanuntbmmc00501164.pdf, 12 Haziran 2016.

Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun ile Ek ve Tadillerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun.

Erişim:https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc035/kanuntbmmc035/kanuntbmmc03505990.pdf, 12 Haziran 2016.

Vikipedi: Özgür Ansiklopedi

Erişim: http://tr.wikipedia.org/wiki/Fransa#B.C3.B6lgeler_ve_iller, 15
Mayıs 2014