

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE  
BÖLGESEL YÖNETİŞİM

PENDİK BELEDİYESİ KÜLTÜR YAYINLARI 20

Koordinatör  
Kenan Çamurcu

Yayın Danışmanları  
Hulusi Şentürk  
Prof. Dr. Korel Göymen

Medya İletişim  
Ekrem Okutan

Yayına hazırlık  
Ayser Saltı

"Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Yönetişim" kitabı, 17 - 18 Ekim 2003 tarihlerinde, İstanbul Politikalar Merkezi tarafından, İngiliz Büyükelçiliği ve Friedrich Naumann Vakfı'nın destekleriyle düzenlenen bir uluslararası sempozyuma sunulan bildirilerden oluşmaktadır. Kitap, Pendik Belediyesinin katkısıyla basılmıştır.

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE  
BÖLGESEL YÖNETİŞİM  
- uluslararası sempozyum -

Prof. Dr. Korel Göymen  
Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi  
İstanbul Politikalar Merkezi Başkanı

Deniz Akkahve  
Devlet Planlama Teşkilatı, Yüksek Şehir Plancısı

Nurşen Numanoğlu  
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

Muammer Yaşar Özgül - Halil Agah  
Gap İdaresi

Rinaldo Locatelli  
Avrupa Konseyi, Yerel ve  
Bölgesel Yönetimler Kongresi eski Başkanı

Dr. Benito Giordano  
Yorkshire ve Humber Bölgesi Avrupa Ofisi Yöneticisi

Dominique Lefebvre  
Yerel Kamu Yönetimi Ulusal Merkezi Başkanı

Prof. Hubert Heinelt  
Darmstadt Teknoloji Üniversitesi

Prof. Michal Kulesza  
Varşova Üniversitesi

## Sunuş

Türkiye, 28 Mart 2004 yerel seçimleriyle yeni bir yerel siyaset anlayışı çerçevesine ulaşmış sayılabilir. İlk uygulamasını Pendik Belediyesi'nin Sabancı Üniversitesi, meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, yerel ticari girişimler, bilimadamları ve aydınlarla birlikte gerçekleştirdiği "yerel kalkınma" projesi, 28 Mart seçimlerinin konsepti yapılmakla Türkiye'nin önüne yepyeni bir yerel yönetim ufku açılmış olmaktadır. Yerel yönetim, gelişmiş ülkelerde bölgesel yönetim ile paralel yürüyen yerel ve bölgesel kalkınma programlarının ileri siyasi modeli olarak dikkat çekmektedir. Bir süredir gündemde olan "kamu ve yerel yönetimler reformu"na temel oluşturan bu yeni yerel siyaset anlayışının ülkemize neler kazandırabileceğine dair ipuçları vermektedir.

Bürokrasinin yerinden yönetimi Türkiye'nin sosyal, ekonomik ve siyasi atılımı için önemli bir adım olarak gözükmektedir. Bu girişimin bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını gidermede bugünkünden çok daha uygulanabilir çözümler ortaya koyacağı kuşkusuzdur. Yerel kalkınmada bölgesel yönetim, katılımın arttırılıp zenginleştirilebileceği modelin adıdır. Bu yönetim modeli sayesinde alınan karara katılmayan toplum kesimlerinin hakları azami ölçüde korunabilecek ve politikacıların güvenilirliği artacaktır.

Türkiye'de kaynak bölüşümünün adil olmadığı yönündeki eleştirilerin çözüme kavuşturulmasının doğru yolu da yine bölgesel yönetim modelinden geçmektedir. Kamu kaynaklarının etkin, verimli ve adil dağıtımının yerel kalkınmaya öncelik veren bir bölgesel yönetimle mümkün olabileceği dünyadaki tecrübelerden anlaşılmaktadır. Yerel kültürel farklılıklar, insan kaynakları, siyasi ve toplumsal gelenekler yerel demokrasinin tüm unsurlarını yönetime yansıtmayı başaracaktır.

AB'nin bölgesel gelişmeye yaptığı vurgu, Pendik Belediyesi'nin "yerel kalkınma" projesinin özünü oluşturmaktadır. Türkiye, "yerel kalkınma" konseptiyle bölgesel yönetim aşamasına adım atmış olmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'nin tüm bölgeleri eşzamanlı olarak ekonomik bütünleşme, çevrenin korunması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, telekomünikasyonun geliştirilmesi ve siyasi katılımın genişletilmesi imkanlarına ulaşacak ve bütünleşik bir gelişmişlik sürecine girebilecektir.

Yerel kalkınmada bölgesel yönetimin gelişmiş ülkelerden tecrübeler ve örneklerle ele alındığı bu kitabın, yeni bir yerel yönetimler dönemine girdiğimiz bu günlerde belediyelerimiz ve tüm yerel aktörler için yararlı olmasını umuyorum.

Kitabın hazırlanmasına katkı sunan Sayın Prof. Dr. Korel Göymen, Sabancı Üniversitesi, İstanbul Politikalar Merkezi, İngiliz Büyükelçiliği ve Fredrich Naumann Vakfı'na teşekkürü borç bilirim.

Erol Kaya  
Pendik Belediye Başkanı  
Türk Dünyası Belediyeler Birliği Başkanı

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE  
BÖLGESEL YÖNETİŞİM

TÜRKİYE'DE BÖLGE KAVRAMI VE  
POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

Prof.Dr. Korel Göymen  
Sabancı Üniversitesi ve İstanbul Politikalar Merkezi

Cumhuriyet'in başlangıcından bu yana, Türkiye'nin bölgesel politikaları sadece iç toplumsal ve ekonomik gelişmelerden değil, aynı zamanda Avrupa'daki ülkelerin deneyimlerinden ve bölgesel gelişim paradigmalarındaki yeni gelişmelerden de etkilenmiştir. Ancak bölgesel gelişmeden doğrudan sorumlu olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 1960'lı yıllarda kurulmuş; bu tarihten sonra ülke içinde bölgesel farklılıkların azaltılmasına gittikçe daha fazla önem verilmiştir.

Devletçilik döneminde (ekonomik gelişmenin devlet tarafından desteklendiği ve yürütüldüğü dönemde) asıl amaçlanan ulusal bir ekonomi oluşturmak amacıyla kamu hizmetleri ve sanayi yatırımlarının yeniden dağıtılması idi. 1960'lı yıllarda planlı ekonomiye geçişle başlayan dönemde ise bölgesel politikalar büyüme merkezlerine odaklı kalkınma çabalarıyla şekillendi. Buna göre devlet, bu büyüme merkezlerindeki küçük işletmelere devlet yatırımı ve desteği sağlamak için çeşitli bölgesel planlar ve bölgesel kalkınma projeleri ortaya koyacaktı. Özellikle 1980'lerden sonra, bölgesel ekonomide içten kaynaklı kalkınma teorilerinin yükselişiyle birlikte, Kalkınmada Öncelikli Bölgeler (KÖB)'deki yerel potansiyelleri güçlendirmek, yerel girişimcileri desteklemek yönündeki teşvikler Türkiye'nin bölgesel politikalarında önemli yer tuttu (Didem, 2002: 64).

Öte yandan, 20. yüzyılın son on yılında Türkiye, kendi yasalarını Avrupa Birliği hukuku (acquis communautaire) ile uyumlu hale getirebilmek için Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalar ölçütlerini kendine uyarlamaya çalıştı.

Bu kısa açıklamaların ardından, Türkiye'deki bölgesel politika ve uygulamaların gelişimi beş dönemde incelenebilir.

Devletçi Dönem (Ekonomik gelişmenin devlet tarafından desteklendiği ve yürütüldüğü dönem): 1923-1959

Bu dönemde bölgesel politikanın ana stratejisi yeni bir siyasal ve idari sistem altında ulusal bir ekonomi ve toplumun yaratılması; nüfusun ülkenin çeşitli yerlerine dağıtılması (başkentin İstanbul'dan Ankara'ya taşınması da bunun bir işaretiydi); sanayi tesislerinin İstanbul ve Marmara Bölgesi dışında, Orta Anadolu ve İç Ege'de kurulması; ülkenin çeşitli yerlerini birbirine bağlayan bir demiryolları sisteminin geliştirilmesi idi (Eraydın, 2001).

Bu süreçte, devlet strateji ve kalkınma kaygılarını göz önünde tutarak "sanayiye köklendirme" siyasetine girişmiş, Anadolu'nun uzak kısımlarında sanayiler kurmuştur (Rivkin, 1964; Göymen, 1976). Bu işletmelerin bazıları o dönemde ekonomik açıdan çok anlamlı olmasa da, bu bölgelerde daha sonra ortaya çıkacak gelişme merkezleri için (örneğin Kayseri, Eskişehir, Zonguldak, Karabük) ilk ivmeyi sağlamıştır.

Kurtuluş Savaşı nedeniyle tükenmiş durumda olan ülkede sanayileşme çabaları başlangıçta kaçınılmaz olarak devlet yatırımlarıyla gerçekleştirilmiştir. Ancak daha sonra, yatırımları daha çok İstanbul ve Marmara Bölgesi'nde yoğunlaşan, yeni yeni ortaya çıkmaya başlamış olan özel sektör de bu sanayileşme hamlesine katılmıştır (Kuruç, 1999). Bu anlamda, devlet kamu yatırımlarını ülkenin farklı yerlerine, özellikle daha geri kalmış Doğu bölgelerine yaymak istemişse de, bu niyet sadece belli bir ölçüde gerçekleşebilmiştir (DPT, 2000). Ayrıca, devletin yeni sınırlarının tanımlanması Doğu ve Güneydoğu bölgelerinin daha önce (Arap ülkeleri ve İran ile) sahip oldukları ekonomik bağları da kaybetmelerine yol açmış, bu nedenle Türkiye'nin diğer bölgelerinden daha geride kalmalarına neden olmuştur. Dahası, Lozan Anlaşması uyarınca Türkiye ve Yunanistan arasında gerçekleşen nüfus mübadelesi de mübadelenin yapıldığı bölgelerde insan kaynakları ve toplumsal kapital kaybı yaratarak ciddi sorunlar çıkarmıştır.

(Tekeli, 1967).

Bu sorunlara ek olarak, İkinci Dünya Savaşından doğan yan etkiler de Türkiye’de yeni sosyo-ekonomik ve mekânsal (spatial) düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Azalan kaynakları ve eskiden sahip olduğu pazarları kaybetmesi nedeniyle devlet artık yatırımlarını destekleyemez hale gelmiş, bu nedenle özel sektör yatırımlar konusunda önem kazanmıştır. Bölgeler arası farkları gidermek ise elbette ki özel sermayenin öncelikleri arasında değildi. Öte yandan 1950’lerde tarımsal üretimde makineleşme köyden kente göçü de beraberinde getirmiştir. Tüm bu gelişmeler sonucunda vurgu köylerden kentlere, bölgeler arası eşitsizliklerden sınıflar arası eşitsizliklere kaymıştır (Eraydın, 2001).

Bölgesel Planlama ve Kalkınmaya Vurgu: 1960-1972

1960’lardan bu yana Türkiye ekonomik ve toplumsal gelişmesini bölgesel eşitsizlikleri azaltmak, toplumsal ve ekonomik dengeyi sağlamak amacını güden Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP) üzerinden yürütmüştür (Ulusal Program, 2001). Planlı ekonomiye geçişle birlikte, ülkenin çeşitli bölgelerindeki kapasiteleri canlandırmak amacıyla, ulusal ekonomik kalkınmaya katkıda bulunacağı düşünülen farklı bölgesel planlar hazırlanmıştır; bu planların uygulanması ve izlenmesi görevi de Devlet Planlama Teşkilatı’na (DPT) verilmiştir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1963-1967) ulusal kaynakların etkin kullanımına özellikle vurgu yapılmıştır. Bu plan ekonomik kalkınmayı hızlandırmak, sonuçta daha “dengeli” bir ekonomi oluşmasını sağlamak amacıyla çeşitli bölgelerin potansiyellerine gerekli ilgiyi göstermek amacını güdüyordu.

Bu bağlamda, 1960’larda Doğu Marmara, Antalya, Çukurova ve Zonguldak gibi yerler için bölgesel kalkınma projeleri hayata geçirildi. Bu bölgelerdeki “öncü sektörler” birbirinden farklıydı. Zonguldak ve Doğu Marmara’da sanayi, Antalya’da turizm, Çukurova’da tarım daha gelişmiş durumdaydı. Bu bölgelerde DPT ve merkezi hükümet uygulamanın asıl sorumlusu idi. Yerel paydaşlara son derece az rol tanınmış veya hiç tanınmamıştı. (DPT, 2000).

Ancak, bu dönemde planlama uygulanan bölgelerin pek çoğu görece olarak daha varsıl, ya da en azından belli bir kalkınma potansiyeline sahip bölgelerdi (Eraydın, 2001). Devlet az gelişmiş bölgelere yatırım yapan yatırımcılara gelir vergisi indirimini sağlama, kredi verme gibi teşvikler sunsa da, bu bölgelerde çoğu durumda devletin kendisi etkin konumdaydı.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı “ bölgesel planlama ulusal fiziksel plandan bağımsız olarak hazırlanamaz” fikrine daha çok önem veriyordu (DPT, 2000). Bu planın amacı mekânsal meseleleri ulusal ekonomik hedeflerle bütünleştirmek, ulusal kalkınma planlaması içinde mekânsal yaklaşımı kurumsallaştırmaktı.

Bu bölgesel plan ve politikalar, 1960’ların ithal ikameci siyasetlerle biçimlenmiş genel ekonomik eğilimleri ile uyum içindeydi. Ancak bu politikalar ülkede çeşitli sanayi dallarının gelişmesine yol açsa da, bu yatırımların pek çoğunun sermaye yoğun doğası gereği işsizliğin artmasını da beraberinde getirmişti. Bu durum kırsal alanlardan kente göçü daha da teşvik etti; ülkenin doğusu ve batısı arasındaki uçurum daha da derinleşirken köy ve kent arasında da yeni bir ikilik oluştu.

Bu durum karşısında, özellikle Güneydoğu ve Doğu Anadolu’da bazı bölgeler 1968’de Bakanlar Kurulu’nun almış olduğu bir kararla Kalkınmada Öncelikli Bölgeler (KÖB) olarak kabul edildi. O zamandan beri yatırım teşvikleri asıl olarak bu bölgelere ayrılmaktadır. Bu şekilde kamu yatırımlarındaki vurgu büyüme merkezlerinden KÖB’lere kaydı. Ancak KÖB’ler bölgesel ölçekte değil il ölçeğinde tanımlanmışlardı. Ayrıca KÖB’lerin belirlenmesinde ekonomik kriterlerden ziyade siyasi kaygılarla hareket edilmişti. Bu durumda popülist ve klientelist devlet

asıl oyuncu olmayı sürdürdü; yerel paydaşları harekete geçirme yolunda neredeyse hiç çaba gösterilmedi.

İl Temelinde Planlama: 1973-1977

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1973-1977) yürürlüğe konmasıyla bölgesel siyaset ve kalkınma önemini kaybetti. Bunun nedeni kısa bir süre içinde bölgesel eşitsizliklerin üstesinden gelme çabalarının kaynakların ekonomik bakımdan etkin olmayan bir şekilde dağıtılmasına neden olacağı; sermaye birikimini ve ulusal ekonomik kalkınmayı yavaşlatacağı düşüncesi idi. Bu nedenle geri kalmış bölgelere doğrudan kamu yatırımı yapmak yerine özel girişimlere teşvik dağıtma yaklaşımı öne çıktı (DPT, 2000).

Üçüncü beş yıllık planda bölgesel kalkınma illerin doğal kaynaklarını tanımlama, bu illerdeki en avantajlı sektörleri destekleme yolunda eşgüdümlü bir çaba olarak görülüyordu.

Ayrıca, ulusal ölçekte yatırımların nereye yapılacağına siyasi kaygılara göre değil ekonomik ölçütlere göre belirleneceği belirtiliyordu. İdari kapasite eksikliği ve bölgesel planların uygulanmasında kurumsallaşmanın olmaması bu dönemde bölgesel politikaların önemlerini yitirmelerinde rol oynayan diğer faktörlerdir. Eraydın'a (2001:17) göre, hangi alanlara yatırım yapılacağını inceleyen pek çok araştırma illerin sosyo-ekonomik kalkınma düzeyini tanımlarken, "bölge" kavramı DPT'nin resmi dokümanlarında bile son derece sınırlı şekilde kullanılıyordu.

Ancak Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın bölgesel kalkınmaya önemli bir katkısı olduğu da söylenebilir. Bu planda bölgesel farklılıklar sorununun uzun vadede sadece bölgesel kaynaklar kullanılarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle çözülebileceği öngörülmüştür. Bu öngörü bunu takip eden dönemde bölgesel politikaların ana eksenini oluşturmuştur. Bu nedenle, bir sonraki planlama döneminde yukarıdan dayatılan özel kalkınma planları karşısında yerel kalkınma projeleri önem kazanmıştır.

Neo-Liberal Politikaların Kabul Edilişi: 1978-1994

Didem'e göre en önemli bölgesel politika çabaları Dördüncü (1979-1983), Beşinci (1985-1989) ve Altıncı (1990-1994) Beş Yıllık Kalkınma Planları'nı kapsayan bu dönemde ortaya çıkmıştır. Dönemin başlangıç yıllarında Türkiye ekonomik ve siyasal bir krize tanık olmuş, 1980'lerin hemen başlarında yaşanan kökten değişimle siyasal yaşamın her yönü ciddi şekilde etkilenmiştir. 1980 askeri müdahalesinden sonra gelen yeni sivil hükümet (Anavatan Partisi) bölgesel politikalara ve bölgesel kalkınmaya da etkisi olacak neo-liberal politikaları başlatmıştır.

1984'te ticaretin serbestleşmesinin ardından yabancı para birimleri üzerindeki kontrolün ve ithalatta kotanın kaldırılması, gümrük tarifelerinin yeniden düzenlenmesi gibi uygulamalar, firmalar arası ve dolayısıyla bölgeler arası rekabetin artmasını da beraberinde getirdi. Bu politikalar İstanbul, İzmir gibi üretim kapasiteleri yüksek yerlerde, daha düşük kapasiteli az gelişmiş bölgelere oranla daha kazançlı oldu; az gelişmiş bölgeler yeni gelişen global ticari ilişkilerle uyum sağlamaya çalışırken çeşitli zorluklar yaşadılar (Gap İdaresi, 2002:7).

Ancak görece az gelişmiş bazı yerlerde de (Eskişehir, Denizli, Çorum, Kayseri, Gaziantep, Kahramanmaraş) ihracat kapasitelerinin artması sayesinde üretimde hızlı bir artış gözlemlendi; bu bölgeler "sanayi kavşakları" olarak anılmaya başlandılar. Bu yeni kavşakların sanayinin gelişmesindeki önemleri, Türkiye'nin büyük üretim merkezleri dışındaki yerlerinin büyüme potansiyeline dikkat çekmeleri oldu. Eraydın'a göre (2002: 11-15) üretim örgütlenmesinde esnek bir uzmanlaşmaya doğru yönelmesi, aslında küçük ve orta ölçekli işletmelerin yaygın olduğu global ekonomik düzenin getirdiği şartlarla başa çıkmanın bir

yöntemi olarak benimsendi.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989) bölgesel politikalarda bir yeniden canlanma görüldü. On yıldan fazla süren gerileme döneminin ardından kalkınma hızının artırılması; hem gelişmekte olan hem de bazı sektörlerde gelişme potansiyeli bulunan bölgelerde kaynakların daha etkin kullanılması için çeşitli bölgesel planlar başlatıldı. Bunların en kapsamlı ve en bütünleşmiş olanı, hukuki çerçevesi bu planlama sürecinin sonunda tamamlanan Güneydoğu Anadolu Projesi'ydi.

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) sürdürülebilir kalkınma bağlamında yapılmış çok-sektörlü, tümleşik bir bölgesel kalkınma hamlesidir. Temel hedefleri arasında yaşam kalitesini yükseltmenin, fakirliği azaltmanın yanı sıra bölgedeki üretim ve iş olanaklarını artırarak toplumsal istikrar ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmak gibi ulusal hedefler de sayılabilir. Proje Türkiye'nin güneydoğusunda, Yukarı Mezopotamya'daki Fırat ve Dicle havzasında bulunan, Türkiye yüzölçümünün ve nüfusunun yüzde onunu oluşturan dokuz ili (Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak) kapsamaktadır (Gap İdaresi, 2002:7).

Güneydoğu Anadolu Projesi 1970'li yıllarda Fırat ve Dicle nehirlerinden sulama ve hidrolik enerji üretimi için yararlanma amacıyla hazırlanmış bir dizi proje olarak başlamış, ancak 1980'lere gelindiğinde bölge için çok-sektörlü bir sosyo-ekonomik kalkınma programına dönüşmüştür. 1990'lı yıllarda ise GAP'ın hedefi sadece birtakım maddi kazanımlar sağlamaktan ziyade insan odaklı sürdürülebilir kalkınmaya kaymıştır.

Bu kalkınma programı sulama, hidrolik enerji, tarım, kırsal ve kentsel altyapı, ormancılık, eğitim ve sağlık gibi pek çok farklı alanı kapsamaktadır. Programın su kaynaklarının geliştirilmesi ile ilgili kısmı 22 baraj ve 19 hidroelektrik enerji üretim merkezinin yapımını, 1.7 milyon hektar alanın sulanmasını öngörür. Projenin toplam maliyeti 32 milyar Amerikan Doları olarak tahmin edilmektedir. 2003 Mart ayı itibarıyla, masraflar bazında projenin yüzde 61'i gerçekleştirilmiştir (Gap İdaresi, 2003: 3-4).

Projenin ana felsefesi sürdürülebilir insani kalkınmadır. Bu felsefe gelecek nesillerin de yararlanabileceği ve geliştirebileceği bir çevre yaratmayı amaçlar. Projenin temel stratejileri arasında kalkınmada adalet ve eşitlik, katılım, çevre koruma, iş alanı yaratma, fakirliğin azaltılması, mekânsal planlama ve altyapı gelişimi sayılabilir.

Zamanla, GAP Projesi ve bölge için bölgesel yönetim giderek aranan bir şey haline geldi. Buna göre merkezi hükümet tek paydaş olmayacak (bir başka deyişle yalnız olmayacak), sorumluluklarını ve yetkilerini yerel paydaşlarla paylaşacaktı. Bu yerel paydaşlar arasında en önemli olanlar ise yerel belediyelerdi. Yerel yöneticiler teknik olarak devletin bir parçası olmalarına rağmen yerel halka fiziksel ve psikolojik olarak daha yakın oldukları için yerel kalkınmanın birincil katılımcıları olarak hareket edebilirler. Yerel yöneticilerin bir başka avantajları ise seçilmiş olmaktan kaynaklanan bir demokratik meşruiyet taşımalarıdır. Ancak yerel yönetimlerin daha etkin bir rol oynayabilmeleri için daha fazla güçlendirilmeleri ve yetkilerinin artırılması gerekmektedir (Göymen, 2000: 63-66).

Bu gerçeğin farkına varılması sayesinde, bu dönemde bölgesel politikalardaki en önemli gelişme yerel ekonomik kalkınma, yerel yönetim ve yerel kapasite konularına verilen önemin artması oldu. Bu nedenle bu bölgelerdeki teşviklerin büyük bir kısmı yerel kapasiteyi güçlendirmeye ve küçük ve orta büyüklükte işletmelerin (KOBİ) desteklenmesine ayrıldı. Ayrıca kamu yatırımlarının dağıtılmasında yerel kalkınma potansiyeli en önemli ölçüt olarak kabul edildi. Bu dönemde tümleşik bölgesel kalkınma kavramı bölgesel planlama kavramının yerini aldı.

Bölgesel politikaların belirlenmesi konusunda ortaya çıkan bir başka önemli ilke de bölgesel politikalar belirlenirken Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalar ölçütlerinin dikkate alınması gerektiği kararıdır; bu durum Türkiye'nin bölgesel politikalarında yapısal reformların gelişmesinin yolunu açmıştır.

Bölgesel Farklılıkları Gidermek İçin  
Yapısal Reformlar: 1995-...

1990'lardan bu yana Türkiye Avrupa Birliği'nin bölgesel politikaları ile uyumlu bir bölgesel politikalar tutumu geliştirmeye çalışageldi; ülkedeki bölgeler arası farklılıkları azaltmak için yapısal reformlar yaptı. Ancak 1990'larda yaşanan ekonomik sorunlar ve kişi başına düşen gelirin azalması nedeniyle bölgeler arasındaki farklılıklar hâlâ devam etmektedir. Dolayısıyla Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel her şeyi kapsayan tutarlı bir süreç olarak sürdürülebilir kalkınmayı destekleyerek daha dengeli bir bölgesel kalkınma hedefledi. Bu yaklaşım da özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde birtakım yeni bölgesel kalkınma projelerini teşvik etti. Bu bağlamda, bu bölgede bulunan iller için bir "Eylem Planı" hazırlandı. Ayrıca bu illerin acil gereksinimlerini karşılamak için "Acil Destek Programları" oluşturuldu.

Bu plan döneminde önem kazanan bölgesel ve kırsal kalkınma projeleri Zonguldak-Karabük- Bartın, Doğu Anadolu, Doğu Karadeniz ve Yeşilirmak Havzası bölgelerini kapsıyordu. Bu bölgesel kalkınma projelerinin yanı sıra Doğu Marmara Bölgesel Planı ve Batı Akdeniz Bölgesel Kalkınma Projesi de bu dönemde oluşturuldu. Bu projelerin kısa tanımları aşağıdadır (DPT, 2002).

Zonguldak- Karabük- Bartın Bölgesel Kalkınma Projesi: Bu proje, kömür üretiminin önemli ölçüde durdurulması ve çelik üretiminin özelleştirilmesinin ardından yoksullaşan bir bölgenin "yeniden canlandırılması" için gerekliydi. Tıpkı GAP gibi bu proje de kamusal ve özel kesimlerin işbirliğine dayalı çok-sektörlü bir bölgesel kalkınma projesidir. Bir başka amacı da özel sektör için yeni etkinlik alanları ve yatırım olanakları sağlamaktır. Bu projenin temel bileşenleri şöyledir: KOBİ'lerin desteklenmesi ve yeni yatırım sermayesinin bölgeye çekilmesi için sağlanacak katılım, teknik yardım, garanti fonlarının oluşturulması ve piyasa araştırması yapılması.

Doğu Anadolu Bölgesel Kalkınma Projesi: Doğu Anadolu halen ülkenin en az gelişmiş bölgesidir. En geniş alana (158.972 km<sup>2</sup>) sahip olmasına rağmen en düşük nüfus buradadır (1997'de 5.5 milyon). Türkiye'de 1983-1997 arasındaki GSMH artışının yüzde 4.9 olmasına rağmen bu bölge yüzde 2.3 ile bölgeler arasında en düşük artış yüzdesine sahiptir. Bu nedenle DPT 1998'de bölgenin kalkınması için bir ana plan oluşturdu. Bu planın en yenilikçi özelliği bölgedeki beş üniversitenin katılımı ile hazırlanması, diğer paydaşlara projenin uygulanmasında açık işlevler tanınmasıdır.

Planın temel hedefleri arasında şunlar vardır: bölgede sosyo-ekonomik kalkınmanın hızlandırılması amacıyla siyasetler oluşturulması; kırsal ve kentsel kalkınmaya katkıda bulunacak önemli kamusal yatırımların belirlenmesi; özel sektör yatırımları için teşviklerin artırılması; yatırım alanlarının saptanması ve bölge içinden veya dışından girişimcileri çekmek için yatırım projelerinin hazırlanması; bölgesel iç dinamiklerin etkinleştirilmesi ve bölgesel girişimciliğin desteklenmesi; insan kaynaklarının güçlendirilmesi, böylece merkezi ve yerel idareler, özel kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları arasındaki ortaklıklar üzerinden bölgesel kalkınmanın sağlanması.

Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi: Doğu Karadeniz bölgesi de Türkiye'nin en az gelişmiş bölgelerinden biridir. Bölgenin ciddi işsizlik sorunu ülkenin en yüksek dışarıya göç oranına neden olmuştur. Diğer sorunlar ise kişi başına düşen gelirin azlığı, tek bir sektöre (tarım) bağımlılık ve sınırlı ürün sayısıdır. Ancak son yıllarda "Doğu koridorunun" (Gürcistan'a) açılmasıyla bu bölgede kalkınmayı başlatacak bir olanak doğmuş gibidir.

Bölgenin yedi ilini kapsayan tümleşik bir bölgesel kalkınma ana planı katılımcı bir şekilde hazırlanmıştır. Bu planın temel hedefleri bölgenin mekânsal yapısını dönüştürerek ekonomik yapıyı güçlendirmek ve çeşitlendirmek, bölgede toplumsal ve çevresel sorumluluklarla ilgili duyarlılığı arttırmaktır (Ulusal Program, 2001). Bu planın uygulanması için ilgili kamu kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve çeşitli sivil toplum kuruluşlarının katılımı öngörülmüştür.

Yeşilirmak Havzası Kalkınma Projesi: Yeşilirmak nehrinin akışındaki düzensizlikler nedeniyle havzadaki çevre sorunları önemli ölçüde arttığı için bu proje oluşturulmuştur. Amaç en uygun ve etkin toprak kullanım planını hayata geçirmek, bunu yaparken de havzanın ekonomik dengesine zarar vermemektir. Proje Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat illerini kapsayan bir sürdürülebilir kalkınma sağlamayı amaçlamaktadır. Hedefler arasında erozyonun önlenmesi, su havzalarının belirlenmesi ve korunması, orman alanlarının yeniden kazanılması, plansız şehirleşme ve sanayileşmenin kontrolü vardır (DPT, 2000).

Didem (2002: 71) bu yeni bölgesel kalkınma projelerinde yerel kaynaklara ve potansiyellere vurgu olmasına rağmen aslında bu projelerin geleneksel nitelikte olduklarını (merkezden dayatılıp denetlendiklerini), "kamu yatırım programı" yaklaşımına çok kolay dahil edilebileceklerini savunur. Buna karşın projelerde kamu kaynaklarının son derece sınırlı olduğu, bu nedenle az gelişmiş bölgelerdeki üretim etkinliklerinin ancak özel sektörün ve yerel paydaşların yardımı ile gerçekleştirilebileceği yolunda giderek artan bir anlayış da gözlemlenmektedir. Bu anlayış nedeniyle GAP planının stratejisi de gözden geçirilmiştir; nitekim şimdilerde bir dizi yerel katılımcının ve sivil toplum örgütünün projede yer almalarına çalışılmaktadır. Böylece yeni planlama etkinlikleri, katılıma ve insan odaklı kalkınmaya verdikleri önemle önceki projelerden farklılaşmaktadırlar.

Son olarak, Sekizinci BYKP'nin (2001-2005) açıklanmasıyla birlikte Türkiye'de bölgesel politika yeni amaçlara yönelmiştir. Bunlar arasında toplumsal yapının güçlendirilmesi, yapısal reformların tamamlanması ve bilgi toplumunun gerektirdiği temel dönüşümlerin gerçekleştirilmesi bulunmaktadır. Bu nedenle sürdürülebilir kalkınma, bölgesel yakınsama, kültürel gelişme ve katılım bu yeni planın temel bölgesel hedeflerini oluşturur (DPT, 2001).

Türkiye'de bölge kavramının ve uygulamasının evrimini böylece anlattıktan sonra şimdi dikkatimizi günümüzde merkezi ve ulus-altı yönetimlerin rolü üzerine yapılan tartışmaya çevirebiliriz. Taslak halindeki kamu yönetim reformu yasa tasarısı iyi yönetişimin temel ilkelerine vurgu yapmakta, yerinden yönetime ve yetki devrine önem vermektedir (Yasa Tasarısı, 2003). Ancak güçlü bir merkezîyetçi geleneğe sahip bir ülkede bunu söylemek yapmaktan daha kolaydır. Bu evrede merkezîleşme/yerinden yönetim tartışmasının temel savlarını hatırlamak yararlı olabilir.

İyi Yönetişim ve Merkezîleşme,  
Yerinden Yönetim Tartışması

İyi yönetişimin özgül unsurları devletin ve bürokratik güçlerin yerinden yönetimiyle yakından ilişkilidir. Bölgeler arasındaki tercihlerin farklı olduğu durumlarda, kamu kaynaklarının dağıtımının etkinliğini artırmak için yönetim işlevlerinde yerinden yönetim uygulamak gerektiği savunulur. Yerinden yönetilen toplu karar alma mekanizmasının azınlıkları koruyarak, politikacıların güvenilirliğini artırarak, yerel düzeyde daha fazla katılım üzerinden yurttaşları harekete geçirerek ulus-devlet düzeyinde toplumsal ve siyasal bütünleştirmeyi güçlendirdiği söylenir. Yerinden yönetim bölgeler arasındaki değişik kültürel ve bireysel gelenekleri göz önünde bulundurur, yerel çeşitliliğe vurgu yapar. Böylece demokrasinin bölgesel boyutlarını yansıtmış olur (Spahn, 1998).

Gelişmekte olan pek çok ülke (Arjantin, Brezilya, Hindistan, Meksika, Nijerya)



federal anayasalara sahiptir; hatta üniter devletler bile bazı hükümet hizmetlerini (eğitim, sağlık, yerel hizmetler) bölgesel kurumlara ve yerel yönetimlere devretmişlerdir. Yeni yerel yönetim reformu yasa tasarısıyla Türkiye'nin yapmaya çalıştığı şey de budur (Yerel Yönetim Reformu Yasa Taslağı, 2003). Son zamanlarda devlet gücünün başka yerlere aktarımı ve yerel vergi potansiyelinin daha fazla kullanılması olguları bütün dünyada ilgi toplamaktadır. Bu ilginin en azından bir bölümünü ulusal değil, yerel girişimlere dayalı kalkınma stratejilerinin başarısıyla (Çin) açıklayabiliriz. Bir başka etmen de Avrupa Birliği gibi ulus-üstü kurumların veya Mercosur, APEC gibi bölgesel ekonomik toplulukların varlığıdır. Egemen ulus devletler ile böylesi ulus-üstü yetki mercileri arasındaki ilişki gelecekte siyasal, ekonomik ve toplumsal gelişmelerde önemli bir rol oynayacaktır (Spahn, 1998: 7).

Yerinden Yönetim için Olası Savlar (Smith, 1994: 5-8)

Merkezi yönetimin pek çok işlevi, en azından ilke olarak, yerel yönetimlere aktarılabilir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimleri aşabilecekleri asıl nokta ise kamusal mal ve hizmetlerin dağıtılması konusudur. Yerinden yönetim şu koşullarda uygundur:

- Ülkenin boyutlarının büyük olması, yerel gereksinim ve tercihlerin bölgeler arasında önemli ölçüde farklılık göstermesi;
- Siyasal temsilin seçmenlere yakınlaşmasıyla birlikte vergi ödeyen yurttaşların hem siyasal eylemliliğe daha açık, hem de siyasal açıdan daha güvenilir olmaları;
- Merkezi yönetimin yerel gereksinim ve tercihlerden uzak olması;
- Kamu hizmetinin yerel düzeyde üretilmesi, ve denetlenmesi sayesinde, hem yeterlilik hem de nitelik açısından maliyet etkinliği sağlanması;
- Yurttaşların artan katılımı sayesinde siyasal kaynakların daha kolay harekete geçirilmesi;
- Örgütsel çeşitliliğin, kurumsal rekabetin ve deneyimin yerel düzeyde yeniliğe ve yaratıcılığa katkıda bulunması.

Bütün bu savların Türkiye için geçerli olduğu söylenebilir.

Merkezileşme için Olası Savlar

Kaynak dağıtımının merkezi yönetim tarafından yapılmasının faydaları olduğu da söylenebilir. Özellikle bu kaynak dağıtımının adil (veya asgari) hizmet standartlarına odaklandığı ve ulus-devlet içinde daha fazla toplumsal bütünleşme sağladığı durumlarda geçerlidir bu. Ancak bunun için zorunlu olarak merkezi bütçe kaynakları gerekli değildir; yasama üzerinden bir çerçeve sağlanması da yeterli olabilir. Kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesinin ölçek ekonomileri üzerinden kâr sağlayacağı sıklıkla söylenir; halbuki eğitim ve sağlık gibi bilindik yerel yönetim işlevlerinin ölçek ekonomileri ya önemsizdir ya da negatiftir. Merkezleşmenin asıl kârının denkleştirme ve yeniden dağıtım alanlarında olması beklenir (Spahn, 1998: 4).

- Yeniden Dağıtım - Bu işlevin yerinden yönetilmesi belli bir kazanç sağlasa bile bu kazanç genelde önemsizdir. Yerel yeniden dağıtım politikaları arasında önemli değişiklikler olamaz çünkü bu durumda yoksullar yeniden üretimin yüksek olduğu yerlere akar, varsıllar ise böyle yerleri terk eder. Ayrıca bazı yöreler yeterli yeniden dağıtım yapmak için gereken gelir havuzuna sahip olmayabilirler. Bu durumda da merkezi hükümetin müdahalesi gerekir. Türkiye'deki çeşitli ulusal planlar yeniden dağıtım politikalarını merkezi yönetim kurumları üzerinden savunur ve uygularken işte bu gerekçeyi kullanmışlardır. Ancak yerel yönetimler de merkezi düzeyde belirlenen ve her yere aynı şekilde uygulanan yeniden dağıtım politikalarına katkıda bulunabilirler. Örneğin sosyal yardım alan kimselerin daha iyi belirlenmesi için yoksullar hakkında yerel bilgi sağlanabilir. Yakın zamanlarda Türkiye'de yoksullukla savaşım stratejileri bu etmenin önemini kabul etmeye başlamışlardır.

• Denkleştirme - Denkleştirmenin merkezin sorumluluğunda olması konusunda genel bir uzlaşma vardır çünkü:

- Bütünleşmiş bir sermaye piyasasında yerel borcun ulusal etkileri olur;
- Eşgüdümless yerel para politikaları bir enflasyon riski yaratır;
- Vergi teşvikinin bölgelere dağılacığı düşünülürse yerel otoriteler yeterli denkleştirme sağlayamayacaklardır çünkü masraflar bu politikanın içsel yararlarına oranla çok yüksek olacaktır (Spahn, 1998: 4-5 ).

• Güçlü bir merkezi yönetim gereksinimi - Nasıl merkezi yönetişimin başarısı için sorumlu, güvenilir ve becerikli bir bölgesel yönetim gerekliyse yerinden yönetim politikalarının başarısı da ulusal düzeyde güçlü, sorumlu ve güvenilir bir yönetimin varlığına bağlıdır. Ulusal düzeydeki yönetimin henüz güçlü olmadığı (veya böyle hissedildiği) durumlarda yerinden yönetim değil de temkinli bir yetki devri ve genişlemesi tercih edilebilir. Türkiye’de de durum buydu. Ancak en son reform tasarısı yetki genişlemesinin ötesine geçmekte, temkinli bir yetki aktarımını savunmaktadır.

• Yerel yetki sahipleri arasında siyasal çekişme korkusu - Gücün yerinden yönetimi yerel yöneticilerin veya bürokratların merkezi yönetimin güçlü rakipleri haline gelmeleri riski taşıdığı için yerinden yönetim konusunda çeşitli çekinceler vardır. Türkiye’de yerel siyasal birimlerin ve politikacıların önemi zaten kabul edilmiştir. Merkez ve çevre arasındaki mücadelenin • Yönetimin alt düzeylerinde idare yetisinin eksik olması - Bu sav yerinden yönetime asimetrik bir yaklaşımı savunur. Bu yaklaşım başka nedenlerden ötürü İspanya’da ve Büyük Britanya’da gözlemlenir. Ayrıca merkezi yönetim bu yetilerin yaratılmasına yardımcı olabilir, yaratılamadıkları yerde de bazı işlevleri üstlenebilir. Ancak bu tartışma genelde boş ve yanıltıcıdır. Yerel idare yetisinin oluşturulması her şeyden önce otorite devri ile başlar. Kullanacak bir idari sorumluluk yoksa yeti oluşturma hiçbir yönetim düzeyinde ortaya çıkmaz zaten (Spahn, 1998: 5).  
Yerinden Yönetim için Kurumsal Koşullar

Yerinden yönetimin genel hedefi bir ülke veya ulus-devlette varolan ekonomik ve siyasal teşvikler potansiyelini son noktasına kadar geliştirmektir. Ancak bunu söylemek yapmaktan daha kolaydır. Mali federasyon teorisi bizlere hangi yönetim işlevlerinin bölgesel düzeyde, hangilerinin ise yerel düzeyde yerine getirileceği konusunda belli bir fikir verir. Örneğin bazı kamu mal ve hizmetleri (ulusal savunma) merkezi düzeyde daha iyi verilirken başka mal ve hizmetler (eğitim) yerel düzeyde daha iyi sağlanır. Aynı şekilde merkezi yönetim yerel birimleri çapraz kesen dışsal olgularla (çevre sorunları) ilgilenirken yerel yönetim sınırlı bir etkisi olan şeyleri (ses kirliliği) denetleyebilir. Ulusal şebekelere bağlı doğal tekeller (telekomünikasyon) merkezden düzenlenmesi gereklidir ancak yerel tekeller (kent taşımacılığı) yerinden denetlenebilir. Sağlık, eğitim ve diğer sosyal programlar gibi yaşam kalitesiyle ilgili hizmetler özelinde yerel yönetimlerin daha avantajlı oldukları kabul edilmektedir ancak merkezi yönetim geniş toplumsal hedefleri gözetmek amacıyla her yurttaşın bu mal ve hizmetlerden asgari olarak yararlanmasını sağlamalıdır. Bu görev devletin yeniden dağıtım politikalarındaki sorumluluğundan kaynaklanır; bir tür bölgesel eşitleme tasarısı veya özel teşvikler gerektirebilir. Türkiye ilkesel olarak yerinden yönetimin içerdiği avantajları kabul etmiştir. Önceki reform tasarılarında olduğu gibi son reform tasarısı da bu doğrultuda hazırlanmıştır ancak bu tasarıda bölgesel bir düzen öngörülmektedir. Bütün öneriler sonunda gelip bir yetki genişlemesi ve kısmi yetki aktarımına dayanmaktadır. Tasarı halen varolan iki yerel yapıyı, belediyeleri ve il özel idarelerini ilgilendirmektedir.  
Bölgesel Kalkınma Kavramı

Avrupa’nın desteğini alacak bir işlemsel çerçeve oluşturma yolunda en önemli mesele, bölgesel kalkınma stratejisi kavramını, ayrıca Türkiye’nin benimsemesi ve uygulaması gereken ilgili bölgesel kalkınma politikasını bir açıklığa kavuşturmadır. Ülkenin genel kalkınma koşullarını ve hedeflerini de gözetmesi

gereken böyle bir kavram şu konularda açık görüşler içermelidir:

- (a) bir ulusal bölgesel kalkınma politikası hazırlama doğrultusunda ulusal ve ulus-altı kurumların görelî ve bütünleyici rolleri;
- (b) (a) şıkkı uyarınca bir rol üstlenmek durumunda olan her bir kurumun sorumluluk ve yetkileri;
- (c) hesaba katılacak mekânsal çerçeve;
- (d) ulusal stratejide belirlenen hedefler doğrultusundaki egemen kalkınma yönelimlerini etkilemek için kullanılacak çeşitli araçlar.

#### Ulusal ve Ulus-altı Kurumların Rolü

Bu konu bizleri merkezileşme, yerinden yönetim ve yetki aktarımı konusunun ikinci en önemli meselesine götürür. Özellikle Macaristan, Romanya ve Bulgaristan gibi geniş ve kalabalık ülkelerde AB deneyimi ve politikası ulus-altı ("bölgesel") bir düzeyin etkin işleyişini gerekli kılar. Böyle bir düzey hem üstesinden gelinecek sorunlara daha yakındır hem de kalkınma koşullarını iyileştirecek program ve projeler oluşturmaya daha hazırlıklıdır. AB ulusal politikalar nezdindeki "rehberlik müdahalesini" genelde kabul gören "yerindenlik ilkesi" uyarınca azaltılmaktadır. Ama AB bunu yaparken üye ve aday ülkelere kalkınma ile ilgili görevleri değişik hükümet ve idare düzeylerine dağıtmalarını istemelidir. Zaten AB fonlarının dağıtımının ve kullanımının etkinliğini en üst düzeye çıkarmak için yerel ve bölgesel özellikler hesaba katılmalıdır.

Daha önce göstermeye çalıştığımız gibi Türkiye de dahil pek çok ülkede geçmişten gelen merkezi hiyerarşik yapılar öyle güçlüdür ki planlama ve uygulama sorumluluklarını ulus-altı düzeylere aktarma tasarıları büyük engellerle karşılaşmaktadır. Bu engeller hem siyasal hem de nesnelidir çünkü yönetimin alt düzeylerinde yeterli personel ve malzeme sıkıntısına sıklıkla rastlanmaktadır. İşte bu nedenle ulus-altı düzeyin kapasitesini artırmak için çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Burada şunu söylemek gerekir ki -bu söyleyeceğimiz Türkiye açısından özellikle önemlidir- AB kendi yapısal fonlarını en iyi ve etkin şekilde kullanmak istemekle birlikte yerinden yönetimi veya yetki aktarımını açıkça destekleyen bir siyasete sahip değildir. Ulusal sorumlulukların ulus-altı düzeylere aktarılması anlamına gelen yerinden yönetim kalkınma politikasının etkinliğini artırmak açısından son derece olumlu bir yaklaşımdır. Ancak bunun için ekonomik performansın mekânsal ve sektörsel yapısının dengeli olması, performansın kendisinin de üst düzeyde olması gereklidir. Yerinden yönetimin etkisini artıracak başka bir şey de açık bir ulusal gelişme koşulları çerçevesinin varlığıdır. Böyle bir çerçeve iyi başlangıç koşullarına sahip varsıl bölgelerin yerinden yönetimin tüm kârını ele geçirmelerini de, ülkenin yoksul bölgelerinin genel gelişme düzeyinin altında kalmalarını da engeller. Çözüme yönelik bütün çabalara rağmen Türkiye'deki temel sorun da bu olmuştur. Bu nedenle, açık bir ulusal çerçevenin halihazırda bulunmadığı durumlarda sağlam bir ulusal idari yapıyı elde tutmak, yerinden yönetim unsurlarını süreç içinde yavaş yavaş eklemek daha uygun olacaktır.

Bu nedenlerden dolayı, hükümetin ve yönetimin daha alt seviyelerine daha fazla sorumluluk verme, merkezi kararların ağırlığını azaltma yolunda alternatif çözümler getirmek için Türkiye'nin dikkatli bir şekilde çalışması gerekmektedir. Türkiye'nin ulusal yönetiminde gereğinden fazla sayıda idari birim ("iller" ) bulunmaktadır ve bu çokluk aslında etkin bir ulusal yönetimi de engellemektedir. Bu noktada aklı gelen soru merkezi yönetim ve il yönetimi arasında yer alabilecek "orta" düzeydeki birimlerin nasıl kurulacağıdır. Bu soruya pratik bir cevap olarak on iki ila yirmi arasında "bölge" oluşturulması önerilebilir. "Orta" dereceli yönetsel ve idari düzeylerin oluşturulmasının tartışılması ve sonra da işlev kazanması öncelikli meselelerden biri olarak kabul edilmelidir.

Böyle yeni bir yönetim ve idare düzeyinin vücut bulması ve donanımlı hale

getirilmesi -bu düzey sadece bölgesel yönetim görevleri üstlenecek olsa da- varolan siyasi gücün işleme sistemini etkileyecektir. Bu nedenle, böyle bir programın kolayca yürütülebileceğini sanmak bir yanılsama olur. Soruna gerçekçi olarak bakıldığında bu analizin sonucunda ortaya çıkan şey şudur: uzun vadeli çözümler için dikkatli çalışmalar yapılırken, bir yandan da DAP (Doğu Anadolu Planı), DOKAP (Doğu Karadeniz Planı) örneklerinde olduğu gibi varolan idare çerçevesinde "geçici" ara çözümleri pilot projeler olarak tasarlamak. Yerinden yönetim / yetki genişlemesi tartışmalarında ortaya çıkan özgül sorulardan biri de yeni birimin tanımı ve topraksal sınırıdır. Elbette siyasi olarak ortalama dört il bir araya getirip birleştirerek seksen bir ilden yirmi tane bölge oluşturmak otomatik olarak mantıklı bir çözüm sağlamayabilir; hatta aksine daha az ya da daha çok avantajlı farklı birleştirme kavramlarının rekabetiyle karşı karşıya kalınmasına neden olabilir. Bölgesel bir kalkınma stratejisinin işletilebilmesi açısından bakıldığında, (içinde önemli bir şehir bulunan) bir "merkez" il ile onun çevresinde "hinterland" (iç bölge) oluşturan üç ya da dört il ile bir araya getirilebilir. Büyüme odak noktası (growth pole approach) açısından böyle bir oluşum vaat-kârdır çünkü tasarlanan kalkınma etkinliklerini varolan bir merkezle ilintilendirir, ayrıca merkez ile merkezin etki alanında bulunan ilçelerin ilişkilerini güçlendirir. Buna karşın aynı durumda bazı uzmanlar türdeşliği temel alan bir birleşmeyi savunabilirler. İllerin birleştirilmesiyle bölgeler oluşturulması konusunda çeşitli ölçütler uygulamayı; örneğin kişi başına düşen gelire göre birleştirme yapılarak "varsıl" ve "yoksul" bölgeler oluşturulmasını doğru bulabilirler. Böylece, bir bölge içinde bulunan tüm iller benzer olumsuz kalkınma koşullarını yaşayacaklarından, yapısal sorunları aşmak için uygun programlar sunmak kolaylaşacaktır (Treuner, 2000; Goymen, 2000).

Bu konuda tartışılması ve dikkatlice hazırlanılması gereken bir başka konu da bu yeni ara yönetime hangi sorumlulukların devredileceği; bu yeni düzeydeki çalışma ve kararların ulusal ve ulus-altı idarelerle, özellikle belediye ve il/ilçe düzeylerinde, nasıl uyumlulaştırılabileceği meselesidir. Burada akla gelen çözümlerden biri ara düzeydeki kurumlara ("Bölgesel Yönetim" ve "Bölgesel Parlamento") Bölgesel Kalkınma Plan ve Programları hazırlayabilmeleri için tam yetki verilmesidir. Bu plan ve programlar ancak ulusal kalkınma hedefleri ile uyumlu olup olmadıklarının araştırılması için ulusal bir kurumun onayına sunulacaktır. Bunun yanı sıra bu plan ve projelerin uygulanmasına dair tüm sorumluluk da bu ara düzeye verilmelidir. Ara düzeye verilecek sorumluluklar arasında, uygulamanın gerektirdiği takdirde sorumlulukların bir kısmını daha düşük düzeydeki yönetim ve idari birimlere aktarabilme yetkisi de bulunmalıdır. Bu konuda önemli olabilecek bir başka şey de bölge yönetiminin planlamaları için gerekli bilgiyi sağlaması için yerel yönetimlerin altında bölgesel istatistik ofislerinin kurulmasıdır. Öte yandan, ülkenin yönetim sisteminin etkinliğini en üst düzeye çıkarmak açısından, gelirler ve vergiler idaresine bölgesel bir düzey eklemek o kadar da gerekli olmayabilir.

Diğer aday ülkelerin tecrübeleri gösteriyor ki idarenin en önemli unsuru, proje önerilerini ekonomik, mali ve toplumsal kârlılık açısından değerlendiren devlet kurumlarının ulaşılabilirliği ve konumudur. Bu kurum ve kurumun yapacağı değerlendirmeler, ülkenin farklı yerlerinde meydana gelebilecek benzer durumlarla eşit şekilde ilgilenebilmek için, ulusal yönergelere uygun olmalıdır. Aynı zamanda, gereksinim duyulan yerlere, örneğin bir ülkenin pilot kalkınma bölgelerinde çalışan uygulayıcı kuruluşlara, olabildiğince yakın durmalıdır. Böyle bir "yetki genişlemesi görevi" kontrolsüz bir yetki genişlemesinden kaynaklanabilecek suiistimallerin önüne geçmek için iyi düzenlenmiş bir merkezi denetim gerektirir (Treuner, 2000). Bölgesel kalkınma politikaları konusunda Avrupa'nın potansiyel desteğini alabilmek için uygun şartların yaratılması açısından, kurumsal çerçeve şu özellikleri taşımalıdır:

(a) kalkınma gereksinimlerini tasarlamak, olanaklı kalkınma destek projelerine dönüştürülecek öncelikleri belirlemek için çalışacak kurumları gerekli topraksal düzeylerde oluşturmak; bu kurumların yeteri kadar kökleşmiş olmasını, yetkin bir

insan donanımına sahip olmasını sağlamak;

(b) Avrupa kaynakları ile ortak finanse edilecek kalkınma proje ve programlarını uygulamak.

Genelde yapısal fonlar ve özel olarak Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından önerilen yöntemler, kalkınmanın şartlarını iyileştirerek kalkınmadaki eşitsizlikleri azaltmak için kullanılmaktadır. Şurası kesindir ki bu yaklaşımın etkili ve etkin olarak uygulanabilmesi hükümetin ve onun çeşitli idari organlarının aşağıdaki noktaları yerine getirmeleri gereklidir:

(a) varolan koşulları ve acil kalkınma eğilimlerini gerçekçi bir biçimde analiz etme (AB'nin diğer kısımlarıyla veya diğer katılımcı ülkelerle karşılaştırmalı analizler yapmak AB'nin kurallarına da uygundur );

(b) bölgedeki kamusal ve özel sektörlerin performans analizlerini ve kalkınma eğilimlerini (genellikle bir bölgesel kalkınma planı şeklinde) göz önüne alarak eylem önceliklerini sistemli ve yeterince ikna edici biçimde belirleme;

(c) saptanmış olan öncelikleri ve onlarla ilgili bütçe yapısını uygulanabilir gerçekçi (belli projelerden oluşan) programlara dönüştürme;

#### Sonuç

Türkiye'de bölge kavramının ve politikalarının gelişmesi, dönemsel değişiklikler içererek, uzun bir zamana yayılmıştır. Değişiklikler daima iç ve dış faktörlerin etkileşimi sonucunda ortaya çıkmıştır. Şimdide durum farklı değildir. Türk toplumu her alanda köklü yapısal değişiklikler yaşamaktadır. Avrupa Birliği'ne üye olmak ve Türk hukuk sistemini, yönetim yapısını ve her alandaki politikalarını AB ile uyumlu hale getirmek, yadsınamayacak bir değişim faktörüdür. Bölgelere ilişkin politikaların bu değişim rüzgarının dışında kalması düşünülemez. Kaldı ki, AB ile de bölge politikaları ve fonlar en etkili araçların başında gelmektedir. Bu nedenle, Türkiye'de, bu alanda yeni bir döneme girilmesi kaçınılmaz gözükmektedir.

#### Kaynakça

Akkahve, Deniz., 2003 "Bölgesel Gelişme Planlarının Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi Bölgesel Yönetişim Konferansı, İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2001, Ulusal Program, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, Yıllık Program, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, 2002, Yıllık Program, Ankara.

Eraydın, Ayda., 2001, "The Roles of Central Government Policies and the now forms of local governance in the emergence of industrial districts", M.Taylor ve D.Felsenstein (eds.) Promoting Local Growth içinde, Ashgate: Aldershot.

Ergin, Didem., 2002, Redefinition of Regional Policy of Turkey with regard to the New Regional Strategies of EU. Basılmamış doktora tezi, ODTÜ, Ankara.

Gap İdaresi, 2002, Aa Rapor, Ankara

Göymen, Korel, 1976, "Stages of Etatist Development in Turkey", METU Studies in Development, Winter

Göymen, Korel, 2000, "Role of Local Administration in Local Development" in Regional Development and Rural Poverty, TESEV, İstanbul

Kamu Reformu Temel Yasa Tasarısı (çoğaltılmış metin)

Spahn, Paul B., 1998. "Issues of Governance in a Broad Context" Mediterreanean Development Forum, Marratech, Morocco.

Smith, P. 1994., "Centralization, Desentralization Debate", TÜSES Conference on Social Democracy, İstanbul.

Riskin, Malcolm., 1965., Area Development: The Turkish Precedent, Pracger, New York.

## BÖLGESEL GELİŞME PLANLARININ YÖNETİŞİM AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Deniz AKKAHVE  
Devlet Planlama Teşkilatı, Yüksek Şehir Plancısı

### 1. Bölgesel Gelişme Politika ve Araçlarındaki Evrim:

Bölge planlama, ulusal planlama stratejileri çerçevesinde ulusal önceliklerin ve politikaların, yerel ölçekteki gereksinimlere yanıt verecek biçimde, yereldeki fiziksel ifadesini somutlaştıran önemli bir ara yüzdür. Yerel öncelikleri tanıyan ve ortaya koyan bölge planlaması, ulusal bağlamda mekansal bütünleşmeyi sağlayacak sektörel programları/eylemleri detaylandırır. Bu bağlamda bölge planlamanın "kalkınma" kavramından ayrılamayacağı ve bölgesel gelişme için önemli bir araç olduğu söylenebilir.

1970'li yıllara dek çeşitli ülkelerin benimsedikleri bölge planlama yaklaşımları ülkelerin sosyo-ekonomik, siyasi ve kültürel yapılarına göre çeşitlenmekle birlikte, hemen hepsinde görülen ortak amaçlar; "kaynakların optimum kullanımı, ekonomik yararın olabildiğince artırılması ve yararın bölgeler arasında dengeli dağılımı" olmuştur. Bunlara 1980'li yıllardan bu yana "sürdürülebilirlik/çevrenin ve yaşam kalitesinin korunması" da eklenmiştir.

Bölge planlama deneyimleri, dengeli dağılım hedefinin gerçekleştirilebilme şansının yalnızca tesislerin yer seçimini etkilemeye yönelik bölgesel politikalara bağlı olamayacağını göstermiştir. Ülkelerin, yalnızca genel büyümeyi değil, bu büyümenin mekansal dağılımını yönlendirmenin parametrelerini kuramsallaştırma arayışları 1980'li yılların bölgesel gelişme politikalarını etkilemiştir.

1990'lı yıllarda, küreselleşme sürecinde değişen koşullara uyum, rekabet, insan kaynaklarının geliştirilmesi, küresel piyasanın dinamik olarak izlenmesi, örgüt yapılarında esneklik ve maliyet kontrolü gibi önemli olgular, geleneksel bölge anlayışını değiştirerek yeni bir bölge yaklaşımı oluşturmuştur (Tablo 1). Yeni dünya düzeninde, yerel dinamiklerin ekonomik kalkınma ve bölgesel gelişme sürecindeki önemi artmıştır.

TABLO 1: Bölgesel Politikadaki Değişiklikler

Geleneksel	YeniProblem	Bölgeler	Karşıtlık	Çok yönlülük
(gelişmiş/gelişmemiş)		(çeşitli yapısal zayıflıklar)		
Temel Strateji	Bölgesel büyüme/	Bölgesel yenilik	gelişme	
Örgütsel Yapı	Merkezi	Merkezi değil		
Devletçe desteklenme		Yerel topluluk ön planda		

Hakim Mekanizma Bölgeler arası Öncelikle yerel ve  
yeniden dağıtım bölgesel kaynakların  
harekete geçirilmesi

Önemli Yönlenmeler Kapital ve doğal kaynaklar Bilgi ve bilgi üretimine  
yönelik kaynaklar  
(nitekilki insan gücü,  
AR-GE, teknik  
ve sosyal altyapı

Madde Kalite  
Ekonomik büyüme Sürdürülebilirlik ve  
esneklik

Sanayi sektörü Servis sektörü ve  
sektörler arası bağlar

Projeler Programlar

Az sayıda büyük firma Çok sayıda küçük-orta  
ve proje ölçekli firma ve proje

Dinamikler Sabit sorun alanları Hızla değişen problem  
(mekanda) alanlar

Önceden belirlenmiş Yerel kaynağın  
"büyüme merkezleri" kendiliğinden hareketi  
(doğal büyüme merkezi)

Metropoller Orta boy kent ağları ve çok odaklı mekansal yapı  
Kaynak: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000, DPT: Ankara  
Küresel rekabet süreci, karşılaştırmalı üstünlükler temelinde, yerel uzmanlaşma  
sürecini hızlandırmaktadır. Yerel girişimcilik, yerel kaynakların harekete  
geçirilmesi, bilgi ve beceri birikimi ve diğer yerel potansiyellere de bağımlı  
olarak, belirli sektörlerde uzmanlaşabilen yöreler, dünya ekonomisi içerisinde  
karşılaştırmalı üstünlük elde edebilmektedir.

Bu çerçevede OECD ülkelerinde bölgesel kalkınma politikaları; etkin bir  
kurumsallaşmanın sağlanması, devlet-özel sektör bağlantısının güçlendirilmesi,  
çevre korunması dikkate alınarak sürdürülebilir arazi kullanımının sağlanması,  
yerel girişimciliğin desteklenmesi ve sosyal dengenin sağlanması yönünde  
olmuştur.

AB'nin başlıca bölgesel hedef ve politikaları; sosyal, ekonomik ve mekansal  
bütünleşme, çevrenin korunması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, taşımacılık,  
telekomünikasyon ve enerjide Trans-Avrupa ağı kurularak birliğin çevre  
bölgelerinin merkez bölgelerine bağlanması, bütünleşik bir sosyo-ekonomik ve  
coğrafi bilgi sisteminin kurulması, orta büyüklükteki kentlerin birbiriyle  
işlevsel bağını güçlendirecek gelişme aksları yaratılması ve alt bölgelerin  
sorun ve potansiyellerine ağırlık verilmesi yönündedir.

2000'li yılların küreselleşme yerelleşme diyalektiği çerçevesinde oluşan yeni  
bölge tanımı ve buna yönelik bölge politikaları kapsamında AB bölgesel  
politikasında öne çıkan unsurlar ise; bölgelerin rekabet güçlerinin  
geliştirilmesi, bölge ekonomilerinin kapasitelerinin ve istihdamın artırılması,  
kentsel ve kırsal alanların dengeli gelişiminin sağlanması şeklinde  
tanımlanabilir.<sup>1</sup>

Bu çerçevede yeni planlama anlayışı; uzlaşmacı, ortak akla dayalı, işbirliğine  
dayalı-katılımcı, emredici değil yönlendirici, entegre, çok boyutlu, rol  
paylaşımına açık olarak tanımlanabilir. Sonuç olarak, girişimciliğin

desteklenmesinin ve beraberinde yerel güçlerin koalisyonunun önem kazanmakta olduğu söylenebilir.

Bölgeye ve yerele yeni yaklaşım tarzı, karar alınması ve uygulamanın yönetimi süreçlerinde değişme gerektirmekte; yönetim kavramı yerini yönetişim kavramına bırakmaktadır. Burada "yönetim" tek taraflılığını anlatırken "yönetişim" karşılıklı etkileşimi çağrıştıran sözcükler olarak birbirinden ayrılmaktadır.

Yönetişim kavramı, Birleşmiş Milletler belgelerinde "bir ülkenin idaresinde tüm düzeylerde ekonomik, politik ve idari otoritenin kullanımı" şeklinde tanımlanmıştır.<sup>2</sup> Yönetişimin üç boyutundan söz edilmektedir: iktisadi yönetim bir ülkenin iktisadi faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen karar süreçlerini; siyasi yönetim siyasa oluşturmadaki karar süreçlerini; idari yönetim ise siyasa uygulama sistemini içerir.

İyi yönetim kavramı, üç taraflı bir yapının uzlaşarak ortak yönetim yapmalarına dayanmaktadır. Taraflar; Hükümet (bölgelerde bölge hükümeti/idaresi, mahalde yerel yönetim), özel kesim-iş çevresi (yerli, yabancı) ve yörenin sivil toplum kuruluşlarıdır.<sup>3</sup> Sonuçta "iyi" yönetim; siyasi ve sosyo-ekonomik ilişkileri katılımcı, şeffaf ve sorumlu biçimde yönlendiren süreç ve yapılar anlamına gelmektedir.

## 2. Bölgesel Gelişme Politikalarındaki Evrimin Türkiye'nin Bölge Planlama Yaklaşımına Etkileri:

Yukarıda kısaca tanımlanmaya çalışılan bölgesel gelişme ve yönetim politikalarındaki bu değişim ve AB'ye uyum sürecinde Türkiye'nin bölge planlamasına yaklaşımında da önemli gelişmeler olmuştur.

Son dönemde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın (DPT) koordinasyonu ile hazırlanan bölgesel gelişme planlarının ve AB ile finansman anlaşmaları yapılmış olan bölgesel gelişme programlarının planlama sürecinde katılımcı yaklaşımın tüm unsurları görülmektedir.

Bölge planlarının hazırlanmasında plan üstlenicileri yörede bir birim oluşturmaktadır. Yerinde ve merkezde yapılan çalışmalar, bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarından, plan bölgesi illerdeki valiliklerden, yerel yönetimlerden, özel kesimden ve sivil toplum kuruluşlarından üyelerin oluşturduğu değerlendirme ve yönlendirme kurulları ile yürütülmektedir.

Bu süreçte; DPT tüm sektörlerde çalışmanın içinde yer almaktadır. Değerlendirme ve yönlendirme kurullarına DPT sektör uzmanlarının da katılımı sağlanmakta, çalışma tüm sektörlerle ulaşmakta ve her aşamada plan raporu ile ilgili değerlendirme, eleştiri ve katkılar alınmakta, toplanan tüm eleştiri ve katkılar değerlendirilip üstleniciye aktarılmakta, aynı rapor ikinci kez geldiğinde karşılaştırmalar yapılmakta, eksik kalan yönler varsa bunlar aynı raporun yeniden hazırlanması için üstleniciye ulaştırılmaktadır. Plan hazırlık aşamasındaki bu katılımcı anlayışın planın uygulanma sürecine de yansıtılmasına çalışılmaktadır. Planlama çalışmalarının tümünde kamu ve özel sektörün ekonomik imkanlarının, plan stratejisi doğrultusunda harekete geçirilmesi ve kalkınma sürecine kamuoyu desteği ve katılımın sağlanması hedeflenmektedir.

## 3. Bölgesel Gelişme Planları Hazırlık Süreçleri:

Türkiye ortalamasının oldukça altında büyüme hızına sahip olan Doğu Anadolu ve Karadeniz Bölgelerinin sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyelerini ülke ortalamalarına yaklaştırmak amacıyla başlatılan, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK), Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP) ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) tamamlanmış olup, planların uygulanması yönündeki çalışmalar sürdürülmektedir.



Ayrıca, Avrupa Birliği mali işbirliği kapsamında, DPT'nin koordinasyonunda bölgesel kalkınma programları hazırlanmaktadır. Türkiye-Avrupa Birliği mali işbirliği çerçevesinde desteklenecek olan bölgesel kalkınma programlarından; Doğu Anadolu Kalkınma Programı-I (Van-Bitlis-Hakkari-Muş), Doğu Anadolu Kalkınma Programı-II (Erzurum-Erzincan-Bayburt), Yeşilirmak Havzası Gelişim Programı (Amasya-Çorum-Samsun-Tokat) ve Orta Karadeniz Bölgesel Kalkınma Programının (Çankırı-Kastamonu-Sinop) çalışmalarının hazırlıkları 2002 yılında başlatılmıştır.

Burada gerek hazırlık süreci gerekse kurumsal düzenleme önerileri ile "bölgesel yönetim" açısından önemli katkıları olduğu düşünülen Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP) ile Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişim Planı (DOKAP) incelenecektir.

### 3.1. DAP Hazırlık Süreci ve Katılım:

Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP), Türkiye'nin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması hedefine uygun olarak Doğu Anadolu Bölgesi'nin temel sorunları ile potansiyellerinin belirlenmesi ve kalkınmanın kamu ve özel sektörün işbirliğinde gerçekleştirilmesi için hazırlanan bütüncül bir bölgesel kalkınma projesidir.

DAP Ana Planı ülkenin doğusunda yer alan 16 ili kapsamaktadır. Bunlar; Ağrı, Ardahan, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli ve Van'dır.

Proje ile 2000-2020 yıllarını kapsayan dönemde; bölgenin diğer bölgelere göre geride olan sosyo-ekonomik gelişmesini hızlandıracak politika ve uygulamalar ortaya konularak, bölgenin gelişmişlik göstergelerini Türkiye ortalamalarına yaklaştırmak amaçlanmaktadır. DAP çalışması DPT'nin koordinasyon ve desteğinde olmak üzere, Doğu Anadolu Bölgesinde yer alan 5 üniversitenin (Atatürk, Fırat, İnönü, Kafkas ve Yüzcüyıl Üniversiteleri) oluşturduğu Ortak Girişim tarafından bütçe kaynakları ile yürütülmüştür. Plan çalışmalarına 1998 yılında başlanılmış olup, 2000'de tamamlanmıştır.

DAP çalışmaları kapsamında, beş üniversitenin temsilcilerinden oluşan "DAP Yürütme Kurulu" ve DPT içerisinde ilgili sektör uzmanlarının katılımı ile "Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı DAP Ana Planı Yönlendirme ve Değerlendirme Komitesi" oluşturulmuştur.

Çalışmalar, DAP Üniversite Koordinatörlerinin koordinasyonunda DAP Ana Planı Plan Grubu ile DPT Bölgesel Gelişim ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün belirlediği DAP Ana Planı Çalışma Grubu'nun sıkı işbirliği içerisinde yürütülmüş, Çalışmanın her aşamasında DAP Ana Planı Yönlendirme ve Değerlendirme Komitesi'nin görüşleri alınmıştır.

DAP hazırlık çalışmaları çerçevesinde Bölge illerinden; Kars, Malatya, Muş ve Van'da geniş katılımlı Bölge Toplantıları düzenlenmiştir. Atölye çalışmaları şeklinde gerçekleştirilen toplantılarda, Komite üyelerinin ve valiliklerin, yerel yönetimlerin, sanayi ve ticaret odalarının temsilcilerinin de katılımıyla bölgenin; sorunları, potansiyelleri ve öncelikli yatırım konuları tartışmaya açılmış, DAP Ana Planı'nın gelişim stratejisi ve kalkınma senaryoları değerlendirilmiştir.

Plan Grubu gerek bu toplantılarda dile getirilen gerekse yazılı ulaştırılan görüş ve öneriler çerçevesinde çalışmalarını yürütmüştür. Bu çerçevede DAP Bölgesinin "Mevcut Durum Analizi" sektörel bazda yapılmış, analiz sonuçlarına göre "Strateji ve Yeniden Yapılanma Senaryoları" hazırlanmıştır. Raporlar DPT içerisinde DAP Ana Planı Çalışma Grubu tarafından incelenerek tüm sektörlerle ulaştırılmış ve her aşamada değerlendirme, eleştiri ve katkılar alınmıştır.

Ana Plan çalışması tamamlandıktan sonra DAP kapsamındaki 16 ilin her birisi için 4 fizibilite olmak üzere toplam 64 "Ön Fizibilite Raporu" da hazırlanmıştır.

Böylece özel sektöre yönelik olarak DAP Ana Planı stratejisiyle örtüşen ve uygulamaya konulabilecek proje fikirleri ortaya konmuştur.

### 3.2. DOKAP Hazırlık Süreci ve Katılım:

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) yenilikçi ve bütüncül bir bölgesel kalkınma programı olarak tasarlanmıştır. Plan hazırlığına katılımcı bir yaklaşım getirmesi ve bölgesel planlamada ve uygulamada daha fazla yerel katılımın sağlanmasını ve sorumluluk üstlenilmesini temin edecek önemli bir kapasite oluşturma bileşeni içermesi düşünülmüştür.

DOKAP çalışması Japon teknik işbirliği çerçevesinde, DPT'nin koordinasyon ve desteğinde olmak üzere Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) tarafından hibe olarak yürütülmüştür.

Bu işbirliği çerçevesinde; Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon'dan oluşan Doğu Karadeniz Bölgesi için hedef yılı 2020 olmak üzere, kısa ve uzun dönemli bir entegre bölge gelişme ana planı hazırlanması ve bu plan doğrultusunda öncelikli sektörlerin ve mümkün olabilecek yatırım projelerinin belirlenmesi temel amaç olarak belirlenmiştir.

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı çalışmalarına, Japonya'nın mali yılbaşı olan 1 Nisan 1999 tarihinde başlanılmış olup, Ağustos 2000'de tamamlanmıştır. Çalışma, JICA'nın görevlendirdiği Japon, Türk ve Çinli uzmanlardan oluşan bir çalışma ekibi ve DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün belirlediği bir uzman grupla sıkı işbirliği içerisinde yürütülmüştür.

DOKAP kapsamında, Plandan etkilenen tüm kesimlerin görüş ve katkıları ile gerçekleşecek bir planlama yaklaşımı benimsenmiştir. Bu amaçla Çalışmanın yürütülmesi için DPT'nin (Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü) koordinasyonunda ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının, mahalli idarelerin, sanayi ve ticaret odalarının temsilcileri ile ülke çapında bölgeyi temsil niteliğine sahip ve çalışmaya katkı sağlayabilecek olan sivil toplum örgütlerinin katılımıyla "Ulusal Yönlendirme Komitesi" ve "Bölgesel Yönlendirme Komitesi" adı altında iki komite kurulmuş, DPT tarafından ilgili sektör uzmanlarının katılımıyla bir de Danışma Grubu oluşturulmuştur.

Ulusal Yönlendirme Komitesi; DPT Danışma Grubu üyeleri ile ilgili bakanlıklar ve bağlı kuruluşların, Bölgenin tek üniversitesi konumundaki Karadeniz Teknik Üniversitesi'nin (KTÜ), Ziraat ve Halk Bankasının, Türkiye Kalkınma Bankasının, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin (TOBB), tüm ülkeye yönelik sürdürülebilir kalkınma yaklaşımıyla proje üreten bir sivil toplum örgütü olarak Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı'nın (TEMA), Karadeniz Bölgesinde çeşitli konularda faaliyetlerini sürdürmekte olan sivil toplum kuruluşlarını tek çatı altında toplayan bir sivil toplum kuruluşu olarak Karadenizin Özelliklerini Koruma Kulübü Derneği'nin (KÖK) temsilcilerinin katılımı ile oluşmuştur.

Bölgesel Yönlendirme Komitesi ise; bakanlıkların bölge teşkilatlarının, planlama alanındaki yedi ilin valilik ve kaymakamlıklarının, yerel yönetimlerin, KTÜ'nün, ziraat, ticaret ve sanayi, esnaf ve sanatkar odalarının ve Ulusal Yönlendirme Komitesinde yer almamış olan diğer sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılımıyla oluşmuştur.

Çalışmada, Yönlendirme Komitelerinin daha çok mevcut yapıya yönelik sorunların tespiti ile gelişme politikasına ilişkin konuları tartışıp çözüm bulması diğer taraftan, Danışma Grubunun, Çalışmanın teknik konularını Proje Grubu ile daha sık biraraya gelip tartışması öngörülmüştür.

Çalışma, Türkiye'de yürütülen bir seri saha çalışması ve Japonya'da yapılan bazı ilave işlerle yürütülmüştür:

- Birinci Saha Çalışması (Mart 1999-Temmuz 1999); mevcut koşulların analizi, gelişme çerçevesi ve senaryosunun oluşturulması ve bir taslak entegre bölgesel gelişme planı formüle edilmesi,

- İkinci Saha Çalışması (Ekim 1999-Ocak 2000); seçilen öncelikli projeler/programlar için profillerin ve bir eylem planının hazırlanması,  
- Üçüncü Saha Çalışması (Şubat 2000-Mart 2000); Nihai Raporun hazırlanması işlerini kapsamıştır.

Ayrıca, Plan çalışmaları kapsamında Türk tarafının istekleri doğrultusunda birtakım ek işler de yapılmıştır. Bu çalışmalar, konusunda uzman kuruluşlara ve üniversitelere yaptırılmış olup; Sosyal Yapı Araştırması (DİE ile birlikte), Doğal Yapı Araştırması, Kentsel Etki Alanları Araştırması (KTÜ ile birlikte), Sanayi Araştırması (KOSGEB ile birlikte), Coğrafi Bilgi Sistemi (GIS) Çalışmasıdır. DOKAP Tanıtım Programı kapsamında ise, Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezi ile birlikte bir video filmi çekimi ve broşür basımı işleri gerçekleştirilmiştir.

İlk Saha Çalışması aşamasında Yönlendirme Komitelerinin geniş katılımıyla Ankara'da ve bölgede (Trabzon'da) iki toplantı düzenlenmiştir. Atölye çalışmaları şeklinde gerçekleştirilen toplantılarda; Çalışmanın kapsamı, süreci, yöntemleri, programı, uygulamaya ilişkin düzenlemeleri ve Çalışma ile ilgili diğer hususları içeren "Başlangıç Raporu" ile ilgili bilgi verilmiştir. Komite üyelerinin de katılımıyla bölgenin sorunları, potansiyelleri ve öncelikli yatırım konuları tartışmaya açılmıştır.

İş Tanımına uygun olarak İlk Saha Çalışması'nın sonunda; saha çalışması etkinliklerini özetleyen, gelişme vizyonunu, çerçeve ve senaryo ile öncelikli sektörleri belirleyen "Gelişme Raporu" DPT'ye teslim edilmiştir. Raporla ilgili olarak Danışma Grubu'nun görüşleri alınmış ve Japon Çalışma Grubu "Ara Rapor" ile ilgili çalışmaları yapmak üzere Japonya'ya dönmüştür.

DOKAP İkinci Saha Çalışması aşamasında; seçilen öncelikli projeler/programlar için proje profilleri hazırlanmış ve eylem planının formülasyonu çalışması başlatılmıştır. Bu aşamada "Ara Rapor", 13 Ekim 1999 tarihinde DPT Danışma Grubu ile tartışılmış ve 20 Ekim 1999 tarihinde Ankara'da, 17 Kasım 1999 tarihinde ise Trabzon'da yapılan toplantılarda Yönlendirme Komitelerinin görüşlerine sunulmuştur. Yine bu aşamada Çalışma Grubu'nun projeler ve sektör raporları ile ilgili çalışmaları ve eylem planının hazırlığı devam etmiştir.

Üçüncü Saha Çalışması'nda ise; 25 Şubat 2000 tarihinde Ankara'da, 28 Şubat 2000'de Trabzon'da düzenlenen toplantılarda, hazırlanan "Nihai Rapor Taslağı", Yönlendirme Komitelerinin görüşlerine sunulmuştur. Ayrıca 1 Mart 2000 tarihinde İstanbul'da düzenlenen tanıtım toplantısında, "Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı" özellikle Karadeniz kökenli işadamları ve yatırımcılara tanıtılmıştır.

Bu toplantıya yoğun ilgi gösterilmiş, DOKAP'ın öngörülleri ile program ve proje önerilerinin Bölgenin yatırımcılarıyla tartışılması imkanı bulunmuştur.

Gerek bu toplantılarda dile getirilen gerekse daha sonra yazılı olarak DPT'ye ulaştırılan görüşler gözönüne alınarak Rapora son şekli verilmiş ve çalışma Ağustos 2000'de tamamlanmıştır.

#### 4. Bölgesel Gelişme Planlarında Yer Alan Kurumsal Düzenleme Önerileri:

Plan hazırlığına katılımcı bir yaklaşım getiren ve bölgesel planlamada daha fazla yerel katılımın sağlandığı Doğu Anadolu Projesi Ana Planı ile Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı ve sektörel bir soruna bütüncül bir yaklaşımla çözümlenmeye çalışılan Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi çalışmaları DPT koordinasyonunda tamamlanmış ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde uygulamaya konulmuştur.

Söz konusu bölge planlarında planın etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak için bölgesel yönetim konusunda çeşitli seçenekler bulunmaktadır. Planların kalkınmaya yönelik program ve proje önerileri mevcut kurumsal yapının etkin

koordinasyonunu gerektirdiği gibi yeni örgütlenmelere de ihtiyaç duyulmuştur.

#### 4.1. Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme

Projesinin Uygulanmasına Yönelik Kurumsal

Düzenleme Önerisi:

Zonguldak-Bartın-Karabük (ZBK) Bölgesel Gelişme Projesi; Zonguldak, Bartın ve Karabük illerinde, TTK ve Karabük Demir Çelik İşletmelerinin özelleştirilmesi ile ortaya çıkacak ekonomik ve sosyal sonuçların değerlendirilmesi için Türk ve Fransız şirketlerin oluşturduğu Konsorsiyum tarafından hazırlanmıştır.

Söz konusu Projenin amacı; özelleştirme çalışmaları sonucunda ortaya çıkacak durumun ekonomik ve sosyal değerlendirilmesi, özel sektör için yatırım alternatiflerinin ortaya konması, orta ve uzun dönemli gelişme planı hazırlanması ve bölgeye uygun yatırım alanlarının belirlenmesidir.

ZBK Bölgesel Gelişme Projesi uygulama sürecinde etkinliğin artırılması için kurumsal örgütlenme önerisi olarak Bölgesel Gelişme Ajansı'nı tartışmıştır.4

##### 4.1.1. Bölgesel Gelişme Ajansı (BGA):

Kurulması önerilen Ajansın fonksiyonları;

- Planın genel koordinasyonunu yapmak ve mali hususları düzenlemek,
- KOSGEB'in imkanlarını birleştirerek endüstriyel kalkınma yönetim birimine ev sahipliği yapmak,
- Endüstriyel kalkınmaya yönelik olan özel fonları yönetmek,
- Bölgesel arazi kullanma planını hazırlamak ve düzenli olarak güncelleştirmek,
- Endüstriyel kalkınma ve hizmet sektörü için izleme ve sicil birimine ev sahipliği yapmak,
- Bu amaçla kurulmuş bulunan resmi ve özel kurumlarla işbirliği içinde bölgedeki yeni mesleki eğitimi yönetmek,
- Endüstri dışı alanların yetkili kuruluşlarıyla koordinasyonu sağlamak (tarımsal üretim, orman üretimi, turizm, imar-iskan ve çevre vb.)
- Reklam ve bilgi dağıtımını yoluyla bölgenin tanıtılması amacıyla bir haberleşme birimine5 ev sahipliği yapmaktır.

Koordinasyon ve program düzenlemeden sorumlu bir resmi kurum olarak, karma sermayeli bir şirket olarak BGA'ya özel insiyatif kullanma yetkisi verilmesi önerilmiştir. Ajansta; Devlet, yerel idareler ve bankalar gibi ekonomik işletmeciler ile bölgede faaliyette bulunan mesleki cemiyetler, sanayi ve ticaret odaları olmak üzere üçlü temsil olması, Devletin önemli derecedeki fon sağlama rolünden dolayı ana hisse sahibi olması öngörülmüştür.

Yerel yetkililer ve özel temsilcilere daha fazla önem verilecek şekilde (sermaye dağılımının değişmesiyle) Müdürler Kurulu şeklinde bir yapının zaman içinde oluşumunun sağlanması ve mümkün olduğu sürece, mesleki, mali ve planlama tecrübeli bir kişinin kurul tarafından BGA'nın genel müdürü olarak atanması önerilmiştir.

Kurulda; ilgili her Bakanlık için (Maliye, Milli Eğitim, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çevre ve Orman Bakanlıkları) bir temsilci olmak üzere 7 Devlet temsilcisi, Bölgedeki sanayi ve ticaret odasından, Halkbank'tan ve Ziraat Odasından birer temsilci ile yerel idarelerden üç temsilci bulunması öngörülmüştür.

BGA'nın bütçesinin; bazı faaliyetlerindeki kar amacı güdülmemesinden dolayı başta Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olmak üzere Devlet tarafından yapılacak başlangıç veya düzenli ödenekler, ilk kuruluş bütçesi, fonların kısa vadeli piyasadaki yatırımlarından kazanılan mali gelirler ve gerektiğinde işletim giderleri için tamamlayıcı tahsisat ve sanayicilerin çıkarına yapılan çalışmalar ve araştırmaların ücretlerinden oluşması öngörülmüştür.

BGA'nın; idare birimi, eğitim uzmanları, denetleme ve kayıt birimi, haberleşme birimi ve genel idare olmak üzere yapılanması öngörülmüştür. İdare Birimi'nin üç fonun idaresinden sorumlu olması, eğitim uzmanlarının program tanımlama ve

mesleki ortaklar ve eğitim merkezleriyle koordinasyonun başında bulunması, Denetleme ve Kayıt Birimi'nin geliştirmeye ilişkin veri tabanının uygulanmasından sorumlu olması, Haberleşme Birimi'nin haberleşme kampanyaları ve reklamlardan sorumlu olması ve Genel İdare'nin ise program tanımlama ve planın genel koordinasyonundan sorumlu olması planlanmıştır.

#### 4.2. DAP Ana Planının Uygulanmasına Yönelik

##### Kurumsal Düzenleme Önerisi:

Plan, bölge'deki katılımcı uygulamaları kolaylaştıracak ortamın yaratılması için, halkın toplumsal yaşamın her alanında bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesine yönelik faaliyetlere öncelik tanımaktadır.

Ekonomik ve sosyal alanda ulusal düzeyde örgütlenmiş sivil toplum kuruluşlarının Bölge'deki faaliyetlerinin desteklenmesi, farklı bölgelerde edinilmiş deneyimlerin Bölge'ye aktarılması ve yerel sivil toplum kuruluşlarının proje geliştirme ve uygulama kapasitelerinin artırılması açısından büyük önem taşımaktadır..

Ana Plan'ın en önemli araçlarından biri, bölge'nin ekonomik ve ticari yaşamının yönlendirilmesinden sorumlu olacak Ekonomik Kalkınma Ajansı (EKA) veya alternatif bir örgüt kurulması önerisidir.6

EKA, hem örgüt yapısı (ticaret ve sanayi odalarının ağırlıkla temsil edildiği kamu yetkisine sahip bir kuruluş), hem de gördüğü fonksiyonlar itibarıyla (bölge'de girişimcilik kültürünün geliştirilmesi ve özel sektörün bölgesel kalkınma sürecine katkısının artırılması) katılımcı bir bölgesel gelişme aracıdır.

Plan, ayrıca, Bölge'nin kalkınmasına yönelik çeşitli projelerin uygulanmasında, Bölge üniversitelerinin aktif katılımına da önem vermektedir. DPT'nin Bölge'de birim kurarak, plan uygulamalarında etkinlik sağlanması da Plan'ın önerileri arasındadır.

##### 4.2.1. Ekonomik Kalkınma Ajansı (EKA):

DAP Ana Planı'nda EKA'nın hedefleri;

- Özel girişimciliğe dayalı sanayileşmeyi desteklemek,
- Bölgede iş ve yatırım ortamını geliştirmek ve bu ortamı tanıtmak,
- Sanayinin gerektirdiği işgücü becerilerini geliştirmek ve
- Bölge sanayinin işletmecilik, teknoloji ve verimlilik düzeyini artırarak, iç ve dış pazarlarda rekabet gücünü yükseltmek

olarak belirlenmiştir.

DAP senaryosu gereği Bölgenin hızlı kalkınması, Bölgede eksikliği duyulan hizmetler ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik olarak belirlenen hedefler çerçevesinde, EKA'nın üstlenmesi gereken görevler ise;

- Yatırımcılara ve işletmelere danışmanlık ve bilgi verme,
- Yatırımcıları ve işletmeleri yönlendirme,
- Yatırımları ve işletmeleri izleme,
- Yatırımların ve işletmelerin finansmanı,
- Tanıtım ve yatırım çekme ve
- İşgücü eğitimi

olarak sıralanmıştır.

Yukarıda sıralanan görevleri yerine getirebilmesi için EKA'nın; bilgi edinme, özel şirketlere iştirak etme, iç işleyişe ilişkin ve mali birtakım yetkilerle donatılması öngörülmüştür.

DAP Ana Planı'nda tanımlanan örgütlenmede; EKA, bir yönetim kurulu, bir başkan, başkana bağlı dört daire (tanıtım ve yatırım çekme, girişim destekleme, emlak ve insan kaynakları daireleri), Bölge içi ve Bölge dışında açılmış tanıtım büroları

ve yeterli sayıda uzmandan oluşmaktadır.

EKA Yönetim Kurulu karar organı olup; Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve KOSGEB Başkanlığı'ndan atanacak birer üye, Bölge'deki sanayi ve ticaret odalarının atayacakları 6 üye ile EKA Başkanı'ndan oluşacaktır. EKA Başkanı'nın DPT'den atanması öngörülmüştür.

EKA'nın merkezi Erzurum ya da Malatya olarak düşünülmüştür. İlk aşamada diğer iki alt bölge merkezinde, ikinci aşamada sanayi potansiyeli görülen diğer bazı il merkezlerinde tanıtım büroları açılması planlanmıştır. Bölge'ye ait ayrıntılı bir veri tabanı oluşturulduktan sonra Ankara, İstanbul ve İzmir'de de birer tanıtım bürosu açılacaktır.

EKA'nın özerk olarak çalışması öngörülmüştür. Fakat temelde bir kamu kurumu niteliğinde olacaktır. Esas itibarıyla bütçesine konulacak ödeneklerle finanse edilmesi öngörülmektedir. EKA'nın faaliyetlerine yerel katılımı artırmaya yönelik olarak Bölge'deki sanayi ve ticaret odalarının her yıl bütçelerinin belirli bir yüzdesi kadar EKA finansmanına katkı sağlaması istenmektedir. EKA'nın gelirlerinden bir kısmının kuruluş aşamasından sonra kendi faaliyet gelirlerinden ve danışmanlık hizmetleri için alınan ücretlerden oluşabileceği, ayrıca bazı faaliyetleri için Dünya Bankası ve UNIDO gibi bazı kuruluşlardan ve Avrupa Birliği'nin bazı fonlarından kaynak elde edebileceği düşünülmüştür.

DAP Ana Planı'nda EKA, Bölge'nin sınai gelişmesini hızlandırmak açısından gerekli bir örgüt olarak görülse de böyle bir yapılanmaya gidilmemesi durumunda geçerli olabilecek alternatif örgütlenmeler de önerilmiştir.

#### 4.2.2. Özerk Yönetim Modeli:

DAP Ana Planı Ekonomik Kalkınma Ajansı'nın üst yönetiminin yukarıda açıklanan modelde olduğundan daha özerk olması alternatifi üzerinde de durmuş ve buna yönelik bir ikinci model önerisi geliştirmiştir.

Bu ikinci modelde; EKA Başkanı, Başbakan'ın göstereceği 3 aday arasından beş yıllık bir süre için atanacaktır. Yönetim Kurulu'nun; DPT, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları ile KOSGEB Başkanlığı'nın kendi kurumlarından atayacakları birer üye, Bölge'deki sanayi ve ticaret odaları başkanlarının kendi aralarından atayacakları 6 üye ve EKA Başkanı'ndan oluşması öngörülmüştür. Yönetim Kurulu başkanını kendi seçecektir. Başkan dışındaki Yönetim Kurulu Üyelikleri üçer yıllık olacak ve odaların seçtikleri üyelerin 3'te biri her iki yılda bir yenilenecektir.

EKA'nın etkinliğini artırabilmek için bu modelde EKA daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Bu işlevler ve yetkiler arasında en başta gelenlerinden birisi sanayi arazisi ve tesisi arzı ile ilişkilidir.

DAP Ana Planı, girişimciye kiralama ya da satış yoluyla alt yapısı hazır sanayi parseli ve hazır fabrika binası temin etmeyi girişimleri desteklemenin ve mali olanakları kısıtlı girişimcilerin yatırım projelerini hızla uygulamaya koyabilmenin en önemli yöntemlerinden birisi olarak görmektedir. Plan, ülkemizde uygulanan Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) ve Küçük Sanayi Siteleri (KSS) modellerinin bu açıdan yetersiz kaldığını belirlemiş ve EKA'nın sanayileşmeyi teşvik etmek ve hızlandırmak için aşağıdaki görevleri üstlenmesini önermiştir.

- Sanayi arsası stoku oluşturulması ve alt yapısı tamamlanmış parsellerin yatırımcılara uzun dönemli kiralananması,
- Alt yapılı sanayi parselleri üzerinde çeşitli büyüklükte prefabrik fabrika ve yönetim binaları yaptırılarak bunların yatırımcılara kiralananması,
- Özel inşaat gerektiren durumlarda fabrika binasının ve diğer tesislerin yatırımcının istek ve planlarına uygun olarak yaptırılması ve bunların yatırımcıya kiralananması,
- Sanayi ve hizmetler için entegre bölgeler oluşturulması,
- Sanayi bölgeleri ve kent merkezlerinde ofis binaları ve iş yerleri

yaptırılarak bunların kiralanması.

Bu görevlerin EKA tarafından bizzat yerine getirilebileceği gibi, EKA'nın iştirakiyle ya da onun öncülüğünde kurulacak "Gayri Menkul Yatırım Ortaklıkları" yoluyla da yerine getirilebileceği düşünülmüştür. Gayri Menkul Sermaye Ortaklıkları'nın, Sermaye Piyasası Kanunu ve Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde Bölge'deki iş adamları, il özel idareleri ve küçük tasarruf sahiplerinin ortaklığıyla kurulabileceği ve küçük tasarrufların yatırımlara yönlendirilmesi suretiyle kalkınmanın finansmanında önemli bir araç olarak işlev görebileceği düşünülmüştür.

EKA'nın bu görevleri yerine getirebilmesi için herşeyden önce bir arazi portföyü oluşturması gerekecektir. Bu da EKA'nın OSB ve KSS uygulamalarını yürüten Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, arazi kullanımı ve imarla ilgili yetkileri kullanan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile belediyeler, arsa stoku yapan Arsa Ofisi ve OSB ve KSS'lerde hizmet merkezleri kuran ve teknoparklar konusunda girişimleri bulunan KOSGEB ile yakın bir işbirliği içinde çalışmasını gerektirecektir.

#### 4.2.3. Alternatif Örgüt Önerisi:

DAP Ana Planı'nda, Ekonomik Kalkınma Ajansı şeklinde yapılanmaya gidilmemesi durumunda fonksiyonları çok daha sınırlı alternatif bir örgüt kurulması yararlı görülmektedir. Bu örgütün, Bölge imkanlarını Bölge içi ve Bölge dışı girişimcilere tanıtarak Bölge'nin tanıtımını yapması, mevzuat konusunda danışmanlık hizmeti vermesi ve fizibilite hazırlanması, şirketleşme ve benzeri konularda yatırımcıları doğru adreslere yönlendirmesi düşünülmüştür.

Örgütün, önce alt bölge merkezlerinden birinde, Malatya, ya da Erzurum'da, sonra diğer alt bölge merkezlerinde, daha sonra da Erzincan, Kars ve Muş'ta küçük bürolar şeklinde yapılanması öngörülmüştür. Örgütün, bütçeye konulan ödenek ve Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının katkılarıyla finanse edileceği, bazı faaliyet giderlerinin UNIDO gibi uluslararası kuruluşlardan karşılanabileceği düşünülmüştür.

#### 4.2.4. Üniversite Sanayi Araştırma Merkezi:

Plan'da yer verilen bir diğer alternatif ise Fırat ve İnönü Üniversiteleri ve sanayici işbirliği ile kurulacak bir Üniversite Sanayi Araştırma Merkezi önerisidir. Bu Merkez'in; Bölgedeki özellikle Malatya-Elazığ ekseninde konumlanmış sanayicileri için ihtiyaç duydukları AR-GE konularında araştırmalar yapılması, üniversitelerde yürütülen araştırmaların bulgularının sanayiye aktarılması ve deneyimli eleman yetiştirilmesi konularında faydalı olabileceği düşünülmüştür.

Üniversite Sanayi Araştırma Merkezi'nin finansmanı için TÜBİTAK'ın araştırma-geliştirmeye ayırdığı kaynaklardan ve yerel sanayicilerden faydalanılması öngörülmüştür.

#### 4.2.5. Sanayi ve Dış Ticaret Şirketi:

DAP Ana Planı'nın bir diğer önerisi, sanayicilerin iştirakiyle kurulacak bir Sanayi ve Dış Ticaret Şirketi'dir. Küçük ve orta boy sanayicilerin oluşturacağı bu şirket firmalarüstü bir şemsiye şirket olarak düşünülebilir. Sanayicilerin iştirakiyle kurulacak şirketin, üyelerine; ihracat, malların pazarlanması, teknik ve hukuki işlemlerin yerine getirilmesi, kredi temini, ucuz girdi temini, uygun nakliye, ucuz sigorta hususlarında yardımcı olması ve böylece Bölge sanayisine ivme kazandırması düşünülmüştür.

#### 4.2.6. Bölgesel Kalkınma Bankası:

DAP Ana Planı'nda, kredi ve teşvik sisteminin etkin yürütülebilmesi için bir Bölgesel Kalkınma Bankası'nın (BKB) kurulması ya da Türkiye Kalkınma Bankası'nın bölgesel bazda yeniden örgütlenmesi önerilmiştir. Her iki durumda da finansmana ihtiyaç bulunmaktadır.

Finans kaynaklarından ilki Hazine'dir. Ancak kısa dönemde Hazine'den sağlanabilecek kaynağın sınırlı olacağı ve ihtiyacın çok altında kalacağı

düşünülmüştür. Orta ve uzun dönemde ise; enflasyonun kontrol altına alınması, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınarak vergi gelirlerinin artırılması ve gelir-gider dengesinin enflasyonist baskılar yaratmayacak bir şekilde kurulmasıyla Hazine'den BKB'ye ya da yeniden örgütlenecek TKB'ye gittikçe daha büyük kaynaklar aktarabilmesi imkan dahilinde görülmüştür.

İkinci finans kaynağı ise mali piyasalardır. BKB ya da TKB'nin tahvil çıkarabileceği, ayrıca piyasaya hisse senedi sürebilecekleri, başlangıçta olmasa bile, Hazine garantili olduğu sürece, uluslararası piyasalarda da tahvil satışı yoluna başvurabilecekleri düşünülmüştür.

Bir üçüncü kaynak uluslararası finans örgütleridir. Türkiye Sınai Kalkınma Bankası'nın kuruluşunda olduğu gibi, BKB'nin, Dünya Bankası'nın yan kuruluşlarından uzun vadeli kredi alabileceği düşünülmüş, Hazine garantisi verildiği sürece, büyük özel yabancı bankalardan da uzun vadeli kredi alınması olasılığı gözönünde bulundurulmuştur.

Başlangıçta Hazine'nin fonlamasıyla mütevazı olanaklarla kurulduktan sonra Banka'nın, zamanla diğer finansman kaynaklarına da başvurup imkanlarını genişletebileceği, özellikle son zamanlarda yoksulluğun giderilmesi ve dezavantajlı gruplara yönelik politikalara önem vermeye başlayan Dünya Bankası ya da onun yan kuruluşlarının önemli bir finans kaynağı olabileceği üzerinde durulmuştur.

#### 4.2.7. DAP Ana Planı'nda Önerilen

##### Diğer Örgütlenmeler:

Plan'da, DAP Bölgesi'nin idari yapısının geliştirilmesi için aşağıdaki birimlerin kurulmasına öncelik verilmesi önerilmiştir;

- a) Yerel Yönetimler Birliği kurulması,
- b) Mesleki Eğitim Merkezi kurulması,
- c) Bilgi Paylaşım Sistemi kurulması.

##### a) Yerel Yönetimler Birliği Kurulması

Bölge'nin il, ilçe belediyeleri ve il özel idareleri ile kurulacak bu birliğe meslek odalarının katkıları sağlanmalıdır. Birlik özellikle planlama, altyapı, çevre koruma, imar konularında danışmanlık sağlama ve uygulama için gerekli hallerde ortak araç, makina parkı gerçekleştirme amacına yöneliktir.

##### b) Mesleki Eğitim Merkezi Kurulması

DAP Bölgesi'nde yerel yönetimlerin insan kaynaklarının geliştirilmesi için kurslar düzenlenmelidir. Bölge'de kurulacak eğitim merkezi yerel yönetimler, merkezi yönetim, üniversiteler ve Valilik işbirliği ile yürütülecektir. Mesleki eğitim verilecek konular;

- \* Kamu maliyesi,
- \* Vergi yönetimi,
- \* Okul, hastane işletmesi,
- \* Muhasebe,
- \* Bilgisayar,
- \* Planlama,
- \* Harita Kadastro,
- \* İmar Uygulamasıdır.

##### c) Bilgi Paylaşım Sistemi Kurulması

DAP Bölgesi'nde kamu hizmetinde bilgisayar kullanımı çok kısıtlıdır. Ancak yerel vergilerin toplanması için yerel yönetimler bireysel olarak kendi bilgisayar sistemini kurmaktadır. Bu bireysel girişimler hem sistem kurma maliyetini artırmakta, hem de bilgi paylaşımını zorlaştırmaktadır. DAP Bölgesi yerel yönetimlerinin hızla işleyen bir bilgi sistemi oluşturmaları yararlı olacaktır.

Batı ülkeleri kentlerinde planlama, kentsel projelendirme koordinasyonu, vergi muhasebesi takibinde bilgisayar kullanımı yaygın ve olağandır. DAP Bölgesi'nde kent yönetimleri kent bilgi merkezini oluşturmalı ve bunu diğer sistemlerle



ilişkilendirilecek biçimde geliştirmelidir. Bu bilgi merkezlerinde yer alacak kentsel veriler;

- \* Yapı ruhsatları,
- \* İmar işleri, planlama,
- \* Su ve kanalizasyon yatırımları,
- \* Toplu taşıma,
- \* Vergi işlerine ait bilgilerden oluşmalıdır.

#### 4.3. DOKAP Ana Planının Uygulanmasına Yönelik Kurumsal Düzenleme Önerisi:

DOKAP Ara Raporu'nda kamu kurumları ve diğer ilgili gruplarla tartışmak üzere, beş tane kurumsal yapı önerisi geliştirilmiştir. Bu önerilerden ikisinin uygulanması çok mümkün bulunmamış (DOKAP Bölgesi için Başbakanlığa bağlı ayrı bir idarenin kurulması ve DOKAP'da bölgesel bir DPT ofisi kurulması) ve Ana Plan uygulaması için izlenebilecek en uygun yolun bir yerel yönetimler birliği kurmak olduğu konusunda görüş birliğine varılmıştır. Bunun yanı sıra, mevcut yasaları zorlamada birlik tarafından kullanılacak pratik araçlar olacağı düşünülen iki olası düzenleme de ele alınmıştır.

##### 4.3.1. Doğu Karadeniz Yerel Yönetimler Birliği:

Doğu Karadeniz Bölgesi'nde gerçekleştirilmesi düşünülen kalkınmaya yönelik çalışmaların yürütülmesi ve var olan sektörel etkinliklerin eşgüdümü için kurulması önerilen birliğin genel amaçlı olması öngörülmüştür. Bundan dolayı öneride, birliğin altyapı, ulaşım, sağlık, eğitim, kültür, spor, çevre sorunları, turizm gibi hizmet alanlarının tümü görev alanlarının içinde sayılmıştır.<sup>7</sup>

Bu yaklaşımın, hem bölgedeki yerel yönetim birimleri ve birliklerle daha kolay işbirliğine gidilmesine, hem çalışmaların daha bütüncül bir çerçeveden izlenmesine hem de sektörel bakış açısının eksik yönlerinin giderilmesine katkıda bulunacağı düşünülmüştür.

Birlik mevcut yasal çerçeveye göre, Bakanlar Kurulu'nun onayı ve İçişleri Bakanlığı'nın idari vesayeti altında, DOKAP Bölgesindeki yerel yönetimler tarafından kurulacaktır. Birliğin başlangıçta DOKAP Bölgesindeki yedi il özel idaresi ve seçilen bir kaç belediye (il ve ilçe merkez belediyeleri) tarafından kurulması önerilmektedir. İl özel idarelerinin de birlik kapsamına alınmasıyla merkezi yönetimle daha yakın ilişkiler kurulabilmesi amaçlanmaktadır. Yerel halkın katılımının sağlanması için de büyük köylerin ya da plan için önemli olan konularda kilit rol oynayacak köylerin birliğe alınması düşünülmüştür.

Birlikte üç yönetim kademesi olacaktır. Bunlar; Birlik Meclisi, Birlik Encümeni ve Birlik Başkanı'dır. Kurucu üyeler Birlik Meclisine iki temsilci ile katılacaklardır. Birlik kararlarını bir yönetici vasıtasıyla uygulayacaktır.

Birliğin temel mali kaynağı, kurucu üyelerin yapacağı katkıdır. Bu katkı, üyelerin gelirlerinin bir oranı olarak belirlenecektir. Birliğin, yeni yerel yönetimlerin katılımını alabilmesi için, kaynaklarını kendi çabaları ile artırması da gerekmektedir. Bunun için İçişleri Bakanlığı tarafından kontrol edilen Yerel Yönetimler Fonu'ndan, DPT'nin yönettiği fonlardan ve yurt dışı fonlardan yararlanılması düşünülmüştür.

Birliğe, sivil toplum kuruluşlarının, özellikle ticaret, sanayi ve ziraat odalarının katılım olasılığı incelenmiştir. Ancak birliklerle ilgili düzenlemelerin bulunduğu Yasa, kamu kurumu olmayan kuruluşların birliğe katılmasına izin vermediğinden Birlik ile aşağıda anlatılan iki modelin birleşiminin kullanılması öngörülmüştür. Böylece, uygulama için özel sektörün esnekliğinden yararlanılmış olunacaktır.

#### 4.3.2. DOKAP Kalkınma Kurumu (Ajans):

DOKAP Kalkınma Kurumu'nun (Ajans), Birlik'te olduğu gibi bölgedeki yerel yönetimler tarafından kurulması önerilmiştir. Ancak Kurum, ödenmiş sermayeyle kurulmuş bir ticari şirket şeklinde işleyecektir. Başka bir farklılık, Kurum'un ilgileneceği konulardan kaynaklanmaktadır. Birlik bölgesel planlama ve eşgüdüm konusunda yapılacak çalışmalarda yoğunlaşırken, Kalkınma Kurumu'nun ticari anlamda iş yapabilme özelliği olacaktır.

DOKAP Kalkınma Kurumu'nun değişik şekillerde oluşturulması mümkündür. Ticari şirketler kurma veya kurulu olanlara ortak olma yetkisine sahip olabilir. Bu çerçevede; limanlar, sanayi bölgeleri, su temin tesisleri ve hidroelektrik enerji üretimi gibi bölgesel düzeydeki altyapı hizmetlerine katılabilir veya doğrudan işletebilir.

DOKAP Kalkınma Kurumu'nun sermayesinin bir kısmının, başlangıç aşamasında ödenmesi öngörülmüştür. Kurum'un, hükümet tarafından sağlanacak garantiler vasıtasıyla daha sonra gerekli olan sermaye artırımını yapabileceği düşünülmüştür. Kurumun, kalkınma projelerinin yürütülmesini üstlendiğinde, mevcut ruhsat ve izin alma prosedürlerinden muaf tutulursa, esnekliğinin büyük oranda artacağı düşünülmüştür.

#### 4.3.3. Proje Yönetim Birimi (PYB)

Bu modelde, DOKAP Ana Planı'nın uygulanmasına yardımcı olması için, belirli bir süre özel bir danışmanlık şirketi -Proje Yönetim Birimi (PYB)- ile çalışılması önerilmiştir. PYB'nin, Doğu Karadeniz Yerel Yönetimler Birliği'ne karşı sorumlu olması öngörülmüş, DPT ile de bağlantılarının olabileceği gözönünde bulundurulmuştur.

PYB'nin üç ana görevi; Ana Planın uygulaması sürecinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim kuruluşları arasındaki bağlantıyı kurmak; kalkınma projelerinin hazırlanması ve uygulanması için yerel yönetimlere teknik destek sağlamak ve yatırımlar için bölgenin tanıtımını yaparak, ticaretin gelişmesiyle ilgili bölgesel konularda işadamlarına yardımcı olmaktır.

#### 5. Sonuç:

DPT koordinasyonunda hazırlanan bölgesel gelişme planlarında ana planın uygulanmasına yönelik araçlar değerlendirilerek planlara özgü kurumsal düzenleme önerileri geliştirilmiştir. Bu amaçla planlarda; kurumlararası koordinasyon ve işbirliğini sağlayacak, plan uygulamalarını katalize eden, özerk, kendini finanse edebilen, teknik karakterli ve bölgesel gelişmeyi teşvik edici yapıların oluşturulması öngörülmüş ve çeşitli model önerileri tartışılmıştır.

Bölgesel gelişme planlarındaki bu kurumsal düzenleme önerileri değerlendirildiğinde ortak özellikler dikkat çekmektedir:

\* Modeller; kuruluş şekli, işlevleri ve yapıları itibarıyla farklılıklar göstermesine rağmen ortak paydaları; bölgesel kalkınma odaklı olmaları, belirli bir coğrafi bölgenin çıkarlarını gözetmeleri ve bu bölgenin içsel potansiyelini harekete geçirme amaçlı olmalarıdır.

• Tüm modellerin sektörel ve genel, sosyal ve ekonomik faktörler üzerine araştırma, bölgenin ulusal ve uluslararası tanıtımı, KOBİ'leri destekleyen bilgilendirme ve bölgelerin proje hazırlama ve uygulamaya koyma kapasitelerini geliştirme hedefleri vardır.

• İsimler (bölgesel gelişme ajansı/ekonomik kalkınma ajansı/kalkınma kurumu gibi) farklılaşmakla birlikte modeller için tanımlanan faaliyetler ekonomik kalkınmayla ilişkili olup, temel faaliyetin bölgesel kalkınma planının ortaya koyduğu stratejinin hayata geçirilmesini sağlamak olduğu görülmektedir.

• Amaçlarına ulaşmada geniş destek sağlamak için modellerin hemen hepsinde

devlet (merkezi ve mahalli idare), özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılımlarının sağlanmasına çalışılmaktadır.

• Olası finansman kaynakları hemen her modelde benzer şekilde geliştirilmiş olup, bunlar; kamu kaynaklı fonların yönetimi, bölgedeki vergi gelirlerinden alınan pay, hizmet sunumundan elde edilen gelirler, uluslararası fonlar veya projelerdir.

Modellerin yukarıda sıralanan benzerliklerinin yanısıra kuruluş şekilleri ve yapıları açısından önemli farklılıkları da bulunmaktadır.

Örneğin DOKAP, mevcut yasalar çerçevesinde kurulabilecek bir yerel yönetimler birliği önerisinde bulunmuş, Yasa çerçevesinde kurulacak birliğe sivil toplum kuruluşları, ticaret, sanayi ve ziraat odalarının katılımı mümkün olmadığı için birlik ile iki modelin birleşiminin kullanılması düşünülmüştür. Diğer örneklerde ise önerilen yapılar için yasal düzenleme gerekmektedir.

ZBK Bölgesel Gelişme Projesinin önerisinde BGA'nın genel müdürü özel sektör tecrübesine sahip biri iken, DAP'ın önerisinde EKA'nın başkanı DPT'den atanmaktadır. DAP'ın özerk yönetim modelinde ise yönetim kurulu, başkanını kendi seçmektedir.

Yine ZBK Bölgesel Gelişme Projesinin önerisinde BGA'nın karar organı müdürler kurulu olup; planın öncelikli sektörleriyle ilgili bakanlık temsilcileri ile yerel yönetimlerin ve odaların temsilcilerinden oluşmaktadır. BGA'nın üstleneceği faaliyetleri yerine getirmek üzere beş birimden oluşması önerilmiştir. DAP'ın önerisinde ise EKA'nın karar organı yönetim kuruludur ve yönetim kurulu; Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve KOSGEB Başkanlığı'ndan atanacak üyeler ile bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının temsilcilerinden oluşmaktadır. EKA'nın görevlerini yerine getirebilmesi için dört daireyi bünyesinde bulundurması önerilmiştir.

DOKAP'ın önerisinde ise yerel yönetimler birliğinin bölgedeki yedi il özel idaresinin ve seçilen birkaç belediyenin katılımıyla kurulması ve kalkınmaya yönelik faaliyetlerini proje yönetim biriminin yardımıyla gerçekleştirmesi önerilmiştir. DOKAP Kalkınma Kurumunun ise ticari bir şirket özelliği ile hareket etmesi düşünülmüştür.

Sonuç olarak kuruluş şekilleri ve yapılarındaki bu farklılıklara rağmen bölgesel gelişme planlarındaki kurumsal düzenleme önerilerinin ortak amacı; bölge planının uygulama sürecinde etkinliğin sağlanması, kamu ve özel sektörün ekonomik imkanlarının, plan stratejisi doğrultusunda harekete geçirilmesi ve kalkınma sürecine katılımın sağlanmasıdır.

Bu çerçevede bölge planında belirlenen ve plan kapsamındaki illerin birlikte hareket etmesini gerektiren kalkınma stratejisinin uygulamaya geçirilebilmesi için illerarası koordinasyonu sağlayacak, teknik birikime sahip bir kuruma olan ihtiyacın yanısıra, AB'ne uyum sürecinde faaliyet programları için yönetim otoritelerinin belirlenmesi, fonların kullanımı için etkin mekanizmaların tanımlanması ve proje havuzunun oluşturulması gerekmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecine ilişkin 2002 yılı İlerleme Raporu'nda bu ihtiyaca yönelik olarak; "Türkiye bakanlıklararası koordinasyonu ve planlamanın her aşamasında katılımcılığı sağlayarak, bölgesel kalkınmayı merkezi ve bölgesel düzeyde yürütecek olan idari yapıları güçlendirmelidir." denilmektedir<sup>8</sup>. Ayrıca "Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde (İstatistikî Bölge Birimleri Düzey-2) bölge birimlerinin kurulması" ifadesi Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nde<sup>9</sup> de yer almıştır.

Diğer taraftan, 58. Cumhuriyet Hükümeti'nin 3 Ocak 2003 tarihli Acil Eylem Planı'nın KYR-37 numaralı tedbirinde kaynakların yerinde ve daha etkin kullanılması, iller arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamak amacıyla AB İstatistikî Bölge Birimleri

(NUTS) dikkate alınarak alt bölge düzeyinde yeni hizmet bölgeleri ve birimleri oluşturulacağı belirtilmiştir.

Tüm bu ihtiyaçlar çerçevesinde; son dönemde DPT'nin koordinasyonunda hazırlanan bölgesel gelişme planlarının kurumsal düzenleme önerilerinin avantajları ve dezavantajları da değerlendirilerek bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına yönelik yasa tasarısı üzerinde çalışmalar devam etmektedir.

#### Kaynakça

- DPT (1997) ZBK Bölgesel Gelişme Projesi, Cilt IV: Bölgesel Gelişme Planı
- DPT (1997) ZBK Bölgesel Gelişme Projesi, Cilt V: Proje Tanıtımı
- DPT (2000) Bölgesel Gelişme Ö.İ.K. Raporu, DPT: Ankara
- DPT (2000) Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), DPT: Ankara
- DPT (2000) DAP Ana Planı, DPT: Ankara
- DPT(2000) DOKAP Nihai Rapor, Cilt II: Ana Plan
- DPT(2000) DOKAP Nihai Rapor, Cilt VII: Kurumsal Gelişme
- Akkahve, Deniz (2000) Bölgesel Gelişme ve Türkiye'de Bölge Planlama Deneyimleri, 15. Dönem İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri Kursu'nda sunulan Tebliğ, 05-09 Haziran 2000
- Dülger, İlhan (2001) Bölge Kalkınma Planlaması ve Uygulamaları için Yönetim Modeli Seçenekleri, Tarım Haftası 2001 Sempozyum: Her Yönüyle GAP, T.M.M.O.B. Ziraat Mühendisleri Odası: Ankara 2001
- DPT (2002) Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, DPT: Ankara Ekim 2002
- DPT (2002) Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, DPT: Ankara Nisan 2003
- ( Devlet Planlama Teşkilatı, Yüksek Şehir Plancısı  
1 [http://www.europa.eu.int/regional\\_policy/](http://www.europa.eu.int/regional_policy/)  
2 29 Mayıs 2001 tarihli HABİTAT Yönetişim Grubu Atölye Çalışması  
3 Dülger, İ. (2001)  
4 ZBK Bölgesel Gelişme Projesi (1997), Cilt:IV Bölgesel Gelişme Planı  
5 ZBK Bölgesel Gelişme Projesi (1997), Cilt:V Proje Tanıtımı  
6 DAP Ana Planı (2000), DPT: Ankara  
7 DOKAP Nihai Rapor (2000), Cilt VII: Kurumsal Gelişme  
8 DPT (2002), Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, Ankara: Ekim 2002  
9 DPT (2003), Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, Ankara: Nisan 2003

AVRUPA BİRLİĞİNİN  
BÖLGESEL YÖNETİŞİME İLİŞKİN  
TÜRKİYE'DEN BEKLENTİLERİ VE ULUSAL PROGRAM

Nurşen NUMANOĞLU  
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

Avrupa Birliğinin (AB) genel anlamda yönetişim kavramına yaklaşımı irdelenecek olursa, Avrupa Komisyonun 2001 yılında yayımladığı Yönetişim Hakkında Beyaz Kitabın birçok tavsiyeyi içerdiği görülmektedir. Bu tavsiyeler;

- Daha fazla katılım ve daha fazla açıklık
- Daha iyi politikalar ve düzenlemeler
- Küresel yönetişim (Birliğin uluslararası düzeyde de yönetişimi temsil etmesi)
- Kurumlara yeniden odaklanılması

şeklinde dört ana başlık altında toplanabilmektedir.

Konuya bölgesel yönetişim açısından bakıldığında belirtilen dört hususun hayata geçirilmesinde en belirgin alanlardan birini Topluluğun bölgesel politikaları oluşturmaktadır. Birliğin yaklaşımında bölgesel politika, ekonomik ve sosyal uyum politikaları ile doğrudan ilişkilendirilmektedir. Avrupa Topluluğunu Kuran Anlaşmanın 158. maddesi ile Topluluk, ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesinden, özellikle de farklı bölgeler arasındaki kalkınma düzeyleri arasındaki farklılıkların azaltılmasından sorumlu tutulmuştur. Ekonomik ve sosyal uyumun tesisi için, genel olarak Yapısal Politika Araçları olarak ifadelendirilen, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu diğer mali kaynaklar ile birlikte önemli araçlar olarak uygulama politikalarında yerini almıştır.

Bu erevede Topluluğun Yapısal Politikalar yaklaşımı, Anlaşmanın "Ekonomik ve Sosyal Uyum" başlıklı 14. bölümünden hareketle;

- Topluluk kaynaklarından belirlenen mali araçlar vasıtasıyla, ye ülkelerin, bölgesel kalkınma eşitsizlikleriyle mücadelelerinde destek olmayı ve
- Avrupa düzeyinde belirlenen ilkeler ve öncelikler çerçevesinde ulusal politikaları koordine ederek bölgelere aktarılan kaynakların üyeler arasında rekabeti bozucu etkilere yol açmasını engellemek olarak ortaya çıkmaktadır.

Süreç içinde gelişimine bakıldığında ise 1958 yılından beri varolan ve Avrupa Yatırım Bankası ile birlikte ekonomik ve sosyal alanlarda ülkelere destek sağlayan Avrupa Sosyal Fonu ve 1962 yılında oluşturulan Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonuna ilave olarak 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF) oluşturulmuştur. 1980'lerin ortalarında iki gelişme ekonomik ve sosyal uyum politikasının önemini daha da arttırmıştır. Bunlar, Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in üyeliğe alınmasıyla Topluluk içerisindeki kalkınma farklılığının önemli lde artması ve Tek Avrupa Senedi ile ekonomik ve sosyal açılardan uyumlu bir Avrupa hedefinin ortaya koymasıyla belirginleşen yapısal ve bölgesel çalışmalara olan ihtiyaç olarak özetlenebilmektedir.

Bu süreç içinde uyum politikaları açısından ortaya çıkan çok yıllı programlama yaklaşımı sonucunda, Topluluk politikalarının güçlendirilmesi ve 2000-2006 dönemi için Birliğin mali çerçevesinin belirlenmesi hedefi doğrultusunda Avrupa Konseyi tarafından 1999 yılında 'Gündem 2000' belgesi kabul edilmiştir. Gündem 2000 belgesi;

- Yapısal politika araçlarının etkinliğini artırmak ve bu yolla ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak
  - Yapısal politikanın süreklilik arz eden rolünün Birliğin genişleme sürecinde de sürdürülmesini sağlamak
- hedeflerini taşımaktadır.

Topluluğun karar alma sürecinde etkinliğinin sağlanması açısından yerel ve bölgesel düzeydeki otoritelerin görüşlerini sunmalarına olanak sağlamak üzere ise Maastricht Antlaşması ile Bölgeler Komitesi oluşturulmuştur. Bölgeler Komitesinin oluşturulması, Topluluğun bölgesel ve yerel düzeyde yönetişime verdiği önemin de bir göstergesini teşkil etmektedir. Zira, AB Mevzuatının yaklaşık \_' yerel veya bölgesel düzeyde uygulanmaktadır ve yerel/bölgesel düzeyde sorumlu temsilcilerin mevzuat hazırlanmasında değerlendirmelerinin alınması gerekli görülmektedir. Öte yandan, AB içerisinde, halkın karar alma

süreçlerinde geri planda bırakıldığı düşüncesi belirmiştir. Tüm bu değerlendirmeler doğrultusunda politika oluşturmada halka en yakın seçilmiş temsilcileri sürece dahil etmek bir çözüm olarak belirmiştir. Antlaşma Komisyon ve Konseyin yerel ve bölgesel alanlarda etkisi olacak mevzuatın hazırlanmasında Bölgeler Komitesinin görüşünün alınmasını gerekli görmektedir. Maastricht Antlaşması bunun tesisi amacıyla ekonomik ve sosyal uyum, Trans-Avrupa Altyapı ağları, Sağlık, Eğitim ve Kültür olmak üzere 5 alan belirlemiştir. Bunu takiben, Amsterdam Antlaşması ile de -İstihdam Politikası, Sosyal Politika, Çevre, Mesleki Eğitim ve Ulaştırma- olmak üzere 5 yeni alan ilave edilmiştir.

Komite çalışmalarında yönetim açısından son derece önemli 3 temel ilke önemli rol oynamaktadır.

- Yerindenlik: AB içerisindeki kararlar mümkün olduğunca vatandaşa yakın düzeyde alınacaktır. AB, ulusal, bölgesel ve yerel idareler tarafından gerçekleştirilmesi daha uygun görevleri üstlenmeyecektir.
- Yakınlık: Yönetimler çalışmalarını daha şeffaf hale getirerek vatandaşa daha yakın olmayı amaçlamalıdır.
- Ortaklık: Karar alma sürecinde Avrupa, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde yönetimlerle bir arada çalışmalıdır.

AB'nin bölgesel yönetime ilişkin yaklaşımının ve özellikle aday ülkelerden beklentilerinin netleştirilmesi amacıyla yapılacak değerlendirmelerde, 31 müzakere başlığından biri olan Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı çerçevesinde konunun irdelenmesi gerekli görülmektedir.

Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında müzakerelere konu AB mevzuatının incelenmesinden ise, yönetsel açıdan yerel ve/veya bölgesel düzeyde belli bir idari yapılanmaya işaret eden bir düzenlemenin bulunmadığı görülmektedir. Üye Ülkelerin birbirinden bazen çok farklı yapılanmalara sahip olmaları ve bu yapılanmaların görev tanımları ve sağlanan mali kaynaklar arasındaki farklılıklar bu yaklaşımda önemli etkenler olarak ortaya çıkmaktadır.

Yönetişim henüz mevzuat düzeyine doğrudan yansımamakla birlikte, Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altındaki mevzuatta yer verilen "partnership" (ortaklık) ilkesi yönetime yönelik ilk adımı teşkil etmektedir. Bunun ötesinde, bölgesel politika alanında dikkate alınan AB mevzuatı, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu kapsamında verilecek olan yardımların etkin kullanımını temin edecek idari, mali yapılanma ve temel ilkeler hakkında genel bir çerçeve çizmeye yöneliktir.

Bölgesel politikalar çerçevesinde ülkemizden beklentileri ortaya koymak açısından ise, 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde yer verilen hususları sıralamakta fayda görülmektedir. Kısa vadede ülkemizden;

- Ulusal Kalkınma Planı ve NUTS 2 düzeyindeki bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi,
- Bu başlık altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi,
- Bölgelere yönelik kamu yatırımları için öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması,
- Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi

ve orta vadede bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması beklenmektedir.

Yapısal Politika Mevzuatı ve Türkiye

AB'nin bölgesel politikalarının özünün irdelenmesinde Topluluğun "yapısal politika" olarak adlandırılan yaklaşımına bakılması yerinde olacaktır.

- Yapısal politika, öncelikli bölgelerde çeşitli fonların koordinasyonu sağlanarak problemlerin çözümünü hedeflemektedir.
- Yapısal araçlar olarak isimlendirilen Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu ulusal programlara katkı sağlamaktadır. Bölgesel yardımı alanlar bölgesel ve yerel otoritelerdir ve bu nedenle bu programların yönetimine ilişkin kurumsal kapasite ve beceriye sahip olmalıdırlar.
- Topluluk katkısı ulusal projeleri desteklemekte, ancak bu ulusal fonların yerini almamaktadır. Bu açıdan, ortak finansman Topluluk desteği için bir şarttır.
- Komisyona sunulmak üzere, hedefler temelinde kalkınma planları oluşturulmalıdır.

AB yapısal politikalarının temelini oluşturan mevzuatın yapısı incelendiğinde ise üç farklı yapı görülmektedir. Bunlardan birini tek başına 1260/99 sayılı Tüzük oluşturmaktadır. Bu tüzük Yapısal Fonlara ilişkin genel hükümleri (Hedef bölgelerin kapsamı, sağlanan desteklerin genel kapsamı, uyulması gereken ilkeler, uygulama için gerekli mekanizmanın unsurları, mali harcama ve kontrol hükümleri, tanıtım tedbirleri gibi.) ifade etmektedir. İkinci yapı ise her fon için ayrı ayrı düzenlenen ve Fon desteklerinin kapsamına ilişkin ayrıntılar sunan mevzuattır. Üçüncü yapıyı ise mali uygunsuzluklar, Euro'nun kullanımı, tanıtım ve bilgilendirme tedbirlerini ayrıntılı olarak elen alan tamamlayıcı mevzuat oluşturmaktadır.

Bu başlık altında yer alan mevzuat, ülkeye Yapısal ve Uyum Fonlarının kullanılmasına için gerekli yapıların nasıl olacağına dair ayrıntılı düzenlemeler içermemektedir. Bu sebeple bölgeselleşmenin düşük olduğu küçük ülkelerle, güçlü bir bölgeselleşme gözlenen büyük ülkeler arasındaki farklılıklar ülkelerin kendilerine bırakılmıştır.

Bununla birlikte müzakerelere de konu olan ve aday ülkelerin sağlaması gereken şartlar şunlardır:

- Hukuki çerçeve: İlgili mevzuatın ulusal mevzuata uyarlanması gerekmemeyle birlikte ülkelerin uygulama ile ilgili gerekli hukuki çerçeveyi oluşturması beklenmektedir.
- Alan Organizasyonu: Aday Ülke Yapısal Fonların uygulanabilmesi için Komisyonla bir NUTS sınıflandırması üzerinde anlaşmış olmalıdır.
- Programlama Kapasitesi: Aday Ülkeler
  1. 1260/99'da gerektiği üzere bir kalkınma planı hazırlamış olmalı,
  2. bütçe harcamalarının çok-yıllı programlanması için uygun usullerini hazırlamış olmalı,
  3. programlama, finansman, izleme ve değerlendirme aşamalarında ortaklık prensibinin uygulanmasını temin etmeli,
  4. özellikle kalkınma planının ön-değerlendirmesi (ex-ante evaluation) olmak üzere belirli izleme ve değerlendirme gerekliliklerini karşılamalıdırlar.
- İdari Kapasite: Aday Ülke, Yapısal ve Uyum Fonu için hazırlık ve uygulama ile ilgili tüm kurumların görev ve sorumluluklarını açık bir şekilde belirlemeli ve etkin bir bakanlıklar arası koordinasyon sağlamalıdır.
- Mali ve Bütçe Yönetimi: Fonlarla ilgili özel kontrol hükümleri için aday ülke hazırlık yapmalıdır. Ayrıca ortak finansman kapasiteleri ve yapısal faaliyetler için ayrılan kamu harcamalarının düzeyi ile ilgili bilgi sağlamalıdırlar.

Üye ülkelerin kullanımında olan yapısal araçlara yönelik yukarıda mahiyetleri özetlenen mevzuatın uyumlaştırılması ve uygulanması noktasında ülkemizin mecburiyetinin de bu noktada açıklığa kavuşturulması önemli görülmektedir.

Bölgesel politikanın geliştirilmesi ve uygulanması ayrı safhalar olup, ülkemiz hazırlanmış olduğu Ön Ulusal Kalkınma Planı (Ön UKP) çalışmasıyla bu politikayı oluşturma noktasında büyük bir adım atmaktadır. Diğer taraftan uygulamaya geçilirse bile uygulamaya yönelik mekanizmanın ve bu mekanizmanın işlerliğini sağlayacak idari kapasitenin hazırlanmış olması mecburiyeti vardır. Kısaca, Ülkemiz mevcut durum itibarıyla bu mevzuattan uygulamaya yönelik olarak sorumlu değilken üyeliği takiben hemen uygulamaya geçirilmesini temin için gerekli hazırlıkları tamamlamak durumundadır. Bu hazırlıkların gerçekleştirilmesinde Avrupa Birliğinin en temel beklentilerinden birisi de katılımcılık (partnership) ilkesine riayet edilmesi, ulusal, bölgesel ve yerel aktörlerin iştiraklerinin temin edilmesidir.

AB'nin bölgesel politikalarının uygulanmasında kullanılan yapısal fonların kanalları edileceği bölgelerin seçilmesi açısından ise İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması- NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) gerekli bir aşamayı oluşturmaktadır. 1988 yılından bu yana AB müktesebatı içinde yer almakta olan NUTS uygulamasına göre her ülke belirli sayıda NUTS 1 bölgelerine ayrılmakta, her NUTS 1 bölgesi kendi içinde NUTS 2 düzeylerine ve her NUTS 2 bölgesi de NUTS 3 bölgelerine ayrılmaktadır.

NUTS çalışmalarında kurumsal bölümlenmeye imkan verilmesi dikkate alınmakta ve genel karaktere sahip bölgesel birimler tercih edilmektedir (maden bölgeleri, demiryolu trafiği bölgeleri, tarım bölgeleri, işgücü piyasası bölgeleri gibi). NUTS, kullanım alanları itibarıyla:

- Topluluk bölgesel istatistiklerinin toplanması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması,
- Bölgelerin sosyal ve ekonomik analizlerinin gerçekleştirilmesi,
- Topluluk bölgesel politikalarının çerçevesinin oluşturulmasında, temel bir nitelik arz etmektedir.

NUTS 2, Üye Ülkelerin bölgesel politikaları uyguladıkları seviye olması sebebiyle bölgesel-ulusal problemlerin analiz edilmesinde en elverişli düzey olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, NUTS 1 Topluluk düzeyindeki uygulamaların (Gümrük birliği, ekonomik bütünleşme) takip edilmesi için ve NUTS 3 de bölgesel tedbirlerin nerede uygulanması gerektiğini tam olarak değerlendirmek için uygun görülmektedir. Yapısal Fonlar kapsamında destek verilecek Hedef Bölgelerin tespit edilmesinde NUTS 2 ve NUTS 3 düzeyleri esas alınmakta, ekonomik ve sosyal uyum raporları da NUTS 2 düzeyi esas alınarak hazırlanmaktadır.

Türkiye de 22 Eylül 2002 tarih ve 24884 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile 12 NUTS 1, 26 NUTS 2 ve 81 NUTS 3 bölgesi tanımlanmıştır.

Mevzuatın Öngördüğü Mekanizma ve Yönetişim

Yapısal politika mevzuatının yönetimsel açıdan önem arz eden temel unsurları aşağıdaki şekilde özetlenebilmektedir:

- Katılımcılık: Yerelden merkeze doğru katılımın geliştirilmesi,
- Tüm taraflar ve düzeyler açısından sorumlulukların belirlenmesi ve etkin bir koordinasyonun sağlanması,
- İdari kapasitenin oluşturulması,
- İlgili tüm tarafların eğitim vs. yoluyla kapasitesinin geliştirilmesi ve sürecin etkinleştirilmesi,
- Bölgesel önceliklerin belirlenmesi, programlama ve proje üretme, proje uygulama kapasitesinin oluşturulması.

2003 Yılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında Türkiye ile ilgili görülerek ele alınan 17 adet Tüzük ve Karar bulunmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere bu müktesebat üye ülkelere yönelik fonlara ilişkin olmakla ve ülkemiz açısından bire bir uyumlaştırma gereği şu aşamada



bulunmamakla birlikte, uygulamaya yönelik kurumsal kapasitenin ve mekanizmaların oluşturulmasının gerektirdiği ön çalışmalar dikkate alındığında, bu müteahhedin gerektirdiği yönetsel mekanizmaların şimdiden değerlendirilmesi ülkemiz açısından önemli görülmektedir. Öte yandan, çevre, ulaştırma ve tarım alanında projelerin desteklenmesi amacıyla üye ülkelere açık olan yapısal fonların aday ülkeler açısından muadili şeklinde değerlendirilebilecek ISPA ve SAPARD Fonlarından yararlanan aday ülkelerin uygulama sürecinde edindikleri deneyimin ve kapasitenin son derece önem taşıdığı açıktır. Ülkemizin adaylık sürecinde bu fonlardan yararlanmadığı değerlendirildiğinde yapısal fonların uygulanmasında zorunluluk arz eden mekanizmanın sağlıklı bir şekilde algılanması ayrıca önem kazanmaktadır.

1260/99 sayılı Tüzük, katılımcılık ilkesi altında, bölgesel ve yerel otoritelerin, diğer yetkili kamu makamlarının, ekonomik ve sosyal tarafların ve bu çerçevede yetkili olan diğer tüm tarafların süreçlerde yer almasının gerekliliğini belirtmektedir. Bu katılımcılık, hazırlık, finansman, izleme ve değerlendirme aşamalarını içermelidir ve Üye Ülkeler, bu programlamanın farklı safhalarında ilgili tüm tarafların işbirliğini temin etmelidir. Bu noktada Tüzük şöyle bir açıklama getirmektedir. Üye Ülke, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde en temsili katılımcılığı (most representative partnership) temin için, ilgili tüm taraflarla mevcut ulusal kurallar ve uygulamalar ışığında geniş ve etkin bir işbirliği oluşturmalıdır. Tüzük, yukarıda olabilecek tarafları sıraladıktan sonra, ulusal kurallar ışığında daha geniş bir katılımın da oluşturulabileceğine dikkat çekmektedir.

Ayrıca, Avrupa Komisyonu, yapısal araçların uygulanması açısından gerekli yapılanmaların gerçekleştirilmesinde mümkün olduğunca mevcut yapılar üzerinden gidilmesine, yeni yapılanmadan olabildiğince kaçınılması noktasına aday ülkelerin dikkatlerini çekmiştir. Aday Ülkelerin yapılanmaları incelendiğinde bir çok noktada ortak uygulamalara rastlanmakta olup, merkezi düzeyde yeni yapılanmanın hiç olmadığını sadece bölgesel düzeyde NUTS sınıflandırmasını takiben yapılanmalara gidildiğini görmekteyiz.

Bölgesel politikanın uygulanmasına yönelik yapısal araçların gerektirdiği mekanizmaya ilişkin olarak ilgili mevzuatta doğrudan işaret edilen unsurlar şunlardır:

Topluluk Destek Çerçevesi için Yönetim Otoritesi: Bu unsur Topluluk Destek Çerçevesi (TDÇ) kapsamında AB tarafından sağlanan desteklerin koordinasyonunu ve TDÇ içerisinde belirlenen hedeflere varılmasını temin edecektir. TDÇ için Yönetim Otoritesi, Romanya ve Çek Cumhuriyetinde olduğu üzere Bölgesel Kalkınma Bakanlığı olabildiği gibi, Yunanistan ve Polonya'daki gibi bölgesel kalkınma sorumluluğunu almış olan Ekonomi Bakanlıkları da olabilmektedir.

Her bir Faaliyet Programı için Yönetim Otoritesi: Faaliyet Programının yürütülmesinden sorumludur. Faaliyet Programları için Yönetim Otoriteleri, ABKF için Bölgesel Kalkınma ile sorumlu Bakanlıkları, Avrupa Sosyal Fonu için Çalışma ve Sosyal Güvenlikten sorumlu Bakanlıklar (bazı durumlarda Eğitim Bakanlıklarıyla birlikte) ve sektörel faaliyet programları içinse ilgili bakanlıklar şeklinde belirlenmektedir.

- Programlar Arası Koordinasyon: Avrupa Entegrasyon sürecinden sorumlu bakanlık (Romanya) veya Bakanlıklar arası bir komite olabilmektedir (Macaristan). Yine Adaylık sürecinde Ulusal Yardım Koordinatörü olarak işlev gören bakanlıklar (örneğin Çekoslovakya'da Maliye Bakanlığı) koordinasyon sorumluluğunu alabilmektedir.

- Ödeme Ajansı: Genelde daha önce Ulusal Yardım Koordinatörü olan Maliye Bakanlıkları olmakla birlikte, Tarım Fonu Yönlendirme Bölümü ve Balıkçılık Mali Aracı için Tarım Bakanlıklarının ödeme otoritesi olarak tayin edildiğini de görebilmekteyiz.

- Her bir Faaliyet Programı için bir İzleme Komitesi: Programlar için Yönetim

Otoritesinin başkanlığında tüm tarafların katılımıyla, TDÇ düzeyinde ise Program Yönetim Otoritelerinin katılımıyla, ulusal düzeyde sosyal tarafların da katılımıyla oluşturulmaktadır.

- Mali Kontrol: Genelde Maliye Bakanlıkları ve ya Maliye Bakanlığına bağlı olan Hazine teşkilatı tarafından gerçekleştirilmektedir. (Romanya, Macaristan, Polonya)

- Değerlendirme: 1260/99'da yer verildiği üzere, üçe ayrılmıştır. Bunlardan ön değerlendirme üye ülkenin sorumluluğundadır. Ara değerlendirme Yönetim Otoritesi tarafından organize edilir ve bağımsız bir denetleyici tarafından gerçekleştirilir. Nihai değerlendirme ise Komisyon tarafından organize edilir ve yine bağımsız bir denetleyici tarafından yapılır.

Ayrıca, Yönetim Otoritesinin herhangi bir programın yönetilmesi yetkisini devredebileceği ve kamu menfaati misyonuna sahip aracı kurumlar da (intermediary body) tanımlanmaktadır. (Bu kurum, idari ve mali yönetim konularında tecrübeli bir yerel otorite, bir bölgesel kalkınma ajansı ve ya bir Sivil Toplum Kurumu olabilmektedir.) Üye ve aday ülke uygulamalarına bakıldığında ağırlıklı olarak bölgesel kalkınma ajansı veya Bölgesel Konsey yaklaşımlarının tercih edildiği görülmektedir.

Öte yandan, Yönetim Otoritesinin tanıtım ve bilgilendirme tedbirleri alması ve programın uygulandığı bölgelerdeki tüm tarafları bilgilendirmesi gerekmektedir. Komisyon ve Üye Ülke, farklı fonlardan gelen destekler arasında ve Avrupa Yatırım Bankası ile diğer mali araçlardan sağlanan destekler arasında koordinasyonu sağlarken, ortaklık prensibine uygun olarak hareket edecektir.

İzleme Komitelerinin ise Üye Ülke tarafından Yönetim Otoritesiyle kararlaştırılması ve bu aşamada tarafların görüşlerine de danışılması beklenmektedir. İzleme Komitelerinin Programın yürütülmesi ile ilgili bir çok görevi bulunmaktadır. Kısaca bahsetmek gerekirse, program kapsamındaki tedbirler altında desteklenecek faaliyetlerin seçilme kriterlerini belirleme, yıllık ve nihai uygulama raporlarını Komisyona göndermeden önce incelemek ve onaylamak, Yönetim Otoritesine herhangi bir durumda sağlanan destekle ilgili düzeltme ve ya gözden geçirme teklifi sunabilmek bu görevlerin arasında bulunmaktadır.

Bilgilendirme ve tanıtım kapsamında, potansiyel nihai faydalanıcılar, ticari ve mesleki kuruluşlar, ekonomik ve sosyal taraflar, kadın- erkek eşitliğine yönelik faaliyet gösteren taraflar ve desteklerle sağlanan fırsatlarla ilgili sivil toplum kuruluşları hedef kitle olarak belirtilmiştir.

Mevcut Bölgesel Programlarda Yönetişim

Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde bölgesel politikalar alanında yaptığı çalışmaların en somut olanı AB- Türkiye Mali İşbirliği kapsamında sürdürülen Bölgesel Gelişme Programlarıdır . Katılımcılık anlamında bir mahalli idare birliği zemininde NUTS 2 bölgelerinde tesis edilen hizmet birlikleri mevcut yapı itibarıyla programların yürütülmesinde önemli bir rol gerçekleştirmektedir.

Hizmet Birlikleri, Türkiye-AB Mali İşbirliği Programlaması kapsamında başlatılan bölgesel programların günlük uygulaması, nihai faydalanıcılarla eşgüdümün sağlanması, yerel öneme sahip projelerin ön elemesi, tanıtılması, proje tekliflerinin kabulü işlemlerinden sorumlu tutulmuştur. Diğer taraftan, yürütülen yasa çalışmaları değerlendirildiğinde, somutlaşma yolunda olan bir diğer çalışma ise Bölgesel Kalkınma Ajanslarıdır. Her iki yaklaşım, 1260/99 sayılı Tüzük içerisinde yer verilen aracı kurum yapısı için bir başlangıç mahiyeti taşımaktadır.

GAP PROJESİ:

BİR BÖLGESEL YÖNETİŞİM MODELİ OLABİLİR Mİ?

Muammer Yaşar ÖZGÜL

Gap İdaresi

Halil AGAH  
Gap İdaresi

## 1- 'YÖNETİŞİM' NEDİR?

Yönetişim terimi, ilk olarak 1989'da yayınlanan bir Dünya Bankası raporunda kullanılmıştır.

OECD, Birleşmiş Milletler (BM) gibi kuruluşlar bu terimi yaygın biçimde kullanmaya başladılar. Yönetişim, İngilizce 'governance' sözcüğünün Türkçe karşılığı olarak bulundu. İngilizce 'government' - 'yönetim' tek taraflılığı anlatırken, 'governance'- 'yönetişim' karşılıklı etkileşimi çağrıştıran sözcükler olarak birbirlerinden ayrıldı. Yönetim teriminde bir yanda yönetilenler (devlet), bir yanda yönetilenler (toplum) varken ve bunlardan birincisi hep baskınken, 'yönetişim' teriminde yönetim yönetilenlere devredilmiş olmaktadır. Geniş bir katılımcılık çizgisi izlenmekte, bunun sonunda devletin toplum üzerindeki ağırlığı ortadan kalkarak yönetim doğrudan yönetilen topluma devredilmektedir.

Yönetişim, kısaca, bir ülkenin idaresinde tüm düzeylerde politik, ekonomik ve idari otoritenin kullanımınıdır. Yönetişim vatandaşların çıkarlarını birleştirdiği, farklılıkları arasında orta yol bulduğu, hak ve sorumluluklarını hayata geçirdiği, mekanizmalar, süreç ve kurumları kapsar. Öte yandan, desentralizasyon yönetim sürecine halkın daha dolaysız katılımını sağlar.

Yönetişim, üç eşit ortaktan oluşan bir yapıdır. Bunlar, "Bürokrasi", "Özel Sektör" ve "NGO (Sivil Toplum Kuruluşu)" dur.

- Bürokrasi, küresel ya da ulusal ya da yerel her düzeyde devleti temsil eden kurum ve kişilerden oluşur. Bunun yetkileri ve ağırlığı, diğer iki ortakla eşit kabul edilir.

- Özel sektör, yani hukuksal adıyla şirketler, sosyolojik adıyla sermaye kesimi ikinci eşit ortaktır.

- NGO, ülkemizde sivil toplum kuruluşları olarak bilinen örgütlenmelerdir. Bunlar, geçici-sürekli, dar-geniş, farklı toplumsal kesimleri bir araya getiren dernekler, vakıflar, platformlar, odalar, sendikalar, vb. kurumlardır. Yönetişim katılımcı bir formül olup, bürokratik karar mekanizmalarına, bürokrasi dışından çeşitli toplumsal kesimleri katması ve önemli olan kimi ne oranda kattığıdır. Yani siyasal ve yönetsel karar mekanizmalarını toplumun farklı kesimlerine nasıl bir dengede açtığıdır.

Yönetişim adı verilen formül yalnızca düşünsel düzey ile sınırlı değildir; tam tersine, dünya yönetimi düzeyinde, ulus-devletlerin merkezi yönetimi düzeyinde, yerel düzeyde uygulanmaktadır. Niyet mektupları ile Dünya Bankası kredi anlaşmaları temelinde kurulan üst kurullar, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı eliyle yürüyen yerel konseyler, bu formülün Türkiye'deki uygulama parçalarıdır. Küresel düzeyde ise uygulamanın adı 'global compact' (küresel sözleşme) olarak adlandırılmış bulunuyor.

## 2-GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ:

Güneydoğu Anadolu Projesi başlangıçta Fırat ve Dicle havzalarının bir bölümünü kapsayan Yukarı Mezopotamya Ovaları'ndaki su ve toprak kaynaklarının etkin biçimde kullanmak amacıyla geliştirilmiştir. Proje, daha sonra ekonomik, sosyal kültürel ve çevresel gelişmeyi içeren entegre bir bölgesel kalkınma programına dönüşmüştür.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin kalkınmasıyla ilgili bütün çalışma ve

faaliyetlerin, tüm sosyal ve ekonomik sektörleri içine alacak "geniş kapsamlı bir bölgesel planlama yaklaşımı" içinde kalkınmanın amaç , hedef ve stratejileri ile uyumlu bir şekilde planlanması ve yürütülmesi, 388 No'lu Kanun Hükmündeki Kararname ile 1989 yılında kurulan GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin asıl görevi olup, Bölge'nin kapsamlı planlanması ile karar vericiye gelişme yönleri ve büyüklükleri gösterilirken, tüm proje bileşenlerinin birbiriyle ilişkisini kurmak, ekonomik ve sosyal yatırımlarını zaman ve mekan boyutları içinde değerlendirilmesini de amaçlamaktadır. Çok sektörlü makro ve mikro ölçekli planların hazırlanması, araştırma ve uygulamaya yönelik projelerin gerçekleştirilmesi, yatırımların ve seçilmiş alanlardaki uygulamaların değerlendirilmesi ve izlenmesi, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonun sağlanması GAP İdaresi'nin görevleri arasında yer almaktadır. 1989 yılında tamamlanan ve 1990-2005 dönemini kapsayan Master Plan'ı ile GAP Bölgesi'nin su ve toprak kaynaklarının geliştirilmesi, iktisadi ve teknik olanakları dikkate alarak, bir takvime bağlamış, bu değişimin 2005 yılı itibariyle ekonomik ve sosyal sektörlerde uyaracağı gelişmeleri öngörmüştür. GAP Master Planı çeşitli kamu kuruluşlarının kalkınma çabalarının koordine edilmesi, alt ölçekte üretilecek plan, program ve projelere rehberlik niteliği taşıması itibariyle bir yol haritası olmuştur. Bu projeler, eğitim ve sağlık alanlarında altyapı gelişimi, ekonomik ve sosyal kalkınma, kültür varlıkları ve çevre koruma, sulama sistemleri, yönetim, yeniden iskan, turizm gibi alanları da kapsamaktadır.

Bölgenin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla 1989 yılında hazırlanan GAP Master Planı değişen koşullar, yeni ihtiyaçlar ve yeni kalkınma değerleri ışığında irdelenerek "Katılımcı Planlama" sürecine girilmiştir. Katılımcı planlama ve kalkınma yaklaşımında, koordinasyon ve işbirliği önem arz ettiğinden GAP İdaresi, ortak yönelmeyi sağlamak ve kalkınma potansiyelinin sınırlarını genişletebilmek için sürece taraf olacak, süreci etkileyecek ve süreden etkilenecek olan kamu, özel ve yerel halk kesimlerinin işbirliği ve katılımını sağlamak ve planlama sürecine dahil etmek için büyük çaba sarf etmiş ve bu alanda ilk denebilecek başarılar elde edilmiştir.

### 3- GAP BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın yasal dayanağı, 07.11.1989 tarih ve 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamedir. Bu kararname ile kurulan İdare, ülkemizdeki ilk "bölgesel kalkınma idaresi"dir. İdarenin kurulmasına ilişkin kararname, GAP İdaresi'nin işlevlerinin yöneldiği alan olarak, GAP kapsamına giren yöreleri belirleyerek kurulan yönetimin "bölgeselliğini" vurgulamıştır. Ayrıca kararnamede belirtilen amaçlar ve görevlere ilişkin hükümlerin çok değişik alanlardaki kamusal hizmet ve yetkileri içermesiyle de "entegre bir faaliyeti" öngörmektedir.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Başkanlık Ankara'da, Bölge Müdürlüğü Şanlıurfa'da olmak üzere kurulmuştur.

GAP İdaresi Başkanlığı'nın personelini değişik dallara (mühendis, sosyolog, şehir ve bölge planı, ekonomist vs.) mensup uzmanlardan meydana gelen bir ekip oluşturmaktadır.

### 4-GAP'TA YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

GAP kapsamında bölgede gerçekleştirilen çeşitli projeler ve uygulamalar kapsamında yönetim konusunda model olabilecek faaliyetler söz konusu olmuştur.

Çok Amaçlı Toplum Merkezleri (ÇATOM) :

ÇATOM uygulamaları temel olarak GAP Sosyal Eylem Planı'nın öngördüğü projelerden biri olarak ortaya çıkmıştır. Kadın odaklı ÇATOM'lar, "GAP Bölgesi'nde Kadının

Statüsünün Yükseltilmesi ve Kalkınma Sürecine Entegrasyonu Araştırması" sonucunda ortaya çıkan cinsiyet dengeli kalkınma ve toplumsal-kültürel değişme yönünde tasarlanmış alternatif arayışlardan, katılımcı ve entegre uygulamalardan biridir.

ÇATOM' larda programların doğrudan hedef grupları, GAP Bölgesi kentlerinin gecekondulu mahallelerinde ve merkezi nitelikteki kırsal alanlarında yaşayan 14-50 yaş arasındaki kadın ve genç kızlardır.

Ayrıca kadına yönelik bakış ve hizmetlerin sunulmasında katılımcı ve entegre bir yaklaşımın benimsenmesi açısından kamu kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve bu alanlarda yaşayanlar da dolaylı hedef grupları oluşturmaktadır.

ÇATOM' lar, GAP Bölgesi'ndeki kentlerin daha çok kırdan göç etmiş yoksul hanelerin oluşturduğu gecekondulu mahallelerinde ve kadınların marjinalleştiği merkezi nitelikli köy yerleşimlerinde kurulan topluma dayalı merkezlerdir.

Esnek modüler bir programın uygulandığı ÇATOM' un genel amaçları, eğitim ve sosyal-kültürel etkileşim yoluyla; kadının statüsünü yükseltme, cinsiyet dengeli kalkınma, sürdürülebilir insani gelişmeye katkıdır. Projenin kısa ve orta vadeli hedefleri ise;

- Kadınlar arasında okuma-yazma oranını yükseltmek,
- sağlık bilincini ve bilgisini geliştirmek,
- sağlıklı beslenme,
- çocuk bakımı ve eğitimi,
- gelir getirici alanlarda beceri geliştirmek,
- kendini ifade gücünü artırmak,
- birlikte iş yapma (örgütlenme) bilincini geliştirmek,
- toplumun ve bizzat kendilerinin ortak sorunlarının farkına varmalarını sağlamak,
- özgüven duygusunu geliştirmek,
- kamu hizmetlerine ulaşabilirliği artırmaktır.

ÇATOM' lar bu süreç için sadece zemin hazırlamakta ve süreci hızlandırmaktadır. Temel ilke kadınlara ne yapacaklarını değil, hangi koşullarda neler yapılabileceğini göstermektir. Çeşitli alternatifler içinde seçimi yapacak olan veya yeni seçenekleri ortaya koyacak olan kadınların kendisidir.

ÇATOM' ların, 2005 yılına kadar özerk bir yapıya kavuşarak sivil toplum kuruluşu halinde bölge kadınına ve nihai hedef olarak topluma hizmet götürebilecek hale gelmeleri hedeflenmektedir.

Çok Amaçlı Toplum Merkezleri'nde karar verme, program geliştirme ve uygulama aşşağıda açıklanan mekanizma çerçevesinde yürümektedir.

Birim ÇATOM' larda programların geliştirilmesi ve uygulanmasında toplum katılımını sağlamak amacıyla ÇATOM Kurulları oluşturulmaktadır. ÇATOM kurullarında birim ÇATOM yöneticisi, bir eğitici ve 3 ile 5 kişi arasında değişen ve katılımcı kadınların kendi aralarından seçimle belirledikleri temsilcileri yer almaktadır. Bu kurullar ÇATOM' larda, kadınlarla danışma içinde, hangi programların nasıl uygulanacağına karar vermekte ve programların uygulanmasını izlemektedirler. Bu mekanizma hem yerel kadınların yönetim ve örgütlenme kapasitesini artırma, demokrasi ve sorumluluk bilincini geliştirme hem de kadınların karar alma süreçlerine katılımını sağlamaktadır.

Bunun yanında ÇATOM' lar valilikler, kaymakamlıklar, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde çalışmakta ve bu mekanizma yönetim yanında bir sinerjide yaratmaktadır.

Gençlik Merkezleri:

Söz konusu merkezlerin oluşturulmasının amacı, bölgede ve iller düzeyinde gençlik platformlarının kurulması için yardım sağlanması, sosyal ve kültürel

faaliyetlerinin ve gençler arasındaki iletişim ağlarının teşvik edilmesi yoluyla, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde gençlerin kapasitesinin geliştirmesidir. Merkezler ile, özellikle iş fırsatları için eğitim gibi yeni proje geliştirilmesi ve uygulanması çalışmalarına önderlik edecek bir gençlik iletişim ağı fonksiyonunu desteklenmektedir. Proje, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarıyla iyi yönetim ilkelerini oluşturarak, özellikle belediye konseyleri içinde gençlik gruplarının yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almasını desteklemektedir. İletişim ağı, bilgiye erişim ve bilginin geliştirilmesi gençliği yapabilir kılma stratejisinin ana bileşenleri oluşturmaktadır.

Halen Mardin, Diyarbakır ve Adıyaman illerinde kurulan Gençlik Merkezleri hem yerel gençliğin farklı kesimlerinin temsil edildiği hem de gençlerin içinde buldukları kentlerin sorunları ile potansiyellerini belirleme ve çözüm önerileri geliştirdikleri platformlardır.

Proje kapsamında GAP Bölgesi il merkezlerinde gençlik merkezleri açılmakta ve gençler faaliyetlerini bu merkezlerde planlamakta ve uygulamaktadırlar. Bu merkezlerin yönetiminde aşağıdaki mekanizmalar işletilmektedir:

- Gençlik Merkezlerinin işletiminde temel sorumluluk gençlerin kendi aralarından seçtikleri temsilcileri aracılığı ile oluşturdukları Gençlik Yürütme Kurullarıdır. Gençlik Yürütme Kurulu üyeleri tamamen gönüllülük temelinde çalışmakta ve uygulama programları bu kurullar tarafından hazırlanmakta ve uygulamalar bu kurul tarafından izlenmektedir.

- Bu merkezlerde Gençlik Yürütme Kurullarına yardımcı olmak ve sekreteryaya hizmetlerini yürütmek üzere birer proje asistanı görev yapmaktadır. Gençlik Yürütme Kurulları tarafından hazırlanan programlar, projeden destek almak amacıyla GAP İdaresi, UNDP ve uygulayıcı kuruluş (Habitat ve Gündem 21 Gençlik Derneği) temsilcilerinden oluşan proje yönlendirme kuruluna sunulmaktadır.

- Ayrıca gençlik merkezleri yerel düzeyde kamu kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşları ile işbirliği içinde çalışmakta olup, bu işbirliğinin mekanizması bu illerde oluşturulan ve bu kuruluşların temsil edildiği Gençlik Danışma Kurullarıdır.

Bu mekanizma projenin ve projenin çıktısı olan Gençlik Merkezlerinin yürütülmesinde paydaşların katılımını ve işbirliğini ve politika oluşturmada gençlerin söz sahibi olmasını sağlamaktadır.

GAP Bölgesi'ndeki Sulama Sistemlerinin İşletme Bakım ve Yönetimi Projesi:

Sulama projelerinin temel amacı, ekonomik ve sosyal boyutta çiftçi refah düzeyinin yükseltilmesidir. Bunun için, iyi bir işletme, bakım ve yönetim düzenlemesinin yanı sıra etkin bir eğitim ve yayım sistemi ile yine etkin bir girdi sağlama ve pazarlama sisteminin kurulması gerekir. Bu noktadan hareketle GAP İdaresi, ilgili kuruluşlarla eşgüdüm içinde sulamaların işletme, bakım ve yönetim modeli ile ilgili olarak GAP Sulama Sistemlerinin İşletme Bakım ve Yönetimi Projesi başlatmıştır.

Proje ile; suyun üretim değerini maksimize eden iletim, dağıtım ve uygulama yöntemlerinin belirlenmesi; sulama ve drenaj faaliyetlerinin çevreye yönelik olumsuz etkilerinin minimize edilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, sulama sistemini oluşturan fiziksel altyapının, zaman içinde değişim gösterecek üç faktöre (su varlığı, iklim koşulları, bitki deseni) adaptasyonunu sağlayacak uygun yönetimin belirlenmesi; yönetim kurallarının hem normal rejimde, hem de beklenmedik olaylarda sistemin bütün elemanlarına uygulanması; fiziksel alt yapının devamlı ve tam randımanlı çalışabilmesi için işletmenin performansının düzenli kılınması amaçlanmaktadır.

Proje ile mevcut Sulama birliklerinin organizasyonel yapısında iyileştirme ve etkin su kullanımına dönük programların hazırlanması ile henüz sulamaya açılmamış sahada örgütlenmenin de içinde bulunacağı çalışmalar yürütülmektedir. Bu amaçla oluşturulan Su Kullanıcıları Birlikleri sayesinde sulama sistemlerinin işletme ve bakımı tamamen kullanıcılar tarafından yürütülmektedir. Bu da faydalananların sistemin etkin kullanımı ve yönetiminde kamunun baskısını azaltmaya yönelik önemli bir uygulamadır. Proje kapsamında iki adet pilot alan belirlenmiştir. I. Pilot alan olarak Şanlıurfa-Harran Ovası'nda kurulmuş olan Fırat sulama Birliği seçilmiş ve bu sahada çalışmalara başlanmıştır. Gerek Sulama Birliği ve gerekse çiftçilerin taleplerine cevap verebilmek için sekiz kişilik Ziraat Mühendisi grubu oluşturulmuştur. Ayrıca bu grubun örgütlenme çalışmalarında aktif rol oynaması öngörülmüştür.

Mardin Kızıltepe-Yüceli ve Nusaybin-Çağçağ  
Katılımcı Kırsal Kalkınma Projeleri:

Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı (FAO)'dan sağlanan hibe kapsamında Mardin iline bağlı Yüceli ve Çağçağ bölgelerinde yer alan köyleri içeren iki alanda yöre halkının katılımları ile Kırsal Kalkınma Projeleri hazırlanmıştır.

Çalışma kapsamında "katılımcı kırsal değerlendirme", "hedef odaklı proje planlama-ZOPP", "hedef kişilerle derinlemesine görüşme", "anket uygulaması" gibi yöntemlerle mevcut durumun kendilerince belirlenmesi, sorun ve darboğazlar, çözüm önerileri ve uygulama takviminin ortaya konması ve uygulamadaki yöntemlerin belirlenmesi tamamen nihai faydalanıcılarca gerçekleştirilmiştir.

Bu sayede pazara sunulacak ürünlerin üretilmesi, üretim kararlarının alınması, teşkilatlanma, Pazar ilişkilerinin geliştirilmesi gibi konularda tüm uygulamalar yerel insanlara devredilmiştir. Bu yaklaşımla ülkemizde ve GAP kapsamında ilk kez bu düzeyde bir yönetim örneği geliştirilmiştir.

GAP-Girişimci Destekleme ve Yönlendirme  
Merkezleri (GAP-GİDEM):

Bölge'de özellikle kamulaştırma ve tarımsal üretimde sulama gibi etkenler sonucu elde edilen sermaye birikiminin spekülatif harcamalar yerine üretime yönelik yatırımlara yönelmesini sağlamak, Bölge dışından ve yabancı ülkelerden sermaye ve teknoloji transferine yardımcı olmak amacıyla, 1997'de GİDEM'lerin (Girişimci Destekleme ve Yönlendirme merkezleri) kurulmasına karar verilmiştir.

Danışmanlık ve bilgi merkezleri şeklinde organize edilen GAP-GİDEM'lerin faaliyetleri; GAP İdaresi, TOBB (Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği) ve KOSGEB (Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı) Başkanları ile TKB (Türkiye Kalkınma Bankası) Genel Müdürü'nden oluşan bir Yönetim kurulu tarafından yönlendirilmektedir. Ayrıca iller düzeyinde yine Ticaret ve Sanayi Odaları, Meslek Odaları, TESK ve Sivil Toplum Kuruluşu temsilcilerinin de yer aldığı İl Yönlendirme Kurulları vasıtasıyla çalışmalara katılım sağlanmaktadır.

Eylül 1997'de; Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin ve Şanlıurfa illerinde GAP-GİDEM Büroları açılmış ve faaliyete başlamıştır. Bu il merkezlerinde yer alan büroların yanı sıra Ankara'da GAP İdaresi bünyesinde, Proje Koordinasyon ve Yönetim Birimi (PKYB) ve Şanlıurfa Bölge Müdürlüğü oluşturulmuştur.

Halfeti İlçesi Kentsel Gelişme Projesi:

Şanlıurfa İli'ne bağlı Halfeti İlçe Merkezi'nin mevcut yerleşim alanının bir

bölümü (yaklaşık 2/5'i) yap-işlet-devlet yöntemiyle inşa edilmekte olan Birecik Barajı'nın göl aynası altında kalmıştır.

Baraj Gölü'nden etkilenecek olan diğer kırsal yerleşmelerle birlikte Halfeti'de yaşayan vatandaşların da yeniden yerleşimlerine yardımcı olmak ve yeni yaşamlarına sosyal, ekonomik ve kültürel uyumlarını kolaylaştırmak üzere proje uygulanmıştır.

Projede gerek barajdan etkilenen halkın sosyo-ekonomik yapısının desteklenmesi gerek konutları ve iş alanları baraj gölü altında kalacak vatandaşların yeniden iskanı çalışmaları, sürdürülebilirlik ve katılımcılık ilkeleri uyarınca ele alınmakta ve projenin her aşamasında halk ve ilgili diğer taraflar bilgilendirilerek karar alma sürecine katılmaları sağlanmaya çalışılmıştır. Proje kapsamında, Birecik Barajı'ndan etkilenecek nüfusa yönelik olarak başlatılan ehliyet, fotoğrafçılık, satranç, saz ve resim kursları ile, arıcılık, entegre hayvancılık, balıkçılık, konservecilik, mantar üretimi, kapari üretimi, fayans ustalığı, giyim dağıtımı ve bülten yayımı gibi etkinlikler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca turizm gibi konularda yaşanan yörenin dış dünyaya açılımlarını sağlamak üzere yerel halkın dayanışma içinde olması ve örgütlenilmesine yardımcı olunmuştur.

Ilısu Baraj Gölü Çevresi Alt Bölge Gelişme Planı  
Hazırlanması Projesi:

GAP kapsamında Ilısu Barajı'nın inşa edilmesi, ülke ve bölge ekonomisine önemli katkılar sağlayacak ve kalkınma sürecine önemli desteği olacaktır. Bununla birlikte, baraj gölü aynası ve çevresindeki yerleşmelerde sosyal, ekonomik ve çevresel boyutları ile bir dizi etkilenmeler ve değişimler, kaçınılmaz olarak ortaya çıkacaktır.

Yeniden yerleşime konu olacak nüfus ile kısmen etkilenecek olan nüfusun yaşam kalitelerinin artırılması ve yeni yaşamlarına sosyal, ekonomik ve kültürel uyumlarının kolaylaştırılması için proje, "etüt-proje" kapsamında "yatırım programı"na alınmış ve bu yönde çalışmalara başlanmış bulunmaktadır.

Proje, Türk Sosyal Bilimler Derneği'nin katılımı ile GAP Bölge Kalkınma İdaresi (GAP İdaresi) tarafından başlatılmış olmakla birlikte, konuya ilişkin hizmet vermekle yükümlü bulunan bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer ilgili paydaşların işbirliği sağlanarak gerçekleştirilmektedir. Etkilenen nüfus ve diğer yerel katılımcılarla birlikte, kamu kuruluşları olarak özellikle, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM)'nin söz konusu projede önemli işlevlere sahiptir.

Proje çalışmalarına yönelik olarak, bir iş tanımı hazırlanmış ve alanın sosyo-ekonomik yapısının tespitine yönelik olarak gerekli gözlem çalışmalarına, yukarıda sözü edilen kuruluşların da destekleri alınarak, başlanmış bulunmaktadır. Ancak, projenin ilerleyen aşamalarında, özellikle DSİ ile KHGM'nün kurumsal faaliyet ve desteklerine ihtiyaç duyulacaktır.

GAP İdaresi, söz konusu işbirliğini sadece söz konusu kurumların veri ya da destek sağlaması olarak algılamamaktadır. GAP İdaresi işbirliğini, projenin üretimi sürecinde ortak faaliyetlerin gerçekleştirildiği, çeşitli aşamalarında proje çıktılarının değerlendirildiği ve eşgüdümüne dayalı bir süreç olarak öngörmektedir. Ayrıca çevresel etkiler konusunda endemik bitkiler ve türlerin tespit edilerek baraj gölünden olumsuz etkilenmemesi için de alınacak tedbirler belirlenmektedir.

Ilısu Proje sürecinden, Diyarbakır, Batman, Mardin, Siirt ve Şırnak illeri'ne bağlı yerleşmeler etkilenecektir. Proje alanında, Hasakeyf İlçesi dışında, toplam olarak 184 köy ve mezra yerleşmesi bulunmaktadır. Kırsal yerleşmelerin



83'ü doğrudan, 101'i ise dolaylı olarak etkilenmektedir. Doğrudan etkilenen kırsal yerleşmelerin 37'si, dolaylı etkilenen kırsal yerleşmelerin ise 38'i halen boş olarak bulunmaktadır.

Adıyaman ve Yerel Gündem 21 için Eko-Kent Planlama Yaklaşımı Projesi:

Rio Bildirgesi ve Gündem 21 adlı doküman, 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda görüşülmüş ve ekonomik ve toplumsal politikaların yanında, çevresiyle ilgili stratejinin geliştirilmesi, çevreye yönelik yatırım kararlarında önceliklerin belirlenmesi, ilgili kuruluşlarla işbirliği temellerinin oluşturulması ve uluslararası kuruluşlarca desteklenmek üzere çevreye ilgili verilerin sağlanması amacıyla, her sektörde çalışmaların yapılması gereği vurgulanmıştır.

Bu bağlamda uluslar arası yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve kalkınma çabalarının engellenmemesine yönelik politikaların, her ülkenin kendi özgün şartlarında yaratılması ilkesi kabul edilmiştir.

Fiziksel planlama ve insan yerleşmesi konularında yukarıda ifade edilen sürdürülebilir kalkınma anlayışını geliştirmek ve yeni stratejiler belirlemek amacıyla, GAP İdaresi tarafından Adıyaman Eko-Kent Planlama Çalışması gerçekleştirilmiştir.

Belirtilen amaca varmak için çalışma kapsamında aşağıdaki konulara ağırlık verilmiştir:

- Doğal değerler ve kalkınma hedefleri arasındaki dengeyi korumaya yönelik taşıma kapasitesi kavramını göz önüne alan, fiziksel planlama altlık oluşturacak bir teorik ve teknik çerçeveyi geliştirmek,
- Alt-bölgedeki her türlü gelişmeye açık dinamik ve esnek ekolojik bir planlama altlığını geliştirmek,
- Eko-kent planlama politikalarının uygulanması için stratejiler geliştirmek,
- Eko-kent planlama sürecinde halk katılımını sağlayacak mekanizmaları geliştirmek,
- GAP İdaresi'nin kurumsal yapısını eko-kent planlama yaklaşımına uygun olarak geliştirmek ve desteklemek,
- Bütün bu yapılan çalışmalar doğrultusunda Adıyaman alt-bölgesi için yerel Gündem 21'i oluşturmaktadır.

Çalışmada Adıyaman ve çevresi pilot alan olarak seçilmiştir. Adıyaman'ın seçilmesinin nedeni, orta büyüklükte bir kent merkezi olması, GAP'ın sulama projelerinden etkilenmesi nedeniyle gelişmesinin çevre konusuyla birlikte düşünülmesine ihtiyaç duyulması ve halen sanayinin kontrolsüz gelişme eğilimi göstermesidir. Çalışma kapsamında alt çalışma grupları oluşturularak problemlerin tanımlanması- farkındalık, çözüm önerilerinin geliştirilmesi, çalışma gruplarının oluşturulması gibi çok sayıda faaliyet yerel halkla birlikte gerçekleştirilmiştir. Tüm bu çalışmalara yerel yönetimler, STK'lar, meslek kuruluşları ve farklı kesimlere ait temsilciler (öğrenci gençlik, çalışan gençlik, kadınlar, özürllüler, vd.) katılarak ortak çözüm arayışlarına yönelik katkılarda bulunmuşlar ve uygulama planları üretilmiştir.

GAP Bölge Kalkınma Planı:

1989'dan bu yana geçen sürede uluslararası kalkınma konularının gündemine, GAP Master Planı'nda yer almayan, sürdürülebilirlik kavramı girmiştir. Bu kavramla birlikte, GAP Bölgesi'nde insani kalkınmanın, sürdürülebilir kalkınmanın özünü oluşturması gereği ortaya çıkmıştır. Bunun anlamı, yöre halkının yaşam kalitesini sosyal, kültürel, ekonomik ve çevresel açılardan artırmayı hedefleyen proje etkinliklerinin, yalnızca kamu kuruluşları değil, mümkün olduğunca özel sektör ve yerel kapasitenin (yerel yönetimler, hükümet dışı kuruluşlar ve yöre halkı) katılımıyla planlanması ve uygulanmasıdır. Bu yaklaşım, yerel halkın gerçek sorunlarına, gereksinimlerine, tutumlarına ve önceliklerine duyarlı yeni bir planlama uygulamasını gerektirmektedir.

Özetle, merkezi planlamadan katılımcı planlamaya geçilmesi ihtiyacı doğmuştur. Katılımcı planlama yaklaşımı da, kamu, özel sektör, yerel yönetimler, hükümet dışı kuruluşlar, üniversiteler ve yerel halkın, uzmanlardan oluşan teknik ekibin yürüteceği plan çalışmalarına; sorun, ihtiyaç ve önceliklerin belirlenmesi, planlama, projelendirme ve özellikle uygulama aşamalarında katılmasını öngörmektedir. Böylece, ilgili tüm kesimlerin karar alma sürecinde yer almaları sağlanmış olacaktır.

Bu yaklaşımla yapılan çalışma, revize bir Master Plan değil, GAP Bölge Kalkınma Planı niteliğini taşımaktadır.

GAP Bölge Kalkınma Planı yeni bir yaklaşımla hazırlanırken, önceden belirlenmiş hedef ve stratejilerde değişiklikler, ilaveler yapılması, ağırlık kaydırılması veya yeni etkinliklerin başlatılması dikkate alınmıştır. Çünkü, 1989-2000 döneminde, gerek ulusal gerekse bölgesel ölçekte köklü sosyo-ekonomik ve demografik değişimler yaşanmıştır. Örneğin, kırdan kente göçün hızlanması, GAP'ın hızlı kentleşme, işsizlik, gecekondulaşma gibi sorunları ele almasını, enerji, sulama ve altyapı alanlarında yeniliklere gidilmesini gerektirmektedir. Bunların yanı sıra, 1992 yılında Rio'da yapılan Yeryüzü Zirvesi'nde alınan kararlar doğrultusunda, bugün çevresel konulara çok daha fazla önem verilmektedir.

Bu bağlamda, yeni GAP Bölge Kalkınma Planı'nın, standart kalkınma araçlarının tümünü, yoksulluğun ortadan kaldırılmasına yönelik kalkınma programlarının hazırlanıp uygulanmasını, sürdürülebilir insani kalkınmanın finansmanı dahil özel sektörün rolünün belirlenmesi, yeni iş alanları yaratılması, kadınların ve diğer dezavantajlı grupların sosyal ve ekonomik açıdan güçlendirilmesi ve çevrenin korunmasına ilişkin projeler ile, Gümrük Birliği düzenlemelerinin etkisini ve öngörülen bölgesel kalkınma planı üzerinde doğrudan etkisi olan diğer politika değişkenlerini de içermesi amaçlanmıştır. İlgili tüm kesimlerin katılımıyla hazırlanan bu plan, aynı zamanda, hangi projelerin hangi kuruluşlar tarafından ve ne şekilde yapılacağını gösteren yıllık uygulama programının da temelini oluşturmaktadır.

Mardin Katılımcı Kentsel Rehabilitasyon Projesi:

Proje kapsamında, Mardin kent merkezi için bir kentsel rehabilitasyon planının geliştirilmesi ve bu kapsamda, Mardin'de yaşayanlar için gelir getirici iş olanaklarını artırma amacını taşımıştır. Ancak bunun planlanmasında, kentin tarihsel ve kültürel değerlerini temel alması da amaçlanmıştır. Proje, bu tür planların uygulanmasında tanık olunan boşluklardan ve "başarısızlıklardan" kaçınmak için, sivil toplum ve ilgi grupları için platformlar oluşturmayı, böylece ortaya çıkacak kentsel rehabilitasyon planlarında bu kesimlerin önceliklerinin ve duyarlılıklarının da yansıma bulmasını sağlamayı dikkate alarak uygulanmıştır.

Bu bağlamda yönlendirici ilke, bu tür kentsel yenileme/koruma planlarının, söz konusu mekanın kültürel özgüllüklerinden bağımsız biçimde, aynı zamanda bu mekanda yaşayanların çıkarlarını da yansıması olmuştur. Başka bir deyişle, aşağıdan yukarıya planlama bu tür programların sağlıklı biçimde uygulanması açısından çok önemli bir ilke olmuştur.

Proje bu nedenle, kentsel rehabilitasyon planlamasında katılımcı mekanizmaların yaratılması üzerinde odaklanmış, ulusal ve uluslararası düzeydeki ilgi grupları ile ilgili diğer tarafların proje uygulamasına ve finansmanına katılımlarını kolaylaştırmıştır.

Proje kapsamında Mardin ilinde Yerel Gündem 21 uygulamasının başlatılması için gerekli alt yapı hazırlanmış ve "Kent Konseyi"nin kurulması için yerel ilgi grupları harekete geçirilmiştir.

Oluşturulan Kent Konseyi yardımı ile Mardin ilinde belirlenen bir alanda (Sipahiler Çarşısı) rehabilitasyon çalışması tamamen konseyin insiyatifinde ve denetiminde gerçekleştirilmiştir. Projenin tamamlanmasından sonrada söz konusu Konsey çalışmalarına daha bir hızla ve hevesle, özellikle Mardin kentinin sorunları üzerinde odaklanarak devam etmektedir.

#### SONUÇ:

GAP İdaresi Başkanlığı her ne kadar merkeze bağlı bir kamu kurumu olarak görülse de, üstlendiği yetki ve fonksiyonlar açısından bir tür bölge yerel yönetimini andırmaktadır. En azından İdare'nin bölgesel bir işlev ve entegre bir faaliyet öngördüğü söylenebilir. GAP İdaresi Başkanlığı'nın bölgedeki belediyeler üzerinde imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve ada-parcel düzeyinde değişiklik önerilerini değerlendirme yetkilere sahip olması, zaman zaman belediyelerle olan ilişkilerini zedelemektedir.

Ancak bu darboğazın yanı sıra GAP İdaresi bugüne kadar ulaşılan düzey itibar ile, bölge yaşamında anlamlı değişimler yaratmıştır. Özellikle yerel bazda oluşturulan yeni ve özerk yapılarla "yönetişim" konusunda çok sayıda ve başarılı uygulamalara imza atmıştır.

Kalkınma çabalarında kamu desteğinin yanında, halk katılımı-"Sivil Toplum Kuruluşu" ve özel sektörün katılımı da önem taşımaktadır. GAP'ın insani gelişme felsefesini hayata geçirme uygulamalarını katalize eden bir kurum olarak GAP İdaresi, çalışmalarında bu unsurlara özellikle ağırlık vermekte ve dünyada pek de örneği görülmemiş şekilde halkın ve özel sektörün katılımlarını gerçekleştirmektedir. Özellikle bölgede dezavantajlı bazı toplumsal guruplara (Kadınlar, kent yoksulları, sulama dışı alanlarda yaşayan nüfus gibi) yönelik bir çok proje sivil toplum örgütleri ile birlikte uygulamaya geçirilmektedir.

Bu anlamda dünyadaki benzerleri arasında örnek olan GAP İdaresi 14 yıllık birikimi ile gerek kamu gerekse sivil toplum kuruluşların, sürdürülebilir insani gelişme uygulamaları ile ilgili koordinasyon bağlamında baş vurulan öncü kurum konumuna ulaşmıştır.

Ayrıca 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, GAP İdaresi Başkanlığı'na Türkiye'de ilk kez doğrudan bölge planlaması sorumluluğu verilmiş ve GAP İdaresi de proje uygulamalarında "yönetişim" yaklaşımını en iyi biçimde hayata geçirebilmiştir.

#### BÖLGESEL OTORİTELER VE AVRUPA'DA BÖLGESELLEŞME

Rinaldo Locatelli  
Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel  
Yönetimler Kongresi eski Başkanı

#### Giriş

Avrupa'daki bölgeselleşme ve yetki devri süreci hassas bir kavram olarak görüldü; ulusal egemenlik ve bütünlüğü tehdit eden bir risk gibi algılanageldi bugüne kadar. Öte yandan, birkaç yıldan beri, temel bir demokratik ilke olarak kabul ediliyor bölgeselleşme; Maastricht Anlaşması'nda, ayrıca Avrupa Konseyi'nin yerel özyönetim için Avrupa Şartı'nda bulunan yerindenlik (subsidiarity) ilkesine dayandırılıyor. Ancak, bu ilkenin uygulanması ilk etapta Avrupa Birliği ve üye ülkeler arasındaki ilişkilerle sınırlandırılıyor. Bölgesel özyönetim için Avrupa Şartı'nın bir taslağı durumunda bulunan yerel özyönetim için Avrupa Şartı ise bu ilkeyi daha geniş bir bağlamda değerlendiriyor. Buna göre, yerindenlik ilkesi hem her bir merkezi devlet ile ona bağlı bölgeler

arasındaki ilişkilere, hem de bölgeler ile bu bölgelerde yer alan yerel otoriteler arasındaki ilişkilere uygulanabiliyor. Erklerin bölgeler temelinde devredilmesi demokrasinin temel bir bileşenidir. Avrupa Konseyi'ne göre, geniş yükümlülüklerin kamu işlerinin yürütülmesi amacıyla dağıtılması olgusu, bir merkezi devletin işleyişinden daha üstündür. Bunu kanıtlamak için de şu nedenler gösterilmektedir:

- Bu uygulama kamu işlerinin daha etkili ve daha az masraflı şekilde yürütülmesini sağlar.
- Bu sayede karar alma süreci bireylere ve topluluklara daha fazla yakınlaşır.
- Bölgesel altbölümlerin kültürel, toplumsal ve ekonomik nitelikleri dikkate alınmış olur.
- Yurttaşlar kamusal sorumlulukların yerine getirilmesi açısından motive edilir.
- Siyasal partilerin ve diğer toplumsal grupların kamusal işlere doğrudan katılımı kolaylaşır.
- Hükümet harcamaları nüfus ile doğrudan orantılı hale gelmiş olur.
- Hükümet fonlarının, hayat şartlarının uyumlulaştırılması temelinde kurulmuş bir mali eşitlik sağlama sistemi çerçevesinde, küçük bölgesel birimlere dağıtılması sağlanmış olur.

Geçen onyıllarda yaşananlar göstermektedir ki, Avrupa'da hükümetlerin yetkilerini giderek artan ölçülerde devretmeleri hem yerleşik demokratik geleneklere sahip ülkelerde hem de yeni demokrasilerde demokrasinin güçlenmesine yardımcı olmuştur. Avrupa Konseyi'ne göre, kriz durumlarında etkili güçlere sahip bölgesel otoritelerin kurulması kalıcı çözümlere ulaşma yolunda en önemli öğelerden biridir; barışın ve istikrarlı demokrasinin sağlanması veya yeniden kurulması bu şekilde mümkün olacaktır. Avrupa'daki bölgesel kurumların çeşitliliğini kırk beş dakika içinde tümüyle anlatmak olanak dışı. Strasbourg'da verdiğim üniversite derslerinde bu konuyu tamamen kapsamak için neredeyse on iki saat harcıyorum. Yine de burada, bu kısa zamanda bu konuyu ele almaya çalışacağım. Burada, Avrupa devletlerini ikiye ayırarak başlayacağım konuşmama: bir yanda, "bileşik (composite)" diyebileceğimiz federal ya da bölgesel devletler; diğer yanda ise "üniter" devletler.

Bölgeselleşme devlet kurumlarını çeşitli şekillerde etkileyebilir: Almanya, İsviçre, Belçika ve Avusturya'da olduğu gibi federalizme, ya da İtalya ve İspanya'da olduğu gibi federalizme benzeyen bir sisteme yol açabilir. Kimi örneklerde, örneğin Fransa'da bölgeselleşme sınırlı bir yerinden yönetim anlamına gelirken, İngiltere'de olduğu gibi belli bölgelere özel statüler verilmesi anlamına da gelebilir.

## 1. Federal ve bölgesel devletler

Bileşik ve üniter devletler arasındaki temel fark şudur: Bileşik devletler yasama erkini bölgelere dağıtmış, böylece ulusal parlamento yasama yükümlülüklerinin bir bölümünden vazgeçmiştir. Üniter devletlerde ise yasama erki ulusal parlamentoda bulunur; yerinden yönetim ancak, ulusal olarak belirlenen yasalar çerçevesinde, bölgelerdeki yürütme erkini ve yönetsel sorumlulukları kapsar. Yasama erkinin parçalara ayrılması olgusu ülkelere göre değişen tarihsel, kültürel, dilsel veya ekonomik nedenlere bağlı olabilir.

Federal bölgelerin kendi eylemlerinde özerk olmaları ise üç kritere bağlıdır: kural koyma yetisi ve kontrol; devletlerin etkinliklerine katılma derecesi; anayasal özerklik.

### 1.1. Kural Koyma Yetisi

Gerçek anlamda özerk olabilmeleri için, bir devletin bölgesel bileşenlerinin yasama erkine sahip olmaları gerekir. Dahası, bu yasama erki merkezi hükümete bağımlı olmayan bazı sorumluluklar, hatta yalnızca bölgeye özgü çeşitli erkler özelinde uygulanabilir olmalıdır. Aynı şekilde, devletin ve bölgelerin eşzamanlı (concurrent) farklı erkleri de söz konusudur.

Belçika, İspanya ve İtalya'da bölgeler; İsviçre'de kantonlar; Almanya ve Avusturya'da ise Länder yasama erkine sahiptir.

Artık (residual) erkler

Almanya'da, Avusturya'da, İsviçre'de ve son reformlardan bu yana İtalya'da bölgesel bileşenler artık erkler (bununla anayasanın federal devlete vermediği tüm erkler kastedilmektedir) sahiptir. Belçika bu anlamda özel bir örnektir: Federal anayasaya rağmen artık erkler federal devlet tarafından kullanılmaktadır. Bölgeselleşmiş bir devlet olan İspanya'da da artık erk merkezi hükümetin elindedir.

Belçika'da bölgelerin ayrı erkleri vardır; Almanya ve İsviçre'de ise genellikle eşzamanlı erkler söz konusudur. Avusturya, İspanya ve İtalya'da ise bölgelerde hem ayrı, hem de eşzamanlı erkler rastlarız.

Bölgesel erklerin tam bir listesi burada verilemeyecek kadar uzundur ancak genel olarak şunu söyleyebiliriz ki bölgesel erkler bölgesel planlama, taşımacılık, kamu hizmetleri, tarım, ekonomi, iskân, çevre, kültür, eğitim gibi olgularla ilgilidir.

Federal veya merkezi devlet ise asgari olarak savunma, dış ilişkiler, maliye, makro ekonomi, finans ve gümrük konusunda yetkilidir. Federal devletlerde adalet ve temel cezai meseleler de bölgelere bırakılırken İtalya, İspanya ve Belçika'da bunlarla merkezi devlet ilgilenir.

Alman Länder, İsviçre kantonları ve Belçika bölgeleri en geniş erkler sahip olan birimlerdir. Bu birimlerin ardından özel statülü İtalyan bölgesi ve İspanyol bölgeleri gelir. Avusturya ise en fazla merkezileşmiş federal devlettir.

Belçika, Almanya ve İsviçre'de yasama erki hiçbir merkezi hükümet denetimi olmaksızın kullanılır. Diğer devletlerde bölgeler üzerinde belli bir denetim söz konusudur. İtalya'da ise, son reformun ardından, a priori denetim ortadan kaldırılmıştır.

Üniter devlette merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilen denetim bileşik devletlerde yargıçlar, genellikle de Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilir.

## 1.2. Bölgesel Bileşenin Merkezi Devlet İşlerinin Yürütülmesine Katılımı

Bu durum federal devletlerde tipik olarak rastlanan bir meseledir. Bu katılım genellikle Federal Parlamento'nun alt kanadı aracılığıyla gerçekleştirilir. Bölgesel özerklik açısından katılım son derece önemlidir. Parlamantonun alt kanadı bölgesel bileşenleri temsil eder.

Bölgesel bileşenlerin kendi görüşlerini tartışırma, kendi çıkarlarını savunma yetilerinin en fazla olduğu ülkeler kuşkusuz Almanya ve İsviçre'dir.

Almanya'da Bundesrat, Länder'in yürütme organları tarafından seçilen temsilcilerden oluşur. Bu temsilciler adı geçen organların talimatları uyarınca davranmak zorundadırlar. Bu nedenle Länder mutlak bir etkiye sahiptir. İsviçre'de parlamantonun alt kanadı ile üst kanadı aynı yetkilere sahiptir. Almanya'da ise alt kanadın sorumluluğu Länder'in çeşitli işlerinin yürütülmesiyle sınırlıdır. Avusturya'da Länder'i temsil eden alt kanat çok az bir erke sahiptir. Belçika, İtalya ve İspanya'da ise alt kanat bölgeleri ancak kısmen temsil eder.

## 1.3. Öz-örgütlenme kapasitesi

Öz-örgütlenme kapasitesinin anlamı, federal devletlerin kendi kurumlarını yaratma veya kendi statülerini kurma kapasitesine sahip olmaları demektir; bunun

önündeki tek sınırlama Federal Anayasa'dır. Bu özerklik Almanya ve İsviçre'de geniş olarak tanınmıştır, ancak Avusturya'da görece zayıftır. Son reformların ardından İtalya'da bölgelere bu yönde geniş bir özerklik tanınmıştır. Belçika ve İspanya'daki bölgeler ise bu konuda gerçek bir özerkliğe sahip değillerdir.

#### 1.4. Bölgesel Bileşenlerin Uluslararası Düzeyde ve Avrupa Düzeyindeki Rolü

Bölgesel bileşenlerin kendilerine ülke içi kanunlar tarafından tanınan erklerin uzantısı olarak uluslararası alanda etkinlik gösterme yetisine sahip olabilmeleri giderek daha da önemli bir faktör haline gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında federal devletler ile bölgeselleşmiş devletler birbirinden farklıdır. Ayrıntılara girmeksizin diyebiliriz ki Alman ve Avusturya'daki Länder, Belçika'daki bölgeler ve onlardan daha az olmak üzere İsviçre kantonları "dış erkler" dediğimiz şeye sahiptir. İtalyan ve İspanyol bölgeleri ise bu açıdan sınırlanmıştır.

Avrupa kurumları özelinde, üç farklı eylem türünden söz edebiliriz:

- Öncelikle, Avrupa kanunlarının bölgelerin yasaması altında bulunan vatandaşları etkilediği durumlarda, ülke hukuku bölgesel bileşenlere kendi görüşlerini bildirme yetisi tanıyabilir. Bu anlamda en bütüncül uygulama Almanya ve Belçika'dadır: Länder'in ayrı erklerinin söz konusu olduğu durumlarda, Alman federal hükümeti Brüksel'de Bundesrat'ın görüşlerine göre hareket etmek zorundadır.
- İkinci olarak, bölgesel bileşenlerin Avrupa düzeyindeki karar alma sürecine, yani Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi'ne katılımı sağlanabilir. Yine Almanya ve Belçika'da, bölgesel bileşenlerin ayrı erklerini ilgilendiren tartışmalarda, bölgesel bakanlar Konsey toplantılarına katılmaktadır. Benzer bir durum Avusturya ve İsviçre için de olanaklıdır.
- Üçüncü çözüm ise bölgeleri, hatta yerel otoriteleri temsil eden danışma kurumlarının oluşturulmasıdır. Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi ve Avrupa Konseyi'ne bağlı Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi buna birer örnek olarak gösterilebilir.

#### 1.5. Mali Özerklik

Bileşik devletlerde bölgesel özerkliği ele alan bir çalışmada, bu özerkliğin nasıl finanse edileceğine değinmek zorunludur.

Bölgesel özerklik konusundaki en büyük güçlük mali meselelerde erklerin dağılımıdır çünkü bu dağılım bildiğimiz erkler dağılımından farklı kurallara bağlıdır. Genellikle, mali erk dediğimizde, merkezi devlet tarafından tümüyle denetim altında tutulan bir mali kapasite ve bunun yanında bölgelere yerel özyönetim çerçevesinde aktarılan eşzamanlı bir erk söz konusudur. Bu ilkenin pek az istisnası vardır.

Gelir kaynakları çoğunlukla üç şekilde paylaşılır:

- Birinci yol, bölgesel bileşenlerin toplayabilecekleri vergileri belirlemektir; bölgeler açısından en avantajlı olasılık da budur. Örneğin, İsviçre kantonları gelir vergisi konusunda karar alabilmektedir.
- İkinci yol, bölgesel bileşenlere, merkezi hükümet tarafından toplanan bir vergiye ek vergi koyma (birleşik vergi) yetisinin tanınmasıdır.
- Üçüncü yol, kanunlar, hatta anayasa üzerinden, merkezi hükümet tarafından toplanan bazı vergilerin gelirlerinin çeşitli kriterler uyarınca bölgeler arasında paylaştırılmasıdır (paylaşımlı vergiler).

Federal devletlerde daha olumlu bir durum söz konusudur. İsviçre'de federal devletin, kantonların ve yerel otoritelerin her biri toplam vergi gelirinin üçte birini alır. Almanya'da Länder'in bütçesi federal bütçeye neredeyse eşittir. İspanya'da merkezi hükümet bütçesi bölgelerinkinin iki katıdır. İtalya'da son zamanlarda gerçekleşen bir artışa rağmen bölgelerin bütçedeki payı İspanya'dakinden daha düşüktür.

Diğer bölgesel kaynaklar ise genel ve özgül ödeneklerden oluşur.

1.6. Üniter devletlerdeki bölgeler konusuna girmeden, İngiltere'deki son reformlardan söz etmek gerekir. İngiltere'de Eylül 1997 tarihli bir referandumla bir İskoç Parlamentosu oluşturuldu. Bu parlamento şu alanlarda özel yasama erkine sahip olacaktı: sağlık, eğitim, ekonomi, ulaşım, yerel özyönetim, çevre, tarım, balıkçılık, kültür, medeni ve cezai hukuk, maliye hukuku. Galler'e ise aynı alanlarda ama daha dar bir özerklik tanındı. Buna göre Galler öncelikli yasama erkine değil ülke içi hukuku uygulama erkine sahip olacak, ayrıca elinde herhangi bir mali erk bulundurmayacaktı. Uzun yıllar süren çatışmaların ardından Kuzey İrlanda'ya da benzeri bir özerklik tanındı.

Bu nedenle, İskoçya, Kuzey İrlanda ve bir ölçüde de Galler yasama erkine sahip bölgesel bileşenler arasında sayılabilir. Aynı şeyi başka ülkelerdeki özel statülü bölgeler için de söyleyebiliriz: Portekiz'de Azor Adaları ve Madeira, Finlandiya'da Åland adası.

## 2. Üniter Devletlerde Bölgeler

Bölgesel özyönetimi güçlendirmek, bölgelerin erklerini artırmak amacıyla, pek çok üniter devlet önemli yönetimsel reformlar gerçekleştirdi. Örneğin Fransa'da, yakın dönemde ise Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Finlandiya, Yunanistan ve İskandinav ülkelerinde böyle reformlar yapıldı.

Üniter devletlerde bölgeselleşmenin iki görünümü vardır. Bunların ilki ekonomiktir. İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda görülen bölgeselleşmenin ana nedeni ekonomiydi. Daha sonraları bölgesel planlamacılık önemli bir faktör oldu. En son olarak da kültür, Avrupa ülkelerinin kültürlerinin farklılığını ortaya koymanın bir yolu olarak, işin içine girdi. Bölgeselleşmenin kurumsal yönü de giderek daha fazla önem kazanmaya başladı:

Yerel yönetimler örneğinde olduğu gibi bölgeler de merkezi yönetimden bağımsız olmalı, seçilmiş temsilciler tarafından yönetilmeliydi. Bölgeler kamusal sorumlulukların bir bölümünü yasalar çerçevesinde, serbest şekilde üstlenmeli; bunun için gerekli olan mali ve yönetimsel kaynaklara sahip olmalıydı.

### 2.1. Üniter Devletlerde Farklı Bölge Modelleri

Üniter bir yapıya sahip olmaları konusunda ortaklaşan üniter devletler, bölgesel örgütlenme modelleri açısından ise birbirlerinden önemli ölçülerde farklıdırlar. Bu farklılığın nedenleri arasında tarihsel etkiler, ülkenin boyutları, demokratik gelişimin uzun ya da kısa süreli olması gibi farklı faktörler vardır. Yanıltıcı indirgemelere düşmeksizin Avrupa'da dört temel model olduğunu söyleyebiliriz:

- Napolyon Modeli: Bu model Fransız vilayet sistemi uyarınca aracı yapılar oluşturur. Bu modelde bölgesel otoritelerin ve devletin yetkileri genelde aynı organ yani valilik tarafından kullanılır. Merkezi hükümet tarafından atanan valiye seçilmiş bir meclis yardımcı olur. Bu model aynı zamanda Hollanda, Türkiye ve Romanya'da uygulanmaktadır.

- İngiliz Modeli: Bu modelin niteliği, kabaca, yerel otoritelerin önemli ölçüde bağımsız olmaları, hükümet temsilcileri ile yerel otoriteler arasında hiyerarşik bir ilişkinin bulunmamasıdır. Bu model İrlanda'da da uygulanmaktadır.

- İskandinav Modeli (Danimarka, Norveç, İsveç ve bir ölçüde Finlandiya): Bu model İngiliz ve Fransız modellerinin bir karışımıdır. Özyönetim ve hükümet temsili, bu modelde birbirine paralel olarak yer alır. Bu modelde yerel otoriteler güçlü bir mali konuma sahiptirler (gelir vergisinden sağlanan kaynakların önemi).

- Alman Modeli: Alman Modelinde bir yanda yerel otoritelerin ikinci düzeyini temsil eden ilçeler, ayrıca yerel otoriteler arasında kurulu işbölümü, gözetim ve eşgüdüm; öte yanda ise hem yerel hem de bölgesel düzeylerde etkin olan şehirler bulunur. Bu model bugün bazı Orta Avrupa ülkelerinde de

kullanılmaktadır (Polonya'da Poviad, Macaristan'da da Comitas).

Ülkelerin büyüklüğüne göre bir, iki veya üç farklı yerel otorite düzeyi olabilir. Genel kural ise iki yerel otorite düzeyi olmasıdır: birincisi belediyeler, ikincisi ise ilçeler, vilayetler vs. Üç farklı düzey bulunan büyük ülkelere örnek olarak Fransa, İtalya, İspanya, Almanya ve Belçika'yı örnek gösterebiliriz. Almanya ve Belçika'da üç düzey bulunması bu ülkelerin federal yapısından kaynaklanır.

Orta ve Doğu Avrupa'da üçlü bir sisteme sahip olan tek ülke Polonya'dır. Lüksemburg, Malta, Kıbrıs, Bulgaristan ve Portekiz'de tek bir düzey bulunur.

## 2.2 Bölgesel Yapılara Bazı Örnekler

Burada Avrupa'nın tüm üniter devletlerinin bölgesel yapılarını tam olarak betimlemek mümkün olmadığından bazı önemli örneklerle yetineceğim.

### 2.2.1 Fransa

Fransa'da bölgesel düzey 1982 yılında yirmi iki bölgesel konseyin seçilmesi ve bir yasama organının oluşturulması ile ortaya çıktı. Bölgesel konseyin başkanı validen bağımsız olacaktı. Bölgelerin yükümlülükleri 2002 yılında yeni bir yasa ile arttırıldı; 2003 yılında da bir anayasal değişiklik ile bölge olgusu anayasaya dahil edildi. Fransız bölgelerinin ana sorumlulukları şunlardır: bölgesel planlama, ekonomik kalkınma, toplumsal ve kültürel gelişme, okul eğitimi ve mesleki eğitimde bazı görevler, demiryolları da dahil olmak üzere bölgesel ulaşım, araştırma ve geliştirme, çevre politikaları, turizm. Fransa'nın yirmi iki bölgesi rollerini her geçen gün daha da genişletmektedirler.

### 2.2.2. Finlandiya

Yerel düzeyin çok güçlü olduğu, kamu harcamalarının % 60'ını kapsadığı Finlandiya'da, yerel konseyler aracılığıyla seçilen bölgesel konseylerin oluşturduğu bir bölgesel düzey kısa süre önce meydana getirildi. Finlandiya'nın on dokuz bölgesi, özellikle bölgesel planlama, bölge ekonomisi, çevre koruma ve bölge yolları gibi konularda sorumluluklara sahiptir.

### 2.2.3 Yunanistan

Yunanistan'da "nomos" önemli yetkilere sahiptir; hem bölge konseyi hem de vali seçimle işbaşına gelir. Bu organlar hem kendi bölgelerinin ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmelerinden hem de bölgesel planlamadan sorumludur. Bir süreden beri "nomos"un yerini alacak ve ikinci veya üçüncü bir hakiki bölgesel düzey oluşturacak olan "peripheria"nın hayata geçirilmesi tartışılmaktadır.

### 2.2.4. Polonya

Polonya'da 1998'de bir yerel bir de bölgesel düzey oluşturuldu: üç yüz sekiz kaza (Poviat) -altmış beş tane büyük ilçeye de "poviat" statüsü verildi- ve on altı bölge. Polonya'daki bölgelerde seçilmiş bir bölge konseyi bulunur; yürütme erki bölge başkanının elindedir. Bu organların sorumlulukları şunlardır: bölgesel planlama, bölgesel ekonomik kalkınma, orta ve mesleki öğretim, sağlık, kültür, çevre koruma, su kullanımı, bölge yolları.

### 2.2.5 Çek Cumhuriyeti

2000 yılında Çek Cumhuriyeti'nde on dört bölge kuruldu ve bunlara şu sorumluluklar verildi: bölgesel gelişme ve kalkınma, sosyal yardım, çevre koruma, bölgesel ulaşım, eğitim, kültür, kamu düzeninin korunması. Hükümet bölgesel gelişmeyle ilgili işlerde ve bölgelere dair diğer meselelerde bölgelerin fikrini almak zorundadır. Çek bölgeleri parlamentoya yasa taslağı sunma hakkına sahiptir. Bölgenin tek yürütme organı olan Başkan, hiçbir hükümet temsilcisine bağlı değildir.

### 2.2.6 Slovakya

Macar azınlıkların konumu hakkındaki uzun ve zorlu bir tartışmanın ardından Slovakya 2001 yılında yerel otoritelerin ikinci düzeyini oluşturacak sekiz bölge kurulmasını kabul etti. Bu bölgelerin yetkileri Çek Cumhuriyeti bölgeleri ile



aynıdır fakat Slovakya, Çek Cumhuriyeti'nden farklı olarak, yerel özyönetime paralel bir bölgesel devlet idaresi oluşturmuştur.

### 2.2.7 Romanya

Romanya'da Fransız vilayetine benzer bir ara yapı olan kırk adet "Judet" vardır. Bölgesel konsey seçimle işbaşına gelmektedir. Konsey başkanı bazı yürütme erklerine sahip olsa da bölgede başkanın yanı sıra hükümet tarafından atanmış bir vali de vardır.

2000 yılında sekiz ekonomik kalkınma bölgesi ilan edilmiş ancak bu bölgelerde seçimle gelen kurullar oluşturulmamıştır. AB'ye girme eşiğindeki Romanya'da son zamanlarda iki alternatif tartışılmaktadır: Üçüncü bölgesel düzeyi güçlü bir siyasi düzey olarak geliştirmek veya Judet sayısını düşürüp yükümlülükleri arttırarak Judet düzeyini güçlendirmek.

Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Romanya'nın son zamanlardaki tecrübeleri Avrupa Birliği'ne girişin bölgeselleşmeyi ya da en azından bölgeselleşme tartışmasını güçlendirdiğinin bir örneğidir.

### 3. Avrupa Bölgesel Özyönetim Şartı Taslağı

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBOK), Avrupa Konseyi Devlet Başkanları ve Hükümetleri Birinci Zirvesi'nin önerisi üzerine kuruldu. Kongre Haziran 1994'teki ilk oturumunda bir karar alarak, kendi bünyesindeki Bölgeler Kamarası'nı, Avrupa Yerel Özyönetim Şartı doğrultusunda bir Avrupa Bölgesel Özyönetim Şartı hazırlamaya davet etti. Değişik ülkelerde yapılan üç yıllık çalışmalar ve görüşmelerin ardından Kongre Mayıs 1997'de bir Avrupa Şartı taslağını kabul etti.

Şart'ı yazanların amacı, hem federal hem de üniter rejimleri dikkate alarak, Avrupa Konseyi'nin tüm üyelerinin, bölgesel örgütlenmeleri ne olursa olsun kabul edecekleri bir metin hazırlamaktı. Nitekim Şart'ın girişinde bölgelerin ait oldukları devlete -"devletin egemenliği ve toprak bütünlüğüne saygı çerçevesinde"- bağlılıklarına dair bir ifade bulunmaktadır. Kısacası, Şart ayrılıkçı eğilimlere zemin hazırlamamaktadır.

Diğer taslak konvansiyonlarda olduğu gibi burada da Kongre tarafından hazırlanan metin Bakanlar Komitesi tarafından bir hükümetler arası uzmanlar komitesine gönderildi; komitenin vardığı ilk sonuçlar da Haziran 2002 tarihinde Helsinki'de toplanan Yerel ve Bölgesel Yönetimden Sorumlu Bakanlar Konferansı'na sunuldu. Bakanlar bu aşamada Şart'ın yasal statüsü konusunda bir sonuca varamamakla birlikte, bölgesel özyönetimin "temel kavram ve ilkeleri" konusunda uzlaşarak uzmanlar komitesinden gerekli yasal araçların, bir Konvansiyon veya bir Öneri'nin hazırlanmasını istediler. Bu yolda çalışmalar halen sürmektedir. Ancak burada Helsinki'de üzerinde uzlaşılan ilkelere değinmekte fayda var.

İlk olarak, Helsinki metni, Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'ndakilere benzeyen bir dizi ilke barındırıyor. Örneğin, bölgesel otoriteler benzer şekilde tanımlanıyor. Bu tanıma göre bölgesel otoriteler merkezi hükümet ile yerel otoriteler arasında yer alır; bir dizi kamu görevini kendi sorumlulukları dahilinde ve kanuni sınırlar içinde yerine getirir; bunu da bölge halkının çıkarı için ve yerindenlik ilkesiyle uyum içinde gerçekleştirirler. Metinde ayrıca bölgelerin, kendi yetkilerinden çıkarılmamış veya başka bir otoritenin yetkisine bırakılmamış olan her konuda kendi inisiyatiflerini istedikleri gibi kullanabilecekleri belirtiliyor. Buna göre, bölgeler, kendi yetkileri dahilindeki alanlarda karar alma ve yönetme erkine sahip olacaklardır.

Helsinki ilkeleri bir noktada Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'nın ötesine geçerek bölgesel yetkilere yasama erkinin de dahil olabileceğini söylemekte, ancak ülkeleri bu konuda zorunlu kılmamaktadır.

Son olarak, çeşitli erkler bölgelere dağıtıldığında bölgeler bu erkleri

kullanırken onları kendi koşullarına uyarlama konusunda serbest olacaklardır.

Bölgesel özyönetimin korunmasıyla, keza bölgelerin denetlenmesiyle ilgili ilkeler de Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'ndaki ilkelerle benzerlik göstermektedir. Buna göre bölgelerin varlığı kanun veya anayasa ile garanti altına alınacaktır. Bölgeler erklerini özgürce kullanabilmek için temyize gitme hakkına sahip olacaklardır. Bölgelerin sınırları ilgili bölgelerle görüşülmeden değiştirilmeyecektir. Bölgelerin merkezi devlet kurumlarınca denetlenmesinin tek amacı bölgelerin kanunlara uygun davranıp davranmadıklarını incelemek olacaktır. Bu denetim ancak ex post facto gerçekleştirilecek; merkezi devlet tarafından alınacak önlemler korunma amacı güdülen çıkarlarla orantılı olacaktır.

Birlik kurma, işbirliği yapma ve dış ilişkiler konusundaki ilkeler de keza Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'ndaki ilkelerle benzerlik göstermektedir. Bölgeler birlik kurabilir, bölgeler arası işbirliği etkinliklerine katılabilir, bölgesel otoriteleri kapsayan uluslararası kuruluşlara üye olabilirler. Aynı zamanda kendi yetkileri ve devletlerinin dış politikaları çerçevesinde diğer ülkelerdeki çeşitli otoritelerle işbirliği yapabilirler. Ancak burada yeni bir ilke daha ortaya çıkmaktadır: Bölgelerin Avrupa kurumlarında yer almaları veya bu amaçla oluşturulmuş organlarda temsil edilmeleri. Bakanlar da zaten bölgelerin Avrupa kurumları içinde giderek artan şekilde yer almaya başladıkları gerçeğinin altını çizmişlerdir.

Bölgesel organlar konusunda da, Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'ndaki ilkelerle benzerlik gözlenmektedir. Bölgelerin doğrudan seçilen birer temsili meclisi olacaktır. Fakat burada bir alternatif de metne dahil edilmiştir: Bölgesel konsey yerel özyönetim otoritelerinin seçilmiş temsilcilerinden oluşabilir, yani böylece dolaylı bir şekilde de seçilebilir. Yürütme işlevlerinin doğrudan bölge meclisi tarafından yerine getirildiği durumlarda ise bölgelerdeki yürütme organı ya seçilmiş meclis önünde doğrudan sorumlu olacak, ya da kendisi halk tarafından doğrudan seçilecektir.

Seçilmiş bölgesel temsilcilerin çalışma koşulları işlevlerini özgürce yerine getirebilmelerini sağlayacaktır. Seçilmiş bölgesel temsilcilere uygulanacak yaptırımlar ancak kanun çerçevesinde olacak, oransallık ilkesine göre belirlenecek ve temyize açık bulunacaktır. Geçici veya sürekli şekilde görevden alınmalar ise ancak istisnai durumlarda, bir yargı organının kararıyla gerçekleşecektir.

Tıpkı Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'nda olduğu gibi Helsinki ilkelerinde de bölgeler kendi mal varlıklarına, kendi yönetimlerine ve kendi memurlarına sahip olacak; bu memurların hizmet koşulları genel kamu hizmeti ilkeleriyle uyum içinde olacaktır. Bölgeler kendi içyapıları, kendi statüleri ve kurumları konusunda özgürce karar vereceklerdir.

Yine Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'nda olduğu gibi, bölgesel kaynaklar ile bölgesel yetkiler uyum içinde olacak, bölgeler sahip oldukları kaynaklardan yükümlülüklerini yerine getirmek amacı ile özgürce yararlanacaklardır. Bu kaynaklar gerektiği ölçüde çeşitlilik arz edecek, masraflardaki artışların gerisine düşmeyecektir. Burada bölgesel mali kaynaklar, yerel yönetim için öngörülenlerin yanı sıra bölgesel vergileri, devlet vergilerinden alınan sabit payları, devletten ve yerel otoritelerden sağlanan çeşitli tahsisleri içerebilecektir.

Metinde yer alan yeni bir bölüm mali eşitleme ile, yani bölgelerin taşıdıkları mali yükün ve mali kaynakların eşitsiz dağılımının etkilerini düzeltmeyle ilgilidir. Bu amaçla gerçekleştirilen transferler nesnel ölçütlere dayalı kurallarca belirlenmeli, bölgelerin yönetim özgürlüğünü kısıtlamamalıdır.

Daha önce söylediğim gibi, uzmanlar bir Konvansiyon veya Öneri taslağı hazırlamak amacıyla halen bu ilkeler üzerinde çalışıyorlar. Son karar Eylül 2004 tarihinde düzenlenecek olan ikinci bir Yerel ve Bölgesel Yönetimden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nın ardından alınacaktır.

#### 4. Bölgelerin Avrupa'nın Geleceği için Konvansiyon Çerçevesindeki Yerleri Üzerine Bazı Gözlemler

Bilindiği gibi, Bay Giscard d'Estaing başkanlığındaki Konvansiyon tarafından, Avrupa Birliği'nin anayasal anlaşması için yeni bir tasarı hazırlandı. Bölgeler bazen Bölgeler Komitesi aracılığıyla, kimi ülkelerde de ulusal parlamentoların alt kanadı aracılığıyla bu çalışmaya dahil oldular. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nden de bazı alanlarda görüş alındı.

Sonuç olarak, bölgesel özyönetimin tanınması yolunda bazı adımlar atılmış oldu.

Bölge temsilcileri Avrupa Birliği'nin amaçlarıyla ilgili olan bölüme şu ifadelerin eklenmesini sağladılar:

- Ekonomik ve toplumsal bütünleşme ile ilgili cümleye, toprak bütünleşmesi kavramı da eklenerek AB'nin bölgesel politikasına anayasal bir temel saptandı.
- AB'nin temel hedefleri arasına kültür ve dil farklılığının tanınması eklendi.

Burada önemli olan, AB bağlamında "yerel ve bölgesel özerkliğin" üye ülkelerin başat ve anayasal temeli olarak ilk defa bir metne sokulmasıydı.

Önemli olan bir başka nokta da, yerindenlik ilkesinin tam olarak kabulüdür; buna göre Avrupa Birliği, yalnızca üye ülkelerin değil aynı zamanda yerel ve bölgesel otoritelerin de daha iyi etkinlik gösterebileceği alanlara müdahale etmeyecektir.

Anayasa taslağına ek olarak hazırlanan, yerindenlik ilkesinin uygulanmasına dair protokolde, Avrupa Komisyonu'nun yeni Avrupa yasaları hazırlarken yerel ve bölgesel otoritelerin temsilcilerinin fikrini alması sağlanmıştır. Yine aynı protokol, Avrupa Komisyonu'ndan her tür yeni girişimin yerel ve bölgesel otoriteler üzerindeki mali etkisini hesaba katmasını talep eder.

Ayrıca, "erken uyarı prosedürü" ile her ulusal parlamentoya, Avrupa Komisyonu tarafından önerilen yeni yasalara yerindenlik ilkesinin korunması amacıyla karşı çıkma olanağı verilmiştir. Bu hak, parlamentoların her iki kanadı tarafından da, bazı ülkelerde bölgeleri temsil eden alt kanat tarafından da kullanılabilir. Ulusal parlamento, ülke prosedürlerine uygun olarak, bölgesel parlamentoların fikrini alabilir.

Son olarak, Bölgeler Komitesi yerindenlik ilkesini etkileyen durumlarda Avrupa Adalet Divanı nezdinde temyiz hakkına sahip olacaktır.

Eğer bütün bu gelişmeler Avrupa Birliği Hükümetlerarası Konferansları'nda da onaylanırsa bölgelerin Avrupa Birliği yapısı içindeki konumları önemli ölçüde iyileşecektir.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki, Avrupa'da bir yandan bölgeleri giderek daha da fazla zorlayan bir Avrupa inşa çabasını, öte yandan ise bölgelerin bölgesel işbirliği aracılığıyla bir dayanışma çerçevesi olarak yeniden ortaya çıkışlarını gözlemliyoruz.

Bölgeselleşmenin ulusal bütünlüğü parçalamak gibi bir tehlike yaratmamış olduğunu söyleyebiliriz. Aksine, üç siyasal gelişmenin (bölgesel özyönetim, bölgeler arası ve sınır-ötesi işbirliği, Avrupa ile bütünleşme) bir araya gelebildiği örneklerde bölgeselleşme kültürel veya coğrafi çatışmaların çözümüne katkıda bulunmuştur.

Bazı politikacılar bölgeselleşmenin zengin ve yoksul bölgeler arasındaki farkı artıracaklarını iddia ediyorlar. Avrupa'daki gelişmeler ise bu iddiaların tam tersini gösteriyor. Güçlü bir bölgeselleşmenin, hatta federal bir yapının

bulunduğu ülkelerde bölgeler arası eşitsizlikler üniter devletlerle karşılaştırıldığında çok daha azdır. Bunun nedeni, mali özerkliğin yanı sıra Avrupa Konseyi'nin de tavsiye etmiş olduğu etkili bir mali eşitlemenin hayata geçirilmiş olmasıdır. Halen taslak durumundaki Avrupa Bölgesel Özyönetim Şartı hükümetler tarafından onaylanmadan önce bile, içerdiği ilkeler sayesinde, özellikle Orta ve Doğu Avrupa'da ulusal reformlara esin kaynağı olmuştur. Bu ilkelerin sizin ülkenizdeki bölgeselleşme düşüncelerine de ilham vereceğini umuyorum.

## İNGİLTERE'DE BÖLGESEL DENEYİM

Dr. Benito GIORDANO  
Yorkshire ve Humber Bölgesi Avrupa Ofisi Yöneticisi

### Giriş

Yirminci yüzyılın son on yıllarında tanık olunan çeşitli merkezkaç etkiler Batı Avrupa'da ulus-devletleri pek çok yönden etkiledi, yerel yönetim konusunda pek çok büyük değişikliğe de yol açtı. Bazı kötümser gözlemciler ortaya çıkan güçlü ayrılıkçı hareketlerin ulus-devleti parçalayacağını ileri sürüyorlardı. Bu anlamda bazı kötü deneyimler yaşandıysa da, yerinden yönetim ve siyasal yetkilerin bir kısmının devredilmesi anlamında bazı makul örnekler de bu hareketlerin bir sonucu olarak ortaya çıktı. 1960 ve 1970'li yıllarda güçlü olan milliyetçi söylemlerin uyarılarına rağmen, bölgelerin giderek rekabette etkinleşmeye mecbur kalmaları, ulus-devletlerin öneminin (eşzamanlı küreselleşme ve pazarlaşma süreçleri nedeniyle [Tomaney ve Ward, 2000]) azalması, Avrupa Komisyonu'nun bölge-odaklı siyaset üretimi ve uygulamasını desteklemesi sonucunda, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin pek çoğunda çeşitli yerel özerklikler ortaya çıktı.

Bu makalenin amacı Birleşik Krallık'ta, özellikle bugüne kadar yetki aktarımı konusunda geride kalan İngiltere'de yaşanan bölgeselleşme deneyimlerini incelemek. 60 milyonluk Birleşik Krallık nüfusunun beşte dördü İngiltere'de yaşamaktadır. Bugün cevaplanması en zor sorulardan biri (adına "İngiliz meselesi" dediğimiz şey) yetki aktarımının gerçekleştirildiği bir Birleşik Krallık'ta İngiltere'nin nasıl yönetileceği konusudur (Tomaney 2000a, b). Aslında Hazell'in de (2000:268) belirttiği gibi, asıl mesele şudur:

"Birleşik Krallık halkının pek küçük bir bölümü yetki aktarımından yararlanmaktadır. Özellikle İngiltere'de yaşayan %85'lik kesim için yetki aktarımı hiç varolmamış gibidir. Birleşik Krallık'ta yetki aktarımının eşitsiz gerçekleşmiş olmasının en büyük nedeni bu durumdur".

Ancak, bu makalenin geri kalanında görüleceği üzere, İngiltere'de de durum değişmekte, bölgeselleşmenin giderek daha hızlı şekilde geliştiği gözlenmektedir. Elinizdeki bu çalışma İngiltere'de özellikle Yorkshire and Humber bölgesine bakarak burada bölgesel yönetim ve yönetim konusunda yaşanan gelişmeleri inceleyecektir. Sonuç bölümünde ise başka ülkelerin İngiltere örneğinden alabilecekleri dersler üzerinde durulacaktır. Ancak bunlardan önce, Avrupa Birliği'nde yeniden yükselen bölgeselleşme akımının teorik çerçevesinden bahsetmek gerekir.

### Günümüz Avrupa'sında Bölgeselleşmenin Yeniden Yükselişi

"Geçtiğimiz birkaç yılda Avrupa'nın hem akademik hem de siyasal çevrelerinde bölgeselleşme konusu yeniden gündeme geldi" (Keating, 1997:383). Bölgeselleşme konusunu ele alan bazı yorumcular ulus-devletin "Atlantik-Fordist" kapitalizmin modası geçmiş bir kalıntısı olduğundan; finans sermayesinin ve teknolojik yeniliklerin küreselleşmesinin ulus-devleti gereksizleştirdiğinden; ulus-devletin çeşitli ayrılıkçı gruplar tarafından "aşağıdan" tehdit altında olduğundan söz ettiler (Jessop, 1994, 2000; Mingione, 1993; Ohmae, 1995).

Elbette bütün bu savlar ulus-devletin önemini kaybetmiş olması anlamına gelmez. Asıl mesele, Avrupa'da siyasetin giderek daha fazla bölgeselleştiği yeni ve karmaşık bir siyasal düzenin ortaya çıkmasıdır. Bu düzende yerel siyaset Avrupalılaşmakta, ulusal siyaset ise hem Avrupalılaşmakta hem de bölgeselleşmektedir (Keating, 1996; Keating ve Hooghe, 1995). Bu durum Avrupa'nın krallıklardan, belediyelerden, küçük devletlerden kurulu olduğu modernlik-öncesi durumuna benzetilmektedir (Keating, 1996). Avrupa'daki yeni siyasal durumu "yeni ortaçağcılık" olarak adlandıran Anderson (1996:149) ve sunları söylemektedir:

"Avrupa'da bugün eski, yeni ve melez biçimlerin oluşturduğu karmaşık bir yığın var. 'Bölgesel', 'bölge-ötesi' ve 'işlevsel' biraraya gelme ve otorite oluşturma biçimleri aynı anda var oluyor ve birbirini etkiliyor. Bugün 'bölgesellik' ve 'bölgesel sınırdışlık' toplumsal örgütlenme ve denetim olgularına temel sağlamak açısından önemini kaybediyor; 'bölgesel-olmayan' veya 'bölge-ötesi' otorite ortaçağda sahip olduğu öneme yeniden kavuşuyor. Ancak başka açılardan bakıldığında bildik toprak sınırlarıyla çerçevesi çizilen devlet egemenliği eskisi kadar güçlü halde ayakta duruyor".

Bu tartışmalar çerçevesinde mekân, bölge ve bölgesel meseleler öne çıkmaya başladı. Keating şöyle der (1997:383):

"Bugün Avrupa'da mekânın siyasal, ekonomik, kültürel ve toplumsal anlamı değişmektedir. Bazı açılardan siyaset, ekonomi ve kamu siyaseti bölgesel bağlardan kopmaktadır. Öte yandan, ekonomik, siyasal ve yönetsel etkinlik yeniden bölgeselleşmektedir de... Eski bölgesel hiyerarşinin yerini alacak yeni bir hiyerarşi olmasa da bir dizi yeni bölgesel eylem türü vardır. Siyasette bölgesellik ilkesi her yerde görülmektedir ama henüz muğlaktır".

Dolayısıyla, özellikle akademik çevrelerde, bu yeni bölgesel-küresel bağlamda ulus-devletlerin, bölgelerin ve başka "birimlerin" biçimi ve rolünün ne olacağı konusunda giderek artan bir ilgi gözlenmektedir. Özellikle ulus-altı ekonomik ve siyasal kurumların gelişimi, bunun yanında da ulus-üstü düzenleyici yapıların ortaya çıkışı olgusunu anlamak ve kavramsallaştırmak için çaba sarfedilmektedir (Jessop, 1994; Mayer, 1995; Stoker, 1990). Yakın zamanlardaki araştırmalar devletin içinin boşalması savlarının indirgemeciliğine mesafe alarak yönetişimin "yeniden ayarlanmasının" çokboyutluluğu ve karmaşıklığı üzerinde durmaya başlamışlardır. Bu araştırmalarda, hiyerarşinin eskiye oranla daha az dışlayıcı olmasına rağmen ulus-devletin süreçlerin merkezinde yer almayı sürdürdüğü üstü kapalı olarak kabul edilmiştir. Bu araştırmalara göre ulus-devlet ekonomik kalkınmayı yönlendirme işlevini sürdürmekte ancak eskiden sahip olduğu bazı işlevler ya daha alt düzeyde bulunan dağınık alansal oluşumlara, ya da daha üst düzeyde bulunan Avrupa Komisyonu'na aktarılmaktadır (bkz. örneğin Brenner, 1999a, 1996b; Jessop, 2000; Jones ve MacLeod, 1999; Hudson vd., 1997; Swyngredou 1997a, 1997b).

Avrupa'da yönetişimin yeniden düzenlenmesi konulu tartışmaların yanında, hem siyasette hem de akademik çevrelerdeki tartışmalarda "bölgeler" küresel ekonomide ekonomik kalkınmanın en önemli merkezleri olarak öne çıkarılmaktadır (Scott, 1998, 2001a; Cooke, 1997). Nitekim Lovering de (1999:386) "bilgi ekonomilerinin getirdiği küresel dönüşümlerin bölgeleri ön plana çıkardığı savı neredeyse dogma olma noktasına kadar gelmiştir" demektedir.

Bu durum bir yandan Silikon Vadisi (ABD) ya da Kuzey İtalya gibi "bölgesel" başarı öykülerine, bir yandan da bölgesel ve yerel "değerlerin" rekabete yaptıkları önemli katkının giderek anlaşılmasına bağlıdır (Amin, 1999; Amin ve Robins, 1990; Deas ve Giordano, 2001). Örneğin, kümelenmenin ekonomik etkinlik açısından sahip olduğu önemin farkında olan "yeni ekonomik coğrafya"da böyle bir anlayış vardır (Porter 1994). Ayrıca kentlerin, özellikle de kent-bölgelerin küresel ekonomideki rolleri üzerinde giderek daha fazla durulmaktadır. Kent-bölgeler dünyanın en büyük kentlerini ve bu metropollerin hinterlandlarını içerirler. Scott'ın (2001b: 813) söylediği gibi,

"küreselleşme ilerledikçe geniş kent-bölgelerden oluşan bir takımada veya mozaik çıkmaktadır ortaya. Bu kendine özgü yerleşimler, 1970'lerin sonundan bu yana biçimlenmekte olan yeni dünya ekonomik sisteminin mekânsal temelleri olma işlevini giderek üstlenmektedirler."

Elbette bölgecilik yalnızca akademik tartışmalarda önem kazanmış değildir. Bugün bölgeciliğin siyasal gündemde neden bir kez daha ortaya çıktığını anlayabilmek için Avrupa bütünleşmesinin siyasal-kurumsal ve ekonomik süreçlerine bakmak gerekir. Bu süreçler AB'nin siyasal ekonomisini etkiledikleri gibi, bölgeciliğin yeniden doğuşunu da etkilemişlerdir (Keating, 1996, 1998). Bölgeler açısından en önemli kurumsal gelişmelerden biri AB bölgesel politikasında yapılan reformlardır. Bölge temelli kurumların oluşturulmasını sağlayan bu reformlar bölgeciliği açıkça desteklemiştir. Nitekim Avrupa Komisyonu'ndan fon alabilmek için bölgesel kalkınma planları sunmak zorunlu hale gelmiştir (Amin ve Tomaney, 1995). Ayrıca, Mart 1994'te Avrupa Bölgeler Komitesi'nin (ABK) kurulmasıyla bölgeler açısından önemli bir kurumsal gelişme yaşanmış, AB içinde yönetişimin yeniden örgütlenmesi süreci böylece daha da hız kazanmıştır. Ancak başlangıçtaki tüm gösterişli çıkışa rağmen ABK bölgeler politikasında önemli bir değişiklik yaratamadı çünkü elinde pek az yetki vardı. Öte yandan ABK simgesel açıdan çok önemlidir; ayrıca, üye ülkelerdeki ulus-altı (hem yerel hem bölgesel) yönetimlerin AB karar alma ve siyaset oluşturma mekanizmalarıyla ilişkide olmalarını sağlamaktadır.

AB içindeki bu bölgesel-kurumsal gelişmeler yeni başlamış oldukları ve halen sürdükleri için siyasetlere pek fazla etki edemediler. Bu etkisizliğin bir nedeni de değişik AB ülkeleri arasında bölgesel düzeyin gelişme ve kabul edilme derecesinin önemli farklılıklar göstermesidir (Jones ve Keating, 1995). Bazı üye ülkelerde, özellikle federal yapılara sahip olanlarda bölge daha geniş yetkilere sahiptir; İngiltere ve İtalya'nın da dahil olduğu, merkezileşmiş, üniter yapıları olan ülkelerde bölgelerin yetkileri daha azdır (Jones ve Keating, 1995). Şu uyarıyı da yapmakta fayda var: "Yeni bölgecilik" ve devletin "içinin boşalması" gibi söylemlere rağmen Avrupa bütünleşmesi ve bölgeciliğine dair değişim ve süreçler Avrupa ulus-devletleri tarafından yönlendirilmekte ve belirlenmektedir. Gelecekte bir noktada ulus-devletler değişimin doğrultularını ve olayları tam olarak denetleyemez hale gelebilirler ancak günümüz için yukarıda söylediklerimiz geçerlidir (Jones ve Keating, 1995).

1980'lerin sonundan bu yana "bölgenin" AB yönetişiminin değişen yapılarında yeniden ortaya çıkışını tanımlamak için "bölgeler Avrupası" ilkesi bir slogan olarak kullanılmıştır. Ancak, "bölgeler Avrupasını" savunan coşkulu hava, en azından akademik çevrelerde, son zamanlarda azalmıştır. Bölgelerin AB yönetişiminin işleyişindeki önemli rolünü tanımlamak için artık "bölgelerle birlikte Avrupa" deyişi kullanılmaktadır (Hooghe ve Marks, 1996; Painter, 2001). Nitekim, Loughlin (1995: 5) şöyle der:

"bölgelerle birlikte Avrupa'dan söz etmek daha doğrudur çünkü bugün bölgesel ve diğer ulus-altı otoriteler siyaset oluşturma açısından daha fazla önemlidirler. Ayrıca bölgeler ve ulus-altı otoriteler bugün, öncekinden farklı olarak, Avrupa ölçeğinde etkin olmak gibi yeni bir özgürlüğe sahiptirler."

"Bölgeler Avrupası / Bölgelerle birlikte Avrupa" ülküsünün önemi çeşitli bölgeci siyasal partilerin istek ve iddialarına meşruiyet kazandırmış olmasından gelir. Nitekim Avrupa'da geçtiğimiz yıllarda "bölgelerin" önem kazanmasının bir başka nedeni de bölgeci siyasal partilerin Avrupa genelinde ortaya çıkmasıdır. Belçika, İspanya ve İtalya gibi pek çok Avrupa ülkesinde bölgeci siyasal partiler geniş bölgesel özerklik meselesini siyasal gündeme taşıdılar (Giordano ve Roller, 2001). Daha fazla bölgesel özerklik çağrılarının en fazla duyulduğu bölgeler, ekonomik açıdan en dinamik, kurumsal açıdan "yoğun" yerler oldu genelde. Örneğin Flandres, Katalonya ve Kuzey İtalya'da daha fazla bölgesel özerklik isteği özellikle güçlüdür. Bu bölgelerin her biri hem ekonomik açıdan

etkindir, hem de görece güçlü bölgeci siyasal partilere ev sahipliği yapmaktadır. Ulus-devletin karşısındaki ekonomik, siyasal ve kurumsal iddialar dikkate alındığında öyle görünmektedir ki kendi kendini geçindiren bölgeler gelecekte daha da fazla özerklik talebinde bulunacaklardır (Giordano 2001a, b).

Kuşkusuz bölgecilik Avrupa'nın genelinde yükselmektedir; bunun da birbiriyle ilişkili birkaç nedeni vardır. Dolayısıyla, bu bölgeci yeniden doğuşun belirli ülkelerde aldığı biçimleri, geçtiği süreçleri karşılaştırmak için bu hareketin çevre çizgilerini tanımlamak gerekir. Bu makalenin geri kalan bölümünde İngiltere örneği üzerine odaklanılıyor. Bunun ardından Yorkshire and Humber bölgesel örnek olarak inceleniyor. Bu örnek, İngiltere'de bölgecilik tartışmasının nasıl gerçekleştiğini gösteren örneklerden biridir yalnızca.

Günümüzde İngiltere'de bölgecilik İngiltere'de bölgeciliğe yönelik ilginin yeniden doğuşunun ardında hem ekonomik hem de siyasal nedenler bulunmaktadır. 1999'da Bölgesel Kalkınma Daireleri'nin (BKD) kurulması bir anlamda, ulus-devletin ekonomik meselelere müdahalesinin siyasal açıdan artık pek fazla kabul edilmediğini, ekonomik açıdan da etkili olmadığını iddia eden savların inandırıcılık kazandığını gösteriyordu. Bu savlara göre, ayrıca, ekonomik şartlarını değiştirmeyi en çok başaran alanlar bölge temelli kurumlara en fazla sahip olan alanlardır (Cooke, 1995; Harrison, 1992; Held, 1991; Held vd., 1999; Tomaney ve Ward, 2000). Bu savlar yerel ekonomik kalkınmaya da uyarlandı. İngiltere'nin kenarda kalan bölgelerinde "rekabeti" en çok yaratacak olan becerilerin, teknoloji ve çalışma pratiklerinin geliştirilmesinin ancak bölgesel temelli kamusal ve özel kurumlar içinde mümkün olabileceği söylendi (Castells ve Hall, 1994; Cooke vd., 1998; Florida, 1995; Morgan, 1997; Ohmae, 1995).

Bu çağdaş görüş aslında 1930'lu yıllara dayanan bir tartışmanın yansımasıdır. Bu tartışmanın ana meseleleri arasında bölgeler arası ekonomik eşitsizlikler, İngiltere'nin ekonomik açıdan başarısız bölgelerinde ekonomik canlanmanın sağlanması için bölge temelli kurumsal yapıların geliştirilmesi gibi konular vardı. 1997 tarihli İngiltere genel seçimleri öncesinde yayımlanan bazı araştırmalarda ise 1980'lerde ve 1990'ların başında oluşturulan bir dizi devlet dairesinin çakışan yetki ve sorumluluk alanları nedeniyle ekonomik kalkınma güçlerinin iyice azaldığı, bu durumun da İngiltere'nin çeşitli bölgelerinin rekabet gücünü son derece azalttığı savunuldu. Yine aynı araştırmalar bölge temelli devlet dairelerinin ekonomik kalkınma için gereken kapasite ve güveni sağlamakta yeterli olacağını söylüyordu (Confederation of British Industry, 1997; House of Commons Trade and Industry Select Committee, 1995; Regional Policy Commission, 1996).

Ekonomik kalkınmaya dair bu savların yanı sıra bir dizi siyasal dinamik İngiltere'de bölgecilik açısından daha somut destekler yarattı. Avrupa Komisyonu'nun talepleri bunlardan biridir. Daha da önemli bir neden, Yapısal Fon teşviklerinden yararlanabilmek için bölge temelli yapıları güçlendirme zorunluluğu oldu. Yapısal Fon'un teşvikleri İngiltere'de, özellikle de Kuzey İngiltere'de bulunan görece az gelişmiş veya yoksullaşmış alanlara yönelik olduğu için bu uyarlamayı yapmak önemliydi. Bir dizi özel "topluluk girişimi" de (örneğin INTERREG IIc) AB üye ülkeleri arasında ve ülkelerin kendi içlerinde bölgesel ortaklıkları destekledi (European Commission, 1991, 1994). Bir Avrupa Mekânsal Kalkınma Perspektifi oluşturma yolundaki çabalar da bölgeselleşmenin ardındaki üçüncü neden olarak gösterilebilir. Bu Perspektif'in amacı stratejik toprak kullanma planlarını, ayrıca AB politikalarını yönlendirerek bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizlikleri azaltmak, bunu yaparken de bir dizi "mega bölge" için "mekânsal vizyonlar" oluşturmaktır (European Commission, 1997).

Ulusal düzeyde de, 1990'ların başında yeni bölgesel kurumsal yapılar kurmak, ulusal siyasetlerde daha geniş bir bölgesel boyut yaratmak, kurumsal işbirliğini bölgesel düzeyde sağlamak gibi amaçlar güden çeşitli girişimler oldu. Mekânsal

siyaset ve planlamanın kentsel veya bölge-altı alanlar etrafında kurgulandığı, karar alma mekanizmalarının daha da merkezileştiği bir dönemin ardından, 1990'lı yılların başı ile ortası arasında Birleşik Krallık siyasetçileri bölgeciliği yeniden keşfettiler (Baker, 1998; Bradbury, 1997).

Bu dönemde yapılan en büyük yenilik 1994'te Bölge Hükümet Daireleri (BHD)'nin kurulması, İngiltere'deki standart bölgeleri temel alan Bölgesel Planlama Danışmanlığı'nın kapsamının genişletilmesi oldu (Hogwood, 1995; Mawson, 1996; Mawson ve Spencer, 1997a, 1997b). Ortaya çıkan uzlaşma -rekabet yeteneğinin tutarlı bölgesel yapılara bağlı olduğu anlayışı- doğrultusunda bölge temelli, "aşağıdan yukarıya" örgütlenen bölgesel kalkınma ortaklıkları meydana getirildi. Üstelik daha önce bir bölgesel bilince rastlanmayan alanlarda bile yürütüldü bu etkinlikler (Fordham vd., 1998).

1997'de iktidara yeni bir İşçi Partisi hükümetinin gelmesiyle birlikte bu süreç daha da hızlandı. Seçimden önce, bölgesel yönetimi artırmanın ekonomik açıdan istenirliğini, siyasal açıdan uygulanabilirliğini inceleyen bir dizi çalışma yayımlandı (Constitution Unit, 1996; Harding vd., 1996; Labour Party, 1995; Regional Policy Commission, 1996; Tindale, 1995). Yeni hükümetin ilk devresinde siyasette bölgesel boyuta daha fazla yer verilmesini isteyen çok sayıda öneri sunuldu.

Hükümet içindeki tartışmaların yerinden yönetimin boyutlarını ve kapsamını kamu siyasetinin alışıldık "mekânsal" boyutlarına -toprak kullanımının planlanması, kentsel alanların canlandırılması- indirgemesine karşın, bölgecilik yanlısı baskılar Blair hükümetinin ilk iki yılında somut bir ifade de buldu aslında. 1999 yılında dokuz Bölgesel Kalkınma Dairesi'nin (BKD) oluşturulması, bu dairelere koşturularak dolaylı yoldan seçilen Bölge Meclisleri'nin kurulması bu dönemdeki en önemli yeniliklerdir. Nitekim, kısıtlı kaynaklarına, sınırlı yetkilerine ve düşük profillerine rağmen (Deas ve Ward, 1999, 2000; Lynch, 1999), BKD'lerin ulus-altı yönetimde önemli bir noktayı temsil ettikleri söylenebilir.

1980'li ve 1990'lı yıllarda ekonomik kalkınma neredeyse tümüyle yerel otoriteler veya bölge-altı birimler tarafından planlanır ve uygulanırken, bu konuda artık bölgeler ön plana çıkmıştır (Elcock ve Keating, 1998; Jones ve MacLeod, 1999). İngiltere'de bölgesellik tartışmasında en son evre 14 Mayıs 2002 tarihli, "Bölgeniz, Seçiminiz: İngiltere'nin Bölgelerinin Yeniden Canlandırılması" başlıklı, hükümet tarafından hazırlanan bir Beyaz Kitap ile açıldı (Cabinet Office/DTLR, 2002). Bu Beyaz Kitap İngiliz anayasa tarihinde önemli bir noktadır çünkü yapılacak bir referanduma evet oyu verecek olan bölgelerde doğrudan seçilen bir bölgesel meclis oluşturulmasına olanak tanımaktadır (Tomaney ve Mawson, 2002). Bu makalenin bir sonraki bölümünde İngiltere'de ulusal düzeyde yaşanan bu gelişmelerin Yorkshire and Humber'da, bölgesel düzeyde nasıl yansıdığını göreceğiz. Yorkshire and Humber, 2004'ün sonbaharında bölgesel yönetimle ilgili bir referandumun yapılacağı üç Kuzey İngiltere bölgesinden biridir.

Yorkshire and Humber (Y&H) bölgesine dair bir inceleme Y&H İngiltere'nin kuzeyinde yer alan, kendi içinde farklılıklar gösteren bir bölgedir (bkz. Şekil 1). Bölgenin nüfusu beş milyondur. Bu nüfus İskoçya ile hemen hemen aynıdır; İngiltere'de ancak Kuzeybatı ve Londra bölgeleri daha kalabalık nüfuslara sahiptirler. Y&H idari olarak dört alt bölgeye bölünmüştür. Bu alt bölgelerin her birinde önemli kent merkezleri bulunur. Batı Yorkshire'da Leeds ve Bradford, Güney Yorkshire'da Sheffield, Kuzey Yorkshire'da York, Humber'da Hull kentleri vardır. Bölge tekstil, kömür madenciliği, çelik üretimi, kimyasal maddeler ve liman faaliyetleri üzerine kurulu önemli bir sanayi geçmişine sahiptir. Bölge halkının dörtte biri, özellikle Kuzey Yorkshire sakinleri kırsal kesimde yaşamaktadır (bkz. Şekil 1). 1970'lerden sonra bölge ekonomik açıdan bir geçiş dönemine girmiş; geleneksel sanayilerden modern, yüksek teknolojiye geçiş yaşanmıştır. Bu süreç sonucunda, özellikle



Güney Yorkshire'da işsizlik, toplumsal kayıplar gibi sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Bu nedenle Güney Yorkshire Avrupa Komisyonu'nun Yapısal Fonları'ndan Objective 1 yardımı almaktadır (bu yardım kişi başına geliri AB ortalamasının yüzde yetmiş beşinden az olan bölgelere verilmektedir).

Y&H'deki bölgesel tartışma işte bu koşullar altında yapılmaktadır. Bir önceki bölümde de söylediğimiz gibi, bölgedeki yapılar İngiltere'deki diğer bölgelerle benzerlik göstermektedir; yani, bölgede üçlü bir yapı vardır (bkz. Şekil 2). Y&H'deki Bölge Hükümet Dairesi Birleşik Krallık hükümetinin bölgedeki temsilcisidir; daire merkezi hükümetin siyasetlerinin uygulanmasını ve hizmetlerinin sağlanmasını denetler. Yorkshire Forward (YF [Yorkshire İleri]) ise bölgedeki kalkınma dairesidir. Bölgenin ekonomik canlanmasının arkasındaki güç olan bu daire halka, işletmelere ve Y&H'nin genel ortamına olumlu bir katkıda bulunacak programlar hazırlamaktadır. Üçüncü olarak, Y&H Bölgesel Meclisi stratejik bölgesel ortaklıktır. Meclis bölgede yaşayan ve çalışan herkesin ekonomik, toplumsal ve çevresel refahına katkıda bulunacak önemli partnerleri bir araya getirir. Gönüllü bir örgütlenme olan meclisin üyeleri bölgenin 22 yerel otoritesini, ayrıca toplumsal, çevresel ve ekonomik sektörlerini temsil eder (bkz. Şekil 3). Meclisin önemli görevleri şunlardır:

- Bölgenin sesi olmak, bölgeyi kalkındırmak, Londra'da ve Brüksel'de Y&H için en iyi olanı elde etmek için lobi yapmak;
- Bölgesel planlama organı olarak bölgenin ve bölgede ulaşımın gelecek yirmi yılda alacağı biçimi belirlemek;
- Bölgenin stratejik çerçevesi olan Advancing Together (Birlikte İlerlemek) tasarımını geliştirmek ve ayakta tutmak; bölgedeki partnerleri ve örgütlenmeleri hem maddi hem de eylemsel olarak bu tasarımı desteklemeye davet etmek;
- Yorkshire Forward'ın etkinliklerini denetlemek; YF'nin ve başka partnerlerin giriştikleri işleri incelemek ve geliştirmek.

Y&H Bölgesel Meclisi'nin bölgenin sesi olduğunu; başka kişi ve kuruluşlarla birlikte çalışarak bölgenin performansını artırmak ve bölge sakinlerine daha iyi bir yaşam kalitesi sağlamak için çaba gösterdiğini söyleyebiliriz. Bütün bu çabaların stratejik çerçevesi ise Advancing Together'dır. Bölgeye dair beklentilerin yer aldığı bir tasarım olan Advancing Together içinde 32 adet gösterge bulunmaktadır. Bu göstergelerin dağıldıkları altı alan vardır: ileri bir ekonomi; kusursuz bir altyapı; yüksek nitelikli doğal çevre; eğitimli ve nitelikli bireyler; birinci sınıf yaşam kalitesi; iyi yönetim ve yurttaş katılımı. Bu göstergeler üzerinden bölgenin zaman içinde kaydettiği ilerleme İngiltere ve AB'deki diğer bölgelerle karşılaştırılmaktadır. Şimdiye kadar uygulanan bölgesel yönetim modelinin Y&H'de başarılı olduğu söylenebilir. Bu model ana katılımcıları -yerel otoritelerden iş çevrelerine kadar- bir araya getirmiştir ki, bu bile önceden pek görülmeyen bir başarıdır.

Diğer iki Kuzey İngiltere bölgesinde olduğu gibi Y&H'de de bölgesel tartışmanın bir sonraki aşaması doğrudan seçilen bölge meclisleri için 2004 sonbaharında yapılacak olan referandumdur.

Eğer referandumdan evet oyu çıkarsa Y&H Bölgesel Meclisi'nin temel görevi bölgeyi çalışmak ve yaşamak açısından daha iyi bir yer yapmak olacaktır. Bu durumda meclis merkezi hükümetten 570 milyon sterlinlik bir ödenti alacak, ayrıca şu anda çeşitli örgütler tarafından kullanılmakta olan bir milyar yüz milyon sterlinin nasıl kullanılacağını da belirleyecektir. Bunun anlamı da meclisin yaklaşık 1,7 milyar sterlinlik bir meblağı kullanabilecek olmasıdır. Meclisin sorumlulukları ise şu alanlarda olacaktır: işler, işletmeler ve iş becerileri; konut; planlama; taşımacılık; itfaiye ve kurtarma; halk sağlığı; kültür, turizm ve spor; çevre. Şu anda iş, konut, taşıma gibi sorumluluklar Y&H'de farklı -ve çoğunlukla seçimle gelmeyen- örgütlere dağıtılmıştır. Y&H halkını etkileyen kararlar almalarına rağmen bu örgütler Londra'daki hükümete hesap vermektedirler. Bu örgütler yılda toplam olarak 570 milyon sterlin -yani günde yaklaşık 1,5 milyon sterlin- harcamalarına rağmen Y&H halkı örgütlerin kararları üzerinde hiçbir tasarrufa sahip değildir. Bu durumda seçilmiş bir

bölge meclisine sahip olmanın mantığı ortadadır: Bu denli önemli meselelerde söz sahibi olan kişiler, aldıkları kararlarla yaşamını etkiledikleri halk tarafından demokratik olarak seçilecek, yine o halka hesap vereceklerdir.

Yapı açısından, bölge meclisinde nisbi temsil uyarınca seçilen 30 ila 35 üye bulunacaktır. Bu sayı hem bölgedeki farklı yerleri ve görüşleri yansıtmaya açısından yeterli, hem de etkin ve ilgili olmayı sağlayacak kadar sınırlıdır. Nisbi temsil sistemi temsil edilen görüşlerin dengeli olmasını sağlayacak, tek bir partinin egemenliğini engelleyecektir. Y&H halkı böylece ilk defa kendisini etkileyen kararlar üzerinde söz sahibi olacak; bölgeye yeni ve güçlü bir ses sağlayacak; Y&H'nin tümüne uygulanabilecek çözümler geliştirecek; bölgenin olanakları, sorunları ve öncelikleri konusunda bir araya gelerek görüş oluşturabilecektir.

Elbette temel soru Y&H sakinlerinin bölge referandumunda evet oyu kullanıp kullanmayacaklarıdır. Bu sonucu önceden görmek elbette olanaksızdır. Sonuç evet ve hayır yanlılarının sürdüreceği kampanyalarca belirlenecektir. Ancak önemli olan şey bölgesel yönetim meselesinin gündemde olduğu, referandum sonucundan bağımsız olarak gündemde kalmayı sürdüreceği gerçeğidir.

### Sonuç

İngiltere örneğinden yetki aktarımı olgusunun dinamikleri hakkında önemli dersler alınabilir. İngiltere örneği benzer anayasal değişiklik süreçlerinden geçen ülkeler için son derece önemlidir. Öncelikle, bölgeselleşme sürecinin belirsiz nedenlere dayanan, tesadüfi bir şekilde ilerlediği; belirli değişim anlarının ardından durgunluk dönemleri geldiği ortadadır. Örneğin, yıllar süren merkezi hükümet egemenliğinin ardından Tony Blair yönetimindeki İşçi Partisi'nin 1997'de iktidara gelmesi her şeyi değiştirmiştir. Ancak, Hazell'in da dediği gibi (Hazell, 2000:281), bir yıllık yetki aktarımı sürecinin ardından "şaşırtıcı olan şey hükümet çevrelerinde merkezin nasıl değişikliklerden geçmesi gerektiği konusunda hiçbir yaklaşım veya tasarının bulunmamasıdır". Ayrıca, hükümetin vilayetlerde gittiği çeşitli yeniden örgütlenmeler ve personel değişiklikleri de göstermektedir ki, bilerek ya da bilmeyerek, İngiltere'deki yerinden yönetim ve bölgesel reform belirsiz nedenlere bağlı, rastlantısal bir süreç olarak belirmektedir. Hükümet içinde en iyi reform doğrultusunun hangisi olduğu konusunda tartışmalar yaşanmaktadır (Tomaney ve Mawson, 2002). İkinci olarak, bölgesel yerinden yönetim süreci siyasallaşmış bir süreçtir ve yönetimin her düzeyinde siyasal çatışma ve tartışmalara yol açabilir. Örneğin, yetki aktarımının kapsamı ve sürecin hızı konusunda siyasal partiler arasında önemli uzlaşmazlıklar yaşanabilir. Bu nedenle İngiltere bağlamında şu olgunun farkına varmak önemlidir: Yeni bir bölgesel yönetim düzeyi oluşturulduğunda kentler ve bölge otoriteleri arasında yoğun tartışmalar yaşanabilir. Kısa zaman önce çıkarılan bir Beyaz Kitap'ta yerel ve bölgesel yetkililer arasında tartışmalar yaşanabileceği belirtilse de ("Bölge meclisleri yerel yetkililerin sorumluluklarını genelde devralmayacaklardır", Cabinet Office/DTLR, 2002:59), bu meselelerin nasıl ele alınacağı konusunda hiçbir ipucu verilmemektedir ("Seçilmiş meclisler yerel yetkililer ve bölgede kamu hizmeti sunan diğer kuruluşlarla birlikte çalışacaklardır", Cabinet Office/DTLR, 2002:59). Ayrıca, İşçi Partisi'nin özellikle Kuzey İngiltere'de egemen siyasal parti olmasına rağmen, diğer iki ulusal siyasal parti, özellikle de metropoller dışındaki ilçelerde ('Shire' counties) yerel yönetim düzeyinde kaydadeğer bir muhalefet sergilemektedirler.

Dolayısıyla, hem varolan yönetim biçimleri, hem tarihsel miras, hem de siyasal farklılıklar nedeniyle, yeni bir yönetim düzeyi oluşturmak pek kolay bir iş değildir her zaman. Durumu daha da zorlaştıran şey İngiltere'de dört değil üç yönetim düzeyinin olmasını savunan tasarılarıdır. Bu tasarılar göre bazı ilçe meclislerinin dağıtılması gerekmektedir (Cabinet Office/DTLR, 2002); bu ilçe meclislerinin buldukları yerlerdeki İşçi Partisi desteği ise hayli azdır.

Son olarak, bölgeciliğin çeşitli ülkelerdeki farklı deneyimlerini incelemek

önemlidir çünkü bu karşılaştırma sayesinde bir ülkeye özgü baskılar ile temel önemde olguları birbirinden ayırabiliriz. Diğer AB ülkelerinde yaşananlar göstermektedir ki bölgecilik bir kez ortaya çıkarsa önemli, hatta beklenmedik bir hız kazanabilir. Başka bir deyişle, İngiltere örneğinden de anlaşılmaktadır ki şişedeki cin eğer dışarı çıkarsa bir daha şişeye geri sokulamaz.

#### Kaynakça

Amin, A. (1999) 'An institutionalist perspective on regional economic development', *International Journal of Urban and Regional Research* 23(2), 365-378.

Amin, A. ve Robins K. (1990) 'The re-emergence of regional economies? The mythical geography of flexible accumulation', *Environment and Planning D: Society and Space* 8(1), 7-34.

Amin, A. ve Tomaney, J. (1995) 'The regional dilemma in a neo-liberal Europe', *European Urban and Regional Studies* 2(2), 171-188.

Anderson, J. (1996) 'The shifting stage of politics: new medieval and post-modern territorialities?', *Environment and Planning D: Society and Space* 14, 133-153.

Baker, M. (1998) 'Planning for the English regions: a review of the Secretary of State's Regional Planning Guidance', *Planning Practice and Research* 13, 153-169.

Brenner, N. (1999a) 'Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies', *Theory and Society* 28(1), 39-78.

Brenner, N. (1999b) 'Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union', *Urban Studies* 36(3), 431-451.

Bradbury (1997) 'The Labour Party and the politics of English regional reform: critical perspectives', Bradbury, J. ve Mawson, J. (der.) içinde, *British regionalism and devolution: the challenges of state reform and European integration*, 273-280, Londra: Jessica Kingsley.

Cabinet Office/Department for Transport, Local Government and the Regions (DTLR) (2002) *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, Cm 5511, Norwich: The Stationery Office.

Castells, M. ve Hall, P. (1994) *Technopoles of the world: the making of 21st century industrial complexes*, Londra: Routledge.

Confederation of British Industry (1997) *Regions for business: improving policy design and delivery*, Londra: Confederation of British Industry.

Constitution Unit (1996) *Regional government in England*, Londra: Constitution Unit.

Cooke, P. (1995) *The rise of the Rustbelt*, Londra: UCL Press.

Cooke, P. (1997) 'Regions in a global market: the experiences of Wales and Baden Württemberg', *Review of International Political Economy* 4, 349-381.

Cooke, P. Uranga, M. ve Etxebarria, G. (1998) 'Regional systems of innovation: an evolutionary perspective', *Environment and Planning A* 30, 1563-1584.

Deas, I. ve Giordano, B. (2001) 'Conceptualising and measuring urban competitiveness in major English cities: an exploratory approach', *Environment and Planning A*, Cilt 33, 1411-1429.

Deas, I. ve Ward, K. (1999) 'The song has ended but the melody lingers: Regional

Development Agencies and the lessons of the Urban Development Corporation "experiment"', *Local Economy* 14, 114-132.

Elcock, H. ve Keating, M. (1998) 'Remaking the Union: devolution and British politics in the 1990s' *Regional and Federal Studies* 8(1), 180-204.

European Commission (1991) *Europe 2000*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (1994) *Europe 2000+*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union.

European Commission (1997) *European Spatial Development Perspective: first official draft*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union.

Florida, R. (1995) 'Towards the learning region', *Futures* 27(5), 527-536.

Fordham, G., Evans, R., Fordham, R., Harding, A., Harrison, A. ve Parkinson, M. (1998) *Building partnerships in the English regions: a study report of regional and sub-regional partnerships in England*, Londra: DETR.

Giordano, B. (2001a) The contrasting geographies of 'Padania': the case of the Lega Nord in Northern Italy, *Area, Cilt* 33, No 1, Mart 2001, 27-37.

Giordano, B. (2001b) 'Institutional thickness', political sub-culture and the resurgence of (the 'new') regionalism in Italy - a case study of the Northern League in the province of Varese, *Transactions of the Institute of British Geographers, Cilt* 26, 25-41, 2001.

Giordano B, ve Roller, E (2001) A comparison of Catalan and 'Padanian' nationalism: more similarities than differences? *Journal of Southern Europe and the Balkans, Cilt* 3, No 2, 111-130.

Harding, A., Evans, R., Parkinson, M. ve Garside, P. (1996) *Regional government in Britain: an economic solution?* Bristol: the Policy Press.

Harrison (1992) 'Industrial districts: new bottles in old wine?' *Regional Studies* 26, 469-483.

Hazell, R. der. (2000) *The State and the Nations - the First Year of Devolution in the United Kingdom*, Exeter: Imprint Academic.

Held, D. (1991) 'Democracy, the nation-state and the global system', *Economy and Society* 20, 138-172.

Held, D., McGrew, A., Goldblat, D. ve Perraton, J. (1999) *Global transformation: politics, economics and culture*, Cambridge: Polity.

Hogwood, B. (1995) *The integrated regional offices and the Single Regeneration Budget*, Commission for Local Democracy Report 13, Londra: CLD.

Hooghe, L. ve Marks, G. (1996) 'Europe with the regions': channels of regional representation in the European Union, *Publius, The Journal of Federalism*, 26: 73-91.

House of Commons Trade and Industry Select Committee (1995) *Fourth report: regional policy*, Cilt II, Londra: HMSO.

Hudson, R., Dunford, M., Hamilton, D. ve Kotter, R. (1997) 'Developing regional strategies for economic success: lessons from Europe's economically successful

regions', *European Urban and Regional Studies* 4, 365-373.

Jessop, B. (1994) 'Post-Fordism and the State' Amin, A (der.) içinde, *Post-Fordism, A Reader*, Oxford: Blackwell

Jessop, B. (2000) 'The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism', *International Journal of Urban and Regional Research* 24(2), 323-348.

Jones, B. ve Keating, M. der. (1995) *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford.

Jones, M. ve MacLeod, G. (1999) 'Towards a regional renaissance? Re-configuring and re-scaling England's economic governance', *Transactions of the Institute of British Geographers* 24, 295-314.

Keating, M. (1988) *State and regional nationalism: territorial politics and the European state*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Keating, M. (1996) *Nations against the state: the new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Hampshire: Macmillan.

Keating, M. (1997) 'The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe', *Environment and Planning C: Government and Policy* 15, 383-398.

Keating, M. (1998) *The new regionalism in western Europe: territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Edward Elgar.

Keating, M. ve Hooghe, L. (1995) *By-passing the Nation-State? Regions and the EU Policy Process*, in Richardson, JJ (der.) içinde, *Policy Making in the European Union*, Londra: Routledge.

Labour Party (1995) *A choice for England: a consultation paper on Labour's plans for English regional government*, Londra: Labour Party.

Lovering, J. (1999) 'Theory led by policy? The inadequacies of the 'new regionalism' in economic geography illustrated from the case of Wales', *International Journal of Urban and Regional Research* 23, 379-395.

Loughlin, J. der. (1999) *Regional and local democracy in the European Union*, Committee of the Regions, Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.

Lynch, P. (1999) 'New Labour and the English Regional Development Agencies: devolution as evolution', *Regional Studies* 33, 73-78.

Mawson, J. (1996) 'The re-emergence of the regional agenda in the English regions: towards regional governance', *Local Economy* 10, 300-326.

Mawson, J. ve Spencer (1997a) 'The Government Offices for the English Regions: towards regional governance', *Policy and Politics* 25, 71-84.

Mawson, J. ve Spencer (1997b) 'The origins and operations of the Government Offices for the Regions', Bradbury, J. ve Mawson, J. (der.) içinde, *British regionalism and devolution: the challenges of state reform and European integration*, 158-179, Londra: Jessica Kingsley.

Mayer, M. (1995) 'Urban governance in the post-Fordist city', Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S., Graham, S. ve Madani-Pour, A. (der.) içinde, *Managing cities: the new urban context*, 231-250, Chichester: Wiley & Sons.

Morgan, K. (1997) 'The learning region: institutional, innovation and regional renewal', *Regional Studies* 31, 491-503.

Ohmae, K. (1995) *The end of the nation state: the rise of regional economies*, Londra: Free Press.

Painter, J. (2001) *Regionalism and citizenship in post-sovereign Europe*, Annual Meeting of the Association of American Geographers'da yapılan sunuş, New York City, USA, 27 Şubat - 3 Mart 2001.

Porter, M. (1994) 'The role of location in competition', *Journal of the Economics Business* 1(1), 35-39.

Regional Policy Commission (1996) *Renewing the regions: strategies for regional economic development*, Sheffield: University of Sheffield Policy Resource Centre.

Scott, A. (1998) *Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order*, Oxford: Oxford University Press.  
Scott, A. (2001a) *Global city-regions: trends, theory, policy*, Oxford: Oxford University Press.

Scott, A. (2001b) *Globalisation and the rise of city regions*, *European Planning Studies*, Cilt 9, No 7, 813-826.

Stoker, G. (1990) 'Regulation theory, local government and transition from Fordism', King, D. ve Pierre, J. (der.) içinde, *Challenges to local government*, 242-264, Londra: Sage.

Swyngedouw, E. (1997a) 'Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale', Cox, K. (der.) içinde, *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*, 138-166, New York: Guildford.

Swyngedouw, E. (1997b) 'Excluding the other: the production of scale and scaled politics', Lee, R. ve Wills, J. (der.) içinde, *Geographies of Economies*, 167-176, Londra: Arnold.

Tindale, S. (1995) *Devolution on demand: options for the English regions and London*, Londra: Institute for Public Policy Research.

Tomaney, J. (2000a) *The regional governance of England*, Hazell, R. (2000) (der.) içinde 5. Bölüm, *The State and the Nations - the First Year of Devolution in the United Kingdom*, Exeter: Imprint Academic.

Tomaney, J. (2000b) *End of the Empire State? New Labour and devolution in the United Kingdom*, *International Journal of Urban and Regional Research*, Cilt 24.3, Eylül 2000, 675-688.

Tomaney J. ve Mawson J. der. (2002) *England: The state of the regions*, Bristol: Policy Press.

Tomaney, J. ve Ward, N. (2000) 'England and the "new regionalism"', *Regional Studies* 34(5), 471-478.

## FRANSIZ YERİNDEN YÖNETİM SİSTEMİ

Dominique LEFEBVRE  
Yerel Kamu Yönetimi Ulusal Merkezi Başkanı

Burada amacım Fransız yerinden yönetim sisteminin ayrıntılarına inmek değil, ancak bizim ülkemizde yirmi yıldan fazla bir zamandır süregelen ve bu uzun ve zorlu sürece dair bazı temel mesele ve ilkeleri sizlere sunmak, burada

bölgesel yönetim konusunda odaklanan tartışmada bizim deyimlerimiz sonucu ortaya çıkan bazı önemli hususları sizlerle paylaşmak.Umarım Fransa örneği sizlere yararlı bazı bilgiler sunar.

Öncelikle kendimi ve kurumumu tanıtmama izin verin. Yirmi yılı aşkın bir süredir yerel kamu görevlisi olarak hizmet ediyorum. Çeşitli belediyelerde baş müdür ve hukuk danışmanı olarak çalıştım. 1992'de göreve başladığım Yerel Kamu İdaresi Ulusal Merkezi'nde önce eğitim ve çalışma alanında çalıştım. 2002'den itibaren de kurumun uluslararası departmanında proje yöneticisi olarak çalışmalarına devam etmekteyim.

YKİUM yerinden yönetim süreci ile bağlantılı olarak yerel kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni zorluklarla başa çıkmak durumunda olan yerel kamu görevlilerinin niteliklerini artırmak ve kendilerine eğitim vermek amacıyla kurulmuştur.

Ulusal bir kamu kuruluşu olan YKİUM yerel toplulukların zorunlu katkıları ile finanse edilmektedir. YKİUM'nin iki temel görevi vardır:

• Yerel kamu görevlilerine eğitim vermek:

- Kamu hizmetine girmeleri için gerekli sınavlara hazırlamak;
- Tüm kamu görevlilerine, kanunla güvenceye alınmış haklarının gereği olan mesleki eğitimleri kariyerleri boyunca hazırlamak ve sağlamak;
- Yeni kamu görevlileri için zorunlu olan eğitim programlarını hazırlamak ve sağlamak.

• Kamuya personel almak:

- Kamu hizmetine alınacakları belirlemek için sınav hazırlamak;
- Tüm kamu görevlilerine kariyerleri süresince, meslek içi dolaşımlarında destek sağlamak ve eşlik etmek;
- Kamu hizmetlerindeki gelişimi, yeni görevleri, yeni beceri ve yetenekleri incelemek ve tahlil etmek.

Kurumda Fransa'nın yirmi iki bölgesine dağılmış olan 1800 kamu görevlisi çalışmaktadır. Kurumun uluslararası departmanı belediyelerin işbirliği programları üzerinden yürüttükleri uluslararası etkinliklere destek sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Bu birim ayrıca Dünya Bankası, Avrupa Birliği gibi uluslararası örgütlenmelerin etkinliklerine de katılır. Bu projeler elbette ki kamu yönetimi reformu ve kamu görevlilerinin eğitimi ile yakından bağlantılıdır. Son zamanlarda Polonya'da bir PHARE\* ikili programı, Makedonya'da bir CARDS\* programında çerçevesinde çalıştık, ayrıca Gürcistan'da Avrupa Konseyi ile birlikte bir "yerel özerklik rehberi" ve "ulusal eğitim stratejisi" programı yürüttük.

Bu kısa sunumdan sonra, dün tartışılan konulardan biri olan yerel yönetim konusuna gelmek istiyorum.

I - Sürecin Zamandizini

Öncelikle bazılarına tanıdık gelecek bazı tarihsel hatırlatmalarla başlamak istiyorum. Kraliyetten bu yana Fransa iki eğilim arasında gelip gitmiştir:

- Merkezileşme, devlet erki
- Yerinden yönetim, yerel erk.

Bu iki eğilimin örneği 1789 Fransız Devrimi sırasında yeni Kurucu Meclis'te çatışan yaklaşımlar özelinde ortaya çıkmıştı:

- "Jakoben" akım: Paris odaklı, merkezileşmeci
- "Girondin" akımı: taşranın ağırlıklı olduğu, yerinden yönetim taraftarı.

Sonunda Robespierre'in kişiliğinde merkezi sistem mücadeleyi kazanmış, Napolyon döneminde ise en üst noktaya ulaşmıştır. Napolyon'un bıraktığı hukuksal temel sahip olduğumuz yasaların bir bölümünün temeli olarak kabul edilebilir.

Ancak toplumun ve siyasi hayatın gelişmesi, siyasi Avrupa'nın ortaya çıkması ile değişimler başlamış, Fransız siyasetçileri merkezi devletin yükünü hafifletmek için yavaş yavaş yerinden yönetime yönelmişlerdir. Burada yurttaşlar ve siyasetçiler için gitgide daha katlanılmaz olarak görülen bazı zorluklardan da bahsetmek gerekir:

- yönetimsel prosedürlerin yavaşlığı;
- karar merkezlerinin uzaklığı;
- yerel durumların ve koşulların bilinmemesi.

Bu nedenle 1980'lerin başında yerinden yönetime dair pek çok yasa hazırlanmıştır. Bu çalışmanın amacı, . sürecin başarısının en önemli unsurlarından biri olan güçlü bir yasal altyapı kurmak olmuştur. Bu yasaların ana ilkeleri şunlardır:

- kararların dağınıklığının ve tutarsızlığını önlemek amacıyla, her bir yerel topluluğun ve merkezi hükümetin iktidarlarını eşit yetki alanları .çerçevesinde, yasada tanımlandığı biçimiyle kullanmaları;
- devredilen her yetki için "denetime sahip olan parayı da öder" ilkesinin işletilmesi. Böylece yetkinin dağıtılması aynı zamanda ilgili (insani, mali, emlağa dair) kaynakların da dağıtılmasını sağlamak, böylece mali baskıyı azaltmaktır.
- bir yerel topluluğun bir başka yerel topluluğu vesayet altına alması yasaktır; bütün yerel topluluklar varlıkları yasal olarak güvenceye alındığı sürece özgürdürler.

Yerinden yönetimin yasal olarak yapılandırılması sürecindeki ana tarihler

- 1982: topluluklar, vilayetler ve bölgeler için hak ve özgürlükler (özel statü, kamu kuruluşu);
- 1983: yetkilerin devlet ve yerel topluluklar arasında yeniden paylaşılması;
- 1984: yerel kamu görevlileri için statü ve mesleki bir sistem oluşması
- 1993: yolsuzluğun önlenmesi ve ekonomik hayatta ve işlemlerde şeffaflaşma
- 1994: kamu görevlisi statüsünde değişiklik
- 1994: yeni toprak yönetimi politikaları, varsıl ve yoksul yerel yönetim birimleri arasında mali eşitliğin yaratılması;
- 1999: sürdürülebilir kalkınma politikalarına yerel yönetim birimlerinin müdahalesi
- 2003: Cumhuriyet'in yerinden yönetim ilkesini benimsediği anayasa hukukunun Senato tarafından oylanması ve kabul edilmesi;
- 2003: Deneysellik hakkı ve yerel mali düzenlemeler için yerel referandum yasa projesi düzenleme olanağı

II- Yerinden yönetimin ana uygulayıcıları:

Bu düzenek içinde çeşitli katılımcılar yer alır:

Devlet yetkilileri:

- Vali devleti temsil eder, yerel yetkililerin eylem ve kararlarını kontrol eder;
- Masraf tespit komisyonu kaynakların merkezden dağıtımının kamu hizmetlerine maliyetini hesaplamak için kurulmuştur;
- "Chambre Régionale des Comptes" (Bölgesel Muhasebe Mahkemesi) yerel bütçeleri mali açıdan denetler;
- İdare mahkemeleri yerel otoritelerin karları üzerinde hukuksal denetim uygular; yerel otoriteler yasadışı kararlar almaları durumunda valiler tarafından kovuştururlar.

Yerel özyönetim kurumları:

- Belediyeler: 1789'da kurulmuşlardır;
- Vilayetler: 1789'da kurulmuşlardır;
- Bölgeler: 1982'de kurulmuşlardır, ilk bölgesel seçimler 1986'da yapılmıştır;
- 1980'li yıllardan beri çeşitli kanunlarla oluşturulmuş kamu idari kuruluşları



(değişik çap ve amaçlı çeşitli belediyelerin oluşturduğu birlik);  
• Seçilmiş görevlilerin buluştukları ve lobi gücü oluşturdukları dernekler;  
bunlar yerel kuruluşların her düzeyini temsil eder.

### III- Yerinden yönetin sürecinin ana kavramları

Konuşmamın bu noktasında, yerinden yönetim sürecinin son zamanlardaki gelişmelerinden bahsetmeden önce bu sürecin bazı temel ilkelerini hatırlatmak istiyorum.

Dün Avrupa Konseyi'nin yerel özerklik konusuna bakış açısı ve Türkiye'nin yerel kalkınmasının durumu hakkında pek çok şey dinledik.

Bizim ülkemizdeki durum hakkında sizlere daha iyi bilgi vermek için, merkezi sistemin 1982'den önceki ve sonraki durumu arasındaki farklardan bahsetmek istiyorum.

Şu anda Fransa'da mevcut olan sistem aşağıda bahsedeceğim temel görüşler ekseninde şekillenmiştir:

- Yerinden yönetim / yetki genişlemesi;
- Yurttaşlar ve karar mercileri arasında yakınlaşma;
- Maliye ve karar alma düzeyinde yerel yönetim birimlerinin özerkliği, a priori denetimin kaldırılması;
- Serbest yönetim ilkesi: karar alm erkinin seçilmiş kişilere verilmesi;
- Yerel iktidarın güçlendirilmesi;
- Merkezi ve yerel düzeyler arasında yetki ve kaynakların akarımı;
- Ulusal otoritenin idari ve mali yönetim üzerinde denetimi: "contrôle de légalité";
- Yerindenlik ilkesi.

Bu önemli konular hakkında biraz daha konuşmak gerekir. Fransız idari örgütlenmesinde süreç öncesinde merkezi hükümetin araçları ve erklerinin merkezi idare temsilcilerine aktarıldığı bir yetki genişlemesi sistemi vardı. Süreç sonunda ise devlet düzeyindeki çeşitli yetkilerin yerel yönetim birimlerine aktarıldığı bir yerinden yönetim sistemine geçildi. Bu ilkelerin uygulanması yönetsel ve kurumsal örgütlenmeye etki eden pek çok sonuç doğurdu.

Yerindenlik ilkesi Fransız yerinden yönetim sisteminde ilk olarak olan en yakın tarihli (2003) anayasa hukuku değişikliğinde kullanıldı. Bu yeni yasanın felsefesinin merkezinde sıkı bir yerinden yönetim değil bölgesel bir sistem vardır.

Aslında bu yeni yasa bizim kurumsal sistemimiz için oldukça çelişik bir kavramı gündeme getirmektedir çünkü bir yerel yönetim kararının merkezin kararlarıyla gelişmesine olanak sağlamaktadır.

### IV- Yerinden yönetim sürecinin koşulları ve araçları

Bilindiği gibi Fransa'nın geleneksel olarak güçlü bir merkezi olan son derece merkezileşmiş bir siyasal sistemi vardır. Buna bağlı olarak yerinden yönetim süreci de Fransa'da yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşmiştir. Bu durumla ilgili olarak şu çıkarımlar yapılabilir:

- Yönetsel düzenlemelerin tutarlılığını ve yurttaşların temel haklarını sağlamak için sağlam bir hukuki yapı oluşturulmuştur;.
- Sağlam bir siyasi irade de süreçte gerekli olmuştur; bir başka deyişle devletin başı bir süreç başlatmış ve sürece katılmış, bu da bir anlamda kendi gücünün azalmasına yol açmıştır.
- Bir denetim sisteminin oluşturulması yerel özyönetim eylemlerinin temel meselelerinden biridir. 1982'den önce devlet memurları olan valilerin vesayet yetkisi vardı. 1982'den sonra bu "yerel özyönetimlerin karar ve eylemleri

hukuka uygun mudur?" sorusuna yanıt arayan "yasal denetim" haline geldi. Valiler idare mahkemelerini denetlemeye başladı. Asıl değişim "a priori / önceden belirlenmiş" denetimden "a posteriori / sonradan" denetime geçiş oldu.

• Mali telafi konusu da önemli noktalardan biridir. Kanun "yetki devrinden kaynaklanan bedel yükselmeleri kaynak aktarımı ile dengelenmelidir" der. Burada iki çeşit telafiden bahsedilebilir:

- Devletten yerel topluluklara verilen bütçe ödenekleri,
- Dolaylı vergi aktarımları, örneğin veri telafileri (KDV, vs.)
- Burada mesele kaynakların nereden geldiği değil miktarı ve bu kaynakların kullanımındaki özgürlüktür.

Sunumumu bitirmeden önce, Fransa'da yeni kabul edilmiş olan ve bizim kurumsal felsefemizdeki önemli değişimin gösteren yasal düzenlemelerden biraz daha bahsetmek istiyorum.

Daha önce bahsettiğim üzere yerinden yönetime dair ilk yasalar, sosyalist hükümet tarafından yirmi yılı aşkın bir zaman önce kabul edilmiştir. Bugün yeni hükümet tamamen farklı bir felsefeden hareketle, bölgeselleşme olarak adlandırılan yeni bir yerinden yönetim evresine geçmiştir.

1982'de sadece yasa değiştirilmiş olmasına rağmen bugün Anayasa değiştirilmiş ve bizim geleneğimize hiç de uygun olmayan bir şekilde "cumhuriyetin düzeni yerinden yönetimdir" denilmiştir.

Bu devletin yeri ve rolü hakkında gerçekten de yeni bir bakış açısidir. Bu yeni durumun yeni ekonomik ve uluslararası ortamın; kamu finansmanındaki kritik durumun; "Bölgelerin Avrupası" olarak adlandırılan ve bir federasyon projesinden pek de uzak olmayan Avrupa Birliği'nin kurulmasının neden olduğunu söyleyebilir miyiz?

Buradaki farklı anlayışlar ne olursa olsun, yeni yasa, Avrupa'nın yerel idaresi için en uygun düzey olarak sunulan bölgesel düzeyi öne çıkarmaktadır. Aynı zamanda da, vilayetler ve belediyeler zaten bir dizi yetkiye sahip olduklarını, ayrıca yerel gereksinimleri ve bunların cevaplarını daha iyi bilecek bir konumda olduklarını iddia ederek (ki yanlış bir iddia değildir bu) daha fazla yetki istemişlerdir. Aslında, bu tartışmadaki en önemli noktalardan biri yerel ve genel çıkarlar arasındaki doğru dengeyi bulmaktır.

Fransa'da anayasa reformu ciddi bir kurumsal tartışmaya neden olmuştur.

Tartışılan konuların başlıcaları şunlardır:

• Yüksek bir kurumsal yapı olan Anayasa Konseyi önce bu projeyi reddetmişti. Reddetme nedeni toprak bütünlüğüne ve cumhuriyete karşı bir önyargı riski taşıyan iki yeni yasal düzenlemeydi:

- Bir yerel özyönetime verilen deneyellik hakkının bu birime yalnızca merkezi hükümete ait olan bazı özel haklar, örneğin yasama hakkı vermesi (Eğer Korsika vilayeti halkı o sırada düzenlenen bir referandumda hayır oyu vermeseydi bu ilke Korsika'da uygulanabilecekti);

- Yerel özyönetime bir düzenleme yetkisi veren (dolayısıyla ulusal yasal düzenlemelerle çelişkiye düşme riskini doğuran) yerindenlik ilkesinin uygulanması. Bu noktada şunun da altını çizmenin ilginç olacağını düşünüyorum: Fransa bugüne kadar, Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın temel yapısını ve Fransız kurumlarına getireceği sonuçları düşünerek Şart'ı imzalamamıştır.

• Özyönetim organların çok fazla farklı düzeyinin varlığı meselesi ve bu durumun çok masraflı olması (örneğin yerel otoriteler 1980 yılında bütçeden yüzde 3.5'luk pay alırlarken bu oran 2002 yılında yüzde 8.5'a yükselmiştir).

• Burada asıl mesele, seçilmiş görevlilerin tümü bir değişikliği reddettiği zaman hangi düzeyin kullanılabilirdiği meselesidir. Çözüm topluluklar arası birlikler olabilir. Ortak çıkarları olan belediyeler bölgelerden daha küçük ama vilayetten daha büyük bir alanda bir araya gelebilirler. Bu birlikler 1982'den bu yana hazırlanan pek çok yasayla teşvik edilmiş, 2002'den beri sürekli olarak vurgulanmış ancak henüz anayasal olarak vücut bulmamışlardır.

• Bir başka sorun varsıl ve yoksul bölgeler arasındaki dengedir. Eğer bazı etkin eşitleme mekanizmaları bulunamazsa bu farklılık daha da büyüyecektir. Yerel özyönetimin getirdiği yakınlık yeni talepleri ortaya çıkarmakta, bu yeni taleplerin de yeni vergilerle karşılanması gerekmektedir. Bu nedenle bir mali baskı riski ortaya çıkmaktadır.

• Tartışmadaki en son nokta yerel demokrasinin iki önlem sayesinde güçlendirilmesidir. Bunlardan birincisi kara alma gücüne sahip yerel referandumlar yapılması (Fransa'da referandum bugüne kadar yalnızca bir danışma anlamı taşımıştır); ikincisi ise yurttaşların belli koşullarda yazılı istekte bulunma hakkının olmasıdır. Ülkemizde bugüne kadar görülmeyen bu iki uygulama karar alma erki açısından devrim niteliğindedir; merkezi bir devletin konumu ve ödevleri açısından da büyük bir değişikliği temsil etmektedir.

Şimdilik bir sonuç olarak diyebilirim ki yeni yerinde yönetim yasalarının uygulanmaları belli bir zaman alabilir; bölgesel mantığı İspanya'dan veya İtalya'dan alma yolundaki çabalar sektöre uğrayabilir çünkü yasaların uygulanması kültürel, toplumsal ve tarihsel arka planlara bağlıdır.

## YUNANİSTAN'DA BÖLGESEL POLİTİKALAR

Prof. Hubert HEINELT  
Darmstadt Teknoloji Üniversitesi

### 1 Yunanistan'da Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının Önemi

Yunanistan'ın uyguladığı bölgesel yapısal politikalar Avrupa Birliği Yapısal Fonları ile birebir bağlantılıdır. Topluluk Çerçeve Programları (TÇP) çerçevesinde Yunanistan'a tahsis edilen Yapısal Fonlar, sektör bazında desteklenen ulusal Operasyonel Programlar ile birden çok sektörü kapsayan bölgesel Operasyonel Programlar olarak ikiye ayrılırlar.

1989 - 1993 finansman döneminde Yunanistan'ın ulusal Operasyonel Programları'na 7,6 milyar Ecu tutarında destek verilirken (Yapısal Fonların % 57,6'sı), bölge makamlarınca uygulanan bölgesel Operasyonel Programlara da 5,6 milyar Ecu (Yapısal Fonların % 42,4'ü) tutarında destek verildi (konuyla ilgili ayrıntılı bilgiler aşağıda verilecektir).

1989 - 1993 dönemindeki programların uygulanması sırasında önemli ölçüde yetersizliklerin olduğu görüldü. Bu durum, programda öngörülen faaliyetler için ayrılan kaynaklarla (1989 sonu itibarıyla) dönem sonunda (1993 sonu; bkz. AB Komisyonu 1994: s. 15) harcanan kaynakların karşılaştırılması sonucu ortaya çıktı. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi (aktif istihdam politikaları ve meslek eğitimi) ve bölgesel faaliyetlere planlanandan daha çok mali destek verilirken, şirketlerin rekabet gücünü arttıracak faaliyetlere ve temel altyapı projelerine verilen desteğin öngörülen düzeyin gerisinde kaldığı anlaşıldı.

Bir önceki finansman dönemine kıyasla (bkz. AB Komisyonu 1994: s. 23) , 1994 - 1999 döneminde insan kaynaklarının geliştirilmesi için öngörülen pay (kaynakların %22,1) aynı düzeyde kaldı, temel altyapı yatırımları arttırıldı (yaklaşık % 50), sanayi tipi üretime yönelik yatırımlar (özellikle tarım sanayii alanında) ise azaltıldı (yaklaşık % 35). Yine bir önceki finansman dönemine kıyasla, kaynakların % 42,4'ü bölgesel programlara harcanırken, 1994 - 1999 döneminde bu oran % 32'ye düşürüldü. Bu konuyla ilgili olarak küçük ölçekli bölgesel projeler yerine, ulusal düzeyde yürütülen temel altyapı projelerinin daha geniş bir etki yaratacağı görüşü siyasi açıdan ileri sürüldü ve böylece kaynaklar bölgesel düzeyden ulusal düzeye kaydırıldı.

2000 - 2006 finansman dönemi için Yunanistan'a, AB Yapısal Fonlardan yaklaşık 21

milyar EUR tahsis edildi. Temel altyapı hizmetleri, beşeri kaynaklar ve üretime yönelik kalemlerden oluşan fonun dağılımında pek değişiklik olmadı; daha önceki dönemlerde olduğu gibi, 2000 - 2006 döneminde de, kaynakların yarısından fazlası yine temel altyapı yatırımlarına yönlendirdi.

## 2. Yunanistan'ın Ulusal Yapısal Politikaları

Yunanistan'ın ulusal yapısal politikaları, genel anlamda altyapı hizmetlerini kapsayan kamu yatırım programlarına verilen destekler ile özel sektör kuruluşlarına verilen yatırım teşviklerinden oluşmaktadır. Özel sektöre yeni yatırım yapmaları için sağlanan mali destekler, vergi indirimleri (örneğin, daha yüksek amortisman masrafları kaydetme) ile finans ve faiz teşviklerinden oluşmaktadır. Finans ve faiz teşvikleri, 1989'dan bu yana, Yapısal Fonlar çerçevesinde kullanılan tamamlayıcı finansman (ulusal kaynakları tamamlayıcı nitelikte olan AB yardımları) niteliğine sahip olan mali destek ile bölgesel projelerde fonlardan bağımsız olarak kullanılan teşvikler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kaynakların kullanımı ve dağılımı ile ilgili programları merkezi otorite hazırlar ve uygular; ancak bakanlıklar (örneğin, Kalkınma Bakanlığı, Tarım Bakanlığı vs.) ve ilgili örgütler, hazırlık çalışmalarında söz sahibidirler. Bütün bu çalışmaların altında Ulusal Ekonomi Bakanlığı tarafından koordine edilmesi gerekmekte; ancak uygulamada, desteklenen projeler farklı bakanlıkların yetki alanlarına girdiği için, hem siyasi, hem idari açıdan yetkiler ve görevler bölünmektedir.

Kamu yatırımları da 1990'dan bu yana ikiye ayrılmaktadır: Kamu yatırımlarının bir bölümü sadece ulusal kaynaklar tarafından finanse edilirken, kamu yatırımlarının diğer bölümü ise AB Yapısal Fonları'ndan gelen ve ulusal düzeyde yapılan kamu yatırımlarına belirli oranlarda eklenerek AB kaynakları tarafından finanse edilmektedir (tamamlayıcı finansman yöntemi). Bu ikinci yöntemin yüksek miktarda kaynak tahsisatı gerektirdiğinden, son dönemde tek başına ulusal kaynaklarca finanse edilen kamu yatırımlarında ciddi bir azalma görüldü. Bu politikanın sonucu olarak, Yunanistan, kendi yapısal politikalarını sürdürürebilmek için ihtiyaç duyduğu kamu yatırımlarına ve teşviklere artık sadece sınırlı miktarda kaynak ayırabilecek duruma geldi.

1999 yılı planlarına göre teşviklerin ancak % 22,6'sı ulusal programlara yönlendirilecek (bkz. 1 Ocak 1999 tarihli Atina Gazetesi), kaynakların geri kalanı ise AB Yapısal Fonları çerçevesinde kullanılacaktır. Bu bağlamda, telekomünikasyon, enerji, araştırma ve teknoloji alanlarında yapılan yatırımların tamamının AB Yapısal Fonları tarafından finanse edilmesi hususu ilginçtir. Aynı durum, ormancılık ile balıkçılık ve bölgesel teşvik programları için de geçerlidir. Ulusal teşviklerin ancak % 22,6 oranında kamu yatırımlarına yönlendirildiği göz önünde tutulursa, sanayi ve küçük esnafa (% 30,9 oranında) verilen desteklerle eğitim sektörüne (% 36,2 oranında) ve valilik programlarına (% 32,1 oranında; konuyla ilgili ayrıntılı bilgi daha sonra verilecek) verilen desteklerin bu konuda istisna oluşturdukları görülür.

Ulusal Ekonomi Bakanlığı, kamu yatırım programlarını ve dolayısıyla bütün Yapısal Fonların kullanımını koordine etmektedir. Kamu yatırımlarının planlanması ve uygulanması, merkezi devlet düzeyinde ilgili bakanlıklar tarafından ayrı ayrı yürütülmektedir. Bunun dışında bölgeler ve iller, merkezi olmayan projeleri de yürütebilirler. Yapısal Fonlar kapsamında olan bölgesel Operasyonel Programlar, bölgelerin yetkisi altındadır; buna karşılık ulusal programın önemli bir bölümü iller tarafından planlanır ve uygulamaya geçirirler. 80'li yılların başından itibaren merkezi olmayan yapılanmanın güçlendirilmesi sonucu (bkz. aşağıda), Yunanistan'ın kendi ulusal kaynaklarından yaptığı kamu yatırımları çerçevesinde illerin aldıkları pay 1980'de % 14,7 iken, 1985'de % 23,5'e (bkz. Getimis 1993: s. 221) ve 1999'da % 32,1'e (bkz. 1 Ocak 1999 tarihli Atina Gazetesi) çıktı.

1980 yılından bu yana, iller, kendi programlarını geliştirir ve uygularlar.

Ancak, 1995 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim reformuna kadar iller, yerel yönetim birimlerinden ziyade, bakanlıkların doğrudan yetkili oldukları merkezi otoritenin taşra teşkilatı olarak görev yaparlardı. Valiler ve İl Meclis Üyeleri, ancak 1995'den sonra ve doğrudan seçimle göreve gelmeye başladılar.

### 3. 1994 Yılında AB Yapısal Fonların Planlanma Süreci

Yunanistan'daki güçlü merkezi yönetim yapısı nedeniyle, Yapısal Fonların planlanma sürecine, yerel ve bölgesel aktörlerle sivil toplum kuruluşları ancak sınırlı ölçüde katılabilirdiler. Ayrıca, merkezi idarenin yetki ve görev bakımından bölünmüşlüğü nedeniyle, merkezi devlet düzeyinde yatay (başka bir deyişle "pozitif") eşgüdüm sağlamak da sözkonusu değildi. Planlama süreci, aşağıda belirtilen aşamalarla gerçekleştirildi:

1. Ulusal Ekonomi Bakanlığı'nın daveti üzerine, bir sonraki Topluluk Çerçeve Programı'nda uygulanacak tercihleri belirlemek amacıyla, bakanlık ve bölge temsilcilikleri ile (çoğunlukla ikili olmak üzere) çeşitli görüşmeler yapıldı. Diğer özel ve kamu kuruluşlarının temsilcileri bu görüşmelere çok fazla katılmadılar.
2. Bu görüşmeler sonucu Ulusal Ekonomi Bakanlığı - AB Komisyonu ile resmi olmayan görüşmeler de yaptıktan sonra - gelişme stratejileri hazırladı ve bunları Bakanlar Kurulu'nun onayına sundu.
3. Bakanlıklar ve bölge temsilcileri daha sonra Bölgesel Gelişim Programını hazırlamaya başladılar. Bu programı hazırlarken ikinci bir görüşme sürecini başlatmak, bakanlıklar ve bölge temsilcilerinin inisiyatifine kaldı.
4. Ulusal Ekonomi Bakanlığı, bakanlık ve bölge temsilcilerinin oluşturdukları metne dayanarak nihai Bölgesel Gelişim Programını oluşturdu.

Planlama sürecinin 1993 yılından itibaren merkezileştirilmesiyle ilgili olarak iki hususa daha değinmekte yarar var:

- Hazırlık dönemi oldukça kısaydı; planlama süreci 1993 ilkbahar aylarında başlayıp, Aralık 1993 tarihinde sona erdi.
- Ekim 1993 tarihinde hükümet değişti ve iktidar, Mitsotakis'in Yeni Demokrasi Partisi'nden A. Papandreou'nun PASOK'una geçti. Bunun sonucu olarak, bazı plan ve bölümlerin (örneğin eğitimle ilgili bölümler) kısa bir süre içinde yeniden yazılması gerekti.

Bölge temsilcileri, bakanlıklarla yapılan görüşmelerde herhangi bir rol oynamadıkları gibi, AB Komisyonu ile de resmi temas içinde değillerdi. Bu nedenle bölgeler, ulusal düzeyde geliştirilen planlama sürecinde etkili olamadılar.

Bölgesel Gelişim Programları ve Operasyonel Programlar, Bölge İdaresi tarafından hazırlandıktan sonra Bölge Meclisi'nin onayına sunuldu. Daha sonra programlar, Ulusal Ekonomi Bakanlığı tarafından karara bağlandı. Ancak bakanlıklar, bölgesel Operasyonel Programların hazırlık aşamalarında ağırlıklarını koydular ve Program taslaklarında "bakanlık projelerinin" yer almasını sağladılar. Bu nedenle, bölgesel Operasyonel Programlarına verilen destek payına bakarak, bölgelerin önemine ilişkin gerçeği yansıtmayan değerlendirmeler yapmak yanlıgısına düşmekten kaçınmak gerekir.

### 4. Yapısal Fonların Son Finansman Döneminde Uygulanması

Ulusal Operasyonel Programların uygulanması ve denetlenmesi, doğrudan Ulusal Ekonomi Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir. Operasyonel Programlar, devlet demiryolları veya telekom gibi kamu kuruluşlarının yetki alanlarına girmesi halinde, adı geçen kuruluşlar tarafından yürütülür. Ulusal Operasyonel Programların somut olarak hayata geçirilmesi, merkezi idarenin bölgesel ve yerel düzeydeki organizasyonları yardımıyla sağlanır. Ayrıca, bazı münferit projelerde veya büyük ölçekli altyapı projelerinde kamu ihaleleri açılabilir.

Yapısal Fonlar çerçevesinde farklı alt programlardan oluşan bölgesel Operasyonel Programları (bunlar, istihdam politikasından altyapı geliştirme projelerine kadar birbirinden farklı projeler olabilir) uygulayabilmek için, on üç bölgeden oluşan ve merkezi yönetime bağlı olan bir idari yapılanma oluşturuldu. Buna göre bölgedeki en yüksek mülki amir, Bakanlar Kurulu tarafından tayin edilen ve İçişleri, Kamu Yönetimi ve Adem-i Merkeziyet Bakanlığı'na bağlı olan Bölge Müdürü'dür. Bölgelerin, bölgesel Operasyonel Programların yönetimi dışında fazla bir yetkisi yoktur. Başka bir deyişle, bölgelerin (yani Bölge İdareleri'nin), bakanlıklar ve merkezi yönetim karşısındaki bağımsızlığı son derece sınırlıdır. Buna rağmen Bölge İdareleri, bölgesel Operasyonel Programların uygulanması sırasında önemli bir rol oynarlar. Bölge İdareleri somut olarak şu görevleri yürütürler:

- Mali destekten yararlanmak isteyen potansiyel başvuru sahiplerine mali yardımlarla ilgili bilgi verirler.
- Yardım almak isteyenlerin proje başvurularını kabul eder ve projelerin uygulanabilirliğine ilişkin bir ön değerlendirme yapmak amacıyla proje başvurusunu (gerekirse) Bölge İdaresi dışındaki bir uzmana iletirler.
- Proje başvurusunun desteklenebilirliği ve desteklenme önceliğine ilişkin görüş bildirirler.
- Proje başvurularını, nihai kararı verecek olan bölgesel İzleme Komitesi'ne iletirler.
- Onaylanan projelerin uygulanmasını denetler ve gerekirse koordine ederler.

Bu çerçevede Bölge İdareleri, projelerin uygulanması konusunda yetkililer, ancak 1999 yılına kadar kendilerine ait bütçeleri olmadığından, projelerin mali yönetiminde söz sahibi olamadılar; halbuki, 1995 yılında alınan bir hükümet kararı uyarınca 1994-1999 dönemi için Bölge İdarelerine bir bütçe tahsis edilmesi öngörülmüştü. Ayrıca, proje başvurularıyla ilgili kararlarda bölgesel İzleme Komiteleri belirleyici rol oynarlar. Yunanistan'da İzleme Komiteleri'nin görevi, bölgesel Operasyonel Programların uygulanmasını denetlemek ve kaynakların yerinde kullanılmasını sağlamaktır.

Ulusal Operasyonel Programlar çerçevesinde faaliyet gösteren İzleme Komiteleri de benzer bir işlev üstlenmektedirler. Mesleki eğitim ve öğrenimle ilgili Operasyonel Programı'nın İzleme Komitesi'nde, eğitim ve öğrenim, okul dışı meslek eğitimi, yüksek öğrenim ve idari yenilikler konusundaki alt programların somut uygulanmasıyla ilgili olarak sadece Eğitim Bakanlığı ve Çalışma Bakanlığı'nın temsilcileri değil, aynı zamanda öğretmenler sendikası, Sendikalar Birliği GSEE, İşveren Sendikası SEV, Ulusal Ekonomi Bakanlığı ve AB Komisyonu temsilcileri ile çeşitli eğitim kurumları (okul, yüksek okul ve üniversite) ile OAED'nin (OAED: Manpower Employment Organisation, İşçi Bulma Kurumu) temsilcileri yer aldılar.

Ulusal İzleme Komiteleri'ndeki karar alma süreci, daha önce bölgesel Operasyonel Programların İzleme Komiteleri'nde açıklanan karar alma sürecine benzer bir şekilde işlemektedir. Bu, projelerin, dışardan gelen uzmanlarca bir ön değerlendirmeye tabi tutulması için de geçerlidir. Ulusal İzleme Komiteleri'nde, ilgili mercilerin potansiyel başvuru sahipleri veya proje sahipleri ile olan temasları (hem bilgilendirme, hem danışma bakımından), merkezi yapılanma ve coğrafi mesafe nedeniyle bölgesel Operasyonel Programlara kıyasla çok daha zayıftır. Ayrıca, bazı proje sahipleri diğerlerine göre, ilgili mercilere daha kolay ulaşabilmeleri sonucu, temasların çok daha selektif olduğu göze çarpmaktadır.

Yunanistan, Yapısal Fonlar uygulamasıyla birlikte, sadece program planlama süreçlerini sistematik bir biçimde geliştirmekle kalmadı, aynı zamanda, yapılan programları değerlendirme uygulamasına da ilk kez geçti (bkz. Getimis/Economou 1996). Yapısal Fonların değerlendirme sürecini daha verimli hale getirebilmek için yapılan bilimsel toplantı ve tartışmalarda çok sayıda fikir ve öneri geliştirilmesine rağmen (bkz. Getimis/Kafkalas v.d. 1994), Ulusal Ekonomi Bakanlığı'nda görevli bir yetkilinin bir söyleşi sırasında dediği gibi, bu konu

her zaman, "yapılması zorunlu olan bir yükümlülük"ten öteye gidememiştir. Sembolik bazı değişiklikler dışında olumlu bazı gelişmeler de yok değil. Fonların yönetimi çerçevesinde ilerde değineceğimiz kurumsal yenilikler yapıldı ve basit gibi görünen, ancak Yunanistan'daki yönetim anlayışı bakımından önemli bazı prosedür değişikliklerin önü açıldı.

#### 5. 1999 Yılında Yapısal Fonların Planlanması

2000 - 2006 finansman dönemi için yapılan planlama çalışmaları şu şekilde gerçekleşti:

1. Ocak - Mart 1998 tarihleri arasında Ulusal Ekonomi Bakanlığı'nın daveti üzerine, diğer bakanlık yetkilileri ve on üç bölge temsilcisi biraraya gelerek, bugüne kadar yapılan Operasyonel Programlardan elde edilen tecrübeler ışığında bir sonraki finansman dönemi için öngörülen tercihleri görüştüler. Bu görüşmelere, programlarda yer alan diğer kamu ve özel sektör temsilcileri de katıldılar.
2. Ulusal Ekonomi Bakanlığı, daha sonra, Operasyonel Programlar açısından önem taşıyan bakanlık ve bölge müdürlüklerine bir anket göndererek, 3. Topluluk Çerçeve Programları çerçevesindeki önceliklerin belirlenmesini rica etti. Ulusal Ekonomi Bakanlığı, ayrıca, bakanlıkların ve bölge temsilcilerinin yetki alanlarına giren bölümlerle ilgili olarak, bundan sonraki aşamaları belirlemek üzere katılımcılarla bir görüşme sürecini başlatmalarını önerdi ve ankete dahil olmayan konularla ilgili yapılan önerilerin de Bakanlığa iletilmesini rica etti.
3. Ulusal Ekonomi Bakanlığı, 1998 yılı Haziran ortasından Ağustos başına kadar anket sonuçlarını topladı ve buna dayanarak 3. Topluluk Çerçeve Programı için gelişme stratejileri hazırladı. Gelişme stratejileri Bakanlar Kurulu'nda görüşüldükten sonra resmen kabul edildi ve yayınlandı. Komisyon, gelişme stratejilerinin hazırlanmasına gayri resmi olarak katıldı.
4. İlgili bakanlıklar ve Bölge Müdürleri, Bölgesel Gelişme Programlarında kendi yetki alanlarına giren bölümleri Mayıs 1999 tarihine kadar hazırladılar ve kendi yetki alanlarında katılımcılarla görüşme sürecini başlattılar (görüşmeler, genelde 2.'de açıklanan biçimde gerçekleşti).

5. 1999 Eylül başından itibaren Ulusal Ekonomi Bakanlığı, bakanlığa o tarihe kadar iletilen belgelere dayanarak, Bölgesel Gelişme Programı'nın nihai metnini hazırladı ve bunu 1999 sonu Komisyona ilettili.

6. Yeni Topluluk Çerçeve Programı'nın müzakereleri Ocak 2000'de Komisyonla başladı ve 2000 Haziran sonunda tamamlandı.

Bölgesel Gelişme Programı'nın son halinin Ulusal Ekonomi Bakanlığı'nda hazırlanmasına ve yeni Topluluk Çerçeve Programı çerçevesinde yürütülen müzakerelere paralel olarak, Eylül 1999 tarihinden itibaren yeni Operasyonel Programların hazırlık çalışmaları başladı. Bu konuyla ilgili olarak bazı bakanlıklar hatta 1998 sonbaharında ön çalışmalara başladılar (örneğin, Bayındırlık ve Çevre Bakanlığı).

Yeni hazırlanan Topluluk Çerçeve Programı'nda, 1993'de yapılan bir önceki programa göre en önemli farkı, bakanlıklar ve Bölge Müdürleri'nden alınan bilgi ve görüşlere dayanarak Ulusal Ekonomi Bakanlığı tarafından hazırlanan Çerçeve Programı'nın Bakanlar Kurulunca resmen onaylanmasıdır. Böylece, bütün sürece bağlayıcı bir nitelik kazandırıldı ve planlama sürecinde bütünlük sağlandı.

Özetle, Yunanistan'da uygulanan programlama süreci büyük ölçüde merkezi düzeyde yapılmaktadır. Ulusal Ekonomi Bakanlığı, görüşmeleri koordine etmekle kalmıyor, aynı zamanda, içerik konusunda da görüşmeleri etkileyebiliyor. Buna rağmen, Bakanlıklar ve bölge yetkilileri, kendi yetki alanlarında ağırlıklarını koyma imkanına (teorik olarak) sahipler.

Genelde bakıldığında, Yunanistan'da büyük ölçüde merkezi bir devlet yapısının yanısıra, yapısal politikalarda da merkezîyetçi bir yapının ağır bastığı görülmekte; hatta son dönemlerde, ülkenin kendi iç potansiyellerinden yararlanan

"aşağıdan yukarıya doğru" çalışan bir sistem yerine, kararların giderek artan bir oranda "yukarıdan aşağıya doğru" alındığı bir sistemin yerleştiği gözlemlenmektedir. Özellikle başka AB üye ülkeleriyle yapılan karşılaştırmalar sonucu Yunanistan'da desteklenen programların, sayıca az, ama maddi açıdan güçlü çekirdek program ve projelerden oluştuğu görülmektedir.

Son finansman döneminde desteklenen büyük projeler (Atina Havalimanı, Atina Metrosu, bölgeler üstü ulaşım altyapısının genişletilmesi) ve uzun vadeli stratejik kararlar (örneğin, Bulgaristan üzerinden Karadeniz'e açılan boru hattı) sayesinde, Yunanistan'da hem merkeziyetçilik, hem de "yukarıdan aşağıya doğru" işleyen yaklaşım giderek gelişti. Bu projelerin planlama süreci, Ulusal Ekonomi Bakanlığı temsilcileri ile birlikte ancak ilgili bakanlıktan yetkililerin (özellikle Kalkınma Bakanlığı ile Bayındırlık ve Çevre Bakanlığı) katılımıyla gerçekleşiyordu. Bir başka deyişle, bu bakanlıklar, adı geçen projelerin planlama sürecinde kendi konularını güçlendirdiler.

#### 6.Yapısal Fonların Gelişimi ve Yunanistan'da Bölgesel Politikalar

AB Yapısal Fonlar, ülke gelişimi açısından son derece büyük öneme sahipler; burada, Fonlardan yapılan mali yardımın miktarı kadar, aynı zamanda, bu desteğin yarattığı etkiler ve yol açtığı kurumsal değişiklikler de önem taşımaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, Yunanistan'da, Yapısal Fonlar yoluyla yapılan mali yardımların, ulusal kaynaklara belirli oranlar çerçevesinde eklenerek projelerin finansmanında kullanılması (tamamlayıcı finansman modeli) sonucu, yapısal politikalar için ayrılan ülke kaynaklarının büyük ölçüde AB'nın desteklediği projelere yönlendirilmesine yol açtı. Başka bir deyişle, Yunanistan, Yapısal Fonlar dışında kendi ulusal tercihleri doğrultusunda desteklemek istediği projelere ancak sınırlı ölçüde kaynaklar ayıralabilmektedir.

Yapısal Fonların 80'li yıllardan bu yana Yunanistan'daki ulusal kaynakları giderek "ele geçirmesi" ve ülkenin kendi tercihleri doğrultusunda program yürütecek mali güçten neredeyse yoksun bırakması, bir yandan, merkezi yapılarla kurum ve kuruluşların, diğer üye ülkelerde görülmeyen bir biçimde sorgulanmasına yol açtı. Bu arada, Yapısal Fonların uygulamaya yönelik yapısı, ülkenin kendi iç dinamiklerini ve gelişimini de zorladı.

Öte yandan, Yunanistan'da, toplumsal ve ekonomik yapıların reformu ve planlı gelişimi, ancak Yapısal Fonlar çerçevesinde öngörülen planlı yapısal politikaların uygulanması sonucu sağlanabildi. Yapısal Fonların uygulanması sırasında Yunanistan'da görülen sorunlar ise, herşeyden önce, planlama ve planların uygulanmasına ilişkin kurumsal yapıların yetersizliğini gözler önüne serdi.

Yapısal Fonların uygulanmasıyla birlikte ortaya çıkan en belirgin kurumsal değişimlerden birisi, (1622/86 nolu yasa uyarınca) bölgelerin oluşturulması oldu. Bu bölgeler, "Entegre Akdeniz Programları"nın uygulanması ve daha sonra bölgesel Operasyonel Programların uygulanması sırasında en önemli aktörler arasında yer aldılar (bkz. Papageorgiou/Verney 1992,s. 140).

Bu gelişmeler bağlamında bir noktaya daha dikkat çekmek gerekir. Bir yandan bölgelerin oluşturulması, diğer yandan da 1988 yılındaki Yapısal Fonlar reformu çerçevesinde; yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar üstü (AB düzeyinde) alanda faaliyet gösteren farklı kamu kuruluşları arasındaki ilişkilerin "ortaklık ilkesi"ne göre düzenlenmesi talebi, 80'li yıllarda Yunanistan'da yerel ile merkez arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi etrafında gelişen tartışmalarla aynı döneme rastlaması ilginçtir (bkz. Lavdas 1997, s. 213). Ülkenin yapısal sorunlarını çözmek üzere, daha demokratik, katılımcı ve yerel yönetimlere daha fazla yetki veren "alternatif bir yol" izlenmesi öngörüliyordu



(1981 yılında iktidara gelen PASOK'un 1983-1987 dönemini kapsayan Beş Yıllık Planı uyarınca). Böylece, hem toplumun "sosyalist dönüşümü" sağlanacak, hem de ülkenin iç kaynaklarından yararlanarak, ekonomik gelişiminin önü açılacaktı (bkz. Getimis 1993: s. 220; Hlepas 1999: s. 196). Bu reformlar çerçevesinde, 1984 yılında İl Meclisleri kuruldu ve ancak 1995'den sonra Valiler doğrudan seçimle gelmeye başladılar.

Yerel ve kamusal kuruluşların yeniden organizasyonu sonucu, merkezi olmayan siyasi yapılar güçlenmeye başladı. O döneme kadar Yunanistan'daki siyasi kültür ve partilerarası rekabet anlayışı (bkz. Heinelt v.d. 1996: s. 20), daha ziyade, demokrasiyi "kutuplaşmaya" götüren bir söylem ve üsluba dayanmaktaydı (bkz. Spanou 1996). Ancak, yukarıda bahsedilen reform süreci çerçevesinde oluşan merkezi olmayan siyasi yapılar, daha uzlaşmacı strateji ve çözümler gerektirmektedir. Bu gelişmelerle birlikte başka bir süreç daha yaşandı: Merkezi olmayan karar mekanizmalarının güçlenmesiyle birlikte, Yunanistan'da, geçmişte çok yaygın olarak görülen (siyasi) kayırmacılık yavaş yavaş etkisini kaybetti. Geçmişte, yerel konularla ilgili kararlar genelde Atina'da verildiği için, başkentte siyasi nitelikli çıkar ilişkilerine sahip olmak (örneğin, milletvekili tanımak) çok önemliydi. Merkezi olmayan karar mekanizmaları önem kazandığı oranda, kayırmacılık ve çıkar ilişkilerine dayanan sistem de giderek etkisini yitirdi.

Siyasi sistemdeki dikey ilişkiler bakımından Yunanistan'ın güçlü bir üniter yapıya sahip olduğunu vurgulamak gerekir. Bu nedenle, merkezle yerel kurumlar arasındaki ilişkilerde ortaklık ilkesine dayanan işbirliği anlayışı da ancak sınırlı ölçüler dahilinde gelişebilmiştir.

Ayrıca, "sosyal partnerlerle" ortaklık ilkesine dayanarak yürütülecek olan ilişkiler, sivil toplum kuruluşlarının (buna meslek örgütleri, dernekler ve birlikler de dahil) son derece zayıf yapıları nedeniyle (bazı durumlarda bu yapıların gelişmesi engellenmiştir) ancak zorlukla yürütülebiliyordu (bkz. Heinelt v.d. 1996: s. 139 ve Ioannou 1999).

Bütün bunlara rağmen, son yıllarda köklü değişiklikler yaşandı. Özellikle Yapısal Fonlardan gelen kaynakların daha verimli kullanılabilmesi için bir dizi yeni eşgüdüm mekanizması kuruldu. İşletme dışı meslek eğitimi konusunda (OEEK) yapılan kurumsal reformlar bu konuda güzel bir örnek. Bu proje, ortaklık ilkesi çerçevesinde özellikle toplu sözleşme tarafları ile yapılan işbirliği sonucu gerçekleşti.

Devlet aygıtının adem-i merkezileştirilmesinde olduğu gibi, bu dönemde Yunanistan'ın gündeminde, bu sefer, hükümet, işçi ve işveren sendikaları temsilcilerinin biraraya geldikleri üçlü bir yapı çerçevesinde yatay işbirliği mekanizmalarını geliştirmek ve güçlendirmek vardı (bkz Heinelt v.d. 1996: s. 150). 80'li yılların sonunda, 90'lı yılların başında toplu sözleşme özerkliğinin sağlanmasıyla birlikte, hükümet, işveren ve sendika temsilcilerinin oluşturdukları çeşitli karar ve danışma mekanizmaları kuruldu. Devlet eliyle kurulan bazı yapılanmalarda istenilen sonuçlar elde edilememiş olması, işçi sendikaları ile işveren kuruluşları arasında yepyeni bir yaklaşımın geliştiği gerçeğini değiştirmez.

Ayrıca, yeni kurulan İzleme Komiteleri yardımıyla Yunanistan'da çok olumlu bir eşgüdüm potansiyelinin ortaya çıktığı da yadsınamaz. Bu merciler sayesinde, Yunanistan'da siyasi ve idari bölünmüşlüğü nedeniyle her yerde ortaya çıkan blokajlar ve engeller aşılabildi (by-pass edildi); İzleme Komiteleri, uygulamada yeni işbirliği ve eşgüdüm yollarını açtı. Bu komiteler, proje seçiminde bile önemli rol oynadılar. Ancak, tartışmaları çoğunluk kararları ile çözmek mümkün olmadığı ve komitelerde her zaman hiyerarşik yapılara (ve "tepeden" gelen talimatlara) uyulmadığı için, karar alma sürecinde daha ziyade verimliliğe odaklı bir müzakere anlayışı ve birbirini ikna etmeye dayanan bir anlayış gelişti.

Bayındırlık ve Çevre Bakanlığı'nın yetkili olduğu büyük projelerin (Egnatia Otoyolu, demiryolları yapımı, Atina Metrosu, Atina Havalimanı ile ülke çapındaki kadaastro çalışmaları) eşgüdümü ve denetimi için oluşturulan idari by-pass örgütleri olarak Bağımsız Özel Acenteler ile Hiyerarşik Yapılardan Bağımsız Görev Birimleri (ODE) olumlu sonuçlar verdi. Bakanlıkların ilgili departmanları bu kadar geniş kapsamlı çalışmaları yürütebilecek durumda olmadıkları için, by-pass amacıyla kurulan kurum ve örgütlerin kurulması son derece yerinde bir karar oldu.

Büyük altyapı projeleri için ayrıca bir Karma Komisyon (MC, Mixed Commission Public Works) kuruldu. Bu Karma Komisyon, Bayındırlık ve Çevre Bakanlığı temsilcileri ile Ulusal Ekonomi Bakanlığı temsilcilerinden oluştu; dolayısıyla, bakanlıklar arası bir çalışma grubu gibi çalıştı. Komisyonda ayrıca, Komisyon temsilcileri ve uzmanlar da yer aldılar. Karma Komisyonu'nun görevi, birden çok altyapı projesini etkileyen hususlarda başlıca sorunlara çözüm bulmaktır.

Yunanistan'da idari sorunlara, özellikle de çalışanların maaşı ve motivasyonu ile ilgili konulara çözüm bulmak amacıyla, AB Komisyonu ve Yunan Hükümeti, 1994 yılında yaptıkları anlaşma uyarınca, bir Yönetim Organizasyon Birimi (Management Organisation Unit, MOU) oluşturdular. Bu Birimin başlıca görevi, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarda belirli bir proje çerçevesinde çalışacak uzman ekipler kurmak ve bu ekipleri ihtiyaca göre işe almaktır. Ekipte çalışan uzmanlar, sözleşmeli statüde (devlet memuru değil) belirli bir projede belirli bir süre çalışmak üzere işe alınırlar; maaşları, devlet memurlarına göre daha yüksektir. Bu Yönetim Organizasyon Birimi'nin finansmanı, % 75 oranında Yapısal Fonlardan, % 25 oranında da ulusal kaynaklardan sağlandı. 1999 yılında toplam 15 ekip bu projeler çerçevesinde görev başındaydı.

Yukarıda bahsedilen kurumsal yenilikler dışında, Yapısal Fonlar'la birlikte, rutin işlerde yeni alışkanlıklar da ortaya çıktı. Ulusal Ekonomi Bakanlığı'nda görev yapan üst düzey bir devlet memuru verdiği bir mülakatta bu alışkanlıklarla ilgili şöyle bir örnek verdi: Patras bölgesinde yaşanan bir deprem sonrasında Yunan Hükümeti, depremedelere yardım amacıyla hemen bir yardım programı hazırlamış; yardım programının finansmanı ise Yapısal Fonlarda değil, ülkenin öz kaynaklarından yapılacaktı. Bölgeden hükümet yetkililerine yöneltilen sorular arasında iki soru göze çarpmış: Başvuru formlarının nerede kaldığı ve depremle ilgili İzleme Komitesi'nin ne zaman kurulacağı sorusu: Yunanistan'da Yapısal Fonlarla birlikte Yunanlıların hayatına giren bu iki yeniliğin, aradan geçen zaman içinde nasıl da olağan bir unsur haline geldiğine ilişkin ilginç bir örnek.

Kaynakça

Axt, H.-J., 1985: Die PASOK. Aufstieg und Wandel des verspäteten Sozialismus in Griechenland, Bonn.

AB Komisyonu, 1994: Greece. Community Support Framework 1994-1999, Brüksel.

AB Komisyonu, 1994: Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion - Tendenzen in den Regionen. Fünfter periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Lüksemburg

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000: Gemeinschaftliches Förderkonzept Griechenland. 2000-2006,  
[http://www.inforegio.cec.eu.int/webnews/document/resm\\_de.doc=24=](http://www.inforegio.cec.eu.int/webnews/document/resm_de.doc=24=)

Economou, D., 1994: Probleme beim Entwurf und bei der Implementierung des 1. Gemeinschaftlichen Förderkonzepts in Griechenland, TOPOS, Cilt 7, S. 57-92 (Yunanca).

- EUROSTAT (Avrupa Birliği İstatistik Ofisi), 1999: Erhebung über Arbeitskräfte. Ergebnisse 1998, Lükseburg.
- Featherstone, K., 1998: "Europeanization" and the Centre Periphery. The Case of Greece in the 1990s, in: South European Society and Politics, Cilt 3, No. 1, S. 23-29.
- Getimis, P., 1993: Sozialpolitik und lokaler Staat, Getimis, P./Gravaris, D.: Sozialstaat und Sozialpolitik, Atina, S. 91-121 (Yunanca).
- Getimis, P./Economou, D., 1996: Strukturförderung in Griechenland, Heinelt, H. (editör): Politiknetzwerke der Europäischen Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedsstaaten, Opladen, S. 166-186.
- Getimis, P./Kafkalas, G., 1994: Evaluierung der Entwicklungsprogramme. Methodologie und normativer Rahmen, TOPOS, Cilt 7, S. 5-20 (Yunanca).
- Gumpel, W., 1983: Griechenland und die EG, Aus Politik und Zeitgeschichte B27/83, S. 46-54.
- Heinelt, H./Getimis, P./Bekridaki, G./Dedousopoulos, A./Gravaris, D., 1996: Politische Steuerung in Griechenland. Politikblockaden am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik, Opladen.
- Hlepas, N.-K., 1999: Wandel der griechischen Verwaltung und europäischen Integration, Papaschinopolou, M. (editör), 1999: Griechenland auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Atina/Baden-Baden, S. 189-204.
- Ioannou, Ch. A., 1999: Trade Unions in Greece. Development, Structures and Prospects, Friedrich-Ebert-Stiftung/FES electronic library <http://www.fes.de/fulltext/bueros/athen/00740toc.htm>
- Kasakos, P., 1991: Die integrationspolitischen Initiativen der 80er Jahre und die griechische Europa-Politik, Südosteuropa-Mitteilungen, No. 2/91, S. 94-114.
- Lavdas, K.A., 1997: The Europeanization of Greece. Interest Politics and the Crises of Integration, New York.
- Pagoulatos, G., 1999: Perceptions of Governance in Greek State Retreat. Implementing policy change against policy-making persistence, Kohler-Koch, B./Eising, R. (editör): The Transformation of Governance in the European Union, London/New York, S. 189-207.
- Papageorgiou, F./ Verney, S., 1992: Regional Planning and the Integrated Mediterranean Programmes in Greece, Leonardi, R., 1993: The Regions and the European Community: Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas, (Special Issue of Regional Politics & Policy, Vol. 2, 1992, No. 1/2), London/Portland, S. 139-161.
- Papaschinopoulou, M. (editör), 1999: Griechenland auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Atina/Baden-Baden.
- Platias, Ch., 1999: Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung in ihrer Bedeutung für Griechenland, Frankfurt/Berlin/ Bern/New York/Paris/Wien.
- Spanou, C., 1996: Penelopes Suitors. Administrative Modernisation and Party Competition in Greece, in: West European Politics, Vol. 19, No. 1, S. 97-124.
- Spanou, C., 1998: European Integration in Administrative Terms. A Framework for Analysis and the Greek Case, Journal of European Public Policy, Vol. 5, Nr. 3, S. 467-484.

Ulusal Ekonomi Bakanlığı, 1999: Regionales Entwicklungsprogramm 2000-2006, Athen (griechisch).

Verney, S./Papageorgiou, F., 1992: Prefecture Councils in Greece: Decentralization in the European Community Context, in: Leonardi, R., 1993: The Regions and the European Community: Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas, (Special Issue of Regional Politics & Policy, Vol. 2, 1992, No. 1/2), London/Portland, S. 109-138.

Yannopoulos, G.N., 1989: The Management of Trade Induced Structural Adjustment: An Evaluation of the EC's Integrated Mediterranean Programmes, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 27, No. 4.

#### ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE YERİNDEN YÖNETİM REFORMLARINI YÜRÜTME TEKNİKLERİ VE YÖNTEMLERİ. POLONYA DENEYİMİ\*

Prof. Michal KULESZA  
Varşova Üniversitesi

İçindekiler:

1. Polonya'da 1989 sonrası dönüşüm: demokrasi (siyasal özgürlükler), serbest piyasa (ekonomik özgürlükler), yerinden yönetim (sivil devlet) - Polonya devletinin varlık nedeni mi yoksa entellektüeller ve siyasal seçkinlerin bir buluşu mu?
  2. Polonya'da siyasal sistemi yeniden icat eden bir etmen olarak yerinden yönetim ve kamu yönetimi.
  3. Reformların akışı: 1989 öncesi; 1990: Yerel özyönetimin Gmina (yerel yönetimler) düzeyinde yeniden kurulması; 1993: Poviats (ilçe) bağlamında ikinci bir yerel özyönetim düzeyi oluşturma yolunda ilk atılım; 1998: Poviats ve Voyvodalıklar (bölge) reformu, Polonya'nın yeni bölgesel yapısı ve yerinden yönetim.
  4. 1998-2000: Yeni uygulamaların hayata geçirilmesi.
  5. Başarının etmenleri: Uzmanlık (bilgi), seçkinler ve medyanın desteği, siyasal irade
  6. Bitirmeden önce son görüşler
1. Polonya'da 1989 sonrası dönüşüm

- Demokrasi (siyasal özgürlükler)
- Serbest piyasa (ekonomik özgürlükler)
- Yerinden yönetim (sivil devlet) - Polonya devletinin varlık nedeni mi yoksa entellektüeller ve siyasal seçkinlerin bir buluşu mu?

1989'dan bu yana Polonya'da yapılan reformların üç doğrultusu vardır. İlk olarak, bütün reformlar, bireysel hakları, yurttaş haklarını ve siyasal özgürlükleri barındıran bir demokratik sistemin temellerini atmak için gereken siyasal değişiklikler getiriyorlardı. İkinci olarak, özel mülkiyete dayalı piyasa ekonomisini yeniden kurmak için ekonomik sisteme yönelik reformlar içeriyorlardı. Üçüncü olarak yönetim sistemi, özellikle de yerinden yönetim hakkında değişiklikler sunuyorlardı.

Polonya'da 1989'dan bu yana yerinden yönetimi savunagelen bir zümre oldu (Bu insanlar henüz 1980'de yeni bir yönetim sistemi üzerine çalışmaya başlamışlardı). Bu kişiler idari sistem ile ekonomik ve siyasal sistemler arasındaki karmaşık ilişkileri ve etkileşimleri çok iyi kavramışlardı. Bundan dolayı, eğer ekonomik ve siyasal sistemler değişecekse idari sistemin de bu değişikliklere ayak uydurması gerektiğini biliyorlardı.

\* Bu makale daha önce şurada yayımlanmıştır: Gabor Peteri (der.), Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe (Budapeşte: Yerel Yönetim ve Kamu Hizmeti Reformu Girişimi, 2002), s. 189-213. Michal Kulesza Varşova Üniversitesi'nin Hukuk ve Yönetim Fakültesi'nde profesör ve Kamu Yönetimi Bölümü başkanıdır.

Polonya'daki eski komünist sistem Sovyet sistemine göre kurulmuştu. Bu haliyle tutarlı bir sistemdi ama aynı zamanda hem Polonya'nın kendi geleneğine ve düşünce yapısına, hem de demokratik bir devletin temel kurallarına aykırı düşen bazı varsayımlar üzerine oturuyordu. 1952 tarihli Polonya anayasasının (bu anayasa 1976'da değiştirilmiştir) girişinde devletin asıl rolünün "büyük sosyalist düşünceleri" hayata geçirmek olduğu yolunda bir ifade bulunuyordu. Aynı anayasada Sovyetler Birliği ile dostluk da öngörülüyordu. Resmi olarak, Polonya'daki en yüksek iktidar parlamento ve halk konseyleri (rada narodowa) aracılığıyla "köy ve kasabalardaki emekçi halkın" elindeydi. Yönelimleri belirleyecek ve önderlik edecek güç ise işçi sınıfı ve bu sınıfın siyasal partisiydi. Aslında ülke devlet otoritelerinin dışından, Komünist Parti komiteleri ve parti önderleri tarafından yönetiliyordu. "Parti önderlik eder, hükümet yönetir" sloganı o dönemdeki ilişkilerin bir ifadesiydi. Asıl hükümet Polonya Birleşik İşçi Partisi'nin (komünist parti) merkez komitesinin politbürosuydu. Bakanlar kurulu ise bir yürütme organı, bir "idare heyeti"ydi yalnızca. Bu durumda komünist parti karar alıyor, devlet aygıtı da yürütmeyi üstleniyordu. Toplumun resmi ideoloji tarafından saptanmış olan yönde ilerlemesi bekleniyordu. Polonya'yı gayriresmi olarak yönetenlerin varsayımlarına göre (ki doğru bir varsayımı bu) halk zaten varolan siyasal sisteme karşı olduğu ve olacağı için halkın iradesi pek önemli değildi. Resmi ideoloji devletin etkinlik alanını, kurumsal yapısını ve nasıl işlediğini belirleyen kuralların kaynağıydı. Bu durumun sonucu, ülkenin toplumsal ve ekonomik hayatını tam olarak kontrol altında tutan, yurttaşların özel hayatlarına müdahale eden bir merkezi devletin belirmesi olmuştu. Siyasal sistemin temelleri olarak "demokratik merkezîyetçilik" ilkesinin ve bütüncül devlet gücünün benimsenmesi bu noktada son derece önemliydi (Regulski, 19).

Demokratik merkezîyetçilik ilkesine göre, bütün yönetim organları, hem siyaset (parti) hem de devlet düzeyinde, seçimle oluşturuluyordu (tabii o dönemin seçim anlayışına göre); aynı zamanda, hiyerarşinin alt düzeylerinde bulunanlar üstte yer alanlara karşı sorumlu tutuluyorlardı. Bunun uygulamadaki anlamı merkezdeki organların her şey hakkında karar almasıydı; bu organların etkinlikleri üzerinde herhangi bir yurttaş denetimi ancak lafta kalıyordu. Bu koşullar altında yapılan her seçim kötü bir şakaydı ancak. Aynı zamanda otoriteler Montesquieu'nün savunduğu güçler ayrılığı ilkesini de reddediyor, devlet erkine bütüncül bir görünüm veriyorlardı. Bağımsız görüşlerin dile getirilmesini, hatta uygulamaya konulmasını sağlayacak olan yerinden yönetim devlet otoritesine yönelik bir tehdit olarak algılanıyordu. Bu nedenle devlet aygıtının asıl yaptığı şey yalnızca emir vermek ve bu emirlerin yerine getirilip getirilmediğini takip etmekte.

Sistemin temel düşüncesi insanları bağımlı kılmak, özellikle de işyerlerinde bağımlı kılmak, bu sayede sisteme tümüyle bağlı olmalarını sağlamak ve herhangi bir bağımsız davranışın önüne geçmekti. Bu amaçla kurulan "işçi konseyleri" devlet kuruluşlarında önemli bir işleve sahiptiler; bu konseyler aynı zamanda, beklenmedik şekilde, 1970'li yıllarda işletmelerin demokratikleştirilmesinin de öncüleriydiler. Öte yandan, insanların yaşadıkları yerlerde örgütlenebilecekleri hiçbir oluşum yoktu. İktidardakiler kendiliğinden ve denetim dışı yerel inisiyatiflerden çekiniyorlardı. Kamu işlerinin idaresi merkezci kurallara dayalıydı. Varolan idarenin örgütsel yapısı çerçevesinde bakanlık ve vilayet yapıları (dikey yapılar) yerel (bölgesel) yapıları denetim altında tutuyordu.

Toplumun örgütlenmesindeki iki yaklaşım, yani işyerine veya yaşanan yere bağlı olarak örgütlenme yaklaşımları birbirini dışlar, birbiriyle çekişme içindedir büyük ölçüde. Bu örgütlenmelerin biri güçlendirilirse diğeri zayıflatılmış olur. Totaliter sistemler bu yaklaşımların ilkinin, demokrasiler ikincisini tercih

ederler (Regulski, 20).

Polonya'da son on bir yılda görülen dönüşüm öncelikle toplumsal hayatın örgütlenme kurallarını değiştirdi. Ancak her tür değişiklik çeşitli zorluklarla karşılaşır; gerekli toplumsal duyarlılığı yaratmak için de zaman gerekir. Aynı zamanda, Polonya'da değişikliğin sonucunda kayba uğrayacak güçlerin de üstesinden gelmek gerekiyordu ki bu güçlerin arasında merkezi yönetim de vardı. "İktidarın bölgeselleştirilmesi" çeşitli düzeylerdeki bölgesel sistemleri güçlendirmenin; kamu işlerini doğrudan yönetmek isteyen merkezi yönetimi, onun yapılarını ve bakanlıklarını zayıflatmanın; böylece yurttaş devletini (civic state) yaratmanın önemli bir koşuludur.

Kamu yönetimi her zaman önemli bir gelişme gücü olmuş, değişimin doğrultusunu ve hızını etkilemiştir. Ancak, yaratıcı ve yapıcı bir güç olmanın yanında, gelişmeyi engelleyen ve dönüşümün önünü tıkayan yıkıcı bir güç de olabilir. Bu ifade yalnızca teorik bir varsayım değildir. Polonya örneği bu varsayımın uygulanmasının bir örneğidir. Geniş ölçekli kamu reformu olmadan Polonya'da sivil toplum ve demokratik tavrın gelişmesi, bireylerin ekonomik etkinliklerinin artması mümkün değildi. Reform olmadan kamu güvenliğini iyileştirmek, eğitim ve sağlıkta değişiklikler yapmak da mümkün olamazdı aynı şekilde. Kamu yönetiminin sahip olduğu biçim ile kamu hizmetlerinin birimleri ve bölümlerinin etkililiği arasındaki ilişki açıkça ortadadır. Bu nedenle, yönetim sistemini yeniden yapılandırmak, bunu yaparken de kamu yönetiminde geniş bir yerinden yönetim uygulaması gerçekleştirmek, 1989 sonrasında Polonya'nın siyasal seçkinlerinin karşılaştığı en önemli meselelerden biri oldu.

2. Polonya'da siyasal sistemi yeniden icat eden bir etmen olarak yerinden yönetim ve kamu yönetimi

Daha önce de belirttiğim gibi, Polonya'da kamu yönetimi işleyişinin ana yapısı ve kuralları 1944 ve 1989 arasında oluşturulmuştu. O dönemde şimdikinden tümüyle farklı siyasal ilkeler ve koşullar vardı. Değişik bir siyasal sistem, değişik bir hukuk felsefesi, değişik bir mülkiyet yapısı, değişik bir ekonomik yönetim sistemi, değişik iç ve dış politika hedefleri vardı.

Doğu Bloku'nun diğer ülkelerinde olduğu gibi Halkın Polonyası'nda da idari sistem merkeziydi, bakanlık ve vilayet yapılarının egemenliğine dayanıyordu. Bu nedenle ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde akılcı bir toplumsal ve ekonomik siyaset izlemek olanak dışıydı. Aynı şekilde kamusal hedeflerin önceliklerini belirlemek, bunları seçmek ve gerçekleştirmek de imkânsız durumdaydı. Yeni sistem, siyaset ile çeşitli işlevleri iç içe geçiren tehlikeli bir karışımı miras almıştı eski sistemden. Bu durum da siyasal sorumluluk ile idari yetki arasındaki ayrımı belirsizleştiriyordu. Daha önce de belirtildiği gibi, ülke komünist parti aygıtı tarafından, komünist parti merkez komitesinin politbürosu tarafından yönetiliyordu; devlet yönetiminin en üst düzeydeki parçası olan bakanlar kurulu ise yalnızca bir yürütme organıydı. Hükümet ve idare devlet mülklerinin işletilmesi konusunda da birbirinden kurumsal olarak ayrı değildi. Bu nedenle, bu iki alanın birbiriyle karşılaştığı noktalarda son derece sorunlu olgular ortaya çıkıyordu. Elbette işletme becerilerinin eksikliği, kamu mallarının ve ekonominin etkisiz ve bürokratik şekillerle idare edilmesi de katkıda bulunuyordu bu duruma. 1975 yılında Poviats ve Voyvodalıklar (ülkenin idari bölünmesindeki orta ve yüksek düzeyler) ortadan kaldırılarak yerlerine daha küçük Voyvodalıklar getirildi ki bu da partinin, yönetimin ve ülkenin merkezîyetçi idaresinin daha da güçlenmesine neden oldu. Pek çok politikacının zihninde derinlere işlemiş olduğu için eski devlet anlayışını ortadan kaldırmak zordu elbette, ama bu anlayışı yalnızca eski komünistlere özgü değildir. Bunun sonucu olarak, bugün bile hükümet ve bakanlar ulusal bir strateji ve siyaset hazırlamak, bu strateji ve siyaseti ulusal ve uluslararası alanlarda tutarlı şekilde uygulamak yerine "icraat yapmayı" tercih ediyorlar.

Polonya'da halk konseylerinin bağımsızlığını artırmaya yönelik ilk çabaların, çekingenlikle de olsa, 1980'lerde başladığını söylemeliyiz. Ancak bu durum merkezileşmiş, bakanlıklar ve vilayetler tarafından yönetilen sistemin anarşisine anarşi kattı yalnızca. Özetleyecek olursak, 1980'li yılların sonundaki Polonya yönetimi son derece etkisizdi, kontrolden çıkıp kaos ve hareketsizliğe yuvarlanmasına bir adım kalmıştı yalnızca. Bu durum Polonya'nın önüne ciddi ve gerçek tehditler çıkardığı için ülkenin 1989'da bağımsızlığını kazanmasının ardından idari reformlar bir gereklilik oldu.

1989'dan sonra yerel kimliği (Poviat ve Gmina) yeniden kurmak, yerel gelişme mekanizmaları (Voyvodalık) yaratmak için eski sistemi tersine çevirmek gerekiyordu; yani yeni sistem yerindenlik, yerinden yönetim ve her tür otoritenin demokratik olarak seçilmesi ilkelerine dayanmalıydı. Bakanlıklara dayalı sektöryel idarecilikteki ilk çatlama 1990 yılında, Gmina ile birlikte geldi, ancak Gminalar kamu bütçesinin ancak yüzde on beşini kullanabiliyorlardı. Bir sonraki adım 1998 tarihinde atıldı. Poviat yeniden hayata geçirilerek yerel özyönetim mekanizmalarına katıldı; ayrıca, yeni kurulan Voyvodalıklar çerçevesinde bölgesel gelişmeyi düzenlemek için çeşitli temeller oluşturuldu.

Yerel özyönetim (Gmina ve Poviat) ve bölgesel özyönetim (Voyvodalık) etkinliklerini demokratik seçimlere dayandırdılar, bu nedenle de devlet merkezileşmesine karşı bir ağırlık oluşturdular. Geçen on yıl içinde, bütün partilerde, hükümette ve parlamentoda bulunan yeni siyaset seçkinleri için de gerçek bir okul ve uygulama alanı sağladılar.

Bölgesel reform ve kamu idaresinin yerinden yönetimi merkezi hükümetin işleyişi açısından da önemliydi. Yerinden yönetim (sorumluluk ve görevlerin önemli bölümünün yerel ve bölgesel özyönetimlere aktarılması) yürütme gücünü merkezini sorumluluklardan ve farklı pek çok işi yürütme zorunluluğundan kurtarır. Ayrıca merkezi hükümetin ve hükümete bağlı idarenin (merkezde ve uygulamada) işleyişini yeniden yapılandırmayı olanaklı kılan da yerinden yönetimdir.

Şunu söyleyebilirim ki 1989 tarihinde Polonyalı uzmanlar Polonya'da hükümet reformu konusunda son derece hazırlıklıydılar. O dönemde kendimize diğer komünizm-sonrası devletlerden farklı bir yol seçtik. Şuna karar verdik ki, merkezi hükümet reformunun gerekli olmasının yanında, siyasal sistemin çok kapsamlı bir reformunun anahtarı kamu işlerinin yerinden yönetilmesi idi. Bunun anlamı Gmina'nın işlevi ve konununun kökten güçlendirilmesi, ayrıca yerinden yönetimin kamu yönetiminin en alt düzeyinden başlamasıydı. Polonya'ya çeşitli Batılı uzmanlar tarafından (OECD'den gelenler dahil) getirilen, dönüşümün merkezi hükümet ve ona bağlı idareden başlaması gerektiğini savunan önerileri doğru bulmadık o dönemde. Elbette, tek parti sisteminin yıkılması nedeniyle hükümet merkezinin yeniden yapılandırılması şarttı. Ama bu koşullar altında adı geçen yeniden yapılandırma köktenci olmayacaktı, yalnızca yeni koşullara yüzeysel şekilde uyarlanmak anlamına gelecekti.

Polonya'nın (aslında komünizm-sonrası tüm ülkelerin) karşısında duran asıl sorun yalnızca merkezi yönetimin hareketsizliği değil, hükümetin aşırı merkezileşmesi idi. Son derece merkezileşmiş bir sistemde merkezin kendisinin reformdan geçirilmesi hiçbir niteliksel değişiklik yaratmayacak, aksine merkezileşmeyi daha da etkili hale getirerek güçlenmesine yarayacaktı. Kamu işlerinin merkezden idare edildiği böyle bir merkezi sistemde alınan tek bir yanlış karar ülkenin tümüne yayılır. Yerinden yönetilen bir sistem ise bu tür tehlikelere karşı korunaklıdır, demokrasinin ve düzgün şekilde idarenin hizmetindedir, daha güvenlidir.

İşte sistemi yerinden yönetim aracılığıyla nasıl değiştireceğimizi "keşfetmemiz" gerekiyordu bütün bu nedenlerden dolayı. Değişimde kullandığımız yöntemin doğru olduğu sonradan anlaşıldı. Bir çelişki gibi görünebilir ama, kamu idaresinin yerinden yönetime geçmesi ile birlikte merkezin reformdan geçirilmesi düşüncesi eskisi kadar acil önemde görünmemeye başladı çünkü merkezi hükümetin

sorumlulukları önemli ölçüde azalmıştı. Bugün merkezi hükümet yönetmekte ancak bir şey dayatmamaktadır. Merkezi hükümetin ve ona bağlı idarelerin düzgün şekilde işlemesi (özellikle de makro düzeyde etkili yönetim konusunda) hâlâ önemli olsa da Polonya'da kamu hayatını, kamu hizmetleri ve kurumlarının gündelik etkinliklerini doğrudan etkileyen bir şey değildir artık. Bugün kamu hizmetlerinin ve idarelerinin çoğu yerel ve bölgesel yönetimlere bağlıdır.

### 3. Reformların akışı

1989 öncesi

1989'dan bu yana, değişik dönemlerde değişik vurgularla da olsa, devletin kendisi de yerinden yönetim için uğraş verdi. Birbiri ardına gelen hükümetler, her zaman devamlılık içinde olmasa da, belli siyasetler izlediler. 1989 ve 1993 arası dönemde devleti yeniden yapılandırma; akılcı, düzenli ve medeni hale getirme; idareyi etkili kılma isteğinin varlığından söz edebiliriz. Ancak yönetim sisteminde asıl değişiklikleri meydana getiren son kararlar 1998 tarihinde alındı.

Uzmanların Polonya'nın yönetim sistemini yeniden yapılandırma çabalarının ve bu konudaki siyasal tartışmaların başlangıcı 1970'lerin sonuna denk düşer. Tartışmalar Profesör Jerzy Regulski ve Profesör Andrzej Piekara tarafından yönetilen Deneyim ve Gelecek adlı seminerin bir parçası olarak yapılıyor, varolan siyasal durumu tartışma konusu eden araştırmacılar katılıyorlardı bu seminere. 1980'den sonra ise Jerzy Regulski ve Varşova Üniversitesi'nden Michal Kulezza tarafından yönetilen araştırma gruplarının çalışmaları vardır. Bu çalışmalar sonucunda 1989 yılında uzun bir liste hazırlandı, ancak Yuvarlak Masa toplantılarına katılan her iki taraf da bu listelerde belirtilen noktalara karşı çıktılar. Parti-hükümet tarafı, muhalefet-Dayanışma tarafının bölgesel otoritelerin örgütlenmesine dair önerdiği değişikliklerin hiçbirini kabul etmedi. Bu öneriler arasında yerel özyönetimler kurma, yerel toplulukların yerel özyönetimler kurma hakkını anayasa güvencesine alma vardı. Bunun için yerel topluluklar bir kamu hükümeti olarak yönetme yetkisiyle donatılacak, kendi adlarına medeni hukuk görüşmelerine katılabileceklerdi.

Temel öneri bağımsız bölgesel özyönetim birimleri oluşturmaktı. Bu birimlerin kendilerine ait görevleri ve organları olacaktı. Ayrıca ellerinde mülkiyet sahibi olma ve mali bağımsızlık hakkı da bulunacaktı; yasama organları demokratik bir süreçle işbaşına gelecekti. Devlet gözetimi yalnızca bu birimlerin eylemlerinin yasallığıyla sınırlı olacak, böylece bağımsızlıkları güvence altına alınacaktı.

Yuvarlak Masa'da herhangi bir karara varılsa da uzmanların bilgisi siyasal bir öngereye işte o dönemde dönüştü.

1990: Yerel özyönetimin Gmina (yerel yönetimler) düzeyinde yeniden kurulması

1989 seçimlerinden sonra Polonya Cumhuriyeti Senatosu'nun inisiyatifiyle, Tadeusz Mazowiecki hükümetinin iktidara gelmesinin hemen birkaç ay ardından, bölgesel özyönetim 1989'un Temmuz ayında Gmina düzeyinde yeniden kuruldu.

Jerzy Regulski hem senato üyesi, hem de senatonun Devlet Yönetimi ve Bölgesel Özyönetim Komisyonu başkanı olmuştu. Senatonun yukarıda söz ettiğim özyönetim kurma kararının arkasında da o vardı. Regulski, Tadeusz Mazowiecki döneminde müsteşar yardımcılığına ve bölgesel özyönetim reformundan sorumlu tam yetkili hükümet temsilciliğine getirildi. Bu görevdeyken reformun hazırlanmasını ve sonra uygulanmasını denetledi. Regulski bakan olunca komisyonun başına, senato sözcüsü Andrzej Stelmachowski'nin de desteğiyle, şimdi anayasa mahkemesinde yargıç olan Jerzy Stepien getirildi. Sejm'deki komisyonun başına ise, daha sonra Yüksek Denetim Mahkemesi başkanı olan Profesör Walerian Panko getirildi. Ben de o dönemde bölgesel özyönetim yasa önerisi taslağı üzerine çalışma onuruna eriştim. Taslak 1989 sonbaharında, Dayanışma sendikasının Yasama Konseyi'nin



desteği ve himayesi altında hazırlandı. 19 Ocak 1990 tarihinde de Polonya Cumhuriyeti Senatosu tarafından Sejm'e sunulan ilk yasa önerisi oldu.

Birkaç ay içinde gerekli bütün taslaklar hazırlanarak oylandı. İlk olarak anayasa değişikliğine gidildi. Bunun ardından 8 Mart 1990 tarihli, Bölgesel Özyönetim Yasası geldi. Seçim yasaı ve diğer yasalar da (o dönemde çeşitli alanlarda yüzden fazla yasa değişikliğine gidildi) gelmekte gecikmedi. 27 Mayıs 1990 tarihinde Orta ve Doğu Avrupa'daki ilk özgür yerel seçimler yapıldı. Temel önemdeki bu reformlar sivil toplumun yaratılmasına yönelik başarılı bir ilk adım oldu.

O dönemin temel siyasal ikilemi şuydu: ya yeni gereksinimlere pek uygun olmayan eski halk konseyleri için seçim yapılacak ve seçimlerden sonra yeni çözümler aranacaktı; ya da önce kapsamlı bir yerel özyönetim reformu yapılacak ve seçimler bu reformdan sonra oluşturulan yeni kurumlar için gerçekleştirilecekti. Bu ilk aylar boyunca siyasal karar alma mekanizması son derece kolay işliyordu. Yurttaşlar Parlamento Kulübü önderliği bu iki seçenek arasından ikincisini seçti, ancak seçimlerin olabilecek en yakın tarihte yapılmasını da şart koştu. Hükümette ve Sejm'deki çalışma temposu öylesine yükseldi ki reform karşıtları (ki hem siyasetçiler hem de devlet yönetimi içinde çok sayıda reform karşıtı vardı) kendi çabalarını eşgüdümlü şekilde bir araya getirip reformlara daha etkili şekilde karşı çıkmak için gereken zamanı bulamadılar bile. Başka bir sorun da reformların kapsamıyla ilgiliydi: Kaç bölgesel yönetim düzeyinin özyönetim haline getirilmesi gerekiyordu acaba? Yuvarlak Masa'da komünistler halk konseylerinin özyönetim olarak "yeniden adlandırılmalarını", böylece sorunun çözüleceğini söylemişlerdi. Bu yüzeysel reform yukarıda da söz ettiğimiz nedenlerden dolayı reddedildi; öte yandan, reform Gmina düzeyi ile sınırlandı ve diğer düzeylere sonradan gelineceği kararlaştırıldı.

Reformun Gmina ile sınırlandırılmasının bazı nedenleri vardı. Birinci olarak, Polonya'nın idari bölümlenmesinde Gmina o zaman da, şimdi de, belirli bir büyüklüğe sahiptir: Polonya'da ortalama bir köy Gmina'sında yedi bin yurttaş bulunur. Gmina eğer önemli sayıda kamu hizmetini yerine getirecekse, kullanışlı bir rakamdır bu. Bu yüzden de, bu düzeyde bölgesel değişiklikler yapmak gerekmiyordu. İkinci olarak, 1970'lerin ortasında yapılan reformlardan sonra Polonya'nın idari bölümlenmesi (49 Voyvodalık) merkezi bir devletin gereksinimlerine uygun hale getirilmişti; bu durumu düzeltmek için ayrıntılı bir bölgesel ve örgütsel reforma ihtiyaç vardı ancak 1990'da bu kapsamda bir çalışma için gereken zaman yoktu. Üçüncü olarak, Gmina'nın Polonya'da temel bölgesel kamu yönetimi birimi olduğu kabul edildiği için, bütün sisteme egemen olabilecek daha yüksek bölgesel özyönetim düzeyleri yaratmak pek akıllıca görünmüyordu. Reformun asıl amacı Gmina'yı güçlendirmek, ona bağımsızlık ve sorumluluk vermek, yerel toplulukları harekete geçirmek ve btnleştirmekti.

İki bin beş yüz Gmina'ya ulaşmak, onlara Varşova'dan öneri, bilgi ve danışma götürmek mümkün olmadığından Gmina reformunu hayata geçirmek yolunda asıl rolü tam yetkili hükümet temsilcisine bağlı olan, kırk dokuz voyvodalık için atanmış bulunan Delegeler oynadı. Varolan bölge idaresi 1990'dan bu yana eski yönetim mensuplarının elinde olduğundan, Gmina reformunu yürütecek yeni kanallar gerekiyordu. İşte bu noktada Delege Ofisleri Polonya'da komünist olmayan bölgesel yönetimin ilk unsurları oldular. Delegeler yerel Yurttaş Komiteleri'nce sunulan adaylar arasından seçildiler. Seçim ölçütü basit ve açıktı. Reform için, reform sürecinin içinde bulunan, belli bir idari bilgiye sahip kişiler gerekiyordu; ancak bu kişilerin yerel çıkar gruplarıyla ilişki halinde olmamaları gerekiyordu çünkü böyle bir ilişki onların eylemlerini kısıtlayabilir, tehlikeye atabilirdi. Delege olarak seçilen kişiler bağımsız, sorumlu, tartışma becerilerine sahip, ikna yetileri olan insanlardı. Eski yönetimden insanlar da Delege seçildiler ama azınlıkta kaldılar. Seçilenlerin çoğu eski rejim muhalifleriydi (Regulski, 96).

Delegeler'in asıl görevi Gmina'yı özyönetim kurma yolunda hazırlama, yeni otoriteleri seçme, devlet mülkiyetini devralmaydı. Delegeler aynı zamanda

Gmina'nın bağımsız etkinliğinin ilk aşamasında danışma hizmeti verecek, özyönetim hareketini destekleyeceklerdi. Az sayıda Delege müthiş bir iş gerçekleştirdi. O dönemde ortada ne Gmina tüzüğü ne de işlerin yürütülmesinde kullanılacak herhangi bir düzenleme vardı. Eski tüzüklerin bir kenara atılması, yenilerin ise yeni baştan yazılması gerekliydi. Ortada duran iş hayli güçtü. Hem Gmina'nın devraldığı devlet mallarının envanterini hazırlamak; hem Gmina dairelerini, kamu hizmetlerini ve idari kurumları yeniden örgütlemek; hem mali meseleleri halletmek; hem de yeni kurumlar yaratmak lazımdı. Aynı anda Gminalar da sahip oldukları toprağı, binaları ve ofisleri devrederek veya kiralayarak, işletmeleri özelleştirerek ekonomiyi özgürleştirme sürecini başlattılar. Bu sayede özyönetim reformu ekonomide de önemli değişiklikler yarattı ve Polonya'nın ekonomik dönüşümünün en önemli ivmelerinden biri oldu. Yukarıda da görüldüğü gibi, bölgesel özyönetim reformu için tam yetkili hükümet temsilcisinin ofisi Gmina reformunun hazırlanması ve uygulanmasında önemli bir işleve sahipti. Aynı yöntem, üstelik yalnızca idari reformla da sınırlı kalmayarak, Polonya'da daha sonra defalarca kullanıldı. Temel sistemsel değişiklikleri gerçekleştirmek için en iyi çözüm buydu. Bu çözümden katılımcılar hem güçlü bir siyasal destek alırlar (doğrudan başbakanlığa bağlıdırlar) hem de çabalarını yalnızca bir hedef üzerinde yoğunlaştırırlar. Ofiste ancak iki düzine insan çalışıyordu ama çok sayıda ekip ve bireysel uzmanlarla uzun ve kısa vadeli işbirliğine de gidiliyordu.

Gminalar işlemeye başlayınca reform destekçileri ve karşıtları (özellikle de hükümet idaresi) arasındaki anlaşmazlık arttı. Çatışmanın merkezindeki nokta Gmina'nın yeni yetkilerini ve görevlerini belirleyen yasaydı. Daha önce devlet idaresinin bir parçası olarak Gminalar'ın elinde bulunan pek çok yetki reformdan sonra devlet yönetiminin (Voyvodalıklar ve onlara bağlı mahalle yönetiminin) elinde kaldı. Bu yetkileri Gmina özyönetimlerine devretmek olanaklıydı ancak idari lobi süreci sınırlamak, hatta tamamen durdurmak istiyordu.

Bu çatışmanın doğrudan bir sonucu özyönetim yanlılarının Gmina ile idari lobi arasındaki çatışmada Gmina'nın konumunu güçlendirmek için çabalamaları oldu. Gmina yandaşları hem özyönetimlerin çıkarlarını etkin şekilde korumak, hem de benzer zorluklarla karşılaşan başkalarına yardım etmek istiyorlardı. Temmuz 1990'da Voyvodalık Meclisleri başkanı ulusal bir toplantı düzenledi ve özyönetimleri ulusal düzeyde temsil etmek amacıyla Bölgesel Özyönetim Ulusal Meclisi'ni kurdu. Ocak 1991'de Polonya Kentler Birliği, savaştan önce varolan temel özyönetim birimi model alınarak oluşturuldu. Bunun ardından küçük yerleşimler Nisan 1991'de Polonya Kasabalar Birliği'ni oluşturdu. Mart 1992'de Polonya'nın en büyük kentlerini bir araya getiren Polonya Metropoler Birliği, Mayıs 1993'te ise Polonya Cumhuriyeti Köy Gminaları Birliği ortaya çıktı. Aralarında hemen işbirliği yapan bu örgütlenmeler merkezi yönetim ve parlamentonun aldıkları kararları etkileme yolunda özyönetimlerin yanında yer alan önemli bir güç oldular. 1993'te de, daha sonra daha fazla bahsedeceğimiz Hükümet ve Bölgesel Özyönetim Ortak Komisyonu oluşturuldu.

Burada şunu söylemekte fayda var ki Polonya özyönetim reformu ülke dışında büyük ilgiyle karşılandı. Pek çok hükümet ve sivil toplum kuruluşu yardım önerisinde bulundu. Burada reformculara yardım eden herkesi saymak olanaklı değil, ama bazı kurum ve örgütlenmelerin adını anmalıyım. USAID, USIA ve çeşitli Amerikan sivil toplum örgütleri, İngiliz Know-How Fund, Fransız Fransa-Polonya Vakfı, Alman Adenauer Vakfı. Polonya'daki Polskie Skrzydla (Polonya Kanatları) hareketi de 1990 yerel seçimlerinden önce beş yüz yerel eylemcinin Fransa'daki Gmina benzeri örgütlenmeleri ziyaret etmesini sağladı. Bu girişimler olmasaydı Polonya'da yerel demokrasinin gelişimi daha yavaş gerçekleşirdi.

1990 tarihli Polonya özyönetim reformu, ayrıca o dönemde yapılan ekonomik reformlar, Polonya içinden ziyade Batı Avrupa'nın demokratik ülkelerinde takdir topladı. Elbette, özyönetim geleneğinin yüzyıllar öncesine dayandığı, yerel özyönetimlerin kamusal hayatın istikrarlı unsurları oldukları ülkelerde özyönetimin öneminin farkında olunması şartıdır.

1993: Powiat (ilçe) düzeyinde ikinci bir yerel özyönetim düzeyi oluşturma yolunda ilk atılım

Bu tarihten önce, Jan Krzysztof Bielecki hükümeti döneminde (1991) özellikle iki uzman ekibi tarafından pek çok çalışma, uzman görüşü ve proje hazırlanmıştı. J. Sulimierski başkanlığındaki ilk ekip devletin bölgesel yapısındaki değişiklikler kavramı üzerine çalıştı. O dönemde Polonya'daki siyasal tartışmalarda öne çıkan en önemli noktalardan biri, başbakan Bielecki'nin de desteklediği, siyasal bölgeselleşmeydi. Senatör Jerzy Stepien başkanlığında devlet idaresi reformu için çalışan ikinci ekipse merkezi hükümetin yeniden yapılandırılmasının öncülleri ve bölgesel idarede gerçekleştirilecek değişiklikler üzerinde duruyordu. Aynı zamanda hem bir kamu hizmeti projesi, hem de Devlet Hazinesi'nin temsili için projeler hazırlanmıştı.

Başbakan Jan Olszewski döneminde (1992) ise çalışmalar yine J. Stepien başkanlığındaki Kamu İdaresinin Yeniden Örgütlenmesi Ekibi tarafından sürdürüldü. Ekip tarafından hazırlanan Kamu İdaresinin Yeniden Yapılandırılmasının İlk Öncülleri başlıklı rapor Mayıs 1992 tarihinde hükümet tarafından onaylandı. Yönetim reformuna tek bir bütün olarak ilk defa bu hükümet döneminde yaklaşıldı. Raporda, devlet yönetimini bütüncül ve ayrıntılı şekilde reformdan geçirmek için özel bir hükümet kurumunun (organının) oluşturulması ve bu yeni birimin devlet organlarının çalışmalarının eşgüdümünü yapması öneriliyordu.

Hanna Suchocka başbakanlığında kurulan (1992-93) bir sonraki hükümet daha başından şu alanlarda reform yapma yolunda siyasal bir irade sergiledi:

1. Merkezi hükümetin, merkezi idarenin ve yerel yönetim idaresinin işleyişi;
2. Bölgesel sistem -Polonya'nın yeni bölgesel bölümlenmesi (Gmina, Powiat, büyük Voyvodalık)-, ayrıca Powiat özyönetimleri üzerinden idari ve mali özyönetim sürecinin devam ettirilmesi;
3. Kamu hizmetleri;
4. Bilgi akışı ve karar alma sürecinin eşgüdümü;
5. Kamu kaynaklarının etkin kullanımı.

Hanna Suchocka hükümeti bir Kamu İdare Reformu Tam Yetkili Hükümet Temsilcisi atadı; ben de bu görevi gururla kabul ettim. Hükümet temsilcisi ofisinde yirmi kadar çalışan vardı.

Temsilcinin ana görevleri ilk olarak bir ekip oluşturma, ofis bütçesi hazırlama, reform stratejisi çizme ve eylem planları kurmaydı. O dönemde hazırlanan ana belge Polonya Cumhuriyeti Kamu İdaresi Reformunun Öncülleri ve Doğrultuları başlığını taşıyordu. Bu belge devlet tarafından daha sonra bu alanda yapılan çalışmaların da temelini oluşturdu.

Belirli yasama çözümlerini tasarlama ve taslak hazırlama çalışması ekip dışından uzmanlara, özyönetim çalışanlarına ve başkalarına yaptırıldı. Bunlar arasında reformu hazırlayan çalışma grupları; Polonya'nın yeni idari bölümlenmesini (üst düzeyler - Powiat ve Voyvodalık) çizen iki ekip; reformun masraflarını hesaplayan bir ekip; kamu yönetiminin çeşitli alanlarından gelerek yasama sürecini kuran on dört ekip yer alıyordu. Uzman gruplarınca gerçekleştirilen çalışma sonucunda bölge reformunun tüm projeleri oluşturulmuş oldu: yasa önerileri (yüz elli yasanın değiştirilmesi), örgütsel projeler, Gminalar ile uyum içinde hazırlanan yeni Polonya idari bölümlenme haritası, vs.

Bu son noktayla ilgili olarak, iki bin beş yüz Gmina'nın her birine hangi Powiat içinde yer almak istediklerini sordum. Ortaya çıkan şey şuydu: bir Powiat içinde en az beş Gmina yer almalı; Powiat otoritelerinin merkezi olan bir kent in nüfusu en az on bin olmalı; bir Powiat'ın nüfusu en az elli bin olmalı. Polonya'da Powiat olmak isteyen yaklaşık üç yüz yerel merkez bulunduğundan bu sonuçlar ülkenin toplumsal beklentileriyle de uyum içindeydi. Powiat reformu özyönetimin temeli olarak yerel bağları bu düzeyde yeniden kuracaktı. Powiat haritasına dair hazırlıklar ve görüşmeler Gmina otoritelerinin ve yerel siyaset seçkinlerinin bu reforma ilgi duymalarını sağladı.

Poviat reformu çalışmalarının önemli bir unsuru Kamu Yönetimi Reformu (KYR) Belediyeler Pilot Programı'nın hazırlanması ve uygulanması oldu. Polonya'nın Varşova dışındaki kırk dört büyük kenti için hazırlanan programa göre bu büyük kentler gelecekteki Poviat reformu sonucunda Poviat'larda yer almayacak ve bağımsız olacaklardı. Hükümetle varılan bir anlaşma ile bu kentlere, Poviatlar tarafından yerine getirilen görevleri devralmaları yolunda bir öneri sunuldu. Uzlaşılabilir kurallara göre yürütülen bu yerinden yönetim çalışması yerel otoritelerin işleyişlerine dair önemli ipuçları sağladı. Sonuç olarak Pilot Program'ın hazırlanması ve uygulanmasını denetleyecek özel bir ekip kuruldu (S. Najniger). Bunun dışında, siyasal düzeyde, Program'a katılanlar bir Büyük Kent Başkanları Konvansiyonu oluşturdular.

Tam yetkili hükümet temsilcisi çalışmalarına çeşitli hükümet kuruluşları ve hükümet idaresi, özyönetim örgütlenmeleri, üniversiteler ve basınla işbirliği yaparak başladı. Özellikle basın uluslararası kuruluşların yardımıyla hazırlanan çalışmalara ve yasa taslaklarına geniş yer verdi.

Temsilci Ofisi'nde Avrupa Birliği'nden (PHARE) gelen kaynakları yönetmekle görevli ayrı bir birim vardı. Çalışmalarımızı aralarında USAID, Alman İlçeler Birliği ve Know How Fund'ın bulunduğu çok sayıda örgüt de destekliyordu. Destek veren tüm bu örgütler ve girişimler orta ve uzun vadeli projeler açısından çok etkin oldular. Bu projelerin çoğunluğu değişik devlet idarelerinin, yerel yönetimlerin ve onlara bağlı örgütlerin yardımıyla yapıldı; bu kurum ve kuruluşlardan know-how, uzmanlar, teknik yardım, görüş ve insan alışverişi konularında yararlandı. Ancak kısa zaman içinde bizim sorunlarımıza hemen cevap veremeyecekleri için bu kurum ve kuruluşların reform hazırlığındaki pratik etkileri sınırlıydı; burada bir istisna olarak OECD'den ve Royal Institute of Public Administration-RIPA'dan (Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsü) söz etmeliyim. Avrupa Birliği'nden (PHARE) gelen mali yardım ise, birliğin planlama prosedürlerinin aylar süren hazırlık, kabul ve uygulama süreçlerinden geçmesi nedeniyle hep geç teslim alındı. Örneğin 1993 yılında acil olarak gerek duyulan araçlar 1994-95 tarihinde, iktidarda başka bir koalisyon varken sağlandı. Aynı durum 1998'de de yaşandı: Beklenen yardım iki yıl sonra geldi ve kullanılmadı. Burada hata nerededir bilemiyorum: Brüksel'de mi yoksa Varşova'da mı?

Hükümet temsilcisi tarafından yürütülen bölgesel reform dışında, Bakanlar Kurulu Ofisi'nin başında bulunan Jan Maria Rokita yönetiminde, hükümet merkeziyle ilgili başka yasa tasarıları da hazırladık. Yönetimsel reforma, örneğin kamu tedarikine dair pek çok başka yasa önerisi taslağı oluşturuldu (M. Lemke).

Reform çalışmalarını siyasal düzeyde (yani hükümet ve parlamentoda) onaylamakla yükümlü kimse, Bakanlar Kurulu Ofisi'nin başında bulunan J. M. Rokita idi. Zor bir görevdi bu, çünkü koalisyon hükümeti (ve koalisyonu oluşturan partilerden bazıları) reforma pek de iyi gözle bakmıyorlardı.

Suchocka hükümeti 1993'te sona erdi ancak ardında gelecekteki reformların temeli olacak pek çok taslak ve belge bıraktı. Örneğin, bu hükümetten kalan Belediye Pilot Programı 1995'te Büyük Kentler Yasası'na dönüştürüldü.

Süreklilik kazanan sonuçlardan biri, 1993'te Hükümet ve Bölgesel Özyönetim Ortak Komisyonu'nun kurulması oldu. Komisyonunda özyönetimleri temsil eden kişiler beş ulusal özyönetim örgütlenmesinden geliyorlardı. Başlangıçtan beri komisyonun bir organ haline gelmesi, yalnızca hükümet kararları hakkında görüş bildirmekle kalmayıp devletin izlediği özyönetim politikasının doğrultusunda hakkında açıklamalar yapması isteniyordu. Komisyonun başbakan tarafından oluşturulması ve denetlenmesi sayesinde, komisyonun yapacağı ayarlamaların etkisi güvenceye alınmış oldu.

Ancak bu dönemin asıl önemli başarısı hem siyasal partiler, hem de bölgesel özyönetim örgütlenmeleri içinde reformlara yönelik kamuoyu desteği doğması oldu.

Poviat ve Voyvodalık reformlarını uygulamak için, bölgesel yönetim örgütleriyle de işbirliği içinde, çok güçlü bir hareket meydana geldi.

Sol eğilimli Demokratik Sol Birlik (Sojusz Lewicy Demokratycznej - SLD) ile Polonya Köylü Partisi'nin (Polskie Stronnictwo Ludowe - PSL) Eylül 1993'teki parlamento seçimlerinden galip çıkmasının ardından Polonya Köylü Partisi lideri Waldemar Pawlak yeni hükümetin başına geçti. Radikal reformlara karşı çıkan bu parti varolan statükoyu, özellikle de köylü ve çiftçilerin çıkarlarını korumayı hedefliyordu. Parti aygıtı da devlette hiçbir yapısal, demokratik değişikliğe gitmeden partinin etkisini sürdürmek istiyordu. Partinin güçlü liderlik kadroları Poviat oluşturma gereksinimini de görmezden geliyorlardı. Bu yaklaşımın önceki hükümetin yerinden yönetim programıyla çelişeceği açıktı. Nitekim Pawlak hükümeti herhangi bir reform uygulamayı reddetti, hatta Belediye Pilot Programı'nı durdurmaya yönelik başarısız bir girişimde de bulundu. Ancak medya büyük bir özenle reforma destek verdi. Reformcular 1993'te hazırlanan Kamu Tedarik Yasası'nı geçirmede başarı sağladılar. Varşova kent yönetimi sistemini de değiştirmeye çalıştılar ama ne yazık ki Sejm'deki tartışmalar sırasında bu reform çarpıtılarak şekli değiştirildi.

Hükümetin reform karşıtı duruşu 1994'teki ikinci özyönetim seçimi öncesinde belirginleşti. Benim Mayıs 1994'te Kamu Yönetimi Reformu Tam Yetkili Hükümet Temsilciliği görevinden istifa etmem, siyasal çevrelerde uyandırdığı yankılarla da, reformlar döneminin ulaştığı son nokta oldu.

Başbakan Jozef Oleksy döneminde (1995) yukarıda bahsettiğim Büyük Kentler Yasası kabul edildi. Bu yasada, Kamu Hizmetleri Kent Bölgesi çerçevesi altında, gelecekteki Poviat reformunun pilot programı da yer alıyordu. Bu pilot program hem parlamento mensupları, hem de Sadecczyzna bölgesinden gelen özyönetim eylemcileri tarafından özellikle desteklendi. Parlamento dışında hazırlanan yasa başkanlık seçimleri kampanyaları sürerken kabul edildi; bunun nedeni, sol eğilimli Demokratik Sol Birlik'in özyönetim fikrini destekler görünmek istemesiydi. Büyük Kentler Yasası Polonya özyönetim reformları süreci açısından çok önemli oldu çünkü büyük kentlerin yetkililerine yerel nitelikte çeşitli görevler (hastaneleri, orta öğretim kurumlarını, kültürel kuruluşları, kamu yollarını idare etmek) aktardı. Yasada kırk kente atıfta bulunulsa da Polonya nüfusunun yüzde yirmibeşi bu kentlerde yaşıyor, kamu kurum ve kuruluşlarının yüzde otuzdan fazlası da yine bu kentlerde yer alıyordu. Bu sayede bazı önemli kamu hizmetleri ve kurumları hem merkezi yönetimin hem de özyönetimlerin idaresine açılmış oldu. Ancak yönetimdeki bu ikibaşlılık uzun vadede süremezdi. Buradaki pilot şema reformları olumsuz koşullarda sürdürmenin iyi bir adımıydı. Pilot şema, içinde bulunulan olumsuz dönemin atlatılmasına, kurum ve kuruluşların özyönetim idaresi altında nasıl işlediklerine dair deneyim toplamaya yardımcı oldu. Reformcuların izledikleri taktikler sonunda başarılı oldu: 1998'de yukarıda bahsedilen kurumlar ve sorumluluklar, tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte Polonya genelinde Poviatlar'a devredildi.

1996 yılında ise "Hükümetin Ekonomik Merkezi" denilen olgunun reformu çalışmaları başlatıldı. Çalışmaların başında tam yetkili hükümet temsilcisi ve müsteşar Marek Pol bulunuyordu. Bu çalışmalar sonucunda, Włodzimierz Cimoszewicz hükümeti döneminde (1996-97) Kamu Hizmeti Yasası kabul edildi; ne var ki, 1992 ve 1993 arasında hazırlanan taslaklardan çok daha kısa bir belgeydi bu. Ayrıca, yine aynı hükümet döneminde hükümet reformuyla ilgili bir reform paketi yasalaştı. Bu paket içinde bakanlar kurulunun örgütlenmesi ile işleyişine, bakanların etkinliklerinin boyutlarına dair bir yasa; ayrıca genel hükümet yönetiminin çeşitli organları hakkında 1996 tarihli yasa üzerinde değişiklikler yer alıyordu. Bu iki yasa da 1993'te hazırlanan taslaklara dayanıyordu. Nihayet, yine 1997'de merkezi hükümet yönetiminin sektörleri hakkında bir yasa kabul edildi. Son derece önemli olmasına karşın bu yasa 1999'a kadar uygulanmadı.

Bölgesel sistem ve reform açısından, sol hükümetin dört yıllık icraatının tek sonucu (Pilot Program'ı sürdürmek dışında) 1996'da Bakanlar Kurulu Ofisi

tarafından Etkin, İçten ve Güvenli Bir Devlet başlıklı bir raporun yayımlanması oldu.

Burada şunu söylemeliyim ki 1997'de kabul edilen yeni Polonya Cumhuriyeti Anayasası özyönetim reformuna önemli ölçüde destek verdi. Özyönetim yanlıları Ulusal Meclis'in çalışması boyunca hem hazırlıklıydılar hem de profesyonel açıdan iyi temsil edildiler. Anayasa'nın devletin genel örgütlenmesi hakkındaki temel hükümleri şunlardır: Polonya Üçüncü Cumhuriyeti'nin felsefi temellerinden biri olan Yerindenlik İlkesi (giriş); Polonya yönetim sisteminin temeli olarak Yerinden Yönetim (15. madde); kamusal hayatın toplum içinde her bölgesel düzeyde düzenlenişini belirleyen Kamu Kuruluşlarıyla İlgili Hüküm (16. madde). Anayasa'nın özyönetimle ilgili bölümü hayli ayrıntılı ve belirlidir, Avrupa Yerel Yönetim Şartı'nın gerekliliklerini de yerine getirmektedir. Anayasa bölgesel özyönetimin temel biriminin Gmina olduğunu, Polonya'da yerel özyönetimler dışında bölgesel özyönetimler de (Voyvodalıklar) olduğunu açıkça ifade etmektedir. PSL mensupları parti üyelerinin güçlü oldukları, yaşamsal bir rol oynadıkları küçük Voyvodalıklar'ı elde tutmak istedikleri için PSL Anayasa'da Poviats'tan söz edilmesini reddetmiştir. Bu nedenle, Anayasa Polonya'da kaç tane yerel özyönetim düzeyi olacağını belirlemediği için, bu ikilemi çözmek yasa yapıcılara kalmıştır. Anayasa'nın Ulusal Meclis'te oyların çoğunluğunu alabilmesi için böyle bir taviz zorunluydu.

1997 sonbahar seçimlerinden sonra iktidara gelen Dayanışma Seçim Eylemi (AWS) ve Özgürlük Birliği (UW) koalisyonu 1998'de kabul ettiği yeni yasalarla bu ikilemi kısa süre içinde çözdü.

İdare reformu gerçekleştirilmeden önce, medyada ve kamuoyunda dört yıldır süregelen bir tartışma vardı; 1997 seçim kampanyası da reform konulu tartışmalara sahne oldu. Reformcu çevrelerin (uzmanlar, özyönetim eylemcileri, merkez ve sağ hükümetlerin üyeleri) en büyük başarısı yerinden yönetim reformunu 1997 seçim kampanyasının en önemli konularından biri haline getirmek oldu. Böylece hatırı sayılır her siyasal parti yerinden yönetim konusunda bir konum almak, lehte mi aleyhte mi olduğunu açıklamak zorunda kaldı (Sochacka Krasko).

1998: Poviats ve Voyvodalık (bölge) reformu, Polonya'nın yeni bölgesel yapısı ve yerinden yönetim 1989 ile 1997 arasında yönetim sistemi, kamusal görevler ve yönetimin işleyiş düzenekleri konusunda pek çok yasa çıkarıldı. Ancak siyasal sistem ve ekonomideki büyük değişikliklere karşın kamu yönetimi ve işleyişi, 1990 tarihli Gmina reformu dışında, pek büyük bir değişikliğe uğramadı. Polonya'nın idari sistemi hâlâ merkezîyetçiliğin boyunduruğu altında olduğu (siyasal değil bürokratik bir şey olarak algılandığı) için 1990 özyönetim reformunun başarıları kadük kaldı. Bu nedenlerle reform süreci 1994-1997 arasında hız kaybetti, bunun sonucunda bürokratik ve anarşik merkezîyetçi yaklaşımlar yeniden ortaya çıktı. Devlet görevlileri, "yağmadan pay kapma" diye tanımlayabileceğimiz bir yaklaşımla yerel düzeyde çeşitli konumları ele geçirmeye başladılar; bu durum devlet yönetimine de yansdı. Siyasal ilişkilerden sağlanan kârlar artınca özyönetimler ile hükümet bürokratları arasında sıkı ilişkiler kuruldu bir kez daha.

Polonya'nın yeni idari sisteminin ana kuralları -ki 1997 tarihli Polonya Cumhuriyeti Anayasası tarafından güvenceye alınmış ve 1998'de yasalaşmışlardır- uzmanlar, siyasetçiler ve özyönetimler tarafından 1989'dan beri görüşülüyordu. Burada sürece katılan herkesi, yapılan işlerin tümünü anmak mümkün değil. Polonya'nın idari sistemini iyiye doğru yeniden yapılandırmak isteyen insanların sayısının 1989'dan bu yana giderek arttığını, bu çabaların değişik siyasal gruplardan anlayış gördüğünü söylemek yeterli olur.

1997 sonbaharında Dayanışma-sonrası partiler koalisyonu Jerzy Buzek liderliğinde iktidarı devraldıklarında "devleti iyileştirme", yönetim sistemini dönüştürme sürecini tamamlama misyonunu üstlendiler.

Reformun hazırlanması ve uygulanması hükümetteki üç ayrı merkez tarafından

yürütüldü. Aralık 1997'de Devlet Sistemi Reformu Tam Yetkili Hükümet Temsilcisi olarak atanan Profesör Michal Kulesza ana kavramlar ile temel yasamanın hazırlanması çalışmalarının eşgüdümünü üstlendi. 1993'te de aynı görevde olan Profesör Kulesza başbakanlığa bağlı müsteşar olarak da görev yapmıştı. Mali çalışmaların eşgüdümünü yürüten Jerzy Miller Kamu Maliyesinin Yerinden Yönetimi için Tam Yetkili Hükümet Temsilcisi idi. Başlangıçta müsteşar olan Miller Mayıs 1998'de Maliye Bakanlığı'na getirildi. Ülkenin idari bölümlenmesi konusunda çalışmalar ise İçişleri ve İdare Bakanlığı'nda müsteşar olan Jerzy Stepien, daha sonra da müsteşar Dr. Jozef Ploskonka gözetimindeydi. Mayıs 1998'de Dr. Ploskonka Kamu Yönetimi Reformu Uygulanması için Bakanlıklararası Kurul sekreterliğine atandı.

Yeni kurumları uygulamada tanıtmaya yönelik örgüt çalışması yerinden yönetilen bir şekilde, Voyvodalık düzeyinde yapıldı. Voyvodalık Yönetim Sisteminin Reformu başlığı altında Voyvodalık düzeyinde on altı takım kuruldu. Takımların çalışmalarını ulusal düzeyde yöneten Dr. Ploskonka Voyvodalık takımları sekreterlerinin katıldıkları iki günlük toplantılarda hazır bulunarak süreci denetledi. Bu çalışmalar İçişleri ve İdare Bakanlığı'na bağlı bulunan Kamu Yönetimi Reformu Uygulama ve Denetleme Dairesi tarafından da desteklendi.

Yeni sistem işler hale geldikten sonra da reform çalışmaları devam etti. Öncelikle, yeni mekanizmalar kurmak gereği ortaya çıktı. Asıl önemli olan şey bölgesel gelişme ve kalkınmayı destekleyecek yönetim araçlarıydı (G. Gesicka, daha sonra Wl. Tomaszewski). Sejm bu konuyla ilgili bir yasayı Mayıs 2000'de kabul etti.

Başbakanın Jerzy Regulski başkanlığında oluşturduğu Yönetim Sistemi Reformu Danışma Konseyi'ni de burada anmalıyım. Konseyin görevi, Jerzy Buzek hükümeti tarafından gerçekleştirilen idari reform ve diğer toplumsal reformlar konusunda görüş bildirmektir. İdari reform çalışması o denli hızlıydı ki konsey görüşlerini zamanında bildiremiyor, bu da bazı sorunlar doğuruyordu. Konsey üyeleri bazı toplumsal reformlar (özellikle de sağlık sistemi reformu) hakkında da görüş ve çekincelerini bildirdiler.

Yerinden yönetim reformunun 1998'de hayata geçirilmesinin arkasında, Polonya'nın idari sistemini yeniden yapılandırmak isteyen AWS ve UW koalisyonunun siyasal iradesi duruyordu. Bu reform kendinde bir amaç değil, kamu yönetiminin etkinliğini artırma ve demokratik işleyişler oluşturma yolunda bir gerekliliktir. Aynı zamanda kamusal hayatın çeşitli alanlarını (özellikle de sağlık ve eğitimi) iyileştirmeye; özel idarelerin kısmen ya da tamamen denetiminde olan alanlara (kamusal yollar, kamu düzeni, güvenlik) bir düzen getirme yolunda atılan önemli bir adımdır bu yerinden yönetim reformu.

Polonya yönetim sistemini dönüştürmeyi hedefleyen bu karmaşık süreç çok zor geçti. Değişikliklerin uygulanmasını sonraya bırakmak hem uygarlıksal, hem ekonomik hem de mali kayıplara yol açacaktı. Bu nedenle reformu akılcı evrelerle uygulamak yerine (ki reformun 1993-1997 arasında, önceki koalisyon hükümeti tarafından uygulanmadığı da hesaba katılmalıdır) reform paketi 1998'de bir bütün olarak yürürlüğe konuldu. Reformcular tek bir harekette ülkenin idari bölümlenmesini değiştirmek, Poviats ve Voyvodalıklar'da özyönetime geçmek, merkezi hükümet idaresini yeniden yapılandırıp sağlamlaştırmak, sorumluluk kurallarını değiştirmek ve önemli toplumsal reformlar yapmak zorundaydılar.

Değişikliğin boyutu bu olunca hem siyasal düzeyde hem de kamuoyu ile iletişimde sorunlar ve gerilimler çıkması kaçınılmazdı. Bu sorunlar reformu durdurabilir, hükümetin düşmesine ve erken seçime kadar gidebilirdi. Gerilimin bir nedeni olan Voyvodalık sayı tartışması hükümet önerisinin yenilgisiyle sonlandı.

Uzun görüşmelerin ardından hükümet on iki Voyvodalık içeren yeni Polonya idari bölümlenme tasarısını kamuoyuna açıkladı. Eğer bir hükümetin kabul ettiği bir şey ertesi gün o hükümet koalisyonundaki büyük partinin lideri tarafından

yalanlanırsa, bu hem halkla ilişkiler hem de siyasal tanıtım açısından bir felakettir. İşte tam da bu oldu. Bu koşullarda muhalefet partilerinin ve (kendisi de sol görüşlü olan) devlet başkanının bu durumdan yararlanmaları ve Voyvodalık sayısının onaltıya çıkarılması pek de şaşırtıcı olmadı (Emilewicz ve Wolek, 108-109). Ancak bu bile o dönemdeki koalisyon açısından bir başarı sayılmaktadır çünkü Voyvodalık sayısının yirmibeşe çıkması bile söz konusuydu. Her zaman dikkat edilmese de, aslında yönetim sistemi reformu hakkındaki her çalışma şu üç alana yoğunlaşmalıdır: içerik; siyasal düzey; yürütme düzeyi (Emilewicz ve Wolek, 76). Aynı üçlü ayrım Voyvodalık konusunda da uygulanabilir. Reformun içeriği şuydu: İşin başından beri en uygun çözümün oniki Voyvodalık olacağı ortadaydı. Benim o dönem başında bulunduğum ofis yürütme yetkisine sahip olduğu için değişikliği ben uygulayacaktım. Ancak AWS yöneticileri arasında bulunmadığımdan parti önderliğini toplayıp son kararları almam mümkün değildi. Benim görevim iktidardaki AWS-UW koalisyonunun siyasetlerine uygun yasama araçları hazırlamaktı. Halbuki bu çalışmadaki en zayıf bileşenin siyasal karar alma süreci olduğu sonradan anlaşıldı.

Aralık 1997 ve Haziran 1998 arasında koalisyon liderleriyle pek çok toplantıya katıldım. Böyle toplantılardan önce hükümetteki ve partilerdeki görevlilerin ve danışmanların ön çalışma yaparak siyasal liderleri karar alma yolunda hazırlaması gerekir. Ama durum bundan farklıydı. İçerik hakkındaki çalışma da, yürütme düzeyindeki çalışma da kolayca ilerliyordu; oysa siyasal düzeyde siyasal seçimlere dayalı somut kararlar yerine farklı çıkarlar arasındaki uzlaşmalar ve "icraat yapma" yaklaşımı gözleniyordu.

Reformla ilgili en büyük siyasal çekişme Voyvodalıklar'ın sayısının kaç olacağıydı. En büyük mücadele ise yeni özyönetim birimlerinin yetkileri (sorumlulukları) konusunda verildi. Bu mücadele hem Polonya'da kamu erkinin yerinden yönetiminin kapsamını belirleyecek, hem de Poviast ve Voyvodalıklar'a ne kadar güç aktarılacağını saptayacaktı. Bu mücadelede çalışma ekipleri, bakanlıklar, hükümet ve parlamento içinde pek çok çatışma yaşandı. Yeni yetkileri tanımlayan Yasa üzerine ilk çalışma evresinde uzmanların, özyönetim görevlilerinin ve belli bakanlık temsilcilerinin katılımıyla, varolan yasalarda gerekli olan değişiklikler listesi hazırlandı (Emilewicz ve Wolek, 162-164). Ben de 1993'te yapılanların bir benzerini yaparak ondört uzman ekibi oluştururdum. Özyönetim kesiminin çalışmaya katılımının son derece önemli olduğunu burada vurgulamam gerekir. Hiçbir kısıtlama hissetmeyen özyönetim kesimi her tür öneriyi dikkate alıyordu; halbuki hükümet idaresinin temsilcileri her olasılığı tartışmaya hazır değildiler. Aksine, kendi çıkarlarını (etkinlik boyutu, yetkiler, kişisel sorumluluklar, kurumlar) savunmaya bile çalışıyorlardı.

Yukarıda söz ettiğim değişiklik listesi hazırlandıktan sonra, devlet sistemi reformunun gerekli bir parçası olarak varolan yasaları değiştirecek yeni yasa tasarılarının hazırlanmasına geçildi. Değiştirilmesi gereken yasa sayısı yaklaşık iki yüzdü. Başbakanlık ofisinin Hukuk İşleri Dairesi'nin çok fazla işi olduğu için, yasa tasarılarını hazırlama işi uzman ekiplerine düştü. Ekiplerin çalışmasının eşgüdümü tam yetkili hükümet temsilcisi Włodzimierz Tomaszewski tarafından yapıldı. Daha sonra, kabine üyeleri projeyi tartışmadan önce, Hukuk İşleri Dairesi çalışmamız hakkında görüşlerini bildirdi.

Varolan yasalarla ilgili her değişiklik bakanlıklardan ve özyönetimlerden uzmanlar ve hukukçularla defalarca görüşülüyordu. Değişiklik hazırlandıktan sonra, metne değişiklik gerçekleştirildiğinde nelerin olacağını bir tanımlama ve değişikliğin nedenleriyle ilgili bir bölüm, ayrıca yetki aktarımlarıyla ilgili şemalar ekleniyordu. Bütün belgeler, her bir alandaki değişikliklerle ilgili malzemeyle birlikte, kırmızı bir dosyaya yerleştiriliyordu. Sonra bu dosyalar -o dönemde böyle iki yüz dosya vardı- görüş alınması için bakanlıklara gönderiliyordu.

Bakanlıklara görüş bildirmeleri için yedi ila on gün tanındığından, bakanlıklar arası görüşmelerin zamanlaması son derece sıkıydı. Bakanlıklar görüş bildirir bildirmez hemen yeni bir versiyon hazırlanıyordu. Daha sonra, çeşitli



yasalardaki değişiklikleri içeren taslaklar tek bir hukuksal bütünlük olarak hazırlanıyordu. Yeni yetkilerle ilgili Yasa'nın önemli bölümleri işte böyle oluşturuldu. Tabii bu farklı bölümleri ayrı ayrı birer hukusal üretim olarak da görebiliriz. Böyle beş bölüm hazırlandı, bakanlar kurulu tarafından onaylandıktan sonra parlamento'ya gönderildi. Parlamentoda da bu beş bölüm bir araya toplanarak yasa haline getirildi.

Ancak yasa tasarısı bakanlar kurulunda tartışılmadan önce bir kez daha bakanlıklara yollanmıştı. İşte süreç burada iyice dramatik bir hal aldı. Son görüşler en son dakikada belirtiliyordu; hatta öyle geç gönderiliyordu ki bu görüşleri çözümlenemeyecek bile mümkün olmuyordu. Bakanlıkların önerileri hakkındaki görüşlerimizi sabahın erken saatlerinde, bakanlar kurulu toplantısının hemen öncesinde yazdığımız çok oluyordu.

Zaman sona yaklaştıkça bakanlar kurulu da tek tek bakanlıklar tarafından getirilen önleyici, tıkayıcı önerileri daha fazla kabul ediyor, böylece onaylanan reform uygulamaları pek de kapsamlı olmuyordu. Özyönetim idareleri tarafından devralınmaları gereken iş ve işçi bulma merkezleri, bu açıdan iyi bir örnektir. Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı ve sendikalar bu reforma karşı çıktılar. Bu direnişi anlamak zordu. Bence bu konunun sorumlusu Çalışma Bakanlığı'ydı. Bakanlık bir yandan reforma yandaş görünürken diğer yandan varolan sistem içinde çalışmayı, önemli para miktarlarının yurttaşların değil kendisinin denetiminde olmasını istiyordu. Hükümet açısından bu mücadele kaybedilmiş sayılır, çünkü eski sistem değişmeden kaldı. Ancak Sejm'de olumlu bir gelişme yaşandı. Parlamento mensuplarından oluşan Özel Komisyon özyönetim yanlısı olduğu için sorunun ne olduğunun hemen farkına vardı ve yasa önerisi değiştirildi. Özyönetim yetkilileri iş ve işçi bulma merkezlerini bir yıl gecikmeyle devraldılar; yasa da Ocak 2000'de yürürlüğe girdi.

Hazırlanan taslaklar, çalışmalarını destekleyen özyönetim örgütlenmelerine de gönderiliyordu. Örgütlenmelerden belgeler hakkında görüş isteniyordu. Özyönetim temsilcileri parlamento ve senato mensupları nezdinde, belli seçenekleri kabul etmeleri için lobi yapıyorlardı. O dönemde özyönetim lobisi, bürokratik lobiye ve sendika lobisine karşı bir ağırlık oldu.

Yukarıda verilen örnekler son kararların bir uzlaşma, genelde de zararlı bir uzlaşma olduğunu gösteriyor. Nitekim bakanlıklar tüm reformları kendileri açısından değerlendirdiler. Hem zorlu bir mücadele vermek, hem de farklı cephelerde çarpışmak gerekiyordu.

Özellikle zorlu tartışmalardan biri reformun bir mali özelliği hakkındaydı. Başlangıçtan beri, yeni bölgesel birimler hakkında güvenilir istatistiksel bilgilerin sıkıntısı çekiliyordu. Bu bilgi eksikliği nedeniyle, devlet idaresinden yeni birimlere (Poviat ve Voyvodalıklar) mali araçlar aktarılırken, yerinden yönetime konu olan her bir idarenin, kurumun, hizmetin (1997 ve 1998 tarihli) gerçek harcama raporlarına bakıldı. Bu uygulama her ne kadar sıkıntılı olsa da her bir Poviat ve Voyvodalık için yeni bir mali şema çizmenin tek yoluydu. Bu sayede her birimin yerel (bölgesel) sorumluluğuna devredilen idareleri, kurumları ve hizmetleri yürütebilmesi için gereken yeterli miktarda para sağlanmış oluyordu. Elbette, yeni hazırlanan geçici özyönetim mali kaynaklar yasası (1999 ve 2000 yılları için) bu dağınık mali verileri topladı ve anayasal özyönetim gelir kaynaklarına dönüştürdü: vergiler, blok yardımlar (genel teşvikler) ve özel transferler. Öte yandan, çalışmalarımızın başından beri farkındaydık ki yerinden yönetim reformu yeni kurulan birimlere kâr sağlamasa da Maliye Bakanlığı'nın tasarruf yapmasını sağlayacaktı. Nitekim, yerinden yönetilen yasal ve siyasal statülerine, kendilerine aktarılan sorumlulukların geniş kapsamına rağmen Poviat'lar ve Voyvodalık'lar mali kaynaklar açısından çok zayıf ve sınırlıydılar. Pekçok yorumcu reformdan "sorunların yerinden yönetim" diye söz etmektedir bu nedenle.

Yeni kurulan yerel ve bölgesel otoritelerin mali konularının sınırlılığı,

reformcuların bekledikleri gibi, bütçenin genel durumuna son derece pozitif bir etkide bulunmuştur. Yeni Gmina 1990 yılında kurulduğunda da aynı şey meydana gelmişti. Merkezi devlet halka sunduğu hizmetlerin niteliğini, idare biçimlerini, personelini ve örgütlenmesini etkin şekilde akılcılaştıracak hiçbir önlem almamıştı. Bütün bu kurumları ve hizmetleri yerel (bölgesel) siyasal denetime devreden yerinden yönetim reformları ise bir etkinlik ve kullanılışlılık sağlamıştı. Reformlar sayesinde bu reformlara yerel (veya bölgesel) gereksinimler nezdinde ne kadar ihtiyaç duyulduğu, kamuoyunun reformları ne kadar kabul ettiği, masraf-etkinlik ilişkisinin ne olduğu iyice anlaşılmıştı. Yerinden yönetim reformunun kamu hizmetlerinin pekçok alanında harcamaların akılcılaştırılmasını, niteliklerin iyileştirilmesini sağlayacağı yolundaki beklentiler hem 1990'da hem de 1998'de haklı çıktı.

Polonya'da 1998'de gelecekte bizi bekleyen ekonomik bunalım ve kamu maliyesi krizi hakkında ciddi tartışmalar yoktu. Şunu da söylemeliyim ki Polonya Maliye Bakanlığı bugüne kadar gördüğüm en muhafazakar aygıtlardan biridir. Hem bakanlık bürokratları hem de bakan olarak görev yapan siyasetçiler için geçerlidir bu. Başlangıçtan yani 1990'dan bu yana Polonya'da yapılan tüm yerinden yönetim reformları bu bakanlığın önde gelen çevrelerinin muhalefetine rağmen, onlara karşı yapılmıştır. Bakanlık çevreleri 1998 reformlarına da karşı gelmişlerdir. Maliye Bakanlığı'nın hazırladığı 1998 tarihli yeni Kamu Maliyesi Yasası da yerinden yönetim konusunda asgari, olmazsa olmaz bazı değişikliklerle yetinmiştir.

Yerinden yönetimin gerekli para aktarımı olmadan yapılamayacağı ortadaydı. Poviats ve Voyvodalıklar'a verilen mali araçlar bu kurumların aktif harcamalarını hemen hemen karşılar. Ancak "yeterli" paranın güçlü bir mali konum anlamına geleceği, bölgesel gelişme ve siyasetlerden sorumlu Voyvodalık otoritelerini güçlendireceği bekleniyordu. Bu beklentiler gerçekleşmedi. Yerel ve bölgesel yetkililerin mali rezervleri, sermaye harcamaları son derece sınırlıdır. Poviatslar ve Voyvodalıklar bu açıdan hâlâ merkezi hükümete bağımlıdırlar.

Bu nedenle Polonya'da kamu maliyesinin yerinden yürütülmesi reformu henüz gerçekleştirilememiştir. Bu durum sistemdeki en büyük ayrılığı yaratmıştır: Yerel ve bölgesel yetkililerin yerinden yönetilen örgütlenmesine, anayasal konumuna, geniş sorumluluğuna rağmen kamu maliyesi idare sistemi hâlâ büyük ölçüde merkezidir. Bunun bir sonucu olarak Polonya'da yerinden yönetim mali baskıyı yönetimin alt düzeylerine itmektedir. Polonya'nın ekonomik bunalım ve mali kriz içinde bulunduğu bu günlerde (2001'in sonunda), mali yerinden yönetimin ilk adımlarının yakında atılacağını umduğumuz üç yıl önceki döneme oranla, bu gerçek daha da belirginleşmiştir.

Yukarıdaki konular ve eleştirel gözlemler ne olursa olsun, şu bir gerçektir ki Polonya'da 1998-1999 yıllarında yapılan idari reform bir hukuksal, siyasal ve toplumsal olgu haline gelmiştir. Bu kapsamlı ve başarılı siyasal proje Dayanışma-sonrası siyaset çevreleri ve bir parlamento koalisyonu tarafından gerçekleştirilmiştir. Yerinden yönetimin ikinci evresi pek çok yerel topluluğu yeniden canlandırmış, çeşitli yurttaş çevrelerinin enerjilerini harekete geçirmiştir. Yeni yasaların çıkarılmasının yanı sıra iki yüz yasa, bazıları neredeyse tümüyle, değiştirilmiştir. Bu yasalar kamu yönetiminin çeşitli yönlerini kapsamaktadır. Bütün bunların yapılmasını sağlayanlar meseleye sıkı sıkı sarılan uzmanlar, siyasetçiler, kamu görevlileri, özyönetim çevreleri olmuştur. Daha önceki yıllarda bir araya getirilen malzemenin (özellikle 1993 tarihli Poviats taslağı ve Voyvodalık haritası) katkısı da inkâr edilemez.

Bölgesel reform çalışması kamu televizyonunun pek dostça olmayan kameralarının önünde, Sejm'deki sert siyasal direnişe rağmen yapıldı. Sonuçta, hem yasama hem de örgütlenme çalışmaları başarıya ulaştı. Ekim 1998'de bütün özyönetim düzeylerinde seçimler yapıldı. Çeşitli siyasal inanışlara sahip yeni yerel ve bölgesel seçkinler denetime katılma, yerel ve bölgesel gelişmeleri etkileme yolunda inanılmaz bir şans elde ettiler bu seçimlerle. 1 Ocak 1999'da ise

Polonya'nın yeni idari bölümlenmesi yürürlüğe girdi; bölgesel idare güçlendirildi; her düzeydeki özyönetim otoriteleri ve reformdan geçmiş merkezi devlet yönetimi çalışmalarına başladılar.

#### 4. 1998-2000: Yeni uygulamaların hayata geçirilmesi

Yeni bir yönetim sisteminin kurulması Polonya'nın merkezi ve yerel yönetim yapısında kökten değişiklikler gerektiriyordu. Değişikliklerin hazırlanması hukuksal, insani ve örgütsel çalışma gerektiriyordu; ayrıca, mal sahipliği meseleleri de vardı işin içinde. Bütün hazırlıkların 1998 sonunda bitirilmesi gerekiyordu. Her şey öyle ayarlanmalıydı ki varolan idareler ve hizmetler 31 Aralık 1998 tarihinde normal işlerine devam etsinler, ama 1 Ocak 1999'da yeni idareler ve hizmetler devreye girebilsin. Yeni bölgesel özyönetim birimlerinin henüz kurulmakta oldukları dönemde reformların sorumluluğu devlet yönetimindeydi. Ancak Poviats ve Voyvodalık özyönetimleri Eylül 1998 seçimlerinin ardından ortaya çıkınca devlet ve özyönetimler arasındaki eşgüdüm azaldı.

İlk olarak hem özyönetimin genel idare ofislerini (Poviat ofisi ve bölgesel ofis), hem de merkezi yönetimin taşrada bulunan ofislerini (yeni Voyvodalık ofisleri) kurmak gerekiyordu.

İkinci olarak, yeni kurumlara taşradaki eski devlet idaresinin sahip olduğu maddi ve insani kaynakları aktarmak gerekiyordu. Bütün süreci karmaşıklaştıran şey yeni kurumların farklı bölgesel ve idari birimlerde, bazen de farklı kentlerde oluşturulmalarıydı. Bu durum varolan birim ve kaynakların bölünmesini veya birleştirilmesini zorunlu kılıyordu. Poviat ve Voyvodalık düzeylerindeki özel yönetimler de bu durumdaydılar çünkü kendi yapıları ile yeni Poviat ve Voyvodalık yapıları örtüşmüyorlardı.

Üçüncü olarak bölgesel özyönetimlerin yasal görevlerini yerine getirebilmeleri için kendilerine devredilecek devlet sektörü kurumlarının (eğitim, sağlık, sosyal yardım, kültür, karayolları, polis, itfaiye, vs.) listesi çıkarılmıyordu. Bu kurumların nasıl devredileceği hakkındaki kuralların da belirlenmesi gerekiyordu. Sonuçta devredilecek tüm kurumların yer aldıkları özel bir veritabanı oluşturuldu (Ploskonka, 14-15).

Bir başka mesele yeni birimlerin bütçelerinin hükümet tarafından hazırlanan bir zaman çizelgesine uygun şekilde hazırlanmalarıydı. Kamu yönetimi reformunun uygulanmasında şu öğeler vardı:

- Yasama çalışması: yasa taslaklarının hazırlanması (bu yasa taslakları reformun uygulanmasının kural ve prosedürlerini, yani eski sistemden yeni sisteme geçişin ikincil yasalarını düzenler); bazı kurumların ortadan kaldırılmasıyla ve süregiden davalarla ilgili meselelerin düzenlenmesi;
- İşlemsel çalışma: reformun uygulanması, mal envanteri, bölgesel yönetimin kaynaklarının yeniden belirlenmesi, yeni idari yapı hakkında bilgi yayılması (kurslar vs.) konularıyla ilgili yapıların kurulması;
- Hazırlıkların ve uygulama sürecinin denetlenmesi, gerektiğinde eyleme geçilmesi;
- Reformun etkilerinin değerlendirilmesi ve yasama üzerinde düzeltmeler yapılması;
- Kamuoyuna reformlar hakkında bilgi verilmesi.

Yeni yasalar, bölgesel yönetimin geçiş süreci sırasındaki işleyişini de belirliyordu. Mayıs 1998'de başbakan Kamu Yönetim Reformunun Uygulanması için Bakanlıklararası Ekip'i kurdu. Ekibin temel görevi hükümet yönetiminin reformun uygulanması yolundaki çalışmalarının eşgüdümünü sağlamaktı. Bu ekibin etkinlikleri hem yasama (düzenlemeler yasası taslağının hazırlanması, kamu yönetimi reformuyla ilgili yasalara dair yürütmesel öneriler) hem de uygulama (merkezi hükümet ve Voyvodalıklar arasındaki ilişkilerin eşgüdümü) düzeylerine

yayıllıyordu.

Ekipte bulunan bakanlık temsilcileri genelde müsteşar veya müsteşar yardımcısı konumundaydılar. Başkan ise hem başbakan yardımcılığını hem de içişleri ve idare bakanlığını yürüten Janusz Tomaszewski idi. İçişleri ve idare bakanlığında müsteşar yardımcılığını yürüten ve reformların uygulanmasından sorumlu olan Jozef Ploskonka ise ekibin sekreterliğine getirildi. Ekibin etkinliklerini desteklemek amacıyla 15 Temmuz 1998'de içişleri ve idare bakanlığına bağlı olan Kamu Yönetimi Reformunu Uygulama ve Denetleme Dairesi kuruldu.

Örgütsel çalışmaların boyutu nedeniyle bu çalışmaların yerinden yönetilen bir biçimde, Voyvodalık düzeyinde gerçekleştirilmeleri gerekiyordu. Ağustos 1998'de bakanlar kurulu başkanı Voyvodalıklar'da devlet reformu için çalışacak onaltı hükümet temsilcisi atadı. Müsteşar yardımcısı kadrosuyla içişleri ve idare bakanlığına bağlanan bu tam yetkili temsilciler reformları kendilerine verilen belli Voyvodalıklar'da uygulamakla yükümlüydüler (Ploskonka, 17).

Temsilciler yeni Voyvodalık valileri (Voyvodalar) atanana kadar görev yaptılar. 1 Ocak 1999 tarihinden sonra atanan Voyvodalar 31 Aralık 2000'e kadar hükümet temsilcilerinin işlevlerini yerlerine getirdiler.

#### 5. Başarının etmenleri

- Siyasal irade
- Uzmanlık (bilgi)
- Seçkinler ve medyanın desteği

Demokratik bir ülkede belli büyüklükte bir reformu uygulayabilmek için en azından üç temel unsura gerek duyulur: siyasal irade, bilgi (uzmanlık), son olarak da seçkinlerin ve medyanın desteği. Bunların ardından yeni koşullarda hareket edebilecek nitelikli personel gelir. Bu unsurlar dışında reformcuya gereken şey biraz da şanstır.

1990 ve 1998 reformlarında bu başarı reçetesi işe yaradı. Her iki dönemde de bir siyasal irade vardı ancak temel rol uzmanlık ve uzmanların bilgisi (ayrıca danışman olmanın ötesine geçerek reform hareketine katılmaları) tarafından oynandı. Her iki durumda da siyasal irade uzmanların etkin katılımının doğrudan sonucuydu.

1990'daki ilk reformun hazırlanmasını sağlayan çalışmalara 1981'de, Dayanışma sendikasının etkin olduğu dönemde başlanmıştı. Çalışmalar sıkıyönetim döneminde devam etti (Regulski, Kulesza); ileride de hem Dayanışma sendikasının Yuvarlak Masa görüşmelerine katılımının, hem de 1989 ve 1990'da devlet tarafından yapılan etkinliklerin temelini oluşturdu. 1998'de ise reformcular Gmina reformu uygulamasından (1990) ve Poviatalar hakkında çalışmalardan (1991'de özyönetim örgütlerinin girişimiyle başlayan bu çalışmalara yasaların ve çeşitli taslakların hazırlandığı Hanna Suchocka iktidarında [1992-93] devam edilmişti) devraldıkları uzmanlık bilgisine başvurdular. Kendi kendini yönetecek Voyvodalık kavramı üzerine incelemeler 1991'de başladı, hükümet tarafından 1993'te ele alındı (üç farklı seçenek oluşturuldu), son olarak da bir sivil toplum kuruluşu olan Kamu İşleri Enstitüsü tarafından sürdürüldü.

Polonya örneğinde (ki bunun sadece Polonya'da görüldüğüne inanıyorum) hükümetin resmi yapıları kamu yönetimi reformu için gereken yoğun ve ayrıntılı malzemeyi hiçbir zaman tam olarak hazırlayamadı, çalışmaya hiçbir zaman tam bir isteklilikle katılmadı. Bana öyle geliyor ki başarılı bir reform ancak bir hükümetin görev süresinin başlangıcında hayata geçirilebilir. Ancak, böyle bir reformcu siyasal topluluk seçimle göreve gelmeden çok önce bütün kavram ve malzemelerin başlı başına bir siyasal proje olarak tartışılıp hazırlanmış olması gerekir. Çünkü, reformcu bir siyasal grup seçimlerden başarıyla çıksa bile hükümet döneminde hem tüm kavramları hazırlayıp tartışmaya, kabul etmeye veya

yeniden tanımlamaya, hem de gereken bütün yasaları, örgütlenme projelerini oluşturmaya yeterli zaman bulunamaz hiçbir zaman.

Zaman meselesi yaşamsal önemdedir. Reformcular kendi kavramlarını ve o kavramın çeşitli özelliklerini siyasal durum açısından istenen ve mümkün olan bir dönemde sunamazlarsa eğer, fırsat kaçmış demektir. Bana göre, genç demokrasiler devletin, ekonominin ve siyasetin işleyiş düzeneklerini parçalayan; pek çok kişi ve topluluğun konumlarını ortadan kaldırarak onların ekonomik ve siyasal çıkarlarına zarar veren büyük, yapısal reformlara pek tahammül edemezler. Bu nedenle tüm kamuoyu tartışmalarının seçim kampanyası sırasında ve daha önce yapılması gereklidir. Seçim sonrası dönem ancak karar ve uygulama içindir çünkü. Polonya'da reformcular süreç boyunca giderek daha fazla bilgi topladılar, reform yanlılarının sayısı giderek arttı. Bu nedenle, ortaya bir siyasal irade çıktığı zaman reformcular ne yapacaklarını zaten biliyorlardı.

Yönetim sistemi reformu gibi büyük çaplı bir iş için bitimsiz demokratik tartışma değil, biraz da "imparatorvari" kesin eylemler gerekliydi. 1998'de reformu uygulamak için reformcuların önünde yalnızca altı ay (180 gün) vardı. Ana koalisyon ortağı AWS'de iktidarı ele aldıktan sonra reformlara ancak birkaç ay daha devam edebilecek kadar bir siyasal irade ve kararlılık vardı. Gerilim ve medya savaşları öyle bir sorun yaratıyordu ki, reformcular bütün yasaların hazırlanıp 1998'in yaz'ında kabul edilmesinin reformların başarısının tek koşulu olduğunu gördüler. Başarıyı sağlayacak olan en büyük etmen çalışma hızıydı.

Polonya'nın başında bir imparator bulunmadığından kökten değişikliklerin demokratik şekilde hayata geçirilmeleri gerekiyordu. İmparatorvari bir iktidarın yerini çalışma hızı aldı çünkü bizi kurtaracak tek şeydi bu. Bu nedenle benim amacım nitelikten biraz taviz vererek reformu hemen uygulamaktı. Doğru şekilde yapılmayan şeylerden, daha iyi yapılabilecek şeylerden söz edip bizleri eleştirenler haklıdırlar ama elimizde altı ay gibi sınırlı bir uygulama zamanı olduğundan reformun her yönünü ince eleyip sık dokuyamazdık. Devlet Sistemi Reformu konusunda atanmış tam yetkili hükümet temsilcisinin ofisinde, iki yönetici ve üç sekreter de dahil olmak üzere ondört ila yirmi kişi çalışıyordu. Kasım 1997'de başbakanlıktan bana verilen tüm kadro buydu. Ama zaten bundan daha büyük bir ekibi etkin şekilde yönlendirmek neredeyse imkânsızdır. Bizim çevremizde hükümetin ve idarenin çeşitli mensuplarının, ilgili parlamenterlerin, bizlerle işbirliği yapan ve sayıları yüzlerle ifade edilebilecek uzman, siyasetçi ve devlet görevlisinin bulunduğu hesaba katılmalıdır. Nelerin yapılmasına gerek duyduğumuzu ve elimizde bunun için ne kadar zaman bulunduğunu göz önüne alırsak, çalışmamızın sonucunun hayli tatminkâr olduğu görülecektir. Bana göre hedeflerin yüzde seksenini gerçekleştirdik ki bu da çok yüksek bir orandır. İşin kalanı artık, Polonya'da hâlâ canlı olan devlet merkeziliğiyle mücadeleyi sürdüren özyönetimler tarafından halledilmelidir.

Jerzy Buzek hükümetinin bütün zayıflıklarına, reformu olumsuz etkileyen bütün etkinliklerine karşın denilebilir ki AWS-UW hükümeti 1989-1990'dan sonra bilinçli bir siyasal karar alarak devlet ve kamu sektörü yapılarına yönelik geniş bir reform başlatan ilk siyasal önderliktir. Bu noktaya kadar hiçbir hükümet böylesi bir işe girişmemiştir.

Reformun uygulanmasını bir mucizeye değil bir uygulama fırsatının doğmasına, reformcular ve siyasetçilerin de bu fırsatı değerlendirmelerine bağlamalıyız. Reformcuların şanslı oldukları doğrudur. Bir anda perde kalktı, reformcular kendilerini doğru zamanda doğru yerde bularak reformu sahneye koydular. Perde kısa süre sonra kapandı. Örneğin bugün bu denli kapsamlı bir yönetim sistemi reformu yapmak olanaksızdır.

Böyle bir reformu gerçekleştirmeyi sağlayan koşullara gelecekte rastlanacağı da kuşkuludur. Bunun nedeni devlet yapılarının reformu kabul edecek kadar esnek oldukları devrenin kısalığıdır. Bana göre köktenci değişiklikler uygulama zamanı, bir siyasal atılımın ardından gelen iki-üç yıldır. Köktenci

değişikliklerin halen olanaklı oldukları ancak siyasal bedellerinin ağır olduğu ikinci evre ise beş yıl kadar sürer. 1993'ten sonra Polonya'da bu denli çok insan ve topluluk merkezi devlet yapılarını değiştirme yolunda çalışmasaydı, bu ikinci evre Polonya için 1998'de sona ermiş olacaktı. Bu çalışmalar olmasaydı yeni bir parti ve devlet bürokrasisi güç kazanacak, eski yapıları onları destekleyecek, böylece reform gerçekleşmemiş olacaktı.

Bu yapılan bir reform değil de askeri operasyon olsaydı bir karargâhın tek bir odasında planlanabilirdi. Her bir ayrıntı haritada işaretlenir, gerçek askerler savaşa gönderilmeden bütün askeri harekâtın pratiği yapılırdı. 1998 reformunun simülasyonunu yapmak da bir dereceye kadar mümkün olabilirdi ama hiç kimse böyle bir şeyi denemedi. Benim misyonum ve hükümetteki görevim siyasete değil reformun kendisine dairdi. Benden daha "yukarıda" birisinin reformun siyasal yönüyle ilgilenmesi gerekiyordu ama bunu yapmaya talip olan çıkmadı. Bu nedenle yapmaya çalıştığımız (ve yapmak zorunda olduğumuz) her şeyi ulusal siyasetin en üst düzeyinde halletmek zorundaydık; bu da evde sanayi üretimi yapmaya benzeyen bir haldi.

Ancak şunu da söylemeliyim ki karar mercilerini kökten idare reformu konusunda ikna etme başarısını yalnızca uzmanlara atfedemeyiz. Hem AWS hem de UW içinde reformun Polonya açısından son derece önemli olduğunu düşünen güçlü ve ilgili siyasetçi toplulukları vardı. Reformun her iki partinin seçim bildirgelerinde yer almasını bu insanlar sağladı. Özyönetim çevrelerinden gelen insanların da yoğun desteğini aldık. Genelde pek etkin olmadıkları düşünülen yerel seçkinler, bunu Gmina'dan daha üst düzeyde çalışma fırsatı olarak gördükleri için reformu dört gözle bekliyorlardı.

O dönemde üstlenmiş olduğum tam yetkili hükümet temsilcisi görevi işlemsel açıdan, çeşitli etkinlikleri yerine getirmek açısından uygundu ama siyasal (yapısal) açıdan zayıftı. Pek çok şey devlet önderliğinin katılımına bağlıydı. Böyle bir reform süreci yarıya kadar götürülemez. İlgili kişinin tam bakanlık yetkilerine sahip bir bakan (veya tam yetkili bir hükümet temsilcisi) olması gerekir; ayrıca, sürece katılan herkese bu kişinin başbakan tarafından koşulsuz desteklendiği bildirilmelidir. Böyle bir konum idari açıdan zayıf olamaz. Zayıf olursa herkes siyasal önderliğin bu konumu pek desteklemediğini anlar. Konumun zayıf olmasının bir başka sonucu reformla ilgili tüm etkinliklerin karmaşaya sürüklenmesidir ki Kasım-Aralık 1998'de bu yaşanmıştır.

Benim gerçek siyasal işlevim hükümet temsilcisi olarak atanmamdan altı ay sonra, 1998 yaz'ında sona erdi. Bu altı ay zarfında yasa taslaklarını hazırlayacak zamanım oldu ama reformların uygulanmasının başka kanallardan yapılması gerekiyordu (bkz. yukarıdaki 4. Bölüm). Zaman içinde yerinden yönetim karşıtlarının sayısı, özellikle bakanlıklarda ve merkezi idarelerdeki devlet görevlileri arasında, giderek artıyordu ama bu muhalifler bu iş için biraz geç kalmışlardı. Bugün Polonya'da bütün sistem bir dengeye ulaşmıştır. Yeni bölgesel sistemi, reformlar sayesinde ortaya çıkan Poviats ve Voyvodalıklar nezdindeki yeni siyaset yapma olanaklarını hiç kimse sorgulamamaktadır artık.

Demokratik bir devlette uygulanan reformlar topluma kendilerini kabul ettirebilmelidirler. Bu nedenle reformların eğitimsel ve tanıtımsal etkinliklerle başa baş gitmesi, böylece toplumun güveninin kazanılması ve reformların yurttaşların gereksinimlerine uyarlanması lâzımdır. Yönetim sistemi reformunda, yerinden yönetim Polonya'nın ve Polonyalılar'ın gereksinimlerine yanıt verdiği için kamuoyu desteği neredeyse doğal bir olguydu. Bu nedenle reform için entelektüel düzeyde özel bir lobi çalışması yapılmadı. Ayrıca kamuoyuna 1997-1998'de sunduğumuz ürünle içerik açısından rekabet eden başka bir ürün yoktu çünkü ne bizimkine benzer bir program ne de akılcı savlarla yüklü bir eleştiri vardı ortada. Sadece, kamu yönetimi reformu her zaman siyasal bir mesele olduğundan, çok sayıda siyasal veto çıktı karşımıza.

Reformun siyasal lobi çalışmalarına, çeşitli grupların desteğine ihtiyaç duymadığını söylemek istemiyorum elbette. Kamuoyunun geniş kesimlerine ulaşmak

için reform çerçevesinde hem halkla ilişkilere, hem de eğitim kampanyalarına gerek vardı.

Ancak 1998'de bu genel eğitim görevi, reform uygulanmaya başladığında ortaya çıkan ve süren bir medya savaşı nedeniyle pek yerine getirilemedi. Polonya'da devlet televizyonu sol görüşlü çevrelerin (SLD-PSL) elindedir. Toplumsal eğitimin ana aracı olan devlet televizyonu merkez sağ koalisyon hükümetiyle mücadeleye girişti. Ocak-Mart 1998 arasındaki asıl reform süreci sırasında halkla ilişkiler ve iletişimin ne düzeyde olduğunu bu örnekten anlayabiliriz.

Reformcular eğitimsel ve tanıtımsal programlar uyguladılar elbette (örneğin bir milyondan fazla kitapçık dağıtıldı, özel ve kablolu televizyonlarda programlar yapıldı) ancak Polonya'da herhangi bir konuda toplumsal ortam devlet televizyonu tarafından yaratılır. Devlet televizyonu eğitim kampanyasında yer almayı reddettiği ve reformları (ve hükümeti) eleştirmekle uğraştığı için reformu tanıtmak için kullanılabilecek manalı başka bir araç kalmamıştı. Eldeki tek uygun şey televizyon reklamları olduğundan -ki hükümet bunların maliyetini karşılayamazdı- hükümet ve reformcuların elinde reformları halka tanıtacak pek güçlü araçlar yoktu.

6. Bitirmeden önce son görüşler

Bu metnin asıl amacı Polonya'daki reformları bütün yönleriyle, ayrıntılı şekilde anlatmak değil. Asıl amaç önemli ve geniş kapsamlı reformların, örneğin Polonya'daki yerinden yönetim örneğinin, uygulanması sürecinin değişik yönlerini göstermek.

Bu düzeyde bir reform devletin genel sisteminin dönüşümüne yol açar. Polonya'da komünizmden sonra yapılan reformlar da bu sonucu beraberinde getirdi. Böylesi geniş dönüşümsel reformlar dışında hükümetler başka reformlar ve değişiklikler de yaparlar. Özellikle de, devletin genel sistemiyle değil kamu yönetimiyle (yeni ve daha etkin kamu yönetim yöntemlerinin uygulanmasıyla) ilgili reformlar bu sınıfa girer. Aynı şekilde, kamu yönetiminin örgütsel yapısı ve işleyişi sürekli olarak modernleştirilir. Yönetimin sürekli modernleştirilmesi bütün hükümetlerin gündelik işidir. Her bir reform türü kendisine uygun işlemsel araçlar gerektirir.

Bazı durumlarda kamu yönetimi reformlarının üç düzeyi birbirine karıştırılır. Bu karışıklık hem yanlış anlamalara, hem de büyük devlet reformlarının başarısızlığına ya da reformların yalnızca yüzeysel olarak uygulanmasına yol açar.

Polonya'da yerinden yönetime geçiş devletin çabalarının başarılı olduğu durumlara bir örnektir. Bu çaba siyasal seçkinlerin ve uzmanların ortak çabasıdır. Bence reform Polonya demokrasisi ve ekonomisinin işleyişini kolaylaştıracak, Avrupa Birliği ile bütünleşme süreçlerine destek olacaktır. Reformun etkisiyle bir sivil devlet oluşacak; değişime, işbirliğine ve rekabete açık olan bu devlet kamu yönetiminin değişik düzeylerinde etkin olacaktır. Varşova, Ekim-Kasım 2001  
Ek

Bakanlar Kurulu'nun Kamu Yönetimi Reformu'nun hazırlanması ve uygulanmasına dair ilkeler hakkında 101/97 sayılı kararı (Giriş):

"Devlet sisteminde reformları etkili şekilde uygulamak amacıyla,

Polonya'nın müreffeh geleceği ve halkın refahı açısından son derece önemli olan bu görevin, bu değerlere inanan bütün siyasal güçlerin ortaklığını ve işbirliğini sağlayan bir alan olacağına inanarak;

Polonya Cumhuriyeti'ndeki otoritelerin örgütlenmesine dair bu tasarımı, Anayasa ile uyum içinde, yerindenlik ilkesine dayandırarak, yani Gmina ve Powiat yerel

topluluklarının yerel çıkarlar ve sakinlerin ortak gereksinimleri konusunda doğrudan yetkili ve sorumlu olduklarını kabul ederek;

Güçlü bir hükümet ile onun Voyvodalıklar'daki temsilcilerinin Voyvodalar ulusal çıkarlar, özellikle de hükümlerlik, devletin bütünlüğü ve ulusal güvenlik konularında sorumludur- hukukun uygulanması, uygarlaşma ve ekonomik kalkınma yolunda çaba göstereceklerini bilerek;

Voyvodalık özyönetimlerinin ekonomik kalkınma konusunda devlet ile birlikte çalışacağını öngörerek; Voyvodalıklar'ın sayılarının, aynı zamanda ekonomik, düşünsel, kültürel ve örgütsel potansiyellerinin Voyvodalıklar'ın bölgesel düzeyde kamu hizmetlerini yerine getirmesini sağlayacak derecede olması gerektiğini kabul ederek;

Poviat ve Voyvodalık karar alma mercileri için yapılacak seçimlerin 1998 yılı içinde gerçekleşmesi gerektiğinin bilincinde olarak;

Bakanlar Kurulu şu kararlara varmıştır:

Bakanlar Kurulu'nun Kamu Yönetimi Reformu'nun hazırlanması ve uygulanmasına dair ilkeler hakkında 101/97 sayılı kararının Gerekçe'si:

Hükümetin eylem programı, başbakanın sunumunda tanımlandığı şekliyle, sistemsel reformların en çabuk şekilde uygulanmasını savunmaktadır. Bu geniş reform kavramı içinde kamusal yaşam için yeni, geniş temeller oluşturulması gereği dile gelmektedir. Reform devletin yönetim sistemini yeniden örgütlemekle yetinmemeli, devletin kamu hizmeti çalışmasını yeniden değerli kılmalı, kamu fonlarının idaresine sağlamlık ve akılcılaştırma getirmelidir. Kamu fonları üzerindeki çalışma, kamusal tedarik düzenlemelerinde değişikliğe gitmeli, kamusal işlerde şeffaf bir sorumluluk sistemi kuralmalıdır. Kamu işlerinin şeffaflığı yalnızca yetkililerin dağıtılması ve yönetimin yeniden örgütlenmesi değil, kamu mallarının düzenlenmesi, kamu maliyesi sisteminin uygun şekilde yeniden kurulması anlamına da gelir.

Bu gerekli önkoşullar yerine getirilmeksizin ekonomik kalkınmayı hızlandırmak veya önemli toplumsal reformlar yapmak mümkün olmayacaktır. Bu toplumsal reformlar arasında sağlık sigortası reformu, sosyal güvence reformu, eğitim sistemi reformu, yurttaşların toplu ve bireysel güvenlik duygusunun yeniden sağlanması gibi noktalar vardır.

Yönetimsel-bölgesel reformun doğrudan iki önemli hedefi vardır.

İlk olarak, bu reform kamu yönetimi alanında siyasal işlevler (hükümet etme) ile yürütme işlevlerini birbirinden ayırma ilkesini hayata geçirerek hükümeti güçlendirme amacını gütmektedir. Kamusal görevlerin yerinden yönetimi ve yetki genişlemesi sayesinde hükümet artık tek tek işlerle ilgilenmek yerine devletin kalkınma stratejisiyle, güvenlikle ve kamu düzeniyle ilgili temel kararları alan bir otorite haline gelecektir.

Devletin bu işlevi yalnızca ulusal düzlemde değil, hükümet tarafından atanan yetkili bir Voyvoda tarafından bölgesel düzeyde de yerine getirilecektir. Genel sorumluluklara sahip bir yönetimsel otorite olan Voyvoda, Voyvodalıklar'da birleştirilmiş hükümet yönetimini sağlamak; devletin güvenliğini ve hukuka uygunluğu kollamak için gereken araçlarla donatılacaktır. Voyvodalık düzeyindeki birleştirilmiş hükümet yönetimi elle tutulur bir mali fayda sağlayacaktır. Hükümetin yerinden yönetime geçişi, toplumsal ve ekonomik siyasetler açısından, bölgelerin ekonomik kalkınma stratejilerinin daha iyi planlanmasının koşullarını yaratacaktır.

Reformun bir başka doğrudan hedefi yerel toplulukların kurulması, bu topluluklara yerel düzeydeki gereksinimleri karşılama yetkisinin verilmesi sayesinde toplumsal bütünleşmeyi güçlendirmektir. Dolayısıyla Poviat reformunun önceliklerinden bir tanesi yerel topluluk, böylece aynı zamanda ulusal topluluk ile özdeşleşmeyi artırmak; yurttaşların yerel düzeyde kamu yaşamına



katılımlarını ("kendilerini evlerinde hissetme" duygularını) çoğaltmaktır. Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin özyönetimli Poviatar tarafından yerine getirilmesi (bu hizmetler bugüne kadar hükümet yönetimi tarafından Voyvodalık ve ilçelerde yerine getiriliyordu) ve yönetimin bölgesel düzlemde örgütsel açıdan birleştirilmesi, yerel toplulukların temsilcilerinin doğrudan denetimi altına girecek olan kamu fonlarının daha iyi yönetilmesini de beraberinde getirecektir.

Reformları yerine getirme süreci şu etmenler tarafından da gerekli kılınmaktadır:

- sorumlulukları kamu otoritelerinin yerel, bölgesel ve merkezi bölümleri arasında dağıtarak hem devletin yetkilerinin azaltılması hem de örgütsel düzensizliğe son verilmesi. Bu amaç doğrultusunda özel idare sayısı da büyük ölçüde düşürülecektir (özel idareler örgütsel olarak birleştirilecek ama kendilerine gerekli yetki özerkliği verilecektir);
- siyaset ve yönetimi birbirinden, ayrıca siyaset ve yönetimi ekonomiden açık bir şekilde ayırma gereksinimi;
- kamu maliyesinin, devletin yerinden yönetilen işlevleri çerçevesinde yer alan bütün kamusal otorite alanlarında sivil denetime tabi kılınarak etkinleştirilmesi ve şeffaflaştırılması;
- yönetimde yozlaşma ve kayırmacılığın azaltılması, kamu hizmetinin etiğini yaratılması, yönetimin işlemsel etkinliğinin iyileştirilmesi ve yönetimi yurttaşlara hizmet eden bir kurum haline getirmek için gereken örgütsel öncüllerin oluşturulması;
- yönetimin kamusal hizmetlerinin etkin şekilde yerine getirilmesini sağlayacak, profesyonel ve siyasal açıdan yansız bir çalışan profili oluşturulması. Bu nedenle kamu hizmetine yeni yasal temeller sağlamak gereklidir;
- yurttaşların toplu ve bireysel güvenliklerinin sağlama alınması, uygun kriz yönetimi koşullarının yaratılması.

Reformlar o şekilde yürütülmelidir ki kamu işlevlerinin yeniden örgütlenmesi ve istikrarsızlaşması nedeniyle bir düzensizlik yaşanmasın.

Bu nedenle reformların bir bütün olarak ve mümkün olan en kısa zamanda uygulanması gerekmektedir; öyle ki, yeni biçimiyle devlet sistemi 1999 başında işlemeye başlayabilmelidir. Teklif edilen yüz Poviatar'ın halihazırdaki Voyvodalık sınırlarıyla çakışması olgusu, Poviatar ve Voyvodalık reformlarının bir arada yürütülmesini (ve 1998'de Voyvodalık seçimlerinin yapılmasını) zorunlu kılmaktadır. Poviatar reformunun 1998'de yapılması ancak Voyvodalık reformunun sonraya ertelenmesi gibi bir durum söz konusu olursa, 1999 yılı içinde, varolan kırk dokuz Voyvodalık'ın sınırlarında düzeltmelere gidilmesi gerekecektir. Geniş Voyvodalıklar'ın kurulmasının başka bir tarihe bırakılması ve Voyvodalık özyönetimlerinin ayrı bir zamanda kurulması yeniden örgütlenme ve yetki devri karmaşasının sürmesine yol açacaktır çünkü ayrı Voyvodalık düzenlemeleri her defasında yaklaşık yüz örgütsel ve yetkisel statünün geniş ölçüde değiştirilmesini gerektirecektir.

Hükümet üyelerinin ve onlara bağlı yönetim birimlerinin yakın gelecekteki görevlerinin çapını belirleyen bu karar, ilgili görevlerin yerine getirilme vadesini de saptamaktadır.

Bu vadelere uygun davranmak açısından ilk Poviatar bütçeleri Bölgesel Takas Odaları'nca hazırlanacak, gerekirse sonradan Poviatar konseyleri tarafından düzeltmeler yapılacaktır.

Hükümet içindeki işleyiş de hızlandırılmalıdır. Bunun için Devlet Sistemi Reformu için Tam Yetkili Hükümet Temsilcisi'nin hazırladığı öneriler başbakan tarafından onaylandıktan sonra doğrudan bakanlar kurulu tarafından görüşülecek, böylece süreç basitleştirilmiş olacaktır.

Reformu hazırlama ve uygulama döneminde varolan yönetimsel bölümlenmeleri hem

Gmina hem de özel idareler düzleminde istikrara kavuşturmak gereklidir.

Yönetimin (ve ayrıca mahkeme sisteminin) reformu Polonya'nın Avrupa Birliği'ne katılması açısından da gereklidir. Polonya'ya Avrupa yapılarının işleyişinde ve diğer ülkelerle ilişkilerde bir partner niteliği sağlayacak en önemli yollardan biri yönetim reformudur.

Burada önerilen karar reformların mümkün olan en kısa sürede hazırlanıp uygulanmasını savunmaktadır. Reformlar yurttaşların ve siyasal seçkinlerin (koalisyondaki partiler de dahil) beklentilerinin ortalamasını temsil etmekte, ayrıca hükümet ve özyönetim organlarının kamusal işleyişlerini bozmamaktadır. Şu anda muhalefette olan siyasal güçlerin de aynı beklentilere sahip olduklarını umuyoruz.

Reformlar önerildikleri bu biçimle Anayasa'da herhangi bir değişiklik yapılmasını gerektirmemektedir".

#### PENDİK BELEDİYESİ KÜLTÜR YAYINLARI

##### DEMOKRATİKLEŞMENİN EŞİĞİ:

YEREL YÖNETİMLER VE KAMU REFORMU

v

AB ÜYELİK SÜRECİNDE MERKEZİYETÇİLİKTEN  
YERELLEŞMEYE

v

KÜRESEL ŞEHİRLER YARIŞINDA İSTANBUL

v

İNSAN HAKLARI DUYARLILIĞI OLUŞTURMADA  
YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

v

YEREL YÖNETİMLER

ULUSLARARASI PROJE FİNANSMAN KAYNAKLARI

v

PENDİK YEREL KALKINMA PLATFORMU

v

İSTANBUL'DA BİRLİKTE YAŞAMA TECRÜBESİ

Çokkültürlü dünya kentinde çoğulcu yaşam pratiği

v

FİNANSIN KÜRESEL DOLAŞIMI VE İSTANBUL

İstanbul bir küresel finans merkezi olabilir mi?

v

TÜRK DÜNYASI BELEDİYELER BİRLİĞİ

Yeni bölgesel işbirliği imkanına doğru

v

İSTANBUL KÜRESEL TURİZMİN EKSENLERİNDEN BİRİ OLABİLİR Mİ?

v

YEREL YÖNETİMLER VE SPOR

Olimpiyat ruhunun yerleşmesi ve

amatör sporun gelişmesinde yerel yönetimlerin rolü