T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BÖLGESELLEŞME VE BÖLGESEL DEVLET MODELLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SERKAN PARILDAR

ANABİLİM DALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMLERİ

TEZ DANIŞMANI :DOÇ.DR.HAMZA ATEŞ

KOCAELİ, 2009

T.C.

KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BÖLGESELLEŞME VE BÖLGESEL DEVLET MODELLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan : Serkan PARILDAR

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Kararı Tarih ve No: 16/09/2009-2009/20

Hamza ATEŞ	Ramazan ŞENGÜL	Ahmet NOHUTÇU
Doç. Dr.	Doç. Dr.	Yrd.Doç. Dr.

Kocaeli, 2009

SUNUŞ

Dünyamız çok önemli bir dönüşüm sürecinden geçmektedir. Bu süreç, iktisadi yapıdan tutunda siyasete, devlet biçimine, değerlere, inançlara kadar yaşanmaktadır. Siyasal değişim ve devlet biçiminde görülen dönüşüm; demokratikleşme ve yerelleştirme alanlarında kendini hissettirmektedir. 19. Yüzyılın ürünü olan üniter devletin merkezi eğilimlerinin yol açtığı pejoratif durum görev ve yetkilerin mümkün olduğu ölçüde yerel birimlere devredilmesiyle bertaraf edilmeye çalışılmaktadır. Avrupa Birliğinin de destek olduğu bu yöndeki uygulamalar gün geçtikçe hız kazanmaktadır. Yerel birimlere yetki ve görev devri yaşanırken bu yerel birimlerin optimal büyüklükler göz önüne alınmaktadır. Optimal büyüklük yanında aidiyet duygularının da yoğunluk kazandığı yerlerin de unutulmadığı bir gerçektir. Bu aslında yerel ile devlet arasında bir ara kurumun oluşmasına yol açmıştır: "Bölge"

Bu bağlamda bölge ve modellerinden ve ülke uygulamaları olarak Fransa, Polonya ve İspanya'da ki bölgeselleşme süreçlerinden bahsettim.

Eşimin yardımı ve katkıları olmasa bu tezi bitirmem imkansızdı. Minnettarım.

Tez yazımım boyunca Mustafa Doğdu ve Eyüp Doğdu ağabeylerim ve annem; maddi, manevi destekleriyle yanımda oldular, müteşekkirim. Ortaçeşme PTT' de iki buçuk sene birlikte çalıştığım iş arkadaşım ve ablam Destan Koç'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Kendisiyle çalışma olanağı sağlayan Doç. Dr. Hamza Ateş hocama, Yrd. Doç. Dr. Ahmet Nohutçu hocama ve yaptığı çeviriler ile bana destek olan Doç. Dr. Ramazan Şengül hocama teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Yine belirtmem gerekirse; Atilla Nalbant'ın Bölgesel Devlet adlı eseri benim için ve bu alanda çalışma yapacak olan herkesin öncelikle okuması gerekli bir başyapıttır.

Kocaeli, Eylül 2009 Serkan PARILDAR

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ…… .I

İÇİNDEKİLER…….. III

ÖZET……VII

ABSTRACT……..IX

KISALTMALAR ……XI

ŞEKİLLER……XII

TABLOLAR…….……XIII

GİRİŞ……..……1

BİRİNCİ BÖLÜM……..3

1.BÖLGE, BÖLGESELLEŞME NEDENLERİ VE MODELLERİ……3

1.1.BÖLGE……3

1.2. ÜNİTER DEVLETİN ARA KURUMU: BÖLGE……4

1.3. BÖLGESELLEŞME NEDENLERİ……7

1.3.1. EKONOMİK NEDENLER……7
1.3.2. GÜVENLİK BÖLGELERİ……8
1.3.3. SİYASAL NEDENLER……8
1.3.4. KÜLTÜREL BÖLGESELLEŞME……9
1.3.5. *KAMU HİZMETİ YEKNESAKLIĞINA DAİR BÖLGESELLEŞME……10*

1.4. BÖLGESELLEŞME MODELLERİ…… 10

1.4.1. PLAN - PROGRAM BÖLGELERİ (İKTİSADİ BÖLGE) ……10
1.4.2. **İDARİ BÖLGE……12**
1.4.3. **SİYASAL BÖLGE……13**
1.4.4. **KÜLTÜREL BÖLGE ……14**
1.4.5. **HİZMET SUNUM BÖLGELERİ ……15**

İKİNCİ BÖLÜM……16

2. YEREL YÖNETİM (MAHALLİ İDARE) OLARAK YENİ BİR BİRİM: BÖLGE……16

2.1. **SUBSİDİARİTY İLKESİ (HİZMETTE YERELLİK)……18**

2.2. **BÖLGELER KOMİTESİ……19**

2.3. **ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM……19**

2.4. AVRUPA YEREL YÖNETİM ÖZERKLİK ŞARTI VE BÖLGESEL ÖZ YÖNETİM ÖZERKLİK ŞARTI……20

2.5. **YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BÖLGE……22**
2.5.1. BÖLGE YEREL YÖNETİMİ ……23

2.6.BÖLGESEL DENGESİZLİK VE OPTİMAL YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜ OLARAK BÖLGE ……25

2.6.1. Optimal Büyüklük Kavrası 26
2.6.1.1 Hizmet Arzına Göre Optimal Büyüklük 27
2.6.1.1.1. Dışsal Ekonomiler 28
2.6.1.2 Hizmet Talebine Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi 29
2.6.1.2.1.Yerleşiklerin Tercih Benzerliği : Tiebout Hipotezi....30
2.6.1.2.2 Yerel Yönetimlerde Organizasyon Maliyetleri……30
2.6.1.3. Kentte Yaşamanın Fayda/ Maliyeti ve Optimal Büyüklük....31
2.6.1.4. Kentte Faaliyet Gösteren Firmalar ve Optimal Büyüklüğü....31
2.6.2. Optimal Büyüklük ve Konsolidasyon 31
2.6.2.1.Eleştirel Bir Bakış:Konsolidasyon....32
2.6.2.1.1 Bürokratik Davranışlar ve Halk Katılımı....33
2.6.2.2 İktisadi Etkinlik 34
***2.7.** OPTİMALİTE IŞIĞI ALTINDA BÖLGE DEĞERLENDİRMESİ....36*

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 39

3. BÖLGESEL DEVLETİN YÜKSELİŞİ ÜNİTER DEVLETİN DÜŞÜŞÜ MÜ?

.....39

3.1. FRANSA'DA BÖLGE YÖNETİMİ DENEYİMİ…….....39

3.1.1. **1982' YE KADAR OLAN BÖLGESELLEŞME SÜRECİ 40**
3.1.2. **YER YÖNÜNDEN KAMU KURUMU OLARAK BÖLGE43**
3.1.3. **YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BÖLGE:*1982 REFORMU* 44**
3.1.3.1. **YEKNESAK FRANSIZ BÖLGELERİ.... 45**
3.1.3.2. **DENİZAŞIRI BÖLGELER.... 48**
3.1.3.3. **ÖZEL STATÜLÜ BÖLGELER.... 49**
3.1.4. **FRANSIZ ANAYASASINDAKİ SON DEĞİŞİKLİKLER.... 49**
3.1.5. **ÖZEL STATÜLÜ BÖLGE: *KORSİKA*.... 51**

3.2. POLONYA VE BÖLGESEL DEVLET OLMA SÜRECİ.....53

3.2.1. **KOMÜNİST DEVLET ÖNCESİ POLONYA.... 53**
3.2.2. **KOMÜNİST DÖNEM POLONYA.... 54**
3.2.3. **POLONYA'NIN İDARİ YAPISI 54**
3.2.3.1. 1990 Öncesi Polonya İdari Yapısı :.... 55
*3.2.3.2. 1990 Sonrası Polonya İdari Yapısı :.... **Hata! Yer işareti tanımlanmamış.***
3.2.4. **VOİVODSHİP (BÖLGE).... 58**
3.2.5. **BÖLGE BİRİMLERİ (NUTS).... 59**

3.3. İSPANYA' DA BÖLGESELLEŞME SÜRECİ 60

3.3.1. **1978'E KADAR İSPANYA.... 60**
3.3.2. **1978 ANAYASASI İLE İSPANYA.... 61**
3.3.2.1. 1978 Anayasasına Göre İspanya İdaresi : 62
3.3.3. **TERİTORYAL ÖRGÜTLENME....62**
3.3.3.1. Özerk Topluluklar :.... 62
3.3.3.1.1. Özerk Topluluk Kuruluşu ……...63
3.3.3.1.2. Özerk Topluluk Organları ……64
3.3.3.1.3. Özerk Toplulukların Statüleri……64
3.3.3.1.4. .Özerk Topluluk Yetkileri ……...65
3.3.3.1.5. Özerk Toplulukların Denetimi ……..66

3.3.4. İspanya' nın Bask Bölgesi……....66

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM…… 68

ÜNİTER DEVLET İÇERİSİNDE BÖLGESEL DEVLET OLABİLİR Mİ?……...68

4.1. BÖLGELİ ÜNİTER DEVLET - FEDERAL DEVLET……..70

4.2. ÜNİTER DEVLET BÖLGE UYGULAMA SONUÇLARI……..71

4.2.1. **FRANSA BÖLGE DENEYİMİ: BAŞARILI MI BAŞARISIZ MI?…… ……71**

4.2.2. **POLONYA'DA GERÇEKLEŞEN BÖLGESELLEŞMENİN KODLARI ……73**

4.2.3. İspanya'nın Bölgeselleşme Süreci Başarılı Mı? Başarısız Mı? 73

SONUÇ ……75

KAYNAKÇA……..78

ÖZGEÇMİŞ……85

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ

ÖZET

BÖLGESELLEŞME VE BÖLGESEL DEVLET MODELLERİ

Yerel ile devlet arasında bir ara kurum olarak görülen bölge; bazı ülkelerde güvenlik, idari, iktisadi, siyasi ve kültürel ve hizmet sunma gibi çeşitli nedenlerle oluşturulmuştur. Bunları bölgesel modeller olarak ele alabiliriz.

Bölge bir yerel birim olabilir mi? Sorusuna klasik yerel birimlerin yerel halk tarafından seçilen nasıl bir karar organı, idari ve mali özerkliği varsa bölgenin de olabilir cevabına ulaşılabilir. Örnek olarak Fransa, İspanya ve Polonya' da ki bölgelerin sahip oldukları görev ve yetkiler gösterilebilir.

Bölgenin ortaya çıkış amacı, incelediğim ülkelerde farklıdır. Yani her ülkenin bölgeselleşme süreci nevi şahsına münhasırdır. Örneğin İspanya' da özerk topluluklar denilen bölgeler ile kültürel ve siyasi; Fransa'da güvenlik, iktisadi ve idari, Polonya'da idari ve iktisadi bölgeselleşme yapıları söz konusudur. Bu bağlamda bahsedilen ülkelerin üniter devlet biçimlerinin de olduğu göz önüne alınırsa, bölgeli üniter devlet biçimlerinin var olabileceğini belirtebiliriz. Bölgeli bir devlet biçimi tek merkezden idare edilen üniter devlet yapısını zayıflatmayabilir bilakis bütünlüğü koruyabilir. Bundan kasıt, alan düzenlenmesi ile coğrafi dağılım içerinde insan kaynağının, zenginliklerin, doğal kaynakların ve iktisadi faaliyetlere bağlı optimum alanın belirlenmesinde bölge bir idari örgütlenme modeli olarak kabul edilebilir. Avrupa Birliği'nin de bu yönde ki yapılanmaları Bölgesel Kalkınma Ajansları oluşumları ile desteklediğini belirtebiliriz.

Bu çalışmada bölge modelleri ve optimum büyüklükte idari örgütlenmeler ile etkinliğin sağlanabileceğine değinilerek, bölge mefhumunun merkeze karşı çevrenin yeniden tanımlanması olarak üniter devletin biçiminde yaşanan bir evrimden ülke örnekleriyle ortaya konmuştur.

Tezi Hazırlayan : Serkan PARILDAR
Tez Danışmanı : Doç Dr. Hamza ATEŞ
Tez Kabul Tarih ve No : 16.09.2009- 2009/20
Jüri Üyeleri : Doç. Dr. Hamza ATEŞ
Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL
Yrd. Doç. Dr. Ahmet NOHUTÇU

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ

ABSTRACT

REGIONALISM AND REGIONAL STATE MODALS

The region, which is an intermediate establishment between local and state, is occured for different reasons like, safety, adminitrative, economic, political and cultural and service supplying in several states. We can handle all of these as regional modals.

We answer the question of "could have region be a local unit?" If a decision making body which as chosen by the local people has administrative and fiscal autonomy, the region can have.

We can show an example duties and powers which are given to regions in France, Spain and Poland. The main point arising regions are different each conutry which are analysed. In this context, each country's process of regionalism is original and specific. For example, Spain has cultural and politics regions , which are calling "autonomies sociteies". France has safety, economic and adminisitrative regions. Poland has administrative and economic regions. To consider mentioned states also has unitar states. We can say there can be regional and unitar state with together in the same state.

In addition, the type of regional state which is governed by solely centre may not it make weak. Even it can conserve holistic. That means the region it can accept as a modal of administrative structure for arrangement of areas with in dispersal of geograpichal sources of human, wealty, natural sources and economic activity. It can

specify that the European Union is built up this structure with Regional Development Agencies.

In this study, it handled region modals and optimal size of administrative organizations make efficieny and discussed that and evolution on state types from region concept to redefination perifery across to centre.

Tezi Hazırlayan : Serkan PARILDAR
Tez Danışmanı : Doç Dr. Hamza ATEŞ
Tez Kabul Tarih ve No : 16.09.2009- 2009/20
Jüri Üyeleri : Doç. Dr. Hamza ATEŞ
Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL
Yrd. Doç. Dr. Ahmet NOHUTÇU

KISALTMALAR

a.g.e. : Adı geçen eser

AB : Avrupa Birliği

AİD : Amme İdare Dergisi

C : Cilt

CAR : Bölgesel Etkinlik Çevresi

ÇYY : Çağdaş Yerel Yönetimler

DSİ : Devlet Su İşleri

GAP : Güney Doğu Anadolu Projesi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

IGAME : İdarenin Olağanüstü Görevli Genel Müfettişlikleri, Inspecteures Generauxde I'administration on Servıce Extra Ordinare

NUTS : İstatistiki Bölge Birimleri

s : Sayfa

S : Sayı

TL : Türk Lirası

ŞEKİLLER SAYFA NO:

Şekil 1: Merkezi yönetimin bölgelere yetki aktarımı……..13

Şekil 2: Ortalama Maliyet ve Ortalama Gelire Göre Optimal Kent Büyüklüğü……. 28

Şekil 3: Ölçeğe Göre Getiri ve Ölçek Ekonomileri……35

TABLOLAR SAYFA NO:

Tablo 1: Ülkelerin Yönetim Kademeleri ve Sayısı……..38

GİRİŞ

Devlet insanlık tarihinin en eski toplum kurumudur. Toplum kurumları, toplumsal ilişkiler arasında ve toplumsal gelişmeler ışığı altında ortaya çıkmış ve gelişmişlerdir. Aslında devlet bir tarih yolculuğudur. Bu yolculukta devletin geçirdiği aşamaları anlayabilir ve bu aşamaların gelecekte nasıl bir evrimleşme sürecine tabi olacağını anlayabiliriz.

Tarihte çeşitli devlet biçimleri ile karşılaşmaktayız. Bu devlet biçimlerinde değişmeyen üç unsur: "Ülke, insan öğesi ve siyasal iktidardır". Sadece, değişen bu üç unsur arasında ki güçler dağılımıdır. Modern devlet biçimi olarak 19.Yüzyıl ürünü olan üniter-devlette bu üç unsuru barındırmaktadır. Ancak unsurlar içerisinde insan unsuru üçüncü sıradadır. Üniter devlet öteki devletlere karşı çıkarlarını korurken, kendi içerisinde "mantığına" uygun geleni yapmaktadır. Tüm idari yetkileri ve araçları kendinde toplamaktadır. Merkeziyetçi devlet olarak da nitelendirebileceğimiz üniter devlet, en yüksek kamu gücü sadece tek elden idare edilen yetkili idari uzuvlar bütünüdür. Günümüzde dünyadaki çeşitli ülkelere baktığımızda çoğunluğu üniter/tekçi devlet biçimine sahiptir. Örneğin Fransa, İspanya, Polonya, Türkiye, İngiltere,vb… gibi. 19.Yüzyıl ürünü olan üniter devlet biçimi bu ülkelerde değişik varyasyonlarda uygulanmaktadır. Burada ki varyasyonlardan kasıt 21. Yüzyılda halen 19. Yüzyıl ürünü olan bir yapının kullanılmasının gerekli ihtiyaçları karşılayamamasından kaynaklandığını belirtebiliriz. Bu bağlamda, üniter devlet sorununu aslında bir örgütlenme sorunu olduğunu söyleyebiliriz. Sorunların çözümü için merkezi devletin hantal yapısının ortadan kaldırılması gerektiğinden tutunda, yerel idarelerin güçlendirilmesi hatta bölge birimlerinin oluşturulmasına kadar sayısız çözüm önerileri sunulmuştur. Bu çözüm önerilerinden en çarpıcı olanı bölge birimlerinin oluşturulmasıdır. Üniter devlet içerisinde bölge birimleri olabilir mi? Veya bu bölge birimlerinin bir üniversal biçimi var mıdır? Bölgeler yerel idari birim içerisinde incelenebilir mi?

Çalışmada, bu soruların cevapları örnek ülke uygulamalarında Fransa, İspanya ve Polonya üzerinden araştırılmıştır. Özellikle bu ülkelerin seçilmesinde ki sebep üniter devlet olmalarıdır. Tabi ki, sadece üniter devlet olmaları bu ülkelerin seçiminde ön planda olmamıştır. Bu ülkelerdeki bölgeselleşme sürecinin kendilerine has (nevi şahsına münhasır) olmalarıdır. Örneğin Fransa' daki bölgesel süreç iktisadi-idari, İspanya'daki siyasi-kültüreldir. Polonya' da ki süreç ise 1990' dan sonra Rusya'dan ayrıldıktan sonra

Avrupa'ya yüzünü çevirmiş bir ülke olarak Avrupa Birliği ekseninde, AB koşullarına uyum sürecinde bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmeye dairdir.

Önümüzdeki dönemler üniter devletin yapısında bölgesel/bölgeli yapıların yer alacağı ve artarak çoğalacağı bir yüzyıl olabilir.

Araştırmanın Amacı

Üniter devlet biçiminin uygulandığı ülkelerde talep edilen isteklere yeterince cevap verememesi neticesinde yaşanan değişimin bölgesel devlet konumunda ortaya çıkışının üniter devlet yapısını zedelemediği tam tersine üniter devlet yapısını onardığı. Üniter devlette bölgesel devlet uygulanabilirliği araştırmanın amacını oluşturmaktadır.

Araştırmanın Hipotezi

Modern ulus devlet biçimi olan üniter devletin merkez-çevre ilişkisi içerisinde yer alan klasik yerel birimlerinin yeniden düzenlenmesinde "bölge", merkeze karşı yerelin tekrar düzenlenmesi olup, her ülkede nevi şahsına münhasırdır.

Araştırmanın Sınırlandırılması

Araştırma bölge modelleri olarak Fransa, Polonya ve İspanya örnek uygulamaları olarak sınırlandırılmıştır.

Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada bölge modelleri, optimal büyüklük kavramları ve örnek ülkeler incelenirken literatür taranmış, bu alanda yazılan yabancı dilde ve Türkçe kitaplar, makaleler, sunumlar, ders notları incelenmiş ve internette konu ile ilgili kaynaklardan faydalanılmıştır. Fransa, Polonya ve İspanya'daki bölgesel süreç incelenerek, üniter yapının zedelenmediği bölgeli bir yapının aslında üniter devletin güncelleştirilmiş yeni bir formu olduğu ortaya konmaya çalışılmıştır.

Bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde bölge, bölgeselleşme kavramları ve bölge modellerinden bahsedilmiştir.

İkinci bölümde ise bölge bir yerel yönetim olabilir mi sorusuna cevap bulmaya çalışıldı. Ayrıca optimal büyüklük etkinlik konusuna değinildi.

Üçüncü bölümde ise örnek ülke uygulamaları olarak Fransa, Polonya ve İspanya'nın bölgesel süreçleri ortaya konmuştur.

Dördüncü bölümde ise, örnek ülkelerin bölgesel süreçlerinin başarılı ve başarısız yanları incelendi.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. BÖLGE, BÖLGESELLEŞME NEDENLERİ VE MODELLERİ

Günümüzde bölge kavramı coğrafi (yersel) olarak, aynı özelliklere sahip olan nüfusun içerisinde bulunduğu yörelerin birlikte oluşturdukları holistik yapılardır. Ancak bölgeyi böyle dar bir mefhumun içine sıkıştırabilir miyiz? Veya bu dar mefhumun içerisinde bölgenin gizli kodlarına ulaşabilir miyiz?

1.1. BÖLGE

"Bölge çok yüzlü bir kavramdır. Genel olarak bölge ilüstü çevresel birimler için kullanılabilir. Bu anlamda en basiti akla hemen coğrafi bölge kavramı gelir. Hiçbir hukuki ve idari değeri olmayan Ege Bölgesi gibi. Bu anlamda bölge ' belirli ölçütler bakımından türdeş yeryüzü parçası' veya 'genellikle şehirden geniş, ülkenin tümünden daha dar mekan parçası' veyahut da 'kendine özgü ekonomik ve kültürel özellikler taşıyan ülke parçası' olarak tanımlanabilir."[1] Veya bölge; "İllerden daha geniş coğrafi birimler nezdinde koordinesi gerekli kimi hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetsel birim"[2] olarak nitelendirileceği gibi; ayrıca Avrupa Parlamentosunun, 18 Kasım 1988' de onayladığı Bölgeselleştirme Şartında bölge; "Coğrafi yönden, nüfusu, kimi ortak özellikler taşıyan ayrı bir birim ya da kendine yeterli bir yapı oluşturan yöreler ya da yörelerin birlikte oluşturdukları bütünül yapılar olarak tanımlanmış ve ortak özelliklerinin de dil, kültür ve tarihsel gelenekler olduğu vurgulanmıştır."[3] Bu bağlamda, bölge sadece işlevsel bir idari örgütlenme değil Merkezi idare ile il arasında ara bir yapılanma olduğu söylenebilir.

"Merkezden yönetim ve idari yerinden yönetim ilkelerine dayanan üniter devlette II. Dünya Savaşı sonrasında yeni gelişmeler gündeme gelmiştir. Bu gelişmeler dayanaklarını bu devlet biçimini yaşama geçiren devletlerin tarihsel geçmişlerinden almakla birlikte, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında kalkınma etkinliğinde bölgeler yeni bir işlev yüklenmiştir."[4] "Fransa bu anlamda ekonomik bölgeselleşmenin öncü ülkesi olmuştur. Ekonomik nedenlerin yanı sıra tarihsel, kültürel, siyasal etkenlerde bölgeselleşmenin itici gücüdür. Bu çerçevede başlangıçta üniter devlet biçimine sahip olan

[1] Atilla Nalbant, Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, 1.b., İstanbul :Yapı Kredi Yayınları, 1997, s.225.
[2] Ö. Ergun, T Bozkurt, Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: TODAİE Yayın No:283, 1998 s.40.
[3] Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 4.b., İstanbul :Cem Yayınevi, 2003, s.81.
[4] Nalbant, a.g.e. s.223.

İspanya, İtalya ve Belçika gibi ülkelerde siyasal ve kültürel bölgeselleşme girişimleri de yaşama geçirilmiştir.[5] Haddizatında ulus-üstü (sub-national) entegrasyon projesi olarak Avrupa Birliği;" Avrupa' nın ekonomik ve siyasal anlamda birliğinin ve entegrasyonunu sağlarken, bir çok ülkelerde bölgesel ve yerel kimliklerin güçlenmesi sonucunda, merkezi yönetimlerin kimi yetkilerinin yerel birimlere devretmesin de öncü bir rol üstlenmiştir."[6] "Avrupa Birliği'nin bölgeselleşme ve bölgeler yönetme politikalarının temelini, ulus-devletlerin yerini çok da uzak olmayan bir gelecekte bölgelerin alacağı ve Avrupa Birliğinin politik yapısının bu bölgeselleşme için biçilmiş bir kaftan olduğu düşüncesi oluşturmaktadır."[7]

1.2. ÜNİTER DEVLETİN ARA KURUMU: BÖLGE

"Üniter devlet modeli, devletin iktidar yapısını güçlendirmek için işlevlik kazanan bu sistemde devletin karar verme mekanizması dağıtılmamıştır."[8] "Üniter devlet devletin varlıklı koşulları bakımından tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin bulunduğu devlet biçimidir. Ancak bu tanım üniter devletin dar tanımıdır. Öğretide yaygın olarak üniter devlet tanımı, geniş anlamda tek siyasal örgütlenmeye sahip olan, başka bir anlatımla tek merkezli devletler için kullanılır."[9] Bu tek merkezli devletlerin taşradaki modern devletin aracı "il" geniş çevreli birimleri ortadan kaldırıyordu. Şüphesiz bu durum modern devletin önemli bir özelliği olan *merkezilikten* kaynaklanıyordu.[10] Filhakika merkezi olan devletler ve bu denetleme görevini arada başka bir yapılanma olmadan, salt kendisi veya kendisine "hiyerarşik" yetkiyle bağlı araçlarla yerine getirir. Merkezileşmenin sakıncalarını gidermek için de taşradaki yönetime yetkiyle bağlı araçlarla yerine getirir. Merkezileşmenin sakıncalarını gidermek için de taşradaki yönetime "Yetki Devri"[11] ve "Yetki Genişliği"[12] verebilir. Yetki devri ile merkeze bağlı olan taşradaki memurlar merkez adına iş yapabilir ve karar

[5] Nalbant, a.g.e, s.223.
[6] Keleş, a.g.e., s. 78.
[7] Ingmar, Karllsonn, Bölgeler Avrupası, çev. Turhan Kahyaoğlu, İstanbul:İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s.4.
[8] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir , Mahalli İdareler Teori-Uygulama- Maliye, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2007, s.113.
[9] Nalbant, a.g.e. , s.63.
[10] İsmail Coşkun, Modern Devletin Doğuşu, İstanbul: Der Yayınları, 1997, s.163.
[11] Yetki Devri: (yetki göçerimi) Merkezi yönetimin üst kademesinde olan yöneticinin yetkilerinden bazılarını kendi adına kullanması için astlarına aktarmasıdır.
[12] Yetki Genişliği: (Tevsi-i mezuniyet, adem-i temerküz, deconcentration) merkeziyetçiliğin yumuşatılmış bir biçimi olan yetki genişliğinde merkeze ait bir yetkinin taşrada merkezin ajanı tarafından merkezi idarenin yürütmekle görevli olduğu bir kamu hizmetini merkeze danışmadan merkez adına karar alma ve yürütme serbestisine sahip olmasıdır. Yetki genişliği aynı tüzel kişilik içerisinde makamlar arasında olur.

alma yetkisini kendinde bulabilir. Bu bağlamda merkezden yönetim sistemi terk edilmiş sayılmaz.[13] Böylece organları halk tarafından seçilen "Yerinden Yönetim" kuruluşlarına gereksinme vardır. Fransızca "Decantralisation" karşılığı olarak kullanılan yerinden yönetim veya adem-merkeziyet "çok sayıda yarı-bağımsız özerk birimin bir merkezden yönetilme usulü demektir.[14] Merkeziyetçiliğin karşıtı olan bu sistem kısmen merkeze karşı bağımsız kısmen de merkezin denetimine tabi yerel yönetim birimleri ile yerine getirilir.[15] Bu yarı-bağımsız özerk birimler, halkın dilek ve istekleri daha doğru değerlendirmekte ve daha çabuk kararlar alma imkanı bulunmaktadır.[16] Önerilen alternatif diğer bir çarede merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bölgesel seviyede bir yönetimin meydana getirilmesidir.[17] Rousseau ve Kant gibi kimi düşünürlere göre, hür kentli ile hür devlet arasında; Turgot ve Bentham gibi pragmatist düşünürlere göre de, genel fayda ile ferdi fayda arsasında; bağ fonksiyonu ifa edecek ara birimlere yer verilmesi kanaatindedirler.[18]

Pekala bu ara birim *bölge* olabilir mi?

Bölge; devlet ile yerel arasında ara mekansal düzey olarak tanımlayan Romain PASQUER[19] bölgeselcilik tanımının her ülkenin yapısına ve sürecine göre değişiklikler göstereceğini belirtmiştir. Bir yönetim birimi olarak bölge çok değişik anlamlar ifade eder. Bölgesel bir üniter devlet olan Belçika 1992-1994 yılları arasında federal devlet yapısını benimsemiştir. İspanya' da ise özerk topluluk adını alan bölge İtalya' da siyasal bir yapıya bürünmüştür. Fransa' da Bölge bir yerel yönetim kuruluşundan başka bir şey değildir.[20] Oysa Türkiye Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OHAL)[21] ile güvenlik

---

[13] Nuri Tortop , Eyüp G. İşbir ve Burhan Aykaç, Yönetim Bilimi, Ankara :Yargı Yayınevi, 1999, s.102.

[14] Cenk Reyhan, Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare, Merkeziyetçilik – Adem-i Merkeziyetçilik, Ankara: İmge Yayınevi, 2007, s. 10.

[15] Sezai Çiçek, "Yerinden Yönetim ve Türk Anayasalarında Yönetim İlkeleri", (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, 1996)

[16] Nuri Tortop, "Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:11, N.1, ss.7-21.

[17] Donald R Rowat, " Son Mahalli İdare Reorganizasyonlarının Merkezileşme Yetkisi", İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl:40, s.459, Ocak 1984, Political Economy, 12,2001, s.1392 , Halil Kalabalık, Avrupa Birliği Ülkeleri İle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku , Ankara: Seçkin Yay., 2005 s.178.(Söz konusu bilgiyi Kalabalık, Donal D. Rowat'tan aktarmaktadır.)

[18] N. Despict, "From Regional Planning to Regional Government", E. Kalk (Ed.), *Regional Planning and Regional Government in Europa*, IULA, The Hague 1971, den aktaran Kalabalık , a.g.e. s.178-179.

[19] Romain PASQUER ve Tipolojisine göre dört bölgeselcilik tipi vardır: Anayasal Bölgeselcilik, Politik Bölgeselcilik, İşlevsel Bölgeselcilik, Yeni Bölgeselcilik.(Romain Pasquer Et Catherine Perron, (2008), "Regionalisations Et Regionalismes Dans Une Europe Elargie: Les Enjeux D'une Comparasion Est-Ouest",Charge de recherche au CNRS, Centre de recherchers sur I'action politique en Europe(CRAPE/Sciences-Po Rennes) CNRS-CRAPE Chargee de recherche au CERI-Sciences Po, Revue d'etudes comparatives Est-Quest, VOL:39, NO:3 ss.5-18.)

[20] Nalbant , a.g.e., s.225.

[21] 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu 1. Maddesine göre; tabii afet, tehlikeli salgın hastalık veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan

bölgeselleşme süreci yaşamış olmakla birlikte, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ile iktisadi bölgeselleşme bürünmüş ve Avrupa Birliğine uyum safhası ile birlikte İstatistik Bölgelerini (NUTS) oluşturarak kamu eylemlerinin etkinliği sağlanarak planlanma ve eylemde ara birimer ile üniter yapıya uygun ulusal bir bölgeselleşme türü olarak görülen *işlevsel bölgeselleşmeyi* benimsemiştir.

"Bölge; üniter tek merkezli devletler de ortaya çıkan bir idari birimdir. Bu idari birimin üç özelliği vardır:

1.) Bölge il üstü bir kademedir.

2.) Bölge bir devlet değildir.

3.) Bölgenin en az ölçütü onun hukuki ve idari bir varlık olarak tanınmasıdır"[22]

"Günümüzde yaşanan bölgeselleşme olgusunda geleneksel neden etnik-dilsel azınlıkları ve yerel özgürlükleri korumaktır. Ancak bu gerekçe çeşitli yan gerekçelerle tamamlanmaktadır:

1.) Bölgenin idare yapısında etkin bir araç olması,

2.) Ulusal planlamada yerel yönetimlerle ulusal devlet arasında yeni bir birimin yetki dağılımı yönünden gerekliliği,

3.) Katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi,

4.) Merkezi yönetimin katılığı karşısında bölgesel esnekliği sağlayacak birimlerin kurulması

5.) Yeni sorumluluk mekanizmalarının dolayısıyla yeni bir bilgi ağının ve iktidarların kurumlaşabilmesi."[23]

Yukarıda belirtilen bölge tanımlamalarının ve genel olarak değinilen bölgenin özelliklerinin ışığında, bir merkezi yapıyı üniter devletten bölgeye ya da bölgeselleşmeye götüren sebepleri kısaca açıklamak bu bölüm için faydalı olacaktır.

---

kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, durumlarında olağanüstü hal ilan edilmesi ve usulleriyle olağanüstü hallerde uygulanacak hükümleri belirlemektir. Kanunun 3. Kısmında yer alan organlar olarak; olağanüstü hal ilanını gerektirecek olan konu ile ilgili bakanlıkların temsilcilerinden oluşan Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu kurulur. Bölge valisi ve bölge valisinin gerekli görmesi halinde illerde kurulun büroları kurulabilir. Olağanüstü halin uygulanması görev ve yetkisi bölge valisine aittir.

[22] Nalbant, a.g.e. , s.225-226.

[23] Nalbant, a.g.e., s.227.

1.3. BÖLGESELLEŞME NEDENLERİ

Bölgeselleşme olgusunun nedenleri beş başlık altında toplanabilir: Ekonomik nedenler, güvenlik gereksinimi, siyasal nedenler, kültürel ve dilsel [24] ve kamu hizmet yeknesaklığı .

1.3.1. Ekonomik Nedenler

"Ülke içinde bölgelerarası ekonomik büyümenin orantısızlığı bölgeselleşmenin önemli bir itici gücüdür. Gelişmiş ve az gelişmiş bölgelerin merkezi iktidardan istemlerinin taban tabana zıtlığı pek çok kez değişik iktisadi planlama ve politikalarını gerektirmektedir. Bu konuda temel sorun iktisadi büyümenin ürünlerinin ülke bazında en iyi dağılımının gerçekleştirilmesidir"[25]Bu bağlamda bölgesel siyaset son yirmi yılda bazı Batı Avrupa ülkelerinin önemli konuları arasına girmiştir. Bu bölgesel siyasetin en önemli amacı iktisadi açıdan geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelerin seviyesine yaklaştırmaktır. Bunu yaparken geri kalmış bölgelerde sanayinin gelişmesini sağlamak veya yeni iş alanları oluşturmak politikacılar tarafından önemli bir şiar telakki kabul görmüştür. Bu sebeple kurulan iktisadi bölgelerin amacı adil bir paylaşımın yapılmasına yöneliktir. Örneğin, Fransa' da 1919 yılında gerçekleşen ilk bölgeselleşmenin en önemli görevi iktisadi manada bölgeler arasında iktisadi bir koordinasyon sağlamaktı. Yine 1955 yılında Fransa' da program-bölge adı altında iktisadi ara yapılar oluşturulmuştur. Veyahut Türkiye'de ki GAP İdaresi ve Bölge Kalkınma Ajansları[26] bu tür bir bölgeselleşmeye örnek olabilir. İtalya' da kuzey ve güney arasında ki mali dengesizlik üzerine Lega Nord hareketinin ülkenin kuzeyi için mali özerklik istemesi iktisadi bölgeselleşmenin nedenini oluşturabilecek en güzel örneklerden biridir. Polonya' da da bölgesel kalkınma ve iktisadi kalkınma gerçekleştirme görevi 46 bölgeden 17 bölgeye düşürülen bölgesel yapılara teslim edilmiştir. (Bölge incelemelerinde değinilecektir)

---

[24] Jacques Vandamme, "les Etats Européans Face Aux Défits Transnations uxet Regionoux" Jean Lecal – Roberto popini (sous ladir.de) Les dém okraties Saint-Elles Gouvernobles içinde , Ekonomica.Paris, 1985,s.107. den aktaran Nalbant;a.g.e.,s227.

[25] Nalbant, a.g.e.,s. 227.

[26] Kalkınma Ajansları: 25/01/2006 tarihinde kabul edilen 5449 sayılı kanuna göre; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında ki işbirliğini geliştirmek kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. Bu doğrultuda Türkiye 12 istatistiki bölgeye ayrılmıştır. Bu kuruluşların yapısı şöyledir: kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleridir.

1.3.2. Güvenlik Bölgeleri

"İç güvenlik pek çok il üstü güvenlik bölgelerinin kuruluşuna yol açmaktadır. Bunun örnekleri bakımından Türkiye zengin bir geçmişe sahiptir."[27]Türkiye'de yakın zaman önce görülen Olağanüstü Hal ve Bölge Valiliği Uygulaması güvenlik ihtiyacından doğan bir bölgeselleşme olarak sayılabilir. Yine Türkiye'de 71 Sayılı KHK[28] ile kurulması amaçlanan Bölge Valiliği sistemi güvenlik gereksinimi nedeniyle oluşturulması beklenmiş ancak dönemin ANAP Hükümeti tarafından anayasaya aykırı görüldüğü, anti demokratik bir zihniyetli hazırlandığı ve Türkiye'nin üniter yapısını bozarak federatif yapıya yol açacağı düşünülerek 11.7.1984 sayılı 3036 sayılı kanun ile söz konusu 71 sayılı KHK kaldırılmış ve uygulanmamıştır[29]. Fransa' da da 1941 yılında güvenlik amaçlı bölgeselleşmesi, 1944 yılında hükümet komiserliği uygulaması, 1947 yılında ağır grevlerin ardından İdarenin Olağanüstü Görevli Genel Müfettişliklerinin kurulması (IGAME) güvenlik gereksiniminden doğan bölgeselleşmeye örneklerdir.[30]

Güvenlik bölgelerinin ana özelliği ad hoc (geçici) örgütlenme türüdür. Nitekim olağanlılıktan ayrı bir hukuk düzeninin ortaya çıkışına yol açtığı için demokratik hukuk düzeninin gerekleriyle bağdaşmayan özellikler göstermektedir.[31]

1.3.3. Siyasal Nedenler

"Bölgeselleşmede ana siyasal neden merkezi devlet yapısının siyasal bir yetersizlik durumu ile karşı karşıya kalmasıdır. Merkezi devlette görülen tıkanma ve etkisizleşme olgusu siyasal iktidarın kullanımına daha geniş katılımı gerektiren bir özerklik gereksinimi doğurmaktadır"[32] "Günümüzde bazı üniter devletlerde, etnik, dilsel, dinsel veya tarihsel özellikleri nedeniyle farklılaşan bölgelerin, değişik ölçülerde özerklikten yararlandıkları görülüyor. Bu tür bölgelerin özerk statüleri birer üniter devlet olan İtalya ve İspanya'da anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Yine bir üniter devlet olan Birleşik Krallıkta ise, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda' nın özerklikleri anayasa ile değil; yasalar

---

[27] Nalbant, a.g.e., s.228.
[28] 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bölge Valiliği kurulması hakkında ki kanun 4 Ekim 1983 yılında kabul edilmişti. Buna göre kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulması ilgili esas ve usulleri düzenlemektedir. Buna göre ülke 8 bölgeye ayrılıyordu: Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir. Bölge valisi devletin idari ve siyasi yürütme organıdır.
[29] Hasan Celal Güzel, "Evren'in Bölge Valiliği Talebi Neydi?" Radikal, 6 Mart 2007, s.8.
[30] Nalbant, a.g.e., s.239.
[31] Nalbant, a.g.e., s. 228.
[32] Nalbant, a.g.e., s. 228.

ve güçlü siyasal gelenekler ile korunmaktadır. Her üç devlet bakımından olan, oluşturulan özerk yönetimlerin önemli bir güvencesi de söz konusu toplumlarda geçerli olan siyasal kültürün niteliğidir."[33]

İtalya, İspanya ve Fransa'da bölgesel birimlere özerklik verilmesi, bu ülkelerin siyasal sistemlerini üniter olmaktan çıkarmamıştır. Söz konusu olan üniter siyasal sistem içerisinde sınırlı veya geniş özerklik uygulamasıdır.[34]Bu durum yerel birimlerin ulusal planlamaya daha etkin müdahalelerini mümkün kılmaktadır. Nitekim etkinliğe vurgu yapılması beklenen bölgeselleşmenin üniter devlet sorunlarının çözümünde yapıcı bir rol üstlenebileceği kabul edilebilir. Üniter devletin merkezi yapısının ve bürokrasisinin yükünü hafifleterek, bölge halkının da karar alma süreçlerine ve denetimlerine aktif olarak katkı yapması beklenen *bölgeselleşme politikası* acaba başarılı olmuş mudur? Diğer bir açıdan bakmaya çalışırsak acaba merkezi iktisadın ve merkezi modern devletin bölgeselleşmesi devletin merkezcil eğilimlerine katkıda bulunur mu? Bunlara önümüzdeki bölümlerde bölge incelemelerinde daha ayrıntılı değineceğiz.

1.3.4. Kültürel Bölgeselleşme

Kültürel bölgeselleşme kimi ülkelerin idari yapılarında beliren ara bir birim olarak telakki edilebilir. Bu idari birimlerin en önemli özellikleri kültürel ve dilsel öğelerin ağırlıklı olarak hissedilebilmesini gösterebiliriz. İspanya'nın Bask ve Katalonya özerk topluluklarının kendilerine has yönetilmeleri gibi bugün de İspanya'da ülkenin bütün yüzeyini kapsayan 17 özerk yönetim tarihsel, kültürel, dilsel olarak ortak özellikleri olan coğrafi bölgelere ayrılmışlardır.

Fransa' da da bazı bölgesel dillerin (Brötönce, Korsikaca) tanınması ve bölgelerindeki üniversitelerde bu dillerin bir bölüm olarak yer alması gibi örnekler kültürel bölgeselleşmenin kodlarını çözmemizde yardımcı olacaktır.

Batı Avrupa' da beliren bu denli idari dönüşümlerin gerçekleşmesinde Avrupa Birliği'nin de katalizör görevi üstlendiğini yadsıyamayız. AB entegrasyon sürecinin getirdiği koşullara baktığımızda AB bölgeler politikasının ulusal devletlerin yanında bölgesel birimlerin yeni ve daha etkin bir muhatap olmalarını hedeflemektedir.[35] Bu bağlamda, Avrupa entegrasyonu politika yapımı ile ilgili temel alanların bazısında yetkiyi

---

[33] Oktay Uygun, Federal Devlet, Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, 3.b., İstanbul: XII Levha Yayıncılık, Kasım 2007, s.122.
[34] Uygun, a.g.e., s. 133.
[35] Nalbant, a.g.e., s.229

ulusal devletlerden Avrupa düzlemindeki kurumlara taşırken, en yoğun nüfuslu olanları da dahil olmak üzere çeşitli Avrupa ülkelerinde yaşanan bölgeselleşme siyasi otoriteyi ulusal düzeyden devletin ulusaltı düzlemlerine kaydırmıştır.[36]Burada ki en önemli amaç, AB bölgesel politikalarının bölgesel dillere, kültürlere atfettiği değerin ulusal seviyede yansıması gerektiğine olan inancı gerçekleştirmektir.

1.3.5. Kamu Hizmeti Yeknesaklığına Dair Bölgeselleşme

Yönetim alanları hizmetin teknik gelişmesi ve haberleşme imkanlarına göre zaman içerisinde değişiklik gösterirler.[37]Eğer hizmetin il sistemi içerisinde yürütülmesi mümkün değilse rasyonel olmuyor ve il' i aşıyorsa o hizmet için "istisnai olarak" bölgesel kuruluş kurulabilir.[38]Türkiye' de 1961 ve 1982 anayasalarında[39] meşruiyetini bulan bu tür bir bölgeselleşmedeki temel amaç kamu hizmetlerinin görülmesinde ve sunumunda verim ve uyum sağlamak için birden çok ili içerisine alan merkezi idari bir teşkilatın bölge seviyesinde oluşturulmasıdır. Karayolları ve Orman Genel Müdürlüklerinin ve Devlet Su İşlerinin kamu hizmeti yeknesaklığı sağlamak amacıyla il sınırlarını aşacak şekilde örgütlenmeleri bu tarz bölgeselleşmeye örnek olarak verilebilir.

1.4. BÖLGESELLEŞME MODELLERİ

Bölgeselleşme modellerini beş ana başlık altında toplayabiliriz: Plan-Program Bölgeleri (İktisadi Bölge), İdari Bölge, Kültürel Bölge, Güvenlik Bölgesi, Hizmet Sunum Bölgeleri (Kamu Hizmeti Yeknesaklığı Bölgeselleşmesi).

1.4.1 Plan-Program Bölgeleri (İktisadi Bölge)

Plan Bölgesi iktisadi ve sosyolojik maksatlarla merkezi idarenin bölgesel planlamaya gerek duyması sebebiyle genellikle merkezi otoritenin idaresi altında kurulan

---

[36] Murat Okçu, "*Avrupa Yönetsel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim*", Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- I, Ed. Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, İstanbul: Beta Yay., 2005, s.277.

[37] Mustafa Tamer, Bölge Valiliği, Erzurum: Dizgi-Baskı, 1992, s.71.

[38] Tamer, a.g.e., s79.

[39] 1961 Anayasası 115. Madde : Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.

1982 Anayasası 126. Madde: Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir.

ve yerel idare organlarının katkısının da alındığı bölgelerdir. Bu pencereden baktığımızda bölge iktisadi kalkınma planının il-üstü çevresidir.[40]

25.01.2006 yılında kabul edilen 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluşu Hakkında Kanuna göre Türkiye 12 İstatistiki Bölge Birimine ayrılmıştır. Bundaki amaç, bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farkını en aza indirgemek, yardımlardan ve yatırımlardan öncelikli olarak faydalanması gerekli bölgeleri belirlemektir. Her İstatistiki Bölge, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofislerinden oluşan bir teşkilat yapısına sahiptir. Ajansın karar organı Yönetim kuruludur. Yönetim kurulunda yer alanlar ise seçilmiş ve atanmışlar olmakla birlikte sivil ve toplum kuruluşu sayılabilecek sanayi ve ticaret odasından gelecek üyelerdir. Kalkınma Kurulu İstatistiki Bölge Birimlerinin istişari bir organıdır. Yönetim kuruluna önerilerde bulunur. Bölgede kamu kurum ve kuruluşları ile özel ve sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlar ve ajansı yönlendirir. Kalkınma kurulunun üyeleri ise belirlenmiş kamu kurumlarından seçilen temsilciler, özel ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerinden oluşmak şartıyla 100 kişiden oluşur.

İstatistiki Bölge Birimlerinin görevleri 5449 sayılı kanunun 5. Maddesinde şöyle belirtilmektedir:

- Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına destek olmak,
- Bölge planları doğrultusunda projelere destek olmak,
- Bölgenin kaynak olanaklarını tespit etmek, iktisadi gelişmeyi sağlamak ve rekabet gücünü artırmak,
- Bölge illerinde yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemlerini takip etmek,
- Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum arasında koordinasyon sağlamak,
- Yurt dışında bölgenin tanıtımını yapmak,

İstatistiki Bölge Birimlerini devlet ile yerel arasında bir ara kademeye oturtabiliriz.

Fransa'da II. Dünya Harbi' nden sonra 30 Haziran 1955 kararnamesiyle *bölgesel etkinliğin program kurumları* oluşturuldu[41] bu yeni planlama türü aynı şu an da Türkiye' de yaşanan süreç doğrultusunda, yerel ile devlet arasında ara bir kademe oluşturmuştu.

[40] İlhan Tekeli, Bölge Planlaması Üzerine, İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, 1971, s.230.
[41] Nalbant,a.g.e., s.231.

Aslında bu *alan düzenlemesi*[42] kavramını işaret ediyordu.[43] Bu yeni planlama anlayışında ulusal planlamanın bölgesel planlama üzerine inşasını hedeflemektedir. Bu bölgeselleşme modeline program bölge adı verilir. Ve başında bir koordinatör vali bulunur. Koordinatör vali aracılığında iller arasında iktisadi işbirliğini ve il üstü planlama gerçekleştirilme amaçlanmıştır. Koordinatör vali yerini 1964 yılında bölge valiliğine bırakarak, yanına bir de mesleki temsile dayalı bir bölge komisyonu kurulur.[44] Günümüz Fransa'sında bölgeselleşme transformasyon geçirerek yerel idari birim halini alacaktır.

Türkiye'nin de Fransa'nın başından geçen bu bölgesel deneyiminin iktisadi sürecinde olduğunu söyleyebiliriz.

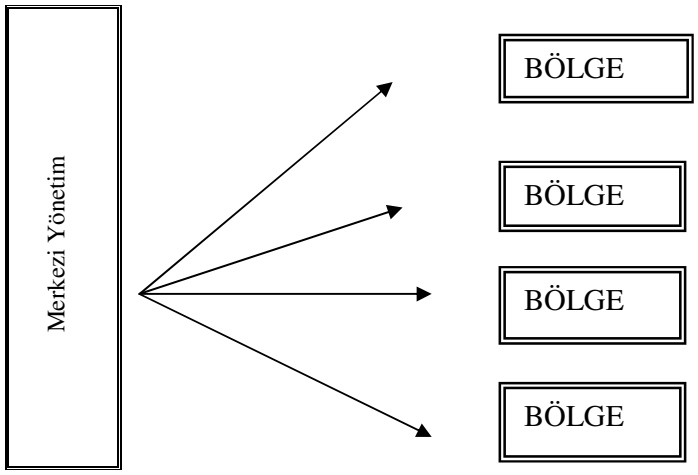
1.4.2. İdari Bölge

İdari bölge; yetki genişliği ve planlama gibi esasları içeren merkezi yönetim hizmetlerinin görüldüğü bir idari birim olmakla beraber yerel topluluğun özerkliğinin tanındığı bir yerel yönetimdir.[45]

İdari bölge bir merkezi yönetimin çevresidir. Ve bu bölgenin başında yetki genişliği çerçevesinde merkezin bir ajanı olarak vali bulunmaktadır. İdari bölgeler, çoğu ülkede farklı birimleri kapsamaktadır. Ancak, tek ortak yanları, hiyerarşik bir karar alma süreci içerisinde bir politik merkezi otoriteye bağlı olmalarıdır.[46] İdari bölgelerin organları seçimle gelmekte; yetki ve görevlerini yasalar belirlemektedir. Bu bakımdan anayasada temel dayanakları ve ilkeleri konsa da yasa koyucunun iradesine bağlı olarak yetki alanları düzenlenir.[47]

---

[42] Alan Düzenlemesi: Belirli bir alanda insan kaynaklarının ve zenginliklerinin, doğal kaynaklara ve iktisadi etkinliklerine bağlı olarak en uygun coğrafi dağılımını araştırmaktır (Nalbant, "a.g.e.",s.344)
[43] Nalbant, a.g.e., s231.
[44] Nalbant, a.g.e., s231.
[45] Nalbant, a.g.e., s.231.
[46] Ingmar, a.g.e. s.41.
[47] Nalbant,a.g.e, s.232.



Şekil 3:Merkezi yönetimin bölgelere yetki aktarımı

Yukarıdaki şekilde idari bölge, merkezi idarenin vermiş olduğu *bağlı yetki*[48] ilkesi çerçevesinde yetkisini kullanır. Merkezi idare *takdir yetkisine*[49] bağlı olarak vermiş olduğu yetkiyi geri alabilir.

1.4.3. Siyasal Bölge

Siyasal bölge siyasal yetkililere sahip ve genellikle hukuki değer yönünden ya anayasaya eşit ya anayasayla yasa arasında yer alan yasa, yada yasalarla eş düzeyde olmakla birlikte gerek hazırlanma, gerek kabul, gerekse değiştirme yönünden istisnai kurallara bağlı olan statülerle kurulan ve yetkilerini de Anayasa, statü ve yasaların belirlediği ve kural olarak organları seçimle gelen bölge tipleridir.[50] Siyasal bölgeler bağımsız bir hükümet ya da devlet değillerdir. Ancak ve ancak kendi hukuki varlıklarını ilgilendiren konularda yer alabilmekte ve kendi kendini yönetme yetkisini kullanmaktadırlar. Filhakika, bunu kendilerine tanınan siyasal özerklikle kullanabilirler. Bu siyasal özerkliğin temelini *statüsel özerklik*[51] ve *statüsel iktidar*[52] oluşturmaktadır.

[48] Bağlı Yetki**: Belli koşul ve durumların gerçekleşmesi ile yasada öngörülen işlem tesis edilmezse, idarenin bu işlemi hukuka aykırı olacağı gibi, yasada öngörülenden başka bir işlem tesis etmesi durumunda da konu yönünden hukuka aykırılık ortaya çıkar.**

[49] Takdir Yetkisi: Kanun koyucu bazı idari işlemlerin gerekçe ve dayanakları açık ve net değil de "kamu düzeni", "milli güvenlik", "genel ahlak", "ihtiyaç halinde", "lüzumu görüldüğünde" gibi soyut kavramlarla göstermiştir. Buna sınırlı takdir yetkisi denir. Bazı işlemlerin dayanacağı sebep kanunen öngörülmemiş olabilir. Bu durumda geniş takdir yetkisi vardır.

[50] Nalbant, a,g,e, s.232.

[51] Statüsel özerklik: Statüsel iktidarın kurucu iktidarın verdiği yetki ve görev oranında sahip olduğu otonomidir.

Kurucu iktidar[53]' ın dayanağı olan ve meşruiyetini sağlayan anayasa bir devletin hukuki kurucu belgesidir. Statüsel özerkliğe ve statüsel iktidara sahip olan siyasal özerk anayasanın içeriği ve usulü yönünden bağlı bir iktidardır. Yani statüsel iktidar anayasaya aykırı norm üretemez ve bu normları anayasanın öngördüğü şekilde çıkartır. [54] Siyasal bölge devlet ile yerel yönetim birimi arasında yer alan bir ara kademedir. Siyasal bölge bir devlet değildir; çünkü egemenliğe sahip değildir. Bir yerel yönetim birimi de değildir. Çünkü yasama yetkisine sahiptir. Örneğin İspanya' da her özerk yönetimin bir meclisi bulunmaktadır. Meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir: Meclis kendi içinden bir başkan seçer. Ayrıca özerk yönetimin yürütme kurulunu meclis üyeleri tarafından belirlenir. Özerk yönetimler anayasada tadat edilmiş konularda yasama yetkisini kullanır.

Siyasal bölgeselleşme il idari bölgeselleşme arasında temel ayrım yasama iktidarının tekliği çoğulluğu ölçütüdür. Siyasal bölgeli devletlerde *normatif iktidar (yasama iktidarı) çoğuldur*. Hem ulusal iktidarın, hem de bölgesel organların yasama iktidarı bulunmaktadır. Buna karşılık idari bölgeselleşmede *yasama iktidarının tekliği* üniter devlet kapsamında korunmaktadır. Bölgesel organlara hiçbir biçimde yasama yetkisi tanınmamıştır. Örneğin, Fransa'da 27 bölge bulunmaktadır. Bu bölgelerin İtalya ve İspanya'da ki bölgelerden farklı olarak yasama yetkileri yoktur. Neticede siyasal bölgelerin yasama yetkileri bulunmaktadır. Fakat, yargısal alanda siyasal bölgelerin özerk yetkileri bulunmamaktadır. İspanya ve İtalya'da yargı erkinin tekliği ve birliği ilkesi geçerlidir.

1.3.4. Kültürel Bölge

Kültürel bölge çok kültürlü (geniş anlamda çok dilli, çok dinli) toplumlarda görülen bir bölgeselleşme tipidir. Bu bölgeselleşme bölgesel organların yetki alanına giren kişilerin temelde kişisel (kültürel, dilsel, dinsel) bir ölçütle tanımlandığı kişi yönünden yerinden yönetim olarak nitelenebilir; çünkü ana niteliği yersellik değil, kültürel topluma aidiyettir. Bölgesel otoritelerin yetkileri o kültürü taşıyan öğelerin (nüfus, kültürel, malvarlığı vb.) bulunduğu bütün ülke için geçerli olabileceği gibi; bölgesel bir çevreyle de sınırlı tutulabilir.[55] Bu tip bölgelerin kuruluşu kural olarak normatif düzeyde anayasa ile yasa arasında yer alan veya yasalarla eşdeğerde olmakla birlikte istisnai kurallara tabi olan

[52]Statüsel iktidar: Kurucu iktidarın oluşturduğu anayasaya bağlı olduğu için ona aykırı norm üretemeyen iktidardır.
[53]Kurucu İktidar: Devleti hukuki ve siyasal bir kurum olarak kuran iktidardır.
[54] Nalbant, a.g.e., s. 233.
[55] Nalbant, a.g.e., s.235.

statülerle sağlanmakta ve özerk bir kurumlaşmaya gidilmektedir. Örneğin Fransa' da 1951' de Bask, Brötonca, Katalanca, Korsikaca ve Oksitan dilleri olmak üzere beş bölgesel dili tanıyan yasa çıkarılmıştır. Fransa' da dil ve kültür farklılıklarının korunmasına yönelik reformlardan daha çok bölge idarelerini güçlendirmek, katı merkeziyetçilikten uzaklaştırılması politikasına dayanmaktadır.[56]

1.4.5. Hizmet Sunum Bölgeleri

Hizmet sunum bölgeleri bir çeşit bölgesel kuruluş tipidir. Bunlar anayasanın emrettiği şekilde belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, kurulmuş olmaları gerekir. Bu kuruluşların meydana gelmesinde asıl nedeninin bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde il sınırlarına bağlı kalmasının doğuracağı sakıncalardır.[57] Bu sakıncaların önlenmesi için hizmet sunum bölgeleri olan bölgesel kuruluşlar oluşturulmaktadır. Türkiye' de hizmet sunum bölgeleri 1961 Anayasası ile anayasal nitelik kazanmıştır. 1982 Anayasasında da hizmet sunum bölgeleri anayasal niteliğini devam ettirmiştir. (Yetki genişliğine dayalı olarak sürdürdüğü nitelik, 1982 anayasasında geri alınmıştır.)

Bölgesel kuruluşlar çok farklı bir düzen içerisindedir. Kuruldukları alan farklıdır. Bölgesel kuruluşlar Türkiye' nin bazı bölgelerinde vardır. Sınırları birbirine uymamaktadır. Hizmet Sunum Bölgeleri, Türkiye' nin tümünde belli bir coğrafi alanıyla sınırlı kalmaksızın sınırlı olarak tek bir kamu hizmetinin sunumunda yer almaktadır. Örneğin, DSİ, Karayolları, Orman Genel Müdürlüğü gibi.

[56] Uygun, a.g.e., s.129.
[57] Tortop, Aykaç, İşbir, a.g.e., s.107.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM (MAHALLİ İDARE) OLARAK YENİ BİR BİRİM: BÖLGE

İdare (yönetim), günlük hayatta sıkça kullandığımız bir kelimedir. İdarenin kelime anlamı, bir işi veya hizmeti düzenlemek ve yürütmek; bir işi çekip çevirmek; bir topluluğun başında bulunmak veya bir kurumu sevk ve idare etmektir.[58]

İdare üç kavrama referansla da tanımlanabilir: birincisi, idareden bahis için bir topluluğun bulunması gerekliliği, ikinci olarak bir biçimde meşruiyeti oluşturulmuş bir (siyasal) gücün varlığı gerekmektedir. Üçüncü olarak da bu topluluğun ulaşmaya çalıştığı ortak bir amaç varlığı gerekmektedir.[59]

İdare veya yönetim kavramı hem kamu kesimi hem de özel kesim için kullanılmaktadır. Özel kesim için daha çok bir işi "çekip çevirmek", "faaliyet", anlamlarında kullanılan bu kavram kamu kesimi için "faaliyet" in yanı sıra bu faaliyeti gerçekleştirecek organları, teşkilatları da adlandırmak için kullanılmaktadır. Bu bağlamda, bölge idaresi, il idaresi, belediye idaresi veya kamu idaresini anlatmak amacıyla kullanılan idare, yerel (mahalli) düzeyde ortak nitelikli kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla mahalli idareler veya yerel yönetimler oluşturulmaktadır. Oluşturulan bu mahalli idareler ulusal alt bölgeyi belirli ölçüde kontrol eden ve bu bölgede yaşayan insanları temsil eden kimseler tarafından yönetilen politik oluşumlardır.[60]

İnsanın yerleştiği her yere tüm yerel hizmetler götürülememektedir. Buna karşılık, belli bir yoğunlukta bir araya gelen insanların yerleştiği merkezi bir yerleşim yerinde ise genellikle mahalli hizmetlerin sağlanabilmesi mümkündür.[61] Yerel hizmetleri yerine getiren teşkilatın karar organları yerleşim yerinde yaşayan halk tarafından seçilirler ki bu yaklaşımda yerel yönetimler yerel halk tarafından seçilmiş kişilerce yönetilen bir tüzel kişiliği olan bağımsız ya da özerk bir konumu ve kendisine ait bir maliyesi bulunan yönetsel bir kurumdur.[62] Ayrı tüzel kişilikleri, mal varlıkları kendine özgü gelir kaynakları

---

[58] Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, Mahalli İdareler, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2007, s.19.

[59] İlhan Tekeli, *Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine* Sosyal Demokrat Değişim Dergisi, 1996, S:1, ss.45-54.

[60] Remy Prud'homme, "Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim) , Merkezi İdare ile Mahalli İdareler arasındaki Mali İlişkiler", VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, (23-25 Mayıs 1991), İstanbul: Marmara Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü ve Maliye Araştırma Merkezi Yayını, Eylül, 1991, s. 208.

[61] Randal Smith, Cities in Transition: New Challenges, New Responsibilities, , New York: Polgra and Publishers 1999, s.143.

[62] Birgül Ayman Güler, Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım, 3.b., Ankara :İmge Kitabevi, Nisan 2006, s.35.

bulunan yerel yönetimler tarih içinde ulus devletlerden önce var olduklarına ilişkin yaklaşımlar bulunmaktadır. İsviçre, İtalya, Almanya gibi Batı Avrupa ülkelerinde ulusal birliğin sağlanması ve çağdaş devlet kurumunun ortaya çıkışı, yerel yönetimlerinin ortaya çıkışından sonra olmuştur. Yerel yönetimler üniter devletler de kamusal görevleri merkezi yönetimle paylaşan tadat edilmiş görevlerle ilgili hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu idari yerinden yönetim kuruluşlardır.[63] Federal devletlerde ise belli yasama ve yargı erkleri bulunan siyasal yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bölgeli devletlerde de üniter devletin klasik yerel birimler olan il veya belediyelerden daha geniş ölçekli bölgelere ayrılması ve bu geniş ölçekli bölgeler gerektiğinde kısmen yasama yetkisinin devredilerek Fransa, İspanya, Polonya' da ki gibi özerk yerel yönetim birimler oluşturulabilir. Kamu hizmetlerinin bu hizmetlerin tüketicisi olan vatandaşlara daha süratli zamanında ve tatminler bir düzeyde ve isabetli bir şekilde sunulması, idari etkinliğin ve modern yönetim biliminin vazgeçilmez amaçlarından birisidir.[64] Bu etkinlik ise kamusal ihtiyaçların karşılanması şeklinde oluşturulan farklı yönetim düzeyleri (idari seviyeleri) arasında yetki bölüşümünü esas olan bir ilke olan *subsidiarity* (yerindenlik ilkesi/hizmette yerellik/hizmette halka yakınlık) ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Maastricht Anlaşmasında ve Avrupa Konseyi' nin yerel özyönetim için Avrupa Şartı' nda bulunan *subsidiarity ilkesi* bölgeye dayandırılabilir. Bundan kasıt, AB kendini kararların mümkün olduğunca vatandaşa yakın alındığı bir birlik olarak tanımlarken, AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimlere verdiği anahtar rolün etkisi büyüktür. Yerel ve bölgesel yönetimlerin halka yakın olmaları AB'nin demokratikleşme sürecini hızlandırmakta ve AB ülkeleri içinde kamu yönetimleri tarafından yerine getirilen hizmetlerin önemli bir kısmının sorumluluğu yerel ve bölgesel yönetimlere aittir.[65] Subsidiarity ilkesi ile yerel ve bölgesel yönetimlere daha çok yetki aktarılarak özerkliklerin arttırılması öngörülmektedir.[66] Bundan sonraki alt başlıklarda AB düzleminde ki bazı yönetsel ilkelerine değineceğiz.

---

[63] Mehmet Özel, "Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine", Türk İdare Dergisi , Sayı 441, ss.191-260.
[64] Osman Günaydın, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Türk İdare Dergisi, Sayı: 440, s.132.
[65] Mustafa Ökmen, "*Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri*", Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak. Ed. Avrupa Birliği Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel: İstanbul, 2006, s.62.
[66] Ökmen, a.g.m., s.66.

2.1. SUBSİDİARİTY İLKESİ (HİZMETTE YERELLİK)

Subsidiarity ilkesi ilk kez 1951'de imzalanan Avrupa Topluluğunun kuruluş anlaşmalarından biri olan Avrupa Kömür ve Çelik Anlaşmasının 5. maddesinde tanımlanmıştır.[67] Bu anlaşmaya göre madde 5'te sayılan faaliyetler topluluk kurumları tarafından ilgililere yakın işbirliği çerçevesinde yürütülür.[68] 1957' de imzalanan Roma Antlaşmasının 235. maddesi ve Avrupa Komisyonu'nun Spinelli Raporu'nda da bir ilke olarak yer alan subdiarity ilkesi[69], AB Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen ilk yasal metin olan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şart'ının 4. maddesinde ve Avrupa Birliği (Maastricht) Anlaşmasının 3-b maddesiyle AB yönetim hayatına adımını atmıştır. Hristyan sosyal öğretisinden gelen bu ilke 20. yüzyılda Katolik öğretisi bağlamında gelişmiştir.[70] Katolik öğretisinin yerellik ilkesinde elzem nokta bireydir. Bireyin toplumsal kurumun odağına yerleştirilmesiyle, devlet merkeziyetçiliğine karşı toplum birimlerine hareket serbestisi ve sorumluluk kazandırılmaya çalışılmıştır.[71] Bu ilke kamu hizmetlerini sadece basit olarak sunulması değil aynı zamanda optimum ölçekte gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Toplumda sorumluluğun en verimli şekilde yerine getirilmesi için kararların verimli bir şekilde ele alınıp, verimli bir şekilde uygulanması, kararların en uygun düzeyde ele alınıp, en uygun eylemin yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda, sorumluluğun bölgesel otorite yada yerel otorite düzeyinde halka en yakın duruşla ele alınmasıdır, subsidiarity ilkesi.[72] Bu ilke ile gerçekte, aşağıdan yukarıya doğru bir yönetsel yapı oluşturulması amaçlanmamaktadır. Yani, istenen, yalnız bir alt basamaktaki bir gücün belli bir görevi yerine getirmeye gücünün yetmediği durumlarda üst düzeyde bulunan örgütün (Birliğin) işe karışmasına olanak veren bir yapının oluşturulması değildir. Kastedilen, optimizasyon ve etkenlik ilkelerine uygun olarak çalışan bir yapı oluşturmaktır. [73] Gereklilik, etkinlik ve orantılılık ilkeleri ile birlikte AB' nin üye devletlerin yetki alanlarına karışması sınırlı kalacaktır; bunun ötesinde hizmetleri halka yakın olan yerel yönetimler, bölge yönetimleri ve üye devletler yerine getireceklerdir.[74]

---

[67] http://europa.eu./scodplus/glossary/subsidiarity_en.html.(07/02/2009)
[68] www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/.../AvrupaKomurCelikTKA.pdf(19/07/2009)
[69] Ayşegül Mengi, Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998, s.25.
[70]Muhammet Kösecik, "*Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası",* Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, İstanbul: Alfa Aktüel, 2006, s.11.
[71] Bilal Canatan, Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayınevi:Ankara, 2001, s.9.
[72]Gülşen Yılmaz, "Making Sense of Subsidiarity in Turkey", Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi18 (1) 2005, s.138, Ahmet Nohutçu, Kamu Yönetimi, Ankara: Savaş Yayınevi, Haziran 2008, s. 97.
[73] Keleş, a.g.e., s.80.
[74] Kösecik, a.g.m., s.13.

2.2. BÖLGELER KOMİTESİ

Maastricht Antlaşmasının 128. maddesinde, "Topluluk üye devletlerinin kültürlerinin gelişmesine katkıda bulunur, ortak kültür miraslarını koruyarak ulusal ve bölgesel kültürel zenginliklerini güvence altına alır" denilmektedir. [75] Aynı antlaşmanın 198/a maddesinde de, bir "Bölgeler Komitesi' nin" kurulmasından söz edilmektedir. Bölgeler Komitesinin kurulması AB'nin yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili en somut adımıdır. Yerel ve bölgesel yönetimlere Birlik içinde temsil edilmesi imkanı verilmesi için, Avrupa'nın entegrasyon sürecine katkıda bulunması ve yerel birimleri karar süreçlerine dahil etmek amacından hareket edilerek kurulan Bölgeler Komitesi üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinden seçilerek gelen temsilcilerden oluşmaktadır.[76] Komite ile ilk kez AB içinde ilk kez ulus altı bir organa Birliğin temsil ve karar verme mekanizmalarına katılma hakkı verilmiştir.[77]

2.3. ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM

Avrupa entegrasyonu ve bölgesel yönetim yaklaşımları çok düzlemli yönetişim dinamiğini hem yetki aktarımı hem de yetkisizleştirme bakımından harekete geçirir. [78] Bu düzlemler genel olarak ulus-üstü (supra-nasyonel), ulus-ötesi (trans-nasyonel), ulusal (nasyonel) ve ulus-altı (sub-nasyonel) olmak üzere 4 kategoride ele alınabilir. Çok düzlemli yönetişimde farklı yönetimler arasında yönetim vardır. Bu yüzden yönetim değil yönetişim kavramı kullanılmıştır. Çok düzlemli yönetişimde 2 kavram öne çıkar: Çok düzlemlilik (dikey farklılaşma/tabakalaşma) ve yönetişim (yatay farklılaşma/yönetimi değişik kurumlar yerine getirir).

Çok düzlemli yönetişim ulus-ötesi, ulusal, bölgesel ve yerel düzlemlerde yer alan kurumlar arasında hiyerarşik olmayan bir yöntem izlenerek ve müzakere edilerek ortaya çıkan mübadeleler şeklinde tanımlanmaktadır.[79] "Avrupa Bütünleşmesi politika yapımı ile ilgi temel alanların bazısında yetkisi ulusal devletlerden Avrupa Düzlemindeki kurumlara taşırken, en yoğun nüfuslu olanları da dahil olmak üzere çeşitli Avrupa ülkelerinde

---

[75] http://ikv.org.tr (04.04.2009)

[76] Bekir Parlak, *"Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler",* Ed. Hüseyin Özgür, Bekir Parlak. Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, İstanbul :Alfa Aktüel, 2006, s.208-209.

[77] Eliçin-Arıkan, Yeşeren, *"Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler",* Görüş, Mart, 2004, s.43 den aktaran Kösecik, a.g.m., s.7.

[78] Caitriona Carter and Romain Pasquier, "European Integration and the Transformation of Regional Governance: Testing the Analytical Purchase of Europeanisation", VIII e Congrés de I'association françoise de Science Politique, Lyon 11-16 September 2005, s.2.

[79] Jachtenfuhs, M, Theoretical Perspektiveson European Governance, European Law Journal, n:1, 1995, den aktaran Okçu, a.g.m., s.275.

yaşanan bölgeselleşme siyasi otoriteyi ulusal düzeyden devletin ulus-altı düzlemlerine kaydırmıştır.[80] Tavan-taban iletişimi[81] olarak da nitelendirebileceğimiz çok düzlemli yönetişim aktörler arası dengeli karşılıklı etkileşimi anlatır.[82]

2.4. AVRUPA YEREL YÖNETİM ÖZERKLİK ŞARTI[83] VE BÖLGESEL ÖZYÖNETİM ÖZERKLİK ŞARTI

Avrupa Yerel Özerklik şartının önsözünde; yerel yönetimler her türlü demokratik rejimin temellerinden biri olduğu kabul edilmektedir. Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının bulunduğu ve bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olması gerektiği ve bunu gerçekleştirecek yerel birimlerin gerçek yetkilerle donatılması gerektiği vurgulanmıştır. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı' nın 4. maddesinde yer alan özerk yerel yönetimin kapsamında 3. paragrafta subsidiarity ilkesi şu şekilde belirtilmiştir: Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde bulundurulmalıdır. Yine özerklik şartının 10. maddesinde bu yerel makamların yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek için, başka yerel makamlarla işbirliği yapabileceklerini ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerini vurgulamıştır. Bu bağlamda; yerel birimlerin belli hizmetleri (ortak ilgi alanları) yerine getirilirken optimal büyüklüğü sağlayabilmek amacıyla belirli bir büyüklüğe ulaşmak için birlikler kurabileceklerdir. Haddizatında, bu ortak ilgi alanlarından kasıt yerel gelişmenin

---

[80] Okçu, a.g.m.,s.277.

[81] John Olsson, "Democracy Paradoxes in Multi Level Governance: Theorizing on Structural Fund System Research", Journal of European Public Policy, 10(2), 2003, s.294.

[82] Ökmen, a.g.m., s.64.

[83] Türkiye'de Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın onaylamayı uygun bulan Kanun no: 3723; Kabul Tarihi: 8.5.1991. onaylayan bakanlar kurulu karar no: 92/3398; karar tarihi:6.8.1992; yayımlandığı: resmi gazete tarihi: 3.10.1992; sayı 21364. Türkiye Şartın 12. maddesinin 1. fıkrası uyarınca şu maddelere çekince koymuştur: Yerel makamları doğrudan ilgilendirilen planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danısılması (Madde 4, Paragraf 6), Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerin kendilerince belirlenmesi (Madde 6,Paragraf 1), Yerel olarak seçilmis kisilerin görevleriyle bağdaşmayacak islev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi(Madde 7,Paragraf 3), Vesayet denetimine ancak,vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi (Madde 8, Paragraf 3),Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artısların mümkün olduğunca hesaba katılması (Madde 9, Paragraf 4),Yeniden dağıtılacak mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, yerel yönetimlere önceden danısılması (Madde 9,Paragraf 6), Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırmaması (Madde 9, Paragraf 7),Yerel yönetimlerin haklarını savunabilmeleri için uluslararası yerel yönetim birimleriyle isbirliği yapabilmeleri, uluslararası birliklere katılabilmeleri(Madde 10, Paragraf 2 ve 3),Yerel yönetimlerin iç hukukta kendilerine tanınmıs olan yetkileri serbestçe savunabilmek için yargı yoluna basvurabilmeleri (madde 11).

sağlanması, iktisadi, toplumsal ve kültürel görünümleri olan birimlerin bir araya getirilmesi ve ortak eylemin gerçekleştirilmesine yöneliktir.[84]

Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Haziran 1997' de Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ışığında bir de Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul etmişlerdir. Şart'ta bölgelerin görev alanları olarak belirli bir sınır çizilmiştir: Bölgeler görevlerini yerine getirirken, yasaların çizdiği çerçevede, önem arz eden konular; vatandaşların çıkarları, yerellik ilkesi, ulusun gereksinimleri ve Avrupa halkları arasında dayanışmadır.[85] Şartın getirdiği önemli ilkelerden biri de bölgelerin kendi görev alanlarına giren konularda diğer bölgelerle işbirliği yapabilecek olmalarıdır.[86] Ayrıca bölgeler AB, bölge ya da yerel yönetim nezdinde irtibat büroları açarak iletişimlerini doğrudan sağlamaktadırlar.[87] Bölge yönetimlerinin almış oldukları kararlar ile yapmış oldukları faaliyetler ancak hukuka uygunluk denetimine tabi olabileceklerdir.[88] Bölgelere verilen bu denli önemin sebebini Avrupa'nın geçmişinde bölge yerel yönetim biriminin yatmasında arayabiliriz.

Yerindenlik (subsidiarity) ilkesi ile bölgeselleşme birbirine dayandırılabilmektedir. Özellikle, Bölgesel Özyönetim için Avrupa Şartının bir taslağı durumunda bulunan Yerel Özyönetim İçin Avrupa Şartı ise bu ilkeyi daha geniş bir bağlamda değerlendirmektedir. Buna göre; yerindenlik ilkesi hem bir merkezi devlet ile ona bağlı bölgeler arasında ki ilişkilere, hem de bölgeler ile bu bölgelerde yer alan yerel otoriteler arasındaki ilişkilere uygulanabiliyor.[89] Avrupa Konseyi'ne göre sorumlulukların kamu işlerinin yürütülmesi amacıyla *bölgelere dağıtılması olgusu,* bir merkezi devletin işleyişinden daha üstündür. Bunu kanıtlayan temeller şunlardır:

- Kamu işlerinin daha etkili ve daha az verimli şekilde yürütülmesini sağlar.
- Karar alma süreci bireylere ve topluluklara daha yakındır.
- Bölgesel altbölümlerin kültürel, toplumsal ve iktisadi nitelikleri dikkate alınmış olur.

---

[84] http://ipc.sabanci.univ.edu.tr./ Araştırma Alanları/documents/Claude Casagrande.pdf.(07/02/2009)
[85] Ruşen Keleş ve Yusuf Erbay, "*Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı*", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:8, Sayı:4, 1999, s.14.
[86] Berkan Demiral, *"Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri"*, Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel:İstanbul, 2006, s.149.
[87] Keleş ve Erbay, a.g.m. s.15.
[88] Demiral, a.g.m., s.151.
[89] http://ipc.sabanci.univ.edu.tr/ Aratirma Alanları/ documents/ Rinaldo Locatelli.pdf.(07/02/2009)

- 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.[90]

Günümüzde AB entegrasyon sürecinde bölgelerin üstleneceği role bu kadar önem verilmesinin sebebini, egemen ulus-devletler yerine *yerinden yönetimin* sağlandığı doğrudan AB ile iletişim köprüleri olan bölgelerin, entegrasyon sürecinde katalizör olabilir öngörüsünde ve AB'nin tam bir BİRLEŞİK AVRUPA olma gayesinde arayabiliriz.

Böylece AB' nin bölgeye bakışını kısaca anlatmış olup, bölge bir yerel birim olabilir mi? Sorusuna geri dönüyoruz.

2.5. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BÖLGE

Günümüzde, merkezden yönetim gibi katı bir teşkilatlanma yerine yerel idareler, merkezi idareden farklı olarak yerel yaşama, yerel düzeydeki sorun ve ihtiyaçların kaynağına yakın olma üstünlüğüne sahiptir. [91] Yerelde oluşan sorunlara çözüm bulmada ve ihtiyaçların giderilmesinde isabetli değerlendirmeler yapılabilmekte ve uygulamaya geçirmekte geç kalınmamaktadır. Bu değerlendirmeler yapılırken yerel halkın istemleri dikkate alınmakta hatta yerel halk bu sürece dahil edilebilmektedir. Kısaca, yerel yönetim, demokratik kurum olma yanında, topluma etkili ve verimli hizmet sunmak zorunda olan bir kurumdur.[92] Çağdaş yerel yönetim ve yerel demokrasi ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde denetim işlevini yürüten bir merkezi idarenin varlığı karşısında söz konusudur. Bu bağlamda, merkezi devletin güçlenmesi karşısında bir bölgenin veya kentin idari özerklik ve mali özerklik elde emesi ve bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim denen hukuki varlık ortaya çıkmıştır. [93]

Yerel yönetim sistemi bakımından Batı Avrupa ülkelerinde son otuz yıldan bu yana yaşanan yeniden düzenlemeler, çekiciliğini demokrasi kavramından alan meşruiyet çerçevesini, deyim yerindeyse ezip geçmiştir. Dönem boyunca yüceltilen kavram 'etkinlik' kavramı olmuştur. Gerekçeler ülke toprağını çok küçük alanlara bölen çok

[90] http://ipc.sabanci.univ.edu.tr/ Aratirma Alanları/ documents/ Rinaldo Locatelli.pdf.(07/02/2009)
[91] Nuri Tortop, "Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri", ÇYY, C11,S1, Ocak,2002, s7.
[92] Kalabalık, a.g.e., s.38.
[93] İlber Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880), Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2000, 1.

sayıda yerel birimin var olduğu saptamasından türetilmiştir. [94] Sayı olarak fazla ancak ölçek olarak küçük olan bu lokal birimler;

- Kent-kır ayırımının kaybolduğu "sanayi-ötesi" toplumlarında artık bölgesel ölçeği zorlayan kentsel planlamayı olumsuz yönde etkilemekte,
- Sosyo-ekonomik gelişmesinin hızına ayak uydurmaları için gerekli expert ve kaynak yoğunlaşmasına engel olmaktadır. [95]

Ölçek ekonomilerinin boyutlarına göre idari-mali-mekansal bölünmenin boyutlarını genişletmek, bölgesel ve ulusal ölçekte yoğunlaşmaktadır.[96] Bunun anlamı yerel idarelerin sayısının azaltılması ve hangi görevler için gerek görülüyorsa o görevlerin alt yönetim birimlerinin üst birimlere aktarılmasıdır.[97] Bu bağlamda, ya var olan yerel birimler birleştirilmiştir yada yeni üst yerel birimler oluşturulmuştur. Örneğin, Fransa'da 1955 yılındaki bölgeselleşme iktisadi gelişme ve planlamaya dayalı bir ara kaynak olarak değerlendirilmiştir. 30 Haziran 1955 kararnamesiyle Program-Bölgeler oluşturulmuştur. Daha sonra Fransa'daki bölgeselleşme süreci evrim geçirerek yerel yönetim seviyesine yükseltilmiştir. Bu ise seçim ilkesini bölgelerin yürütme organlarına yayarak, ve idari vesayeti kaldırarak gerçekleşmiştir. Kısaca, Fransa'da yeni üst yerel birim organı bölge oluşturulmuştur.

Bölge, yerel yönetim birimi yoluna adaydır. Yerel yönetim birimi olarak bölgeye diğer bir başlıkta devam ediyoruz:

2.5.1. Bölge Yerel Yönetimi

Dünyaya baktığımızda ülkeler belirli bir idari teşkilat seviyesinde düzenlenirken farklı biçimlerde idari ve yerel birimler tarzında yönetsel alanlarını oluşturmuşlardır. Bölge yönetimleri de oluşturulurken değişik ülkelerde görev ve yetki açısından dar kapsamlı veya geniş kapsamlı bir fonksiyona büründürülmüştür. Avrupa' da Fransa, Almanya, Portekiz, İtalya, İspanya, Belçika, Polonya gibi ülkelerde bölge yönetimleri söz konusudur. Bunlardan, Polonya' da bölge idaresinin sorumluluğu yüksek öğretim kamu

---

[94] Güler, a.g.e., s.165.
[95] Güler,a.g.e., s.165.
[96] Güler,a.g.e., ss.165-166.
[97] R.A. W. Rhodes, Developed Countries, Internatıonal Handbook on Local Government Reorganization, Aldwyıch Press, Londra, 1980,s.563-581, Güler, a.g.e., s166.(Söz konusu bilgiyi Güler W. Rhodes'en aktarmıştır)

sağlığı, esenlik, kültür, yol yapımı, iktisadi gelişme, iş yaratma, su arzı, çevre alanlarıdır.[98] Fransa'da sanayinin gelişmesi toplumsal hizmet kültür, bilim, sağlık hizmetleri, bölge planlaması, mesleki öğrenim, lise ve özel öğretim kurumları yapı ve tesislerinden bölge idareleri sorumludur.[99] İspanya' da ise bölgesel yönetim olarak özerk topluluklar bulunmaktadır. Özerk toplulukların sorumlulukları yörenin, şehirliğin ve iskanın düzenlenmesi, kendi yöresinde özerk topluluğu ilgilendiren kamusal işler, topluluk içindeki tatil günleri, çevrenin korunması, özerk topluluk içindeki belediyelerin sınır değişiklikleri, sanatçılık, turizm, sosyal yardım, hijyen, polis teşkilatına kadar (Federalizme yaklaşacak kadar) geniştir.[100] Her şeyden önce bir özerk yerel yönetim olarak "Bölge Yerel Yönetimi" şu işlevlere sahip olacaktır.

- Demokratikleşme
- Özgürlüğü Güvence Altına Alma
- Kamu Gücünün Paylaşılması
- Bütünleşme
- Kimlikleşme
- Etkinlik
- Sosyal Devlet İşlevi
- Güçler Ayrılığı[101]

Bölgesel AB'nin Bölgesel Özerklik Şartında da bölgesel yönetim madde 3 paragraf 1' de özerk bölgesel yönetim, her devletin sınırları içinde, seçimle oluşturulmuş organlara sahip, yönetsel açıdan merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir yerde bulunan, ya kendi örgütlenmesine kendi başına gerçekleştirme ayrıcalığına sahip ya da normal olarak merkezi yönetim kurallarına bağlı olarak örgütlenmiş mülki idarelerin,

---

[98] Tayfun Dinçer, "Polonya", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, 1.b., Edi. Birgül Ayman Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın no:1 2004, s.315.

[99] Etin ERTEN, "Nasıl Bir Yerel Yönetim?" Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1.b., 1999 s. 180, Onur Karahanoğulları, "Fransa", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, 1.b., Edi. Birgül Ayman Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın no:1 2004 , s.43. (Bu bilgiyi Karahanoğulları, Erten'den aktarmıştır)

[100] Selin Esen, "İspanya", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Edi. Birgül Ayman Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No:1 2004, s. 351-352

[101] Mehmet Özel, "Avrupa Birliğinde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimi Kavramları Üzerine", http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/458/5194pdf., s. 115

kamu görevlerinin önemli bir bölümünü hizmette yerellik ilkesine uygun olarak halkın çıkarları doğrultusunda ve kendi sorumlulukları altında yürütme hak ve yeteneğini anlatır.

Yerel idarenin olmazsa olmaz koşulu seçimle oluşturulmuş organların bölge yönetimi içerisinde oluşturulması bölgenin aslında bir yerel idare birimi olarak kabul edilmesini kolaylaştıracaktır. Bu bağlamda az önce de değindiğimiz yerel yönetimin sac ayağı olan demokrasiyi uygulama alanı bulmuş olacağız. Demokrasinin gerçekleşmesi adına bölgenin bir yerel yönetim birimi olarak idari yapının içerisinde yer açmak tek sac ayağı ile masa yapmaya benzemektedir ki masanın bir ayağına yüklenildiği zaman o masa devrilebilir. Demokrasi sac ayağı yanında etkinlik, sosyal devlet işlevi, kamu gücünün paylaştırılması gibi ayakları da vardır. Bunları kamu hizmetlerinin oluşturulması aşamasında değerlendirirsek merkezle yerel bakımından kamu hizmetleri çerçevesinde ele almak gereklidir. Bu tür bir çerçevede yerelin kamu hizmetini ortak ihtiyaç kendi, kendi öz yönetimleri ve özerklik içerisinde gerçekleştirilmesi esaslı bir unsurdur. Yerel, ihtiyaçlarını bu üçlü yapıda otarşik olarak karşılamalıdır (mali özerklik). Optimal büyüklük ve ölçek ekonomiler açısından yerelin desteklenmesi alan düzenlenmesini de beraberinde getirir. Yerel birimin kendi kendine yetebilmesinin yanında yerel birimler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkların ortadan kalkması gerekmektedir ki sosyal devlet işlevi yerine getirilmiş olsun. Pekala, Yerel birimin bölgesel dengesizliği yok etmesi için optimal bir büyüklükte olması yeterli midir?

2.6. BÖLGESEL DENGESİZLİK VE OPTİMAL YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜ OLARAK BÖLGE

Bölgesel dengesizliği bir ülkenin çeşitli bölgelerinde görülen her çeşitten eşitsizlik olarak nitelendirirsek, bugün her ülkede az yada çok, ama mutlaka bölgesel dengesizlik vardır. Bölgesel dengesizliği, ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizliği şeklinde, daha dar anlamda almak olasıdır. Ekonomik fırsat eşitsizliği farklı bölgelerdeki kişileri gerek iş bulma gerekse eşit işe eşit reel ücret elde etmek fırsatına sahip olamamaları şeklinde tanımlanabilir. Sosyal fırsat eşitsizliği ise farklı bölgelerde yaşayan kimselerin sağlık hizmetlerinde, eğitim hizmetlerinde, kültürel faaliyetlerinde aynı derecede yararlanamamaları gibi aynı olanaklara sahip olamamalarıdır.[102] Bölgesel dengesizliğin sosyo- politik sakıncaları şöyle sıralanabilir:[103]

[102] Zeynel Dinler, "Bölgesel İktisat", Bursa: Ekin Yayınevi, 2005, s..97.
[103] Dinler, a.g.e., s. 122.

▪ Gelişmiş bölgelerde istihdam olanaklarının fazla olması hem işsizlik çok düşük, hem de ücretlerin yüksek olmasına neden olmaktadır. Geri kalmış bölgelerde ise istihdam olanakları çok sınırlı olduğundan açık ve *gizli işsizlik* oranı önemli orana varır.

▪ Geri kalmış bölgelerde kültürel faaliyetler son derece sınırlıdır.

▪ Devlet ekonomik israfın önüne geçebilmek için, kamusal altyapı yatırımlarını gelişmiş bölgelerden başlayarak geri kalmış bölgelere doğru yaymak zorunluluğunu hisseder.

Gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasındaki benzerlikler giderek azalır ve farklılıklar artar ki; bölgelerin birbirlerine yabancılaşmasına sebep olur. Din, mezhep, ırk, kültür farklılıkları ekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek bölgelerde önemsenmediği halde, geri kalmış bölgelerde bu kültürel zenginlik huzursuzluk yaratabilir. İspanya' da Bask, İtalya' da kuzey-güney gerginliği, Fransa' da Korsika sorunları bu konuya örnek teşkil edebilir.

Bölgelerde kamunun götürdüğü hizmetin maliyetlerinin artması optimal bölge büyüklüğünün saptanmasında bölge halkı için farklı, bölgede faaliyette bulunan işletmeler için farklı ve bölgeye hizmet sunan yerel birimler için farklı ölçekler söz konusudur.

2.6.1. Optimal Büyüklük Kavramı

Günümüzde nüfusu yüzlerle ifade edilen yerel yönetim birimleri olduğu kadar on milyonun üzerinde nüfusa sahip yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Yerel yönetim ünitelerinin sahip oldukları nüfus bakımından ortaya çıkan bu farklılık boyutu değişmekle birlikte bir çok ülkenin yerel yönetim sisteminde gözlenebilmektedir.[104] Ancak bir yandan kamu maliyesinde yaşanan sıkıntılar diğer yandan kalabalıklaşma sebebiyle ortaya çıkan hizmet kalitesi düşüşleri, yaşam kalitesini azaltarak gecekondulaşma ve çevre kirliliği gibi sorunlar yerel yönetim birimlerinde uygun büyüklük tartışmalarının başlangıç noktasını oluşturmuştur.[105] Optimal büyüklük tartışmalarının odak noktasında çoğunlukla nüfus değişiklikleri yer almaktadır. Çok küçük yerel yönetim birimlerinin çeşitlilik ve karmaşıklık gösteren yerel kamu hizmetleri için gerekli parasal, teknik ve insani kaynakları kendi başlarına idare edemedikleri, çok büyük yerel yönetim birimlerinin ise kalabalıklaşmadan ötürü ortaya çıkan ek maliyetler yüklendikleri ile ilgili kanıtlardan hareket edilirse[106]; birçok kamu hizmeti ortalama maliyet hizmetin sunulacağı nüfus

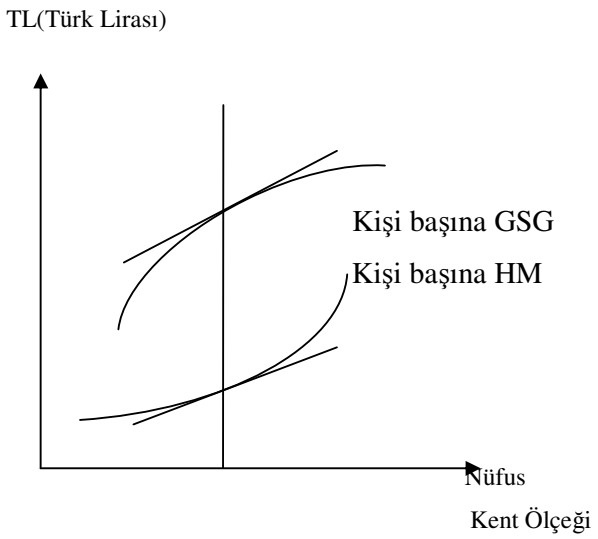
[104] Kalabalık, a.g.e. s,185.
[105] Kalabalık,a.g.e. s.185.
[106] İçişleri Bakanlığı, a.g.e.,s.22.

büyüdükçe azalmaktadır. Küçük ölçek yerel birimlerin olması kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkması beklenen ölçek ekonomilerden faydalanılamaması manasına gelmektedir.[107] Zira her kamu malı için iktisadi yönden optimal bir yerinden yönetim derecesi vardır. Şöyle ki; herhangi bir kamu malının talep derecesini belirleyen bir yerel yönetim, o malı tüketen tüm bireylerin yaşadığı yerel yönetim birimlerinin tümünü kapsar.[108] Bu bağlamda; yerel yönetim büyüklüğü ile yaptığı görevler arasında bir ilişki bulunmaktadır. Optimal yerel yönetim büyüklüğü tartışmalarında "hizmet arzına göre optimal büyüklük", "hizmet talebine göre optimal büyüklük", "kentte yaşamanın fayda maliyetine göre optimal büyüklük" ve "firmalar açısından optimal büyüklük olmak"[109] üzere dört ana başlık altında inceleyeceğiz.

2.6.1.1. Hizmet Arzına Göre Optimal Büyüklük

Optimal kent büyüklüğüne ilişkin çalışmalar, aşırı büyüyen kentlerin daha da büyümesinin önlenmesini gündeme getirdiği gibi, büyük kentlerin çevresinde yeni kentler oluşturulmasında, bu kentlerin büyüklüğünün ne olması gerektiği konusunda bilgi edinilmesini sağlamaktadır.[110] Şekil 2 de bir kentte yaşayan fertler ve o kente götürülen kamu hizmetlerinin göz önüne alınmasıyla en uygun kent büyüklüğünün saptanmasının söz konusu olabileceği ileri sürülmektedir.[111]

[107]Malacy Carey, Ashok Srinivason, and Strauss Robert P., Optimal Consolidation of Municipalities: An Analysis of Alternative Designs, Socio-Economic Planning Science, Vol:30, N:2,1996, s.103.
[108] Kalabalık, a.g.e.,s186.
[109] Kalabalık, a.g.e.,s.186.
[110] Dinler, a.g.e., s.159.
[111] Dinler, a.g.e.s,159.



Şekil 4: Ortalama Maliyet ve Ortalama Gelire Göre Optimal Kent Büyüklüğü, Kaynak: (Ulusoy ve Akdemir, Mahalli İdareler, s.81.)

Optimal kent büyüklüğünün belirlenmesinde kullanılan diğer bir ölçütte belirli bir alana sunulan hizmet için optimum nüfus miktarının ne olması gerektiği üzerinde durulmaktadır. [112]Alan nüfusu arttıkça götürülen kişi başına hizmet maliyeti, marjinal maliyete bağlı olarak düşme eğilimi gösterir. Bu bağlamda "belirli bir alandaki kamusal hizmet maliyetinin toplamını M, yerleşik kişi sayısının da N olarak kabul edersek, M N 'ye eşit olan kişi başına hizmet maliyeti ya da ortalama maliyet, N arttırıldıkça belirli bir noktaya kadar azalacaktır. Bu durum alan nüfusuna yapılan ilavelerin sunulan kamusal hizmetin maliyetinde kişi başına tasarruflar, sağladığı anlamına gelmektedir.[113] Ancak nüfus yoğunlaşmasının arttırılması kalabalıklaşma maliyetinin ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Böylece, hem ortalama kalabalıklaşma maliyeti hem de marjinal kalabalıklaşma maliyeti artacaktır.

2.6.1.1.1. Dışsal Ekonomiler

Kısaca, ödenmeyen üretim faktörü denilen dışsal ekonomiler[114] devlet ya da devlete bağlı kamu kuruluşlarınca sağlanan hizmetlerle alt-yapı tesislerinden işletmelerin dolaylı yada dolaysız yararlanmalarıyla ortaya çıkmaktadır. Devletçe büyük yatırımlar sonucunda üretilen bölünmez kamu mal ve hizmetlerinden veya yarı bölünebilir mal ve

[112] Kalabalık, a.g.e., s.189.
[113] Kalabalık, a.g.e., s.189.
[114] Dinler, a.g.e., s.49.

hizmetlerden, dış politika, milli savunma, adalet gibi hizmetler milli sınırın tamamına yayılırken, çevre sağlığı, kanalizasyon, çöp toplama, sulama gibi hizmetlerde milli sınırın belli bir bölgesiyle sınırlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, " tam kamusal mal ve yarı kamusal malların bir bölümünün faydaları yada dışsallıkları ülkenin tümünü ilgilendirirken, diğer bir kısmını fayda ya da dışsallıkları belirli bir bölgenin sınırları içerisinde kalmaktadır".[115]

Optimum etkinlikte kaynakların kullanımı için kamusal malların fayda alanlarına göre kamu ekonomisi üretici birimleri arasında dağılımı yapılmaktadır. Şöyle ki, nüfus ve teknoloji veri kabul edilerek, eşit miktarda kaynak kullanıldığı varsayılırsa, bölgesel düzeyde fayda sağlayan kamusal malların üretiminde merkezi yönetime oranla yerel yönetimlerin daha etkin olacağı beklenmektedir.[116]

Yerel yönetim optimal hizmet kalitesini yetki alanına göre daha gerçekçi saptayabilir. Kamusal mallara olan talebi gerçekçi biçimde saptayabilir. "İktisadi üretimin tüketici tercihlerine göre saptanabilmesi ve bunun sağlayacağı fayda maksimizasyonu yerel yönetimler tarafından daha etkin ve net saptanabilir."[117] Ancak hizmetlerin faydasının yayıldığı alan farklı olduğundan, aynı bölgede, çeşitli hizmetler için, her biri farklı bir hizmet alanı yetkisi ile donatılmış çok sayıda hizmet birimleri kurmak gerekir. Bu durum, söz konusu bölgede yaşayan halkın, çeşitli yerel hizmetler için ayrı ayrı siyasal karar organları seçmesini gerektirir. Böylece temsil maliyetleri yükseldiği gibi, seçmenin temsil için yapılacak çok sayıda oylamalara katılma maliyeti de artar. Dolayısıyla, hizmetlerin etki alanını, hizmet birimi etki alanına eşitlemek için, aynı alanda üretim birimlerini çoğaltmaktan sağlanacak etkinliğin faydası genellikle artan temsil maliyetleri tarafından daha başlangıçta yok edilir.[118] Hizmetin faydası idarenin yetki alanını büyük ölçüde aşıyorsa; üretim daha geniş yetki alanına sahip bir üst idareye (Bölge İdaresi vb.) devredebilir ya da birden çok yerel yönetimin oluşturduğu birlikler üretimi üstlenir.[119]

2.6.1.2. Hizmet Talebine Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi

Yerleşiklerin Tercih Benzerliği : Tiebout Hipotezi ile organizasyon ve seçim maliyetleri açısından hizmet talebine göre optimal büyüklük belirlenebilir.

---

[115] Kalabalık, a.g.e., s.191.
[116] Kalabalık, a.g.e. ,s.191.
[117] DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, VI. Beş Yıllık Kalkınma Raporu Yayın no:2245-ÖİK:370, Ankara,1991,s. 28.
[118] Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul: Filiz Kitapevi, 1988, s.125.
[119] Kalabalık, a.g.e., s.193.

2.6.1.2.1. Yerleşiklerin Tercih Benzerliği: Tiebout Hipotezi

Kamu tercihi teorisyeni olan Tiebout tarafından sistematik olarak ortaya konan yerleşiklerin tercihi benzerliğine göre: bireyler kamu hizmetleri ile ilgili tercihlerini *ayağı ile oy vererek* göstermektedirler. Bu teoriye göre, bireyler hareket etme özgürlüğüne sahiptirler. Hareket etme özgürlüğüne sahip olan bu bireyler kamu tercihlerini etkin bir biçimde tatmin eden yerleşim birimi arama çabası içerisindedirler. Bu bağlamda, yerel yönetim birimleri elde ettikleri gelirleriyle yerleşiklerin ihtiyaçlarını karşılayacak mal ve hizmetleri üretmek zorundadırlar. Aksi takdirde, yerleşikler ayakları oy vererek mal ve hizmetlerini karşılayacak başka bir yerel idari birimine yerleşeceklerdir. Tiebout modelinde, kamusal hizmet tercihi ve gelir düzeyi benzer bireylerden oluşan herhangi bir yerel yönetim büyüklüğü kalabalıklaşma maliyetine göre belirlenmektedir. Şöyle ki, yerel topluluğun sınırı, marjinal maliyetin azalan bir eğilim gösterdiği nüfus düzeylerinde, kamusal hizmet sunumunun ek bir bireye daha sunulması sonucu ortaya çıkaracağı marjinal kalabalıklaşma maliyeti birbirine eşitleninceye kadar büyüyecektir. Dolayısıyla, her yerel yönetim ünitesinin büyüklüğü kamu hizmetlerinin en düşük ortalama kalabalıklaşma ve vergi maliyetleri noktasına göre belirlenmektedir.[120]

2.6.1.2.2. Yerel Yönetimlerde Organizasyon Maliyetleri

Bir topluluğun ihtiyaçlarına daha uygun, esnek ve halka dönük hizmet sunma durumunda olan yerel idarelerde, ihtiyaçlar yerel koşullar konusunda bilgi sahibi yerel halkla günlük yüz yüze ilişkiler içinde bulunan yerel karar verici ve yöneticilerce belirlenip karşılanmaktadır. [121] İdari alanda hemşerililerin gelir ve talep benzerliği mevcut ise yerel ihtiyaçların karşılanmasındaki bu etkinlik daha da artacak, ancak hemşerilerin gelir ve talep benzerliği farklılıklarını asgari düzeye indirecek şekilde donatılması ve sayıların arttırılması organizasyon maliyetlerinin artmasına sebebiyet verecektir. Bir taraftan, seçim maliyetleri toplam olarak artarken, diğer taraftan ortaya çıkacak küçük ölçekli birimler toplam yönetim giderlerini arttıracaktır.[122] Öte yandan daha büyük bir

[120] Doggu B. Musgrave, İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Maliye Sempozyumu M.Ü. İİBF Maliye Bölümü, Mayıs 1991, s.142.
[121] İsmet Mucuk, Modern İşletmecilik, İstanbul: Der Yayınları, 1989, s.133.
[122] Yenal Öncel, Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul :Filiz Kitapevi, 1992, s.34.

organizasyonla gerçekleştirilebilecek kamusal hizmetlerin, küçük organizasyonlarla üretilmesi sonucu ölçeğe göre verim tasarruflarının ortaya çıkması engellemiş olacaktır.[123]

2.6.1.3. Kentte Yaşamanın Fayda/ Maliyeti ve Optimal Büyüklük

Fert için kentte yaşamının maliyeti (kentte yaşamanın ortalama maliyeti) kentin belirli bir büyüklüğe erişmesine kadar azalmakta, daha sonra artmaktadır. Belirli bir kent büyüklüğünden sonra yükselmesinin nedeni çevre kirliliği ve kentsel gelişmenin hesaplanamayan büyük kent stresi, hava, su, gürültü kirliliği ve kentsel gelişmenin özel maliyetinin yükselmesidir.[124]

2.6.1.4. Kentte Faaliyet Gösteren Firmalar ve Optimal Büyüklüğü

Firma için optimal büyüklük olan kent kendisine sağlayacağı faydalarla, katlanmak zorunda bırakacağı maliyetler arasındaki farkın en büyüğü olacağı kenttir. Burada işgücünün vasfı ve fiyatı, Pazar durumu gibi faktörler firmanın sağlayacağı yararlar grubunda yer alırken, ödeyeceği vergiler, navlun gibi faktörlerde firmanın yüklenmek zorunda olacağı maliyetleri oluşturmaktadır.[125] Her imalatçı firma optimal kent büyüklüğünde maliyetlerini minimum yaparken karını da maksimum yapacaktır. İşletmeler yönünden optimal kent büyüklüğü, kentsel gelişmenin firmaların maliyetlerini arttırıcı yönde etkilemeye başladığı, bir başka deyişle dışsal ekonomilerin ortaya çıktığı ölçek olacaktır.

2.6.2. Optimal Büyüklük ve Konsolidasyon

İkinci yüzyıldan itibaren Batı Avrupa'da büyük malikane sahibi senyörler ve feodal beylerin, kentleri, denetim altına alarak, yerel güç odakları etrafında kümelenmiş yarı özerk birimler oluşturdukları bilinmektedir.[126]

Bu dönemde bu birimler özerk yerel birimler olmayıp, yerel yönetimin nüvesi olarak görülebilir. Ancak özerk yerel yönetimlerin gelişmesi feodalizmin çözülmeye başlaması ile gerçekleşmiştir. Nitekim burjuvazinin gelişmesine koşut olarak kentlerde büyümüş ve gelişmiştir.[127]Sanayi ve ticaret ile uğraşan bu sınıf (burjuvazi) ulaşım

[123] Kalabalık, a.g.e., s.198.
[124] Dinler; a.g.e., s.155.
[125] Kalabalık, a.g.e., s.200.
[126] Kalabalık, a.g.e., s.201-202, Keleş, a.g.e., s.30.
[127] Floyd Hunter, Community Power Structure, Anchor Books, NY 1953,Keleş, a.g.e., s.30(Bu bilgiyi Keleş Hunter'dan aktarmıştır.)

kolaylığı bulunan yerlerde ve feodal beyliklerin çevresinde yeni kentler kurmuşlardır.[128] Bu yeni kentlere burjuva (bourgoisi) adı verilen *bourg* adı verilmiştir.[129] Önce yargılama ile ayrıcalık kazanan bu kentler, daha sonra akçal yönünden mali özerklikleri kazanmışlardır.

13. Yüzyılda ise bourglar aralarında savunma ve ticaret birlikleri oluşturmaya başlamışlardır. Bunun sonucunda da bu birliklerin devlete dönüştüğü görülmüştür.[130]

18. yüzyılın ikinci yarısından 1850' li yıllara kadar merkezileşme süresine karşı verilen yerel toplumsal zümrelerin varlıklarını koruma mücadelesi olmuştur.[131] Nihayet 19 yüzyılda bugünkü yerel yönetim ya da belediye anlayışının ilk örneği İngiltere' de 1835 yılında bir yasa ile getirilmiştir.[132] 20. Yüzyıl yerel yönetimler için altın çağ olarak nitelendirilmekle birlikte, Batı ülkelerinde II. Dünya Harbi' nden sonra kentleşme, demokratikleşme ve refah devleti anlayışının doğuşu, devleti, yeni mal ve hizmetlerin üretimi ile karşı karşıya bıraktığı gibi, piyasa mekanizmasınca üretilen bir kısım hizmetlerinde devletleşmesi sonucunu doğurmuştur. Kamu sektöründeki bu denli büyüme yerel yönetimlerin hizmet üretiminde ki fonksiyonlarını büyütmüş, buna karşın örgüt yapılarının, fonksiyonel kapasitelerinin ve finansal kaynaklarının yetersiz kalmasına sebebiyet vermiştir.[133] Söz konusu ülkelerde reform uygulamaları sonucunda Avrupa ülkelerinde küçük ölçekli yerel yönetimleri konsolide edilerek geniş ölçekli birimler meydana getirilmiştir. Çünkü geniş ölçekli yerel üniteler, küçük ölçekli yerel ünitelere kıyasla daha iktisadi etkin ve daha büyük işlevsel kapasiteye sahip olacaktır.

2.6.2.1. Eleştirel Bir Bakış: Konsolidasyon

Akademik çevre tarafından tartışılan konulardan olan konsolidasyon, iktisadi etkinlik ve ölçek ekonomilerinden sağlayacağı tasarruflar sonucunda elde edilebilecek olumlu çıktılar ile yol açabileceği olumsuz çıktılar, iki farklı grup tarafından ele alınmıştır:

- Sosyal Tercihli İktisatçılar
- Klasik İktisatçılar

[128] Keleş, a.g.e., s.31.
[129] Kalabalık, a.g.e., s.202, Keleş, a.g.e., s.31.
[130] Kalabalık, a.g.e., s202.
[131] Birgül Ayman Güler, a.g.e., s.69.
[132] Kalabalık, a.g.e. , s202
[133] Marleen Brans, Theories of Local Government Reorganization: An empiricial Evolvotion, Public Administration, Vol:70, Autumn 1992, s. 430.

2.6.2.1.1. Bürokratik Davranışlar ve Halk Katılımı

Sosyal Tercihli iktisatçılar tarafından ileri sürülen, yerel yönetimlerin konsolidasyonu ile bürokratik davranışlar bakımından olumsuz sonuçlar doğuracağı tezine göre:[134]

▪ Bürokratlar şahsi çıkarlarını maksimize etmeye çalıştıkları için konsolidasyon planları yapmaktadırlar.

▪ Bürokratlar demokratik prosese müdahale edebildikleri için, konsolidasyon kararlarını maksimize ederler.

▪ Bürokratik kararlar, yönetimin monopol gücünün bir uzantısı olduğu için idari ünitelerin konsolidasyonu, bu monopol gücünün büyüklüğü ve derecesinde artar.

Bu bağlamda, bürokratik davranışlara dayanılarak oluşturulan model göstermektedir ki yerel idari ünitelerin konsolide edilmesi sonucu, kamusal hizmet maliyetlerinde ortaya çıkabilecek ölçek ekonomisi tasarrufları vergi ödeyicileri yada yerleşiklere yansımayacak, parasal olmayan kazançlar şeklinde, bürokratlarca absorbe edilecektir. Hatta, konsolidasyon uygulamaları, yerleşiklerin alternatif kamusal hizmetlere ulaşabilme imkanlarını azaltacak ve konsolide edilmiş bir idari ünitenin hizmet maliyeti, o ünitenin büyüklüğünün artan bir fonksiyonu olacaktır.[135]

Yerel idareler yalnızca kamu mal ve hizmetlerini etkin bir biçimde üretim ve dağıtım prosesini gerçekleştiren yapılar olmakla birlikte, demokratik idari sürecin *sine que non* birer öğesidir. Küçük yerel idari birimlerinde demokrasinin kolay uygulanabileceği doğrudan temsil ve yönetime katılmanın gerçekleşme ihtimalinin yüksek olduğunu belirten pek çok düşünür vardır.[136] Buna karşılık, büyük ölçek idari ünite taraftarları neo-klasik iktisat teorisinin ölçek ekonomileri tezine dayanarak, etkin bir hizmet sunum için küçük yerel yönetimlerinin oluşturulması gerektiğini savunmuşlardır.[137] Yerel idarelerin büyüklüğü ile demokratik kültür ve davranışların birbirleriyle ilişkisiz olduğuna dair yapılan araştırmalarda, davranışlarda ölçek büyüklüğünün etkili olmadığı sonucuna varılmıştır.[138] Almanya' nın Baden-Würtemberg eyaletinde yapılan bir çalışmada belediye büyüklüğü ve halk katılımı arasındaki iki değişken arasında hiçbir istatistiksel ilişki

[134]Martin T. Dolaras , B.Richard Mckenzie, Bureucratic Profits, Migration Costs, and The Consolidation of Local Government, Public Choice, Vol:23, 1975 s.96-97.
[135] Kalabalık, a.g.e., s207.
[136] Kemal Görmez, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara: Vadi Yayınları N:8, 1998, s.465.
[137] Kalabalık, a.g.e.,s207.
[138] K. Newton, Is Small Really So Beautiful ? Is Big Really So Ugly? Size Effectiveness and Democracy in Local Government, Political Studies, Vol:XXX, N:2, 1982, s.196-197.

belirlenememiştir.[139] Öte yandan J. Sharpe, ölçek ile demokrasi arasındaki negatif ilişkiyi değinmiş olmakla birlikte, 50 kişiyi aşkın gruplarda bunun önemsizleştiğini belirtmiştir.[140] K. Newton gibi B.C. Smith de, küçük yerel idarelerin toplumda yerleşmiş yerel değerlere bağlı kalarak hareket edebilir ve harcamaları buna göre yapabilir. Büyük yerel idareler ise hem ekonomik hem de siyasi olarak daha güçlü olduklarından, merkezi yönetim müdahalelerine karşı daha iyi direnç gösterebilirler ve böylece yerel demokrasi daha iyi korumuş olurlar.[141]

2.6.2.2. İktisadi Etkinlik

Küçük ölçekli yerel yönetimlerin konsolide edilerek daha büyük ölçekli yerel yönetimlerin oluşturulması düşüncesi esas itibariyle iki temel düşünceye dayanır:[142]

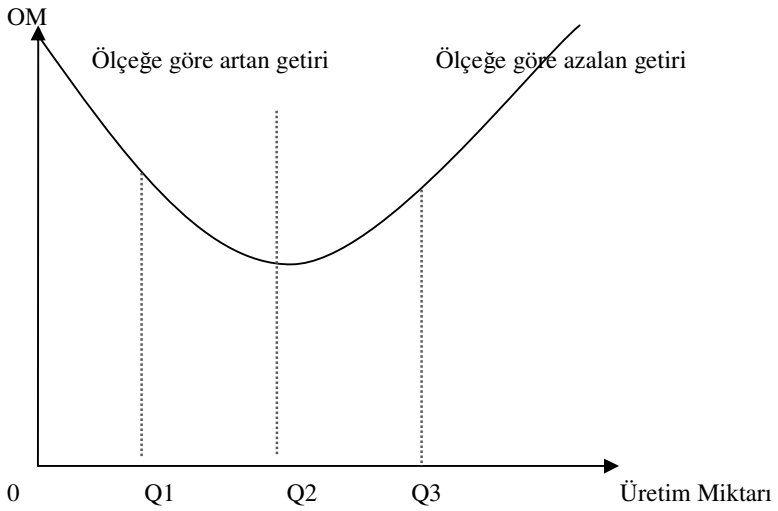
▪İktisadi etkinlik sağlanarak kamusal hizmet maliyetleri düşünülebilir.

▪Küçük yerel idarelerin kapasitelerinin sınırlı olması.

Küçük yerel idarelerin fonksiyonel etkinlikleri sınırlı olduğu için kendilerine desantralize edilen görevleri gereğiyle ifa edemeyebilir. Bundan kasıt, gerekli parasal, insani ve teknik kaynakları kendi başlarına idare edemediklerine dayandırılmıştır. İktisadi anlamda bunu ölçek ekonomisine bağlayabiliriz.

Uzun dönemde, firmaların ortalama maliyet eğrilerinin seyrini açıklamakta kullanılan ölçek ekonomileri; üretim tesis ölçeğindeki artışlara paralel olarak ortaya çıkan reel ve parasal tasarrufları ifade etmektedir. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki, uzun dönemde üretim ölçeğinde çıkan bu artışlar ters yönde işlemeye devam ederek negatif ölçek ekonomilerine yol açar.

[139] İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s.33.
[140] J. Sharpe, Local Government: Size, Efficiency and Citizen Participation; The Size Of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, CDLR, N:56, Council Of Europe 1995, s.77.
[141] Sharpe, a.g.e., s77.
[142] Kalabalık , a.g.e., s.210.



Şekil 3: Ölçeğe Göre Getiri ve Ölçek Ekonomileri
Kaynak: Dinler, Mikroekonomi, s.67.

Yerel yönetim birimlerinin finansman yetersizlikleri özellikle küçük yerel idarelerde belirgin olmaktadır. Geniş yerel idari ünitelerin ise finansal üstünlükleri üzerinde durulduğunda, ölçek büyümeleri küçük yerel idari birimlerde gerçekleştirilirse finansman yetersizlikleri en aza indirilecektir.

H. W. Westerveld, küçük ölçekli yerel yönetimlerin kamusal hizmetleri yüksek maliyetle ürettiklerine, buna karşılık maliyetleri düşürebilecek esnekliğe sahip olmadıklarına dikkat çekmiş ve bu durumun, küçük ölçekli yerel yönetimler için önemli finansman sorunları doğurduğunu belirtmiştir. Ayrıca, birbirine yakınlıkları nedeniyle, bir yerel yönetimin yerleşiklerinin diğer bir yerel yönetimin hizmetlerinde bedel ödemeksizin yararlanabilmesinin yerel yönetimlerdeki finansman sorunlarının önemli bir nedeni olduğunu ileri sürmüştür. [143] Öte yandan, B. C. Smith geniş ölçekli yerel idarelerin kaynak dağılımındaki adaletsizlikleri giderici bir araç olarak görmektedir. J. Sharpe, batı ülkelerindeki yerel idari reformlarında, kamusal hizmet sunumunun birer parçası durumundaki yerel yönetimlerin kaynak dağılımındaki dengesizliğin azaltıldığını, en azından daha kötüye gitmesinin önlendiğini belirtmiştir. [144]

[143] H.W.Westerveld, Policy on Municipal Boundary Reforms in The Netharlands and a Number Of Recent Developments, The Siz Of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation,CDLR,N:56, Council Of Europe,1995,s.99.
[144] Sharpe, a.g.e., s.68.

2.7. Optimalite Işığı Altında Bölge Değerlendirmesi

Bugün ki yönetsel alanlar ve yerleşme yerleri, en küçüğünden en büyüğüne kadar, bilimsel bir çalışma ürünü değildir. Sosyal, kültürel ve iktisadi ortam içinde kendiliğinden oluşmuşlardır. Bunları, ne olduğu tam da bilinmeyen ve matematiksel olarak ortaya konulamayan, çeşitli bilim adamlarına göre değişen kriterlere göre ölçüp biçip yeniden, bambaşka bir biçimde kuramayız. Onu gerçek bir olgu haline getiren sosyal, iktisadi ve kültürel yapıdır ve bunlarda cetvelle biçimlendirilemez. Buna karşın bu yönetim alanları donmuş birer yönetim alanı olarak da bırakılamaz. Gerekli düzenlemeler her zaman yapılabilir.[145] Yukarıda özetlenen sorunların temel kaynağı olarak her mekansal yerleşmeye ayrı tüzelkişilik verme uygulaması gösterilmekte, bu nedenle de birleştirme amaçlı olan reformları önerilmektedir. Yada küçülen il ve ilçelerin yetersizliği öne sürülerek il sistemine ek yönetsel bir kademe olarak bölge valiliği önerisi savunulmaktadır.[146]

Değişen dünyada oluşan yeni global gerçekler ve yeni global değerlerde devleti de değişime zorlamaktadır.[147] Sosyo-ekonomik, siyasal, kültürel, teknolojik ve iletişimle ilgili alanlardaki değişimlerin birbirini etkileyerek ve globalleşerek kamu hizmetlerinin istihsali ve sunumundan sorumlu kamu yönetimi programı bu değişimi transformasyon ve reorganizasyonlara kayıtsız kalması düşünülemez.[148] Bölgesel devlette, ulus-devletin bu transformasyon sürecine kayıtsız kalmamış bir ulus-altı (subnational) yapılanmadır. Bu yapılanmanın iktisadi,siyasi, idari, kültürel sebepler olabilir. Tablo 2' de ki Avrupa Birliği üyesi (Türkiye aday ülke konumunda) ülkelerin de bölge yapılanmaları söz konusudur. Bu yapılanmalar ülkelerin farklı süreçlerden geçmesinden sonra gerçekleşmiştir. Örneğin gelişmiş ülke kategorisinde olan Fransa' da idari bölge yapılanması söz konusudur. Ancak bu yapılanma Fransa' nın iktisadi-güvenlik bölgeselleşme gereksiniminden sonra ortaya çıkmış bir teşkilatlanma tipidir. İspanya' da siyasi bölge yapılanması farklı kültür ve dillerin aynı potada erimesi için süreçlerden geçerek oluşmuştur. Polonya' da da bölgesel yapılanma AB üyelik sürecinde tam olarak şekillenmiştir. Bu süreçler sırasında bazı bölgeler konsolide edilerek bölge sayısı azaltılmış, bazı belediyeler konsolide edilerek optimalite sağlamak için belediye sayıları azaltılmıştır. Ancak bu optimalite sadece iktisadi bazda olmayıp, demokrasi bazında da optimalite sağlanmaya çalışılmıştır. Bundan

[145] http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yönetimincelemeleri/ziyaçokerbolgekuruluş.p.d.f.s:3(04.04.2009)
[146] http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yönetimincelemeleri/ziyaçokerbolgekuruluş.p.d.f.s:3(04/04/2009)
[147] Coşkun Can Aktan, Değişim Çağında Devlet, 1.b., İstanbul: Çizgi Yayınevi , Eylül 2003,s.97.
[148] Günaydın,a.g.m.,s.133.

kasıt, yönetme gücünün merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında tevzin edilerek, yönetme gücünün tek kaynakta toplanması ve kötüye kullanılması engellemek için yerel yönetimlere önemli görevler devredilebilir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin çoğulculuğu sağlaması ve merkezin monopolleşmesini engellemesi görevleri arasında sayılabilir. Yerel yönetimler bu görevleri yerine getirirken, halka yakın olması gerektiği önemli bir kıstas olarak vurgulanabilir. Kısaca optimal büyüklüğe sahip bir yerel yönetim birimi ile maksimum katılmayı sağlamak ve bunu direkt bir bağlantı ile merkezle diyalogu kolaylaştıran bir köprü görevi üstlenebilecek olan *bölge* sağlayabilir mi? Sorusuna cevap ararken cevabın aslında sorunun içerisinde olduğunu belirtebiliriz. Küçük yerel birimlerin idari açıdan zayıf oluşları ve modern devletin gerektirdiği çeşitli yerel hizmetleri sunacak kabul edilebilir tarzda beşeri, teknik güce ve mali kaynağa sahip olmaması ile birlikte küçük yerel yönetimlerin konsolide edilmeleri ile sonuçlanan yerel yönetimlerde önemli değişimler yaşanmaktadır. Örneğin Polonya' da yaşanan değişim süreciyle birlikte 47 bölgeye sahipken bu sayı 16' ya indirgenmiştir. Türkiye' de ise istatistiki birimlerin oluşturulmasıyla birlikte 12 istatistiki birim ile *belirli illerin bileşiminden* oluşturularak bölgesel kalkınmayı özel-devlet-sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte yönetişim içerisinde sağlamak ve bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak hedeflenmiştir.[149] Bu illerin bileşiminden oluşan istatistiki bölgeler; coğrafi ve iktisadi benzerlikler dikkate alınarak belirlendi.[150] Avrupa Birliği'nin de desteklediği bölgesel oluşumlara finansal destek Birliğin yapısal fonlarında sağlanmaktadır. Bu bağlamda Avrupa'nın sınırları arasında iktisadi ve sosyal uyumu sağlanacaktır.[151]

Bir diğer bölümde, örnek ülkeler olarak seçtiğimiz Fransa, Polonya ve İspanya bölgeselleşme süreci incelenecektir.

[149] Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Kararı, 2006/61,2007/91, R.G.: 23.02.2008-26796.
[150] Élise Massicard, "Régionalisme Impossible, Régionalisation Improbable La Gestion Territoriale En Turquie A l'heure Du Rapprochement Avec L'Union Eurpéenne," Chargée de Recherche au CNRS, Centre d'histoire du Domaine Turc, Études Turques Et Ottomanes(UMR 8032), EHESS,Revue D'etudes Comparatives Est-Ouest, 2008, Vol.39, N:3, pp.192.
[151] Massicard, a.g.m., s.195.

ÜLKE	BÖLGE	İL	BELEDİYE	YÖNETİM KADEMESİ
Belçika	3 Bölge 3 Topluluk	10	589	3
Fransa	27	100	36782	3
İtalya	20	103	8099	3
Polonya	16	373	2489	3
İspanya	17	50	8098	3
Türkiye	12 nuts	81	2941	3
Portekiz	7	18	308	3

Tablo 1: Ülkelerin Yönetim Kademeleri ve Sayısı

Kaynak: Güler, Karahanoğulları, Karasu, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi , Akdemir ve Ulusoy Mahalli İdareler Teori-Uygulama- Maliye kitaplarından derlenmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. BÖLGESEL DEVLETİN YÜKSELİŞİ ÜNİTER DEVLETİN DÜŞÜŞÜ MÜ?

Üniter devletin, geleneksel yerel idari birimi olan belediyelerden ve illerden daha geniş bölgelere ayrılması ve bu bölgelerin idari alanda, iktisadi alanda, siyasi (kültürel) alanda yetki genişliğine sahip olması veya yasama yetkisine sahip özerk bölgelere ayrılmasında, ulus-altı birimlerin oluşmasında bazı Avrupa ülkelerinin tecrübelerinden bahisle bu kulvarda başarılı ve başarısız, olumlu ve olumsuz yönlerine değinerek kurumsal yapısını ortaya çıkarmaya çalışacağız.

Gerçekte, Avrupa haritasına baktığımızda, türlü ölçütlere göre oluşturulmuş bölgelerden oluşan bir mozaik durumundadır. Bu bölgeler;

a) Planlama bölgesi niteliğinde görülebilir. Suni olarak oluşturulmuş bu bölgelere kalkınma planlarının uygulanması ve yatırım planlaması amacıyla kurulmuş bölgeler bu kümededir.

b) Bir devletin kamu hizmetlerini merkez dışında, taşrada yerine getiren bölge örgütleri ise, idari birer birim yada kurumdurlar.

c) Bölge, özerk bir siyasal yerinden yönetim niteliği taşıyabilirler.[152]

Bölgeselleşme yönünde önemli adım atmış olan Batı Avrupa ülkelerinde bu süreç daha çok bölgesel kimlikleri tanıma iradesinden çok iç ve dış baskılara bağlı olan kurumsal ve organizasyonel düzenlemeleri ifade ediyor.[153] Batı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Doğu Avrupa ülkelerinde de bölgeselleşme değişik görünümler alıyor. Polonya ve Çek Cumhuriyetinde kurumsal bölgeselleşme, Bulgaristan' da fonksiyonel bölgeselleşme ve Türkiye' de İstatistik Bölgeleri (NUTS). Bölgeselleşme konusundaki tercih, esasen önceki modellerin etkisine bağlıdır.[154] Bazı Batı Avrupa ve Doğu Avrupa ülkelerinin bölgeselleşme deneyimlerine alt başlıklar halinde değineceğiz.

3.1. FRANSA' DA BÖLGE YÖNETİMİ DENEYİMİ

Fransa' da devletin yapılanması uzun bir süreç sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu süreci ortaya koyan şey siyasal ve idari kurumların ortaya çıkışı ve içinde bulunulan

[152] Keleş, a.g.e., s.81.
[153] Pasquier Et Perron;a.g.m.,s.10.
[154] Pasquier Et Perron;a.g.m.,s.10.

konjonktür olmuştur.[155] Fransa' da yönetim kültürünün şekillenmesinde yönetsel geleneklerin etkisi olmakla beraber devrimin etkisini de bu süreçte yadsıyamayız. Bu bağlamda ortaya çıkan evrensel bir dizi kamu yönetimi prensiplerinin işleyişine doğrudan etki etmiştir. Bu çerçevede gerçek ve tüzel kişilerin kanunlar önünde eşit olması prensibi genel kabul görmüş ve içtihadi bir yönetim prensibi haline gelmiştir.[156] 20. Yüzyıldan itibaren kamu yönetimi yapısı ulusal ve uluslar arası değişikliklerle karşı karşıya kalmıştır.[157] Zaman içerisinde oluşan Avrupa Birliği projesine dahil olan Fransa, bu projenin kurumsal ve düşünsel aktörlerini kamu yönetimine uyumlulaştırma gayreti içerisine girmiştir. Bu doğrultuda geleneksel kamu yönetimi anlayışı sorgulanmaya başlanmıştır. Bu sorgulama merkeziyetçilik ve yerelleşme babında ortaya çıkan bölgeselleşme üzerinde gerçekleşmiş ve 2004 anayasa değişiklikleri ile gerçekleşmeye devam etmektedir.

Fransa' nın bölge deneyimini 1982' ye kadar ki süreç ile 1982' den 2003' e kadar olan süreç ve 2003 sonrası süreç olarak 3 alt başlık halinde inceleyeceğiz.

3.1.1. 1982' ye Kadar Olan Bölgeselleşme Süreci

14 Temmuz 1789 tarihinde başarılı olunan devrimden sonra idari yapıda düzenlemeye gidilerek province generalite, boillege, gournemnt, sayechoussee ve diğer tüm yerel birimlerin ayrıcalıkları kaldırıldı.[158] 22 Aralık 1789 tarihli bir belediye kanunu ile idari yapı commune (belediye), arrondissement (ilçe) ve department (il) olarak 3 kademeli idari yapı oluşturuldu.

Her il genel meclis, yürütme kurulu ve procureur-general syndic[159] olmak üzere 3 organa sahip olacaktı. (Procureur her üç seviyede de farklı isimlerle anılsa da kanunların uygulaması için vardı. Bir nevi genel sekretere bürünecekti.) [160] 1792' de iktidara gelen Jacobenler üçlü idari kademeyi korumuşlar, ancak soylular ile büyük burjuvazinin monopolünde bulunan il idaresini yetkilerini büyük oranda kısıldı, il meclisleri kaldırıldı

---

[155] Ramazan Şengül, "Fransa'da Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilikten Yerelleşmeye Doğru", Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen. (Ed.) Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayın Dağıtım: Ankara, Ekim 2007, s.563.
[156] Şengül, a.g.m., s.563.
[157] Şengül, a.g.m., s564.
[158] Güler, a.g.e., s.87.
[159] Syndic: Bu unvan, devrim öncesi sistemde herhangi bir yönetim organı bulunmayan köy ve küçük kasabalarda bu yörede oturanların çıkarlarını ve davalarını gözetmek, izlemek işlevini yüklenmiş kişilere verilen bir isimdir.(Güler,a.g.e.,s.88.)
[160] Güler, a.g.e., s.88.

ve ilçe ile belediyeler birer *agent national* haline getirildi.[161] 1794 Thermidor döneminde ise illerden alınan güç tekrar illere iade edildi. Kaldırılan il meclisleri yerine *Directoire* denilen beş kişilik bir kurul oluşturuldu.[162] 17 Şubat 1800 tarihinde Napolyon Bonaparte ile üç kademeli yapıya geri dönüldü. Halk tarafından seçilen temsil organları ve daire amirleri artık merkezi hükümet tarafından atanacaktı. (İlde vali [prefet], ilçede kaymakam [subprefet], beldelerde belediye başkanı [maires]) Bu bağlamda, günümüzde birçok ülkenin model aldığı Napolyonik idarenin temelleri atılmıştır. Bonapartist merkeziyetçi model 19. yüzyılda liberalizm karşısında zayıflamaya başlamıştı. 1831 yılında belediye meclisleri, 1833 yılında il ve ilçe meclisleri sınırlandırılmış bir seçme hakkı ile oluşturulmaya başladı. 1884' te beldelerin dezantralizasyon hakları genişletilmiş, 1871 yılında il meclis başkanlarının, 1884' te belediye başkanlarının merkezi hükümet yerine seçilmiş organlar tarafından seçilmesi öngörülmüştür.[163]

Fransa' da yerel kurumların demokratikleştirilmesi, genel oy ilkesinin kabul edildiği üçüncü cumhuriyet (1870-1940) döneminden önce 1871 yılında *département,* sonra 1884 yılında *commune* düzeyinde uygulamaya koyulmasıyla devrim'den ancak yüzyıl sonra gerçekleştirildi.[164] Ancak bu merkeziyetçi Bonapartist idari yapıya karşı çıkışlar bulunmaktaydı. Özellikle, bu karşıtlar içerisinde yer alan bölgeci akımlar modern tarihin hemen her döneminde olmuştur. Öte yandan Fransa' nın çok etnili yapısı ve geleneksel olarak belirli yörelerde genelden farklı özelliklerin ağırlıklarını kaybetmemesi, bölgesel akımların geliştiği doğal yatak olmuştur. Örneğin, Alsace-Lorraine, Bretagne, Oksitinya, Bask, Korsika etnik olarak farklı öğeler içerir.[165] Fransa' da bölgeselleşme çalışmaları 1910' da dönemin hükümet reformlarıyla başlamıştır. Bu reformun uygulamaya geçirilişi I. Dünya Harbi' nden sonra olmuştur. 1917' de uygulamaya konan reformda iktisadi etkinliklerinde bölgesel bir koordinasyonla ve işbirliği ile başarı yakalanabilirdi. Dönemin Ticaret Bakanı Clementel tarafından savunulan bu reforma göre ticaret odaları bölgesel seviyede birleştirilerek kurumlaştırıldı. 1919'da bölgesel işbirliğini sağlayacak 15 grup[166] yaratıldı. Bu gruplaşma birimleri 14 Haziran 1938 Kararnamesiyle

---

[161] Güler, a.g.e., s.91.
[162] Güler, a.g.e., s.92.
[163] Kadir Koçdemir, Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifi:http:www.içişleri.gov.tr(04/04/2009)
[164] Güler, a.g.e., s.96.
[165] Nalbant, a.g.e., s238.
[166] Bu gruplaşma birimlerinin kamu kurumu niteliği kazanmasıyla örgütlenmesi şu şekilde geçekleştiriliyordu: "Bölgedeki her ticaret odası iki temsilci belirliyordu; belirlenen bütün temsilciler Bölgesel Komiteyi oluşturuyordu. Bölgesel Komitenin yanında bir de Genel Sekreterlik kurumu ve istişari kurumlar öngörüldü.

kamu kurumu statüsü ile donatıldı ve tüzel kişilik tanındı.[167] İktisadi fonksiyonu olan bu ilk bölgeselleşme örneği bölgesel bankaların kuruluşunda, bölgesel meslek okulları kuruluşunda önemli görevler üstlendi. Fransa' da ikinci bölgeselleşme tecrübesi Vichy hükümeti[168] döneminde gerçekleşti. Bu defa ki bölgeselleşmenin nedeni güvenliktir. Bu bağlamda, 18 güvenlik bölgeleri oluşturularak başlarına bölge valileri atandı. (19 Nisan 1941) Bölge valileri üç alanda yetkiliydiler:[169]

- İç güvenlik,
- Kamu görevlileri üzerinde istisnai yetkiler,
- Yiyecek dağıtımı, narh gibi iktisadi yetkiler,

II.Dünya Harbi' nden sonra, Fransa işgalden kurtulduktan sonra, imar, yeniden yapılanma ve güvenlik amacıyla bölgeselleşme eğilimi rotasına çevrilir. 10 Ocak 1944' te Vichy Hükümetinin bölge valiliğine benzer yetkilere sahip Hükümet Komiserlikleri kurulur. Bu komiserliklere yetki genişliği de verilerek; valilerin ve bölgesel hizmet amirlerinin etkinliklerini teşvik etme, denetleme, koordine etme, yönlendirme görevleri verilmişti. 22 Mart 1946 tarihinde Hükümet Komiserlikleri kaldırıldı. Bunların yerine İdarenin Olağanüstü Görevli Genel Müfettişleri (IGAME; Inspecteures Generauxde I'administration on Servıce Extra Ordinare) kurulur. IGAME' ler yetki genişliği ilkesine göre kurulmuş 9 idari çevresi olan askeri bölgeden oluşmaktaydı. IGAME' ler otoriteleri altındaki illerde asayiş ve ekonomik koordinasyon yetkilerine sahip bölge merkezindeki il valileridir.[170] Ancak bundan sonra bölgeselleşmenin mantığını değiştirecek adımlar atılacaktır: *"Alan Düzenlemesi*" kavramının öne çıkmaya başlaması sonucunda devlet ile iller arasında bir "*ara yapı*" nın iktisadi gelişme ve planlama için elzem olmasıdır ki 1954'ten itibaren il üstü iktisadi ara yapılar oluşturulmaya başlanmıştır. Oluşturulan bu ara yapılar Atilla Nalbant' ın deyişiyle "*geçerli aracı*" olarak kabul görmüş kamu kurumu olarak düzenlenmişlerdir. 30 Haziran 1955 kararnamesiyle Program-Bölgeleri düzenlenmiş ve ülke 23 program bölgesine ayrılmıştır. 1959 ve 1960 yıllarında aralarında iktisadi bağlılık olan bölgelerin birleşmesi şeklinde gerçekleştirilecek Bölgesel Etkinlik Çevreleri (CAR) üretildi. 21 CAR oluşturuldu ve her birinin başına koordinatör vali getirildi. 1964 yılında koordinatör vali yerine bölge valiliği kuruldu. Bölge valiliğinin yanına bölge komisyonu da katılmıştı. Bölge valisi yetki genişliğine sahip olarak çevrenin

[167] Nalbant, "a.g.e".,s238
[168] Vichy Hükümeti Alman Nazilerle işbirliği içerisindeydi.
[169] Nalbant, "a.g.e.",s.238
[170]Koraltay Nitaş, "Fransa Yönetim Sistemi" www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu Yon/fransa.pdf.s.210(04/04/2009)

iktisadi gelişimi ve alan düzenlemesiyle ilgili politikaları yürüten bir kamu ajanı olmuştur. 1964'e kadar olan bölgeselleşme deneyimine baktığımız Fransa' da oluşturulan bölgeler yerel idari birim değildirler. Sadece, merkezi idareye bağlı birer *"idari yapı"*dırlar.

Beşinci Cumhuriyetin ilk cumhurbaşkanı olan De Gaulle, Fransa için merkeziyetçiliğin birliği sağlamadaki rolünü vurgularken, iktisadi gelişimin hızlandırılmasında yerinden yönetimlere önem verilmesi inancındaydı. Bu doğrultuda anayasa değişikliğine dair *1969 referandumunu* gerçekleştirdi.[171] Bölge yerel yönetimlerinin kalkınma açısından bir zorunluluk olarak gören De Gaulle' ün bu birimi anayasa içerisine sokma girişimleri olumsuzlukla sonuçlanıyor ve ikili yerel yönetim yapısına devam ediliyordu.[172] Reddedilen referandumun içeriğinde bölgelerin birer yerel yönetim birimi sayılması yanında senatonun yasama fonksiyonundaki rolünü azaltılması yer alıyordu.[173]

3.1.2. Yer Yönünden Kamu Kurumu Olarak Bölge

Yer yönünden kamu kurumu, kamu kurumunun yersel düzeyde (coğrafi düzeyde) kuruluşudur. Birden çok kamu hizmetinin yürütülmesi görevini yüklenmesi ve belirli bir çevreye sahip olması nedeniyle klasik kamu kurumları ile yerel yönetimler arasında bir yer tutar. Yerel yönetimlerden temel farkı diğer kamu kurumları gibi uzmanlaşma ilkesiyle görevlendirilmesi ve seçilmiş meclisler tarafından idare edilmesine gerek olmamasıdır.[174] Fransa' da ilk yer yönünden kamu kurumları 22 Ocak 1959 kararnamesinden ve 16 Temmuz 1971 yasalarıyla kurulan belediye birlikleridir.

5 Temmuz 1972 tarihli yasa ile merkez ile il arasında yer alan ara birim olarak 26 bölge idaresi ve dolaylı olarak seçilmiş meclis şeması oluşturulmuştur.[175] Bu 26 idari bölgeye tüzel kişilik kazandırılmıştır.[176] 1972 Sayılı yasa ile bölge 1969 referandumunda ki gibi bölge yerel yönetim birimi olarak değil, bölgesel kamu kuruluşu kabul görülüyordu.[177] Bölgelere tadat yetkiler tanınmıştır. Bu yetkiler arasında bölgenin iktisadi

---

[171] Ramazan Şengül, "Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri" Türk İdari Dergisi, Yıl:33 Sayı:105, 2003, s.62.
[172] Şengül, Fransa'da Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilikten Yerelleşmeye Doğru, s.575.
[173] Şengül, Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri, s.62.
[174] Nitaş,a.g.m.,s.212, Commitee of the Regions Devolution in France COR-Studies -1 2005/2 Brussels, January 2005.
[175] Nalbant, a.g.e., s.241, Şengül, Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri, s.63.
[176] Eliçin-Arıkan, Yeşeren, *Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları*, Ed. Hüseyin Özgür, Bekir Parlak , Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel:İstanbul, 2006, s.269, Nalbant, a.g.e., s.241.
[177] Eliçin-Arıkan, Yeşeren, a.g.m., s.269, Şengül, Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri, s. 63.

ve toplumsal gelişmesini kolaylaştırmak yer almıştır. Bu bölgelerin 3 sürekli organı vardır: *Bölge Valisi* (Bölgenin merkezindeki ilin valisi bölge valisidir), *Bölge Meclisi* (Bölgeden seçilen milletvekilleri ile il genel meclisleri ve belediye meclisleri üyelerinin temsilcileri oluşturuyor), İktisadi ve Sosyal Komite (Bölgesel mesleki ve sendikal kuruluşların temsilcilerinden oluşuyor, istişari işleve sahiptir) Nalbant' ın belirttiği gibi 1972 reformu bölgeyi bir tür koordinasyon organı ve gerektiğinde yerel yönetimlerin yerine geçen bir ikame kurum olarak düzenlenmesi kamuoyunda bölgelere dönük önyargıların ortadan kalkmasında ve bölgesel siyasal yaşamın gelişmesinde belirleyici olmuştur. 1982' li yıllara kadar sağ partilerin savuna geldiği maksat olan bölgeselleşme, cumhuriyetçi solcular tarafından desteklenmeye başlandı.[178]

3.1.3. Yerel Yönetim Birimi Olarak Bölge: *1982 Reformu*

1981 başkanlık seçimlerinden sonra iktidara gelen Mitterand yönetimi, 1982 yılında çıkarmış olduğu yasa[179]ile birlikte valinin yerel yönetimle üzerindeki sahip olduğu vesayet yetkileri kaldırmış, bölge yönetimlerini yerel yöne tim olarak kabul etmiş ve ilde valinin sahip olduğu yürütme gücünü, genel meclise vermiştir.[180]1986 yılından itibaren bölge valisinin yetkileri bölge meclisine devredilmiştir. Böylece yerel meclislerin gündeminin belirlenmesi bütçenin hazırlanması ve kararların uygulanmasının teftişi atanmış devlet görevlilerinden seçilmiş meclislerce seçilen başkanlara verilmiştir. [181] Valinin bütçe üzerindeki denetimi "a posteriori" dir. Bu bağlamda mali denetim valinin görev alanı dışındadır. Sadece bütçe ile ilgili eleştirilerini Bölge Sayıştay' ına bildirir.[182]

1982 reformu sonrasında Fransa' da bölgeler iktisadi işlevleri olan tüzelkişiliğe haiz serbest idare ilkesine göre idare edilen bir yerel yönetim birimi durumuna getirilmiştir.[183]

Fransız bölgeleri: Organları, yetkileri, genel görevleri ve yetkileri ve idari denetimleri açısından incelenecektir. Bu bağlamda, Fransa bölgeleri konusunu şöyle sınıflandırabiliriz:

▪Yeknesak Fransız Bölgeleri: Ortak Hukuka Bağlı Fransız Bölgeleri.

---

[178] 1969 yılında De Gaulle dönemin Cumhurbaşkanı olarak bölgeyi bir yerel yönetim birimi olarak düzenlediği reforma cumhuriyetçi sol grup karşı çıkmıştır.
[179] 2 Mart 1982 tarihli yasanın adı: "Belediyelerin, illerin Ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa"
[180] Karahanoğulları, a.g.e.,s.35.
[181]Vincent Wright, "Government and Politics of France" Routledge, London, 2001,s358-359, Nalbant, a.g.e.,s242-243
[182] Kalabalık, "a.g.e"., s.45.(10.07.1982 tarih ve 82/594 sayılı yasa ile Bölge Sayıştay'ı oluşturuldu)
[183] Nalbant, "a.g.e"., s243.

▪Özel Konumlu Topluluklar: Değişik dönemlerde yasa koyucu tarafından yapılan müdahaleler ile yeknesaklıktan uzaklaşan bölgeler.

▪Denizaşırı Bölgesel Topluluklar.

3.1.3.1. Yeknesak Fransız Bölgeleri

1982 tarihinden itibaren yerel yönetim olarak öngörülen bölgenin üç organı vardır:

▪ Yürütme Organı

▪ Karar Organı

▪ İstişari Organlar

1958 Anayasanın 72. Maddesine uygun olarak hazırlanan, 1982 yılındaki Anayasanın 59. Maddesine göre hazırlanan bölge yapısında, bölgenin, bölge meclisi[184] aracılığı ile idare edileceği belirlenmiştir. [185] 2 Mart 1982 yasasında ve 19 Ocak 1999' daki değişiklikler birlikte görevleri şöyle belirtilmiştir:[186]

▪ Bölge işleri hakkında karar alır.

▪ Bölge işlerini takip etmekle ve kararları icra etmekte görevli bir Başkan seçer.

▪ Bütçe ve idari hesapları onaylar.

▪ Bölgenin iktisadi, toplumsal, kültürel gelişimini düzenler.

▪ Alan düzenlemesinin ilerletilmesi.

▪ Bölgesel kalkınma hedefli şirketlere katılma ve karma girişimler oluşturma,

▪ Mesleki eğitim, çıraklık eğitim, ulaşım ve eğitim (lise eğitimi) konularında düzenlemeler yapabilirler.

Bölgenin yürütme organı bölge meclisi başkanıdır[187]. Bölge meclisi içerisinde Büro[188] denilen yardımcı bir organ daha vardır. Bu organın başında da bölge başkanı vardır.

Bölge merkezi olan ilin valisi bölge valisidir. Bölge valisi, bölgesel yönetime göre ikincil konumda bulunmakta ve meclis karşısında yürütme organı rolünü üstlenmekte; bölgesel politikacılarla merkezi yönetim arasında bir arabulucu fonksiyonu

---

[184] Bölge Meclisi üyeleri her bölge çevresinde iki turlu liste sistemi ile 5 yıllık bir dönem seçilmektedir. Meclis üye sayısı bölgenin büyüklüğüne göre değişmektedir. Örneğin, Fransız Guyanasında 31, I'le-de-Frans Bölgesinde 209'dur.

[185] 1958 Anayasanın 72. Maddesine göre bölgesel topluluklar seçilmiş meclisler aracılığı ile kendi kendilerine yönetirler ve karşılaşacakları sorunları düzenlemek için yetkiler devredilebilir.

[186] Karahanoğulları,a.g.e.,s.43-44.

[187] Bölge Meclisi Başkanı meclis içerisinde üye sayısının salt çoğunluğu ile seçilir.

[188] Büronun görevi meclis toplantılarını hazırlamak, gündemi belirlemektir.

görmektedir.[189] Bölge valisi, bölge idare kurulunun başkanıdır. Bu kurul, bölgede doğrudan devlet tarafından veya devlet yardımıyla gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin kararlara ön izin verir; ayrıca toplumsal kamu girişimlerinin sonuçlarını ve etkilerini saptar.[190] Bölgenin idari denetimini gerçekleştirir. Bölgedeki diğer illerin valileri arasında koordinasyon sağlar. 6 Şubat 1992 tarihli yasa ile bölge valisine iktisadi-toplumsal gelişim ve iktisadi ve insani kaynakların doğru coğrafi dağılımı konularında ulusal ve Avrupa Topluluğuna ait kararların uygulanması amacıyla il valileri üzerinde bazı yönetim yetkileri vermiştir. Bu konularda il valileri bölge valilerine karşı sorumludur.[191]

Bölge yönetiminin yetkilerine geri dönersek; en önemli yetki yeniliği bölgenin kültürel kalkınması ile ilgili olanı gösterebiliriz. 2 Mart 1982 tarihli yasa ile *bölgenin kültürel kimliği* tanınmıştır:[192]

▪ Bölgelere kültürel koruma, yayma, canlandırma,formasyon ve üretim alanlarında görevler ile

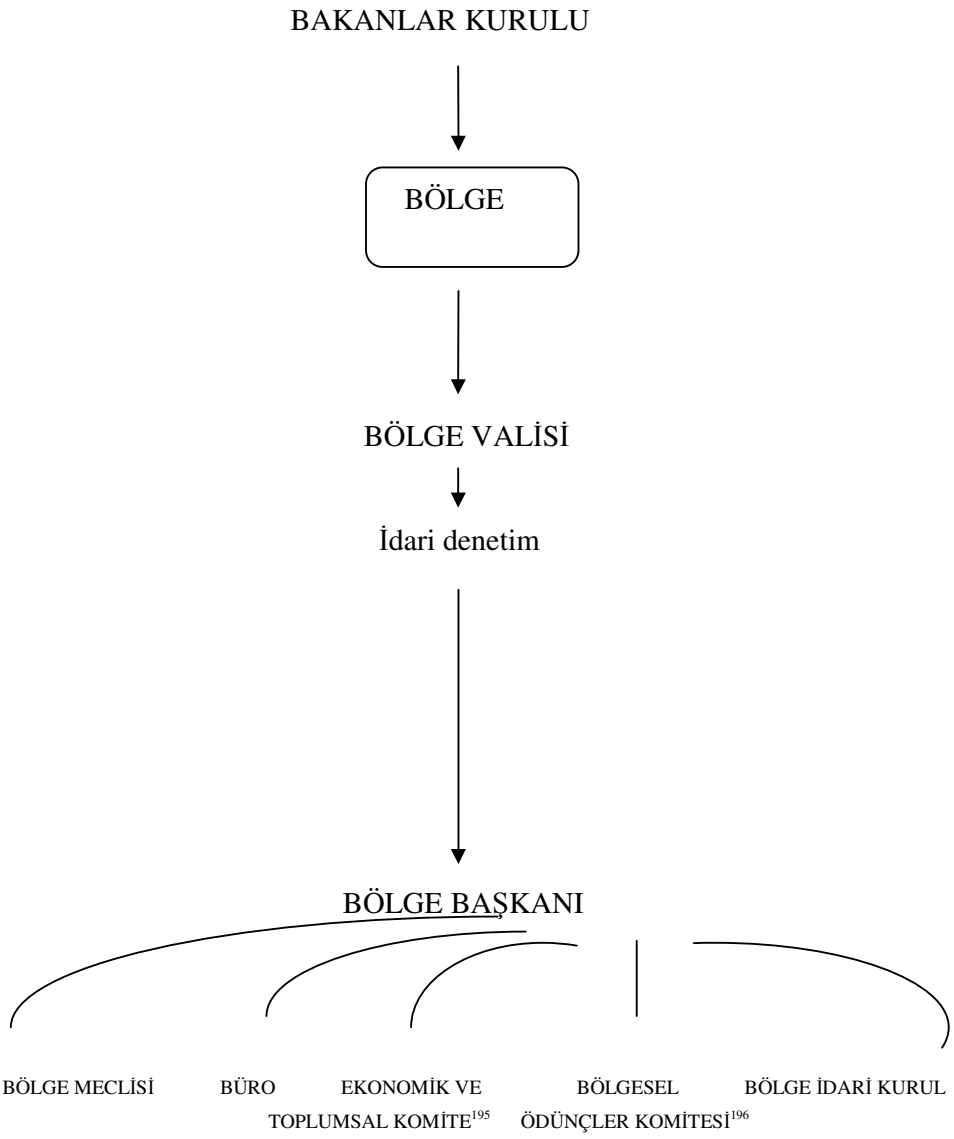
▪ Bölgelerin sinema, bilimsel ve teknik araştırmalar, iletişim kültürel kimlik ve müzik alanındaki yetki ve görevleri vardır.

Fransa' da bölgelerin kültürel kalkınmasının temeli 1951 tarihinde Deixonne yasası ile 5 bölgesel dil kabul edilerek atılmıştır. (Baskça, Brötonca, Katalanca, Korsikaca ve Oksitan dili)[193] Örneğin, Bretagne' de kurulan kültürel konsey ve bu bağlamda Brötön dil öğretiminin geliştirilmesi , radyo-tv' de Brötön dilinin kullanımının mümkün olması 1982 reformundan önce atılan adımlardı. Üniversitelerde lisans ve yüksek lisans düzeylerinde bu dillerin öğretimine başlanmıştır. Bununla kalmamış olan dönemin hükümeti 23 Eylül 1985 tarihli bir kararname ile istişari işlevli bir Bölgesel Diller ve Kültürler Ulusal Konseyi kurulmuş ve bu kuruşun örgütlenmesi çerçevesinde kimi bölgelerde Bölgesel Kültür Ofisi kurulması yoluna gidilmiştir.[194]

Görüldüğü gibi 1982 yılında ki reformla birlikte Fransa' da bölgeler yerel bir birim olarak kabul edilmiştir. Görevlerinin öngördüğü işleri kendi kararlarıyla çözüme kavuştururlar. 1983 yılındaki kanunda belirtildiği gibi bölgeler "yurttaşların yerel yaşama katılmasının kurumsal çerçevesini oluşturur ve farklılıkların açıklanmasını güvenceler."

---

[189] Abdulvahap Uluç, Abdullah Çelik, Oğuz Kaan "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması", Türk İdare Dergisi, 2001, s.175.
[190] Karahanoğulları, a.g.e., s.39.
[191] Karahanoğulları, a.g.e., s.39.
[192] Nalbant, "a.g.e".,s.246.
[193] Uygun, a.g.e., s.129.
[194] Dominique Turpin, "Provinces et Departements", J.Moreau/ M. Verpaux (sousla dir de), Revolution et D'ecentralisation içinde Econimica, 1992, s.278., Nalbant, a.g.e.,s.247. (Bu bilgiyi Nalbant Turpin'den aktarmıştır).



Şekil6: Attila Nalbant'ın Üniter Devlet kitabından oluşturulan Fransa Bölge Anatomisi[197]

[195] Ekonomik ve Toplumsal Komite mesleki bir kurumdur. Bölgesel mesleki örgütler, sendikalar, odalar, eğitim-kültür kuruluşları, sağlık kuruluşları temsilcileriyle bu kurulu oluştururlar. Danışma organı olarak görevleri: "Bölgede ulusal palanın uygulanması, bölge gelişme planı tasarısı, bir yıllık uygulama bilançosu, bölge bütçe tasarısının genel yönelişleri gibi konular hakkında komiteye danışılır.

[196]Bölgesel Ödünçler Komitesi mali danışma organıdır. Yılda iki kez bölge başkanının başkanlığında toplanır. Bölge defterdarı ve yardım sandığında organ içerisinde yer almaktadır.

[197] Nalbant,a.g.e., s.244-247.

3.1.3.2. Denizaşırı Bölgeler

Fransa' nın denizaşırı toprakları İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan bir Devlet Sekreterliğince "Secretaiat d'Etat Â Outre-Mer" yönetilmekte ve bu birim deniz ötesi toprakların siyasal, anayasal, uluslar arası, idari ve iktisadi işlerinden sorumlu bulunmaktadır. Bu genel sorumluluk içinde Hükümet otoritesini icra etmek, yerel yönetimlerin kontrolünü sağlamak, kültürel, eğitsel ve sosyal sorunları çözmek bu sekreterliğe ait işlevlerdir.[198]

1958 Anayasasının 74-76 maddelerinde deniz-aşırı bölgeler düzenlenmiştir. Yeni Kaledonya, Fransız Polonezyası, Wallis ve Future, Fransız Güney Okyanusu ve Antartika' daki Fransız toprakları[199] kendi yararları ile cumhuriyetin yararlarını birlikte yorumlayan ve bu ülkelerin meclislerinin görüşü alındıktan sonra saptanan özel yönetsel yapılara sahiptir. Geçmişte sömürge olan bu yönetimler cumhuriyetin içinde özerk bir statüye sahiptir. Geçmişte sömürge olan yönetimler cumhuriyetin içinde özerk bir statüye sahiptir. Öneğin, Fransız Güney Okyanusu ve Antartika toprakları yönetimin statüsü daha çok yer yönünden kamu kurumuna benzemektedir. Bu bölgelerin belirli bir nüfusu yoktur başkentten yönetilir.[200]

Fransız Polonezyasında seçimle oluşan bir meclis, bir genel vali "yüksek komiserli ve çeşitli danışmanlık komitelerinden kurulu bir yönetsel yapı görülür. Yüksek komiserin özellikle kamu güvenliği alanındaki yetkileri bir hayli geniştir. Bölgesel huzursuzluğun yoğunlaştığı Yeni Kaledonya' da ise üç eyaletten oluşan, federalizme yakın bir yapı mevcuttur. Burada, Fransa adına görevli Cumhuriyet Yüksek Komiseri, ülke makamlarının aldığı kararların hukuka uygunluğunu denetleyebilmektedir.[201] Fransız Polonezyası ve Yeni Kaledonya Fransız Anayasasının 74. Maddesinde belirtildiği gibi cumhuriyetin ayrılmaz bir parçasıdır.

3.1.3.3. Özel Statülü Bölgeler

Paris şehrinin yer aldığı en zengin bölge olan Ile de France (Paris Havzası) 4 Şubat 1959 kararnamesiyle özel statüye tabi kılınmıştır. 02.08.1961 tarihli yasa ile Başbakanlığa bağlı İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının vesayeti altındaki Ile De France bölgesi

[198] Nitaş, a.g.m., s234-235.
[199] http:/ /www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp/TITLE%20XII(04/04/2009)
[200] Nalbant, a.g.e., s.251.
[201] Nitaş, a.g.m., s.235. , http://www.assemblee-nationale.fr/english8ab.asp.TITLE%20XII, mad.77(04/04/2009)

oluşturulmuştur. 10.07.1964 tarihinde çıkarılan bir yasayla da, Paris, illerin ve komünlerin yetkilerine sahip mülki bir birim haline getirilmiştir. Bölgede 7 il kurulmuştur (I'Essane, les Yvelines, Vol'd'Onse, Les Hauts, Diseine, La Seina-Saint, Seine Et Martine). 1966 yılında Ile De France bölgesine ilk bölge valisi atanmıştır. Diğer bölge valilerinden farkı: Bölge Valisi, atama kararnamesi ile kendisine verilmiş olan yetkileri devredebilir ve bölgesindeki diğer il valilerine talimat verebilir.[202]

Paris'in karar organı olan Paris Konseyi 109 üyelidir. Paris Konseyi bazen belediye meclisi bazen de il genel meclisi sıfatıyla toplanarak karar almaya başlamıştır. 1982 reformuyla birlikte içme suyu temini, yeşil alan, liman ve iskele tanzimi gibi özel görevler verilmiştir. Reformlarla birlikte Ile de France' da Bölge Valisi, 7 il valisi ve Paris Polis Valisi[203] bulunmaktadır. Paris Belediye Başkanı hem belediye başkanı hem de il genel meclis başkanı görevlerini yerine getirmektedir.

Özel Statülü Bölgelerden bir diğeri Korsika'dır. Korsika Ulusal Kurtuluş Cephesi' nin[204] bağımsızlık amaçlı eylemleri sebebiyle bölgesel bir huzursuzluk kaynağı olan bölgede 1982 reformlarıyla özel statüsü kazanmıştır. Özerklik girişimlerini bir ölçüde önüne set çekebilmek için bölge meclisi seçimleri ilk Korsika' da yapılmıştır. Korsika bölge meclisi diğer bölgelerden farklı olarak alan düzenlemesi ve kültürel yapılanma konularında geniş yetkilere sahiptir. Bu meclisin kurmay birimliğini Ekonomik ve Sosyal Konseyi ile Eğitim ve Kültür Komiteleri yapmaktadır.[205] Korsika' ya ileride geniş çapta değineceğiz.

3.1.4. Fransız Anayasasındaki Son Değişiklikler

J.Raffairin' in başbakanlığında 28 Mart 2003 tarihinde Fransa' da yerel yönetimlerde ciddi değişikler meydana getirilmiştir. Anayasanın toplam 10 maddesi değiştirilerek yerel yönetimler yasa koyucu karşısında güvence altına alınmıştır.[206] Bu değişikliklerden bölgeyi ilgilendiren maddeler şunlar olmuştur:[207]

---

[202] Ali Arguvanlı, Fransız İdari ve Siyasi Tarihinde İçişleri Bakanlığı, "Etude des Problemes Municipoure" den çev. Türk İdare Dergisi, YIL:1970, SAYI:162, s.185-186.

[203] Paris Bölge Valisi; belediye zabıtası ve genel zabıta görevleri var. Paris Konseyinin yürütme organına dönüşmüştür.

[204] Korsika Ulusal Kurtuluş Cephesi (Front de Libération Nationale Coise): 1960'lı yıllarda Korsika'da ayrılıkçı hareketler görülmeye başlamış ve bu hareketler FLC olarak Korsika Ulusal Kurtuluş Cephesi altında toplanmıştır(www.vikipedia.com.(04/04/2009)

[205] Nitaş,a.g.m.,s.234

[206] Akdemir ve Ulusoy, a.g.e.,s .141-142

[207] www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp/constitutionof4October1958(04/04/2009), Karahanoğulları,a.g.m.s.5, Questions d Serge Regard,http://www.vie-publique.fr/dossier-polpublic/decentarlisation/lois-decentralization/Questions.shtml(23/02/2004)

▪ Fransız Anayasasının 1. Maddesinde yer alan idari biçimin mevsuflarına ek olarak "örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir" ibaresi eklenmiştir.

▪ Merkez-yerel düalist yapıyı kaldıracak şekilde Anayasanın 34. Maddesine "yerel yönetimler (collective's locales)" yerine "ülkesel yönetimler (Collective's territoriales)" ibaresi konulmuştur.

▪ Bölge yönetimi anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. 72. Maddeye "belediyeler, iller ve özel statülü topraklara ek olarak bölgelerde collective territoriales arasına girmiştir.

▪ Yine 72. Maddede "collective territoriales kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirilebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir" yapılan düzenleme ile subsidiarite ilkesine vurgu yapılmıştır.

▪ 72. Maddenin 2. Paragrafında collective territorialesin mali özerkliği anayasal güvence altına alınmıştır. Buna göre collective territoriales yasalarla belirlenmiş sınırlar içersinde serbestçe mali özerkliklerini kullanabilecekleri kaynaklardan yararlanabilirler. Bu doğrultuda collective territoriallere belirlenmiş sınırlar içerisinde matrah ve oran saptama yetkisi verilebilir.

▪ Anayasanın 37. Maddesinde yer alan collective territoriallerin "deneme yetkisi"[208] ilkesine göre deneme süresi boyunca kendilerine özgü hukuksal bir yapı oluşturabileceklerdir.

Anlaşılan sağcı Raffarrin hükümetinin 3 Temmuz 2002 siyasi bildirgesinde yer alan "tekçi ve özeksizleştirilmiş yakın Cumhuriyetin inşası" ilkesi ile collective territoriallere tanınan sorumluluklar arttırılarak doğrudan yerel demokrasinin gelişimine üniter devlet altında farklı bir boyut kazandırmıştır.[209] Ülke, collective territorialler (ülkesel yönetimler) olarak ülke düzeyinde yerel-merkez ayırımını kaldırarak hizmetleri en yakın birimde uygulamaya çalışıyor. Yerel yönetimler için kullanılan ülkesel yönetimler etnik köken ya da dil esasına göre değil, coğrafi olarak tanımlanmaktadır. Kısaca, hizmetlerin örgütlenmesiyle merkezin bir orijinalitesi kalmamaktadır. Merkezin

[208] 1 Ağustos 2003 tarihinde, ülkesel yönetimlerin deneme yetkisine ilişkin yasaya göre collective territoriallerin yasalara ve düzenleyici işlemlere aykırı işlemler yaparak deneme yetkisi ayrı ayrı düzenlenmiştir. Çıkarılacak yasalarda deneme alanı ve süresi belirtilecek yasalara karşı deneme yetkisini kullanmak isteyen collective territoriales yetkili organından gerekçeli kararı çıkaracak ve yöresindeki devlet temsilcisine kararını iletecektir. Hükümet başvuruları inceleyerek deneme yetkisini kullanacak olan collective teritorialesin listesini yayınlayacaktır. Deneme süresi 5 yılı aşmayacaktır. Deneme süresince, collective territorialesin devlet temsilcisi(vali) yaptıkları işlemlere karşı dava açabilir. Mahkeme kararı ile denemeye ilişkin işlemler durdurulabilir. (Onur Karahanoğulları, "Fransa'da 2003 Anayasa Değişikliği :Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet", http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/02.pdf)

[209] http://www.premier-ministre.gouv.fr/ (04.04.2009)

kompleks yapısından özeksizleştirmeye geçiş yaşanmaktadır. Ancak collective territoriallerle ilgili yinelenen "Cumhuriyetin yerel yönetimleri" ifadesi üniter devlet hassasiyetini ortaya koymaktadır.[210]

3.1.5. Özel Statülü Bölge: *Korsika*

Napolean Bonaparte' nin doğum yeri olmasıyla ünlenen Korsika 250 bin kişinin yaşadığı Fransa' nın güneyinde bulunan küçük bir adadır. Resmi dili Fransızca olmasına rağmen halkın %60' ı Korsikaca konuşmaktadır.[211] Fransa'da ayrı bir etnik ve dilsel yapıya sahip bir Akdeniz adasıdır.[212] 1970' li yıllardan itibaren süren şiddet eylemlerini FLNC (Korsika Ulusal Kurtuluş Örgütü) ve Canal Histerique adlı örgütler yürütmüştür. 1982 tarihinde Korsika özel statülü bir bölge haline getirildi. 1991 yılında yerel yönetim birimi olarak tanımlanan Korsika İdari Örgüt şu şekilde idi:

- Korsika Meclisi: Bölge halkının 6 yıllığına seçtiği 51 üyeli meclis yılda 3' er ay sürebilen 2 olağan toplantı yapmaktadır. Kendi iç tüzüğünü yapan Korsika Meclisi bölge bütçesini ve gelişme planını da kabul etmektedir. Fransa parlamentosu Korsika' yı ilgilendiren kanun tasarıları ve kararnameler çıkmadan önce Korsika Meclisine danışmak zorundadır. Meclis görüşünü 1 ay içerinde belirtir. Korsika meclisi de Fransız hükümetine Korsika hakkında kanun ve düzenleme yapmasını isteyebilir.
- Ekonomik ve Toplumsal Komite
- Kültür Konseyi

Daha sonra bu bölgesel yapılanma 1991 tarihli Korsika Yerel Yönetiminin Statüsü Hakkında Yasa ile kaldırılmıştır.[213]

1991 yılındaki yasa ile, yerel yönetim birimi olarak kabul edilen Korsika' nın kendi kendini serbestçe idare edeceği hükme bağlanarak, organları parlamenterize edilerek şu şekilde belirtilmiştir:

- Korsika Meclisi
- Meclis Başkanı
- Korsika Yürütme Kurulu[214] ve bu kurulun başkanı
- Korsika Kültürel, Toplumsal ve Ekonomik Kuruludur.

---

[210] Bilal Canatan, *Fransa'da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması*, Ed. Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel:İstanbul, 2006,s.308.
[211] Dinler, a.g.e., s.131.
[212] Nalbant, a.g.e., s..253.
[213] Nalbant,a.g.e.,s253
[214] Yürütme Kurulu Korsika meclisine karşı sorumludur.

Korsika yerel yönetiminde devlet adına denetimi bakanları temsil eden ve devletin kamu hizmetlerini yönlendiren Bakanlar Kurulu tarafından atanan "Korsika Devlet Temsilcisi" yerine getirir.[215] 1991 yılındaki kanun Korsika'nın sadece idari açıdan değil kültürel ve siyasi açıdan da değişimini yansıtmaktadır. Şöyle ki:

" Fransız Cumhuriyeti, Fransız halkının bileşeni Korsika halkının"[216]canlı, kültürel ve tarihsel topluluğunu, kültürel kimliğini koruma hakkını ve özgül ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumasını güvenceler. Ada olma durumuna bağlı bu haklar, Anayasa, Cumhuriyet yasaları ve işbu statü çerçevesinde ulusal birliğe saygı içinde uygulanır."[217] Korsika halkının siyasi olarak tanınmasını sağlayan bu modelde Fransa Anayasa Konseyi tarafından iptal edilmiştir.[218] Bu değişimlerden bir diğeri; Korsika'nın kültürel kimliğini güçlendiren hükümler konmuş ve Korsika dilinin öğretimi düzenlenmiştir. Dil düzenlemeye göre her düzeyde öğrenciler haftada maksimum 3 saat Korsika dili göreceklerdir. Korsikaya tanınan bu özel yetkilere rağmen 1998' de Korsika valisi öldürülmüş. Ayrılıkçı hareketler tırmanmaya devam etmiştir.[219] 2002' deki yasa ile Korsika'nın özerkliği daha da güçlendirilmiştir. Buna göre, Korsika meclisi ada ile ilgili konularda yetki ve mali kaynak yönünden desteklenecektir. Korsika dilinin okullarda daha iyi öğretimi için müfredat geliştirilecektir.[220] Fransa yönetimi 6 Temmuz 2003' te bir referandum örgütledi söz konusu referandumda 190 bin olduğu bilinen Korsikalı seçmene "Yukarı (Kuzey) Korsika ve Güney Korsika yönetimlerinin bir merkezde birleştirilmesi, bu yönetimin vergi yükseltme, yol yapımı, çevre, kültür ve turizm konularında Fransa hükümetiyle birlikte karar alma hakkına sahip olmasına evet mi, hayır mı? Sorusu sorulacaktı. Referandumda[221] Korsika halkının % 51 hayır oyu ile sunulan reformu reddetti. Korsika'da sular durulmuyor devam edecek gibi gözüküyor. Fransa' nın tanıdığı bu özel statülü yapı Korsika halkının tamahkarlığı mıydı? Yoksa Fransa, Korsika halkının gözünü mü boyuyordu? Fransa' da genel kanı Korsika sorunu diye bir şey olmadığı

[215] Nalbant,a.g.e., s.255
[216] Uygun,a.g.e.,s128,Nalbant,a.g.e.,s.254
[217] Nalbant,a.g.e., s254.
[218] Fransız Anayasa Konseyine göre Fransız Anayasası, Fransız halkının alt bölümlere ayrılması mümkün olmayan tekil(üniter) bir kategori olarak kabul etmektedir. "Korsika Halkı" deyimi köken, ırk veya din farkı gözetmeksizin, bütün Fransız Yurttaşlarında oluşan Fransız Halkında başkasını tanımayan Anayasaya aykırıdır(Bu kararın kısa bir özeti ve değerlendirmesi için bakınız: Cemil OKTAY, "Fransız Halkının Unsuru Korsika Halkı ifadesinin Anayasal Olanaksızlığı Konusunda Bir Not", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı:10 Ocak 1995, s.57-58
[219] Dinler,a.g.e., s.131.
[220] Eliçin-Arıkan,Yeşeren, a.g.m., s.277.
[221] Dönemin Devlet Başkanı J. Chirac Korsikalılara referanduma evet oyu vererek Fransa'ya sadakatlerini göstermeleri çağrısında bulunmuştu.

sadece bir mafya sorunu olduğu yöndedir. Milliyetçilik maskesi altında adada bazı işadamlarının işlerini kendi kurallarına göre yapabilmek amacıyla devletten ayrıcalık elde edebilmeye çalıştıkları söylenir.[222] Bu bağlamda, Fransa Korsikası ve diğer bölgelerde geçerli olacak şekilde gerçekleştirilen idari reformlar ne kadar başarılı veya başarısız oldu? Son bölümde bu konuya değineceğiz.

3.2. POLONYA VE BÖLGESEL DEVLET OLMA SÜRECİ

Bir Doğu-Avrupa ülkesi olan Polonya 1990 senesinde NATO' ya, 2004 sene itibariyle de Avrupa Birliği projesine dahil olmuştur. Polonya' da gerçekleşen bölgeselleşme prosesi bölgesel kimliklerin tanınma iradesinden çok iç ve dış baskılara bağlı olan kurumsal ve organizasyonel düzenlemeleri ifade ediyor. Polonya' nın idari yapısına ve son dönemde gerçekleşen idari reformlara değinmeden önce tarihine kısaca değinerek, hangi koşullarda bu prosese dahil olduğunu anlayacağız.

3.2.1. Komünist Devlet Öncesi Polonya

Polonya' nın Türkçe' de bilinen eski adı "Lehistan' dır. Polonya MS 966'DA Piost hanedanı tarafından kurulmuş ve Hristyanlığı kabul etmiştir. Avrupa'daki Koyu Katolikler arasındadır. 14. Yüzyılda Piost hanedanının yerine Litvanya-Polonya İmparatorluğu almıştır. 15. ve 16. Yüzyılları büyük ölçüde güçlü bir devlet olarak geçirmiştir. 16. Yüzyıldan itibaren zayıflamaya başlayan Polonya 18. Yüzyıldan itibaren Rusya ve İsveç gibi komşular tarafından kuşatılmaya başlanmış ve Polonya parçalanma sürecine girmiştir. Tarihte 3 kez bölüşüme uğrayan Polonya uzun bir süre Avrupa haritasında silinmiştir. (Prusya ve Rusya tarafından bölüşülmüştür).[223]

3.2.2. Komünist Dönem Polonya

Polonya' nın yeniden tarih sahnesine geri dönüşü I. Dünya Harbi sırasında olmuştur. 1918' de Polonya Cumhuriyeti kurulmuştur. II. Dünya Harbi' nde Nazi Almanya' sının işgaline uğrayan Polonya, 1944 senesinde Kızıl Ordu tarafından Alman işgalinden kurtarılmıştır. 1945 Yalta ve Postdam Konferansları sonucunda Polonya Rusya'nın güdümüne girmiştir. 1948 yılında tek parti rejimine geçilmiştir. Polonya Sovyetler Birliğindeki gibi iktisadi alanda da benzer bir yapılanmaya gitmiştir. Bu

[222] www.dünya.com/haber/Arşiv.asp?d=139209(11/04/2009)
[223] http://tr.wikipedia.org/wiki/Polonya(04/04/2009), www.arem.gov.tr.Polonya.pdf(04/02/2009)

bağlamda sanayi tamamen devletleştirilmiş, tarımda kollektivizme geçiş denenmiştir. Kısacası, komünist sistemi benimsemiş Polonya' da merkezi kontrol sistemi hakimdi. 1980 sonuyla ülkede değişim rüzgarları esmeye başlamıştır.

Polonya' da komünist iktisadi düzenden kapitalist iktisadi ve toplumsal dizgiye geçişte ve yeni düzenlemesinde bütün kurum ve kuralları ile yerleşmesinde işçi sendikaları çok önemli rol oynamıştır. İşçi sendikalarının 1980' lerin en önemlisi olan grup Dayanışma Hareketi idi (Solidarity Movement). 1980 yılında yaşanan gıda fiyatlarında yaşanan yükselişe karşı Dayanışma Hareketi önderliğinde işçiler toplu eylemler gerçekleştirmişler ve hükümetten demokratik talepleri olmuştur. 1981 yılında Sıkıyönetim Kanunu kabul edilmiş ve Dayanışma Grubu önderleri ve eylemcileri göz altına alınmıştır. 1983' te sıkıyönetim ve askeri yönetim kaldırılmış ve Dayanışma Grubu önderleri serbest bırakılmıştır. 1985 yılında ülke genelinde serbest seçimler yapılmıştır. Ancak seçimlerde sınırlandırmalar olduğu gerekçe gösterilerek Dayanışma Grubu tarafından boykot edilmiştir. Ülkenin iktisadi durumu kötü gidişe sahne olmuştur. Akabinde Batı'dan yardım beklenmiş, ancak Batı, ülkede siyasi ve iktisadi reformların gerçekleşmesi sonucunda yardımda bulunacağını belirtmiştir. Polonya'da siyasi ve iktisadi yapıda merkezi planlamadan piyasa ekonomisine geçişin prosesini 1989 yılında başlatmıştır.[224]

Polonya' da bir zamanlar Demir Perde ülkesi olarak adlandırılırken, komünist devlet yapısı yıkılarak serbest piyasa iktisadi yapısına ve siyasi yapısına kavuşmasında bir işçi hareketi olan Dayanışma Hareketi'nin katalizör görevini üstlendiğini görmekteyiz.

3.2.3. Polonya' nın İdari Yapısı

Polonya' nın idari yapısında şöyle 3' lü genel bir ayrım görebiliriz:

- Merkezi Yönetim
- Bölgesel Yönetim
- Yerel Yönetim

Ülkenin idari yapısını 1990 öncesi ve sonrası olarak iki aşamada inceleyeceğiz.

[224] Tayfun Çınar, a.g.m., s.300-303.

3.2.3.1. 1990 Öncesi Polonya İdari Yapısı

Polonya' da 1989 öncesi dönemde komünist devlet yapısı hakim olması neticesinde merkezi planlama doğrultusunda merkeziyetçiliğin ön planda olduğu görülmektedir.

Komünist dönemde merkezi planlama altında yönetilen Polonya komünist sistem hukukunun üstünlüğünü reddederek hukuku ve kamu yönetimini parti politikası (İdeolojisi) altında yürütüyordu.[225]

Polonya'da özerk mahalli idareler gelişimlerini komünist dönemden önce 1918 yılında Polonya' nın bağımsızlığını kazandıktan sonra başlamışlardır. Faaliyet alanları 1933' te düzenlenmiş olan özerk mahalli idareler, komünist rejim döneminde bir süre nahiye meclisleri ve köy idaresi heyetleri, ayrıca il ve ilçeler meclis ve idari heyetleri olarak faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. 1950 senesine gelindiğinde ise tasfiye edilerek yerlerine artık özerk bölge yönetimlerinin bir uzvu değil ama devletin bölgelerdeki temsilini üstlenen ulusal meclisler oluşturuldu.[226] Bu bağlamda 1950 senesinde bölgesel (territorial) özerk yönetim anlayışı resmi olarak kaldırılmıştır.[227] "1958 ve 1963 yılında il yönetim ofislerinin iç yapıları merkezi hükümet bakanlıklarına benzemeleri için genişletilmiştir. İl yönetim ofislerinin etkin bir yönetim gerçekleştirecek büyüklüğün ötesine genişlemesi beraberinde her bir birimin artarak uzmanlaşması ve görevlerinde profesyonelleşmesine yol açmıştır. Aynı gelişme kasaba kademesinde de gözlemlenmektedir. Belediye yönetimlerine bakıldığında, bunlar kasaba yönetiminin sadece yardımcı birimleri olarak görüldüklerinden ofis yapıları aşağı yukarı hiç değişmede aynı kalmıştır. Bu sistemin karakteristik unsurlarından birisi örgütsel aynılıktır. Ülkenin farklı yerlerindeki farklı iktisadi şartlar altında bu ofisler fonksiyonsuz olmalarına rağmen, örgütsel yapıları standart bir yapılanmayı takip etmişlerdir." 1972-1975 yılları arasında kasaba kademesi kaldırılarak, illerin sayısında artış yaşanarak 17 il yerine 49 il oluşturulmuştur. Yetki devri yapılarak devlet yönetiminin birçok birimini iç idari organizasyonlarda önemli bir rol üstlenmişlerdir.[228] 1983 yılındaki Halk Meclisleri Yasası, yerel organların yapıları konusunda önemli bir değişiklik getirmemiştir. Kısacası, 1989 öncesinde Polonya kamu yönetimi eski komünist sistem Sovyet sistemine göre

[225] European Commission, "Agenda 2000-Gmmission's Opinion on Poland's Application For Membership Of The EU, 15 July 1997, s.105.
[226] http://www.polonya.org.tr/sec4-AB-fon-belediye_metin.html.(05/04/2009)
[227] http://www.arem.gov.tr./proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/Polonya.pdf.RecepKızılcıks.567.(06/04/2009)
[228] http://www.arem.gov.tr./proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/Polonya.pdf.RecepKızılcıks.567.(06/04/2009)

kurulmuştur. Bu haliyle Resmi ideoloji devletin etkinlik alanını kurumsal yapısını ve nasıl işlediğine dair belirleyen kuralların kaynağıdır. Bu durumun sonucu, ülkenin toplumsal ve iktisadi hayatını tam olarak kontrol altında tutan, yurttaşların özel hayatlarına müdahale eden bir merkezi devletin belirmesi olmuştu. Siyasal sistemin temelleri olarak "demokratik merkeziyetçilik"[229] ilkesinin bütüncül devlet gücünün benimsenmesi bu noktada son derece önemliydi.

3.2.3.2. 1990 Sonrası Polonya İdari Yapısı

Komünizm sonrası Polonya kendini demokratikleşme ve iktisadi tarnsformasyona verdi. 1990 yılından sonraki reformların hedefi demokratikleşme, Avrupalılaşma, modernleşme ve yetki devri konuları olmuştur. Burada itici rolü daha önce belirttiğimiz Dayanışma Grubu üstlenmiş olmakla birlikte, Gorbaçov'un Sovyetler Birliği'nde giriştiği Glastnos (Açıklık) ve Perestroika (Yeniden Yapılanma) girişimleri Polonya' da karşılıksız kalamazdı.[230]

1990 yılında Polonya' da ilk reform yerel idarelere en alt seviyede gmina[231] seviyesinde gerçekleşti. Kamu idaresinde gerçekleşen bu reformun amacı yerel halkın kendi gmina yönetimine katılmasıydı. Çünkü bu konularda merkeziyetçi bir yönetim şekliyle karar verilmesinin, toplumun dile getirdiği ihtiyaçlarla kıyasla verimsiz kaldığı ve aralarında uyuşmazlık olduğu tespit edilmiştir.[232] Yasal değişikliklerle gminada uygulanacak ilkeler şunlar olmuştur: Beldede oturanlar o yerel yönetim biriminin tamamlayıcı unsurlarıdır, belediyeler kamu hizmetlerini kendi nam ve hesabına kendileri yerine getirir, üç tarz belediye bulunmaktadır (kırsal, kentsel, kırsal-kentsel), doğrudan demokrasi yani referandum uygulanabilir.[233]

1991' de Jan Krzyszof Brelecki Hükümeti döneminde uzman ekipler tarafından devletin bölgesel yapısındaki değişiklikler kavramı üzerine çalışıldı. En önemli tartışmalardan biri siyasal bölgeselleşmeydi. 1992' de Başbakan Jan Olszevski döneminde

[229] Demokratik Merkeziyetçilik: Bütün yönetim organları seçimle oluşturuluyordu. Hiyerarşinin alt düzeylerinde bulunanlar üstte yer alanlara karşı sorumluydular. Bunun en somut örneği "çifte bağımlılık" uygulamasıdır. Bu her düzeydeki yerel yürütme komitesi ve yönetim birimlerin hem ilgili Sovyete-meclise hem de bir üstteki yerel yürütme komitesi ile birime karşı sorumlu olması demektir. Sorumluluğun ilk bağlantısı yatay yada demokratik, ikinci bağlantısı dikey yada merkeziyetçi boyutu anlatır.(Güler,a.g.e.,s.169-170)

[230] Önder Kutlu, "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Teorik, Çerçeve ve Ülke Uygulamaları, Konya: Çizgi Kitapevi, Mart2006, s.172.

[231] Gmina:Birinci Derece Yerel idari birimdir.(Belediye)

[232] http://polonya.org.tr/sech.ABfon-belediye_metin_html.(12/02/2009)

[233] J.Regulshi, "Local Government Reform in Poland: An Insider's Story", Local Government and Public Service Reform Inıtiative, Open Society Institue, Kutlu,a.g.e., s.174-175. (Bu bilgiyi Kutlu Regulshi'den aktarmıştır)

hazırlanan kamu idaresinin yeniden yapılandırılmasının ilk öncülleri raporda kamu yönetimini bütüncül bir reformdan geçirmek için özel bir hükümet organının oluşturulması ve bu yeni birimin devlet organlarının çalışmalarının eşgüdümünü yapması öneriliyordu. 1992-1993 yılında Hanna Suchocka başbakanlığında kurulan hükümet şu alanlarda reform yapmak için siyasal bir irade sergiledi:

- Merkezi hükümetin, merkezi idarenin ve yerel yönetim idaresinin işleyişi,
- Bölgesel sistem-Polonya'nın yeni bölgesel bölümlenmesi (Gmina, Poviat, büyük Voyvodalık),
- Kamu Hizmetleri,
- Kamu kaynaklarının etkin kullanımı,
- Bilgi akışı ve karar alma sürecinin eşgüdümü.[234]

1997 yılında yeni kabul edilen Polonya Anayasası' nda[235] özyönetim reformuna önem verildi. Anayasanın 15. Maddesinin 1.fıkrasında yerindenlik ilkesi ve kamusal hayatın toplum içinde her bölgesel düzeyde düzenlenişini belirleyen kamu kuruluşlarıyla ilgili 16. Maddede bunun ipuçlarını görebiliriz. Anayasanın 164. Maddesinde yerel yönetim birimi olarak Gmina gösterilmekle beraber Polonya'da yerel özyönetimler dışında bölgesel özyönetimlerinde olduğu açıkça ifade edilmektedir. Ancak anayasada kaç tane yerel özyönetim düzeyi olacağını belirlemediği için çözümü yasa yapıcılara bırakılmıştır. 1 Ocak 1999' da kamu yönetimi reformu doğrultusunda merkezi idarenin yerelleştirilmesi hareketine girişilmiştir. Buna göre Polonya'nın yerel yönetimlerde üçlü bir yapılanmaya gidilmiştir.

- Gmina (Belediye:2478)
- Poviat (İl:378)
- Voivodship (Bölge:16)

Biz konumuz olan Voivodship' i (Bölgeyi) inceleyeceğiz.

3.2.4. Voivodship (Bölge)

1999' dan itibaren Polonya'nın idari örgütlenmesinde gerçekleşen değişiklikler sonucu bölgelerin sayısı 49' dan 16' ya indirilmiş, önceden merkezi idareye bağlı tamamen bağımlı olan bölge idareleri halk tarafından tek dereceli genel seçimle belirlenen

[234] http://ipcsabanciuniv.edu./tr/AraştırmaAlanları/ Docoments/MichaelKulesza.pdf.s.13-14(01/02/2009)
[235] http://www.servat.unibe.ch/icl/p10000_html.Poland(01/02/2009)

yürütme organı merkezi yönetimden aldığı aşağıda belirttiğimiz tadat edilmiş görevleri yerine getirmektedir.[236]

Voivodship en geniş ve kapsamlı yerel idari birimdir. Yerel yasa yapma yetkisine sahip olması bu birimi sıradan yönetim birimleri içinde farklı bir konuma oturtmaktadır.[237] Küçük meclis (sejmik) bölge idaresinin danışma organıdır. 33 kişiden oluşur. 1 Başkan (Marshal) bulunmaktadır. Yönetim (Voivodship Kurulu) parlamento içersinden 5 üyeden oluşur. Bölge idaresinin en yüksek mülki amiri Voivodolar yani Bölge Valisi'dir. Voidvolar Hazinenin temsilcileridir ve Başbakan tarafından atanırlar. [238]

Bölgelerin temel görevi iktisadi kalkınma ve mekansal planlama aracılığı ile bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmektedir. Bölgelerin sorumluluk alanları şunlardır:[239]

- Yükseköğretim (Teknik kurumlarını da içermektedir),
- Kamu sağlığı (Uzmanlaşmış bölgesel hastaneleri),
- Esenlik,
- Kültür,
- Yol yapımı,
- Ekonomik gelişme,
- İş yaratma,
- Su arzı yönetimi,
- Çevre.

Bölgenin yasal denetiminden vali sorumludur. Ayrıca bölgelerin illegal eylemlerini idari mahkemelere bildirmekle vali görevlidir. Bölge yerel yönetim organlarında çıkan düzensizlikleri vali başbakana bildirir. Başbakan tarafından içişleri bakanlığına tanınan soruşturma yetkisi ile durum ispatlanırsa başbakan bölge yerel yürütme organını feshedebilir. (Bu durum bölge yerel yönetimlerinde rastlanmadı ancak 2000-2002 yılları arasında 4 belediye ve iki kontlukta söz konusu olmuştur.)[240]

Bölge yürütme kurulunun anayasayı veya yasayı ihlal etmesi sonucunda Başbakanın sejme direktifi üzerine Meclis yerel yönetim birimini feshedebilir.[241] (Bu durum şimdiye değin yaşanmamıştır)[242]

---

[236] Bülten: İyi Yönetişim, "Polonya'nın Yerel Yönetim Reformu Deneyimi",Olgu Okumuş Maritano,Şubat 2008 N:3, TESEV, s.13, www.kentçevre.politics.ankara.edu.tr/cinar/%20Poland.pdf.s.323 (02/032009)

[237] Kutlu,a.g.e.,s. 179,
[238] http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/polonya_enson.pdf.(03/04/2009)
[239] www.kentçevre.politics.ankara.edu.tr/cinar/%20Poland.pdf.s.315-316(02/032009)
[240] www.kentçevre.politics.ankara.edu.tr/cinar/%20Poland.pdf.s.316-317 (02/032009)
[241] http://www.servat.unibe.ch/icl/p10000_html.Poland(Madde171)

Polonya Anayasasının 171. Maddesine göre bölgelerin finansman denetimleri Bölge Teftiş Kurullarına bırakılmıştır. Yine bölgelerin bütçelerinin denetimi içişleri bakanlığı denetimindeki 16 Bölge Denetim Bürosuna bırakılmıştır.

Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde Polonya'da Türkiye'de oluşturulan İstatistiki Bölge Birimleri oluşturuldu (NUTS). Şimdi bu konuyu bir alt başlıkta değineceğiz.

3.2.5. Bölge Birimleri (NUTS)

1975' ten 1998 yılına kadar Polonya 49 bölgeden oluşuyordu. 1998' den itibaren AB' ye yakınlaşma çabaları sonucunda Bölge sayısı 16' ya düşürülmüş, burada 49 voivodship konsolide edilerek 16 voivodship oluşturulmuştur. Bununla yetinmeyen Polonya 2000 yılında 5 NUTS bölündü. 2000 yılında kabul edilen diğer bir kanunda "Bölgesel Kalkınmanın Desteklenmesine Dair Kanun"dur. Merkezi hükümet ile bölgesel yerel yürütme organı arasında ki iktisadi sorumluluk alanları düzenlenmiştir. Buna göre yönetme kurulları olan Voivodship kurulları proje hazırlayarak şunları devletten talep edebilirler:[243]

- Girişimciliğin ve kobilerin desteklenmesi,
- İstihdamların yaratılması,
- Altyapı yatırımları,
- Kurumsal kapasite geliştirme,
- Çevrenin korunması,
- Eğitim ve kültür,
- Araştırma ve öğrenim aktiviteleri.

Kalkınma ajanslarının kuruluşunda Voivodshipler ve yerel yönetimler yer almaktadır. (%85' ini oluşturmaktadır) Bunu PARD ve ticaret odaları inisiyatifleri takip eder.[244]

Polonya'da ki bölgesel kalkınma ajansları doğrultusunda oluşturulan NUTS1' e göre oluşturulan tüm Polonya' dır. NUTS2' de bahsettiğimiz 16 bölge (voivodship) yer almaktadır. NUTS3 ve NUTS4' te iller (poviat ve poviat grupları) ile NUTS5' te belediyeler (gminalar) yer almaktadır.

---

[242] Tayfun Çınar, Kamu Yönetim Ülke İncelemeleri,a.g.e.,s.312-313.

[243] http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/polonya_enson.pdf(04/03/2009)

* Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı (PARD): AB kaynaklı fonların bölgesel yada yerel dağıtımını üstlenir.
Sanayi Kalkınma Ajansı (IDA): Ajansların sermaye ortağıdır.
Bölgesel Kalkınma Ajansları Ulusal Birliği:Kalkınma ajansları için eğitim, network oluşturma, bilgi değişimi gibi çeşitli faaliyetleri yürüten Sivil Toplum Kuruluşu niteliğindeki bir birliktir.

[244] http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/polonya_enson.pdf(04/03/2009)

Bu bağlamda Polonya' daki bölgeselleşme kurumsal merkezi idarenin inisiyatifi doğrultusunda iktisadi bölgeselleşme ile idari bölgeselleşmenin birlikte yansımasıdır.

3.3. İSPANYA' DA BÖLGESELLEŞME SÜRECİ

İspanya son 20 yıl içinde merkeziyetçi bir sistemden, merkezi, bölgesel ve yerel yönetimlere dayalı adem-i merkezileşmiş bir sisteme doğru geçiş yaşadı.[245] Bu sistem içerisinde anayasa üç ana yerel yönetim örgütlenme modelini getirmiştir: Özerk bölge yönetimleri (Comunidades Autonomas), il yönetimleri (Provincias) ve belediye (Municipio)[246]

İspanya' yı bu bölümümüzde 1978' e kadar olan İspanya, 1978 anayasası ile İspanya, Teritoryal Örgütlenme olarak İspanya ve İspanya' daki Bask bölgesi olarak 4 ana başlık altında inceleyeceğiz.

3.3.1. 1978' e Kadar İspanya

19. Yüzyıl İspanya in çalkantılı geçmiştir. İspanya yönetim modeli Napolyon Fransa'sının yönetim modelinden etkilenmiştir. 1873-1874 I. Cumhuriyet ile 1931-1936 II.Cumhuriyeti' nde bölgesel devlet biçimini benimsemiştir. Bu bölgeselleşme eğiliminin sebebi ise Navarre ve Bask gibi bölgeler 19.yy' larda idari kurumlarını korumuşlardır. Katalonya ve Galisya gibi bölgelerde kendi kimliklerini ve dillerini korumuş ve geliştirmişlerdir.[247]

I. Cumhuriyet döneminde İspanya' da 3 seviyeli bir yönetim vardı. Buna göre; birinci seviye belediye, ikinci seviye bölgesel devlet, üçüncü seviyede federal devlet olmakla birlikte İspanya federal bir devlet yapısına sahipti. Her seviye yasama, yürütme ve yargısal yetkilere sahipti. 3 seviyeli bu federatif yönetim 1874' te General Pavio' nun askeri darbesi ile son verilmiştir.

II. Cumhuriyet döneminde ise I. Cumhuriyet anayasası ile kabul edilen federal devlet yerini bölgesel devlet anlayışına bırakmıştır. Şöyle ki 1931 Anayasasında "eğer bir veya daha fazla komşu iller tarihsel, kültürel ve ekonomik ortak karakteristiğe sahipse İspanyol devletinin içinde siyasal-idari bir çekirdek kurmak için, özerk bölgeyi oluşturmak amacı ile anlaşabilirlerdi. Bölgeler ile devlet arasında 3 kademeli yetki alanı

---

[245] Parlak, a.g.m., s.247.
[246] http://www.country-data.com/frd/cs/estoc.html(02/07/2009)
[247] Miguel Martinez Cuadriada, "Les Sources espagnoles de la constitution" Pouvoirs -8,L'Espagne Democratique,1979,PUF, s.85vd. François d'Arey-Mariano Baeno del Alcozar, De'centralisation en France et en Espagne, Economica, Paris, s.32vd.(Aktaran: Nalbant,a.g.e.,s269)

söz konusudur: Münhasır devlet yasama yetkisi/ortak yasama yetkisi/bölge yasama yetkisi.[248] Buna göre Bask ve Katalonya özerk statülerini hazırlamışlar ve 1932' de Katalonyanın, 1936' da Bask'ın özerk statüleri kabul edilmiştir. Galisya ve diğer bölgelerin de özerk statüleri hazırlık aşamasındaydı. Ancak iç savaş sonucu ülke bölgeselleşme deneyimine ara vermek zorunda kalmıştır.

İç savaşın ardından yönetime gelen Franko diktatörlüğü, ülkede yaşanan kültürel çoğulculuk sürecini kesmiştir. 1936' da iktidara gelen Franko faşizmi II. Cumhuriyet'in özerk bölgelerini kaldırmış, hem de özerkliklerine ve yerelleşmeye karşı otoriter bir yönetim modelini benimsemişlerdir. 1970' ten itibaren rejim gücünü kaybetmeye başlamıştır. 1973' te iktisadi bunalım ile yeraltındaki siyasi partilerle sendikaların rejime karşı etkili muhalefet illegal olarak yapılan grev sayısının sürekli artması ve Franko' nun 1975'te ölümüyle birlikte 1977' te yapılan seçimlerde değişim isteyenlerin kazanmasıyla demokrasiye geçiş süreci başlamıştır. [249]

3.3.2. 1978 Anayasası[250]ile İspanya

Demokratik dönemin başlangıcını simgeleyen 1978 tarihli İspanya Anayasasının 137. maddesine göre ülke, iller (provinces) ve belediyeler (Municipities) den oluşan "özerk bölgeler" e (Coinunidados Autonomos) ayrılmıştır. Anayasa bu birimlere yönetsel özerklik tanımıştır. 1978 anayasasına ülke 17 bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerde ırk ve din ayrılıkları özenle korunmuştur.

3.3.2.1. 1978 Anayasasına Göre İspanya İdaresi

1978 anayasasının 1. maddesine göre İspanya sosyal ve demokratik bir hukuk devletidir. Ulusal egemenlik İspanyol halkındadır. Devletin yönetim biçimi parlamenter monarşidir. Anayasasının 2. maddesine göre "Anayasa İspanyol ulusunun parçalanmaz birliğini bütün İspanyolların bölünmez ve ortak yurdu ilkelerine dayanır ve onun parçası olan milliyetlerin ve bölgelerin özerkliğini ve kendi aralarında dayanışmasını tanır ve güvenceler. Buna göre İspanya ulusun tekliği ve bölünmezliğini ve ortak yurt ilkesini vurgularken İspanyol halkların kendi kaderlerini tayin etmelerinin önünü kesmiş oluyor. "Milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkına sahip olmaları" maddesinde söz konusu olan

[248] Nalbant,a.g.e.,s269-270.
[249] Esen,a.g.e., s.333.
[250] http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sp00000_html/ICL Spain.Constitution(02/04/2009)

milliyet ayrılıkçı akımların "ulus" u ile merkeziyetçi akımların "ulusal birlik" / "tek ulus" temaları arasında uzlaşmanın ortaya çıkardığı bir kavramdır. Nitekim kurucu mecliste milliyet kavramı kendini ulus olarak niteleyen topluluklar için; bölge kavramı kendini ulus olarak nitelemeyen topluluklar için önerilmiştir. Esas olarak burada milliyetler olarak ifadesi tarihsel milliyet olarak adlandırılan Katalonya, Bask ve Galisya' ya ilişkindir.[251] İspanya anayasasında bir yandan üniter devlet ilkesi olan ülkenin tekliği ve bölünmezliği ile bu bütünlük içerisinde milliyetlere ve bölgelere tanınan özerklik bir çelişki gibi görünebilir. Bu tür bir formülün ortaya çıkışına yol açan Fransa' nın üniter geleneği ile İspanya'nın tarihsel ve anayasal geleneklerin birleşimidir.[252]

3.3.3. Teritoryal Örgütlenme

İspanya Anayasasının 37. maddesine göre ülke teritoryal olarak belediyeler, iller ve özerk topluluklar örgütlenmiştir. Konumuz olan özerk topluluklara yer vereceğiz.

3.3.3.1. Özerk Topluluklar

1978 Anayasası değişikliğinden beri İspanya' nın 17 özerk topluluğu[253] (communidades autonoms)[254]1931 Anayasasından esinlenen 1978 Anayasası başlangıç bölümünde "insan haklarının gerçekleştirilmesinde bütün İspanyolları ve İspanya' daki bütün halkların, onların kültürlerinin, geleneklerinin, dillerinin ve kurumlarının korunması" belirtilmektedir. Görüldüğü üzere İspanya bölgelerin varlıklarını anayasa ile güvence altına almıştır. Hatta üniter devletin *sui qua non* koşulu olan resmi dilin yanında diğer İspanyol dilleri de kendi özerk topluluklarının statülerinde yer almak şartıyla ikinci resmi dil olarak yer almaktadır. Anayasa ile diller güvence altına alınmış, 3. maddede "dillere saygı gösterilmesi ve korunması gereken kültürel bir miras olarak görülmektedir. Özerk topluluklar statülerinde belirtmeleri kaydıyla kendi bayraklarını ve simgelerini belirleyip İspanyol bayrağıyla birlikte kullanabilirler. Bugün bütün toplulukların bayrakları vardır. Ayrıca her özerk topluluğun başkenti de bulunmaktadır. Her özerk topluluğun kendine ait yetki ve görevleri kendi oluşturdukları statülerinde yer almaktadır.

---

[251] Nalbant, a.g.e.,s.272.
[252] Miguel Hernero de Minor," Les Sources etrangeres de la constitution", pouvoirs-8 L'Espangne Democratique içinde,1979, PUF, s.97 (Aktaran: Nalbant, a.g.e.,s.273)
[253] Katalonya, Valencia Topluluğu, Murcia, Madrid, Aragon, Bask Ülkesi, Agturies, Castilla-La Mancha, Castilla-Leon, Extremadura, Endülüs, Galiçya, Kanarya Adaları, Balear Adaları, Navarra Farol Topluluğu, Cantabria, La Rioja
[254] Iva Duchacek "Antagonistic Cooperation: Terroterial and Ethnic communities" Publius, Vol,7. N:4.21(Aktaran Keleş,a.g.e.,s82)

3.3.3.1.1. Özerk Topluluk Kuruluşu

Özerk topluluklar, toplulukların üzerlerine aldıkları yetkiler açısından iki dereceli olarak oluşturulmuştur. Anayasasının 151. maddesine göre kurulan ve daha çok yetkiye sahip olan birinci derece topluluklar[255]ile yine Anayasasının 143. maddesine göre kurulmuş olan ve daha az yetkiye sahip olan ikinci derece topluluklar[256]bulunmaktadır. İkinci derece topluluklar belirli bir süre sonra (5 yıl) aynı yetkilere sahip olan birinci derece topluluklara geçiş sağlanacaktı. 1994' ten beri kurulan özerk topluluklar şu anda birinci derece toplulukların yetkilerine sahip olmuşlarıdır.

1978 anayasası özerk topluluk olmak için 3 koşul belirtmiştir:[257]

- Ortak tarihi, kültürel ve iktisadi özelliği olan komşu illerin meclisleri karar alarak özerk bölge statüsü içerinde birleşebilir. (Ancak Cortes[258] onayı da gereklidir)
- Her ildeki seçmenlerin çoğunluğunu temsil eden belediyelerin 2/3' ünün girişimi ile başlatılabilir.
- Ulusal Parlamentonun özerk yönetimlerinin kurulması için girişimde bulunabilir.

3.3.3.1.2. Özerk Topluluk Organları

İspanya'da her özerk yönetimin bir parlamentosu vardır. Parlamento üyeleri genel oyla, halk tarafından doğrudan seçilir. Parlamento kendi içinden bir başkan seçer ve özerk yönetimin hükümetini belirler. Özerk yönetimler, anayasada sayılan konularla sınırlı olarak özerklik statülerinde belirtilen alanlarda yasama yetkisi kullanır. Ulusal parlamento Cortes'in özerkliklerini kısıtlayan işlemlerine karşı Anayasa Mahkemesine başvurabilirler.[259] Özerk topluluk yasama yetkisini tek kanatlı meclisi aracılığı ile kullanırlar. Meclis üyeleri ilgili toplulukta ikamet edenler tarafından seçilirler. Bu meclisler topluluk başkanını seçme, başkan ve bakanlar kurulu üyelerini

[255] Katalonya, Galiçya, Bask Ülkesi, Endülüs
[256] Valencia Topluluğu, Murcia, Madrid, Aragon, Agturies, Castilla-La Mancha, Castilla-Leon, Extremadura, Kanarya Adaları, Balear Adaları, Navarra Farol Topluluğu, Cantabria, La Rioja
[257] Ruşen Keleş, Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Yayını, Ankara ,1994,s59
[258] Cortes: Kongre ve Senatodan oluşan iki kanatlı bir parlamentodur. Anayasaya göre Kongreyi en az 300 an çok 400 üyeden oluşur. Senatoda kısmen bölgesel esasına dayanır. Genel seçimden çıkmış 208 üye, özerk topluluğun kendi içinde seçtiği 51 üye olmak üzere toplamda 259 üyeden oluşur.(Devolution in Spain, Committe of the Region Cor Studies-I-1/2005 Brussels.)
[259] Uygun, a.g.e.,s.126.

denetleme[260]topluluğu temsil edecek senatörleri seçme, topluluk yasalarını yapma gibi yetkileri vardır.

Özerk topluluğun yürütme organını, başkan (el presidente) ve yürütme (el consejo de Gobierno) oluşturur. Başkan topluluğun en üst temsilcisi olarak yürütme kurulunun yönetiminden ve eşgüdümünden sorumludur. Diğer özerk topluluklarla işbirliği anlaşmaları imzalayabilir. Devletin özerk topluluk içindeki temsilcisi olan başkan bu yönüyle topluluk yasalarını topluluğun resmi gazetesinde kral adına ısdar eder ve yayınlar. Başkan, özerk topluluk seçimlerini de ilan eder. Statü ile başkana başka yetkilerde verilebilir. Yürütme kurulu başkana bağlıdır. Kurul yasa tasarısı sunma, düzenleyici işlemler yapma gibi yetki ve görevleri vardır.

3.3.3.1.3. Özerk Toplulukların Statüleri

Özerk topluluğun idari yapısı ve organlarının işleyişini gösteren yetkilerini ve içeriğini belirleyen ana norm statülerdir. Statüleri özerk toplulukların anayasası olarak niteleyebiliriz. Statüler anayasa uyarınca madde 146' ya göre; özerk toplulukların birinci ve ikinci derece olmak üzere statülerini oluşturması sürecini ikiyi ayırmıştır. Buna göre ikinci derece özerk toplulukların statüleri merkezin tek taraflı iradesiyle meydana getirilmiştir. Buna göre statü tasarısı topluluk içerisinde yer alan il meclisleriyle üyeleriyle iller tarafından Cortes' e seçilen milletvekilleri ve senatörlerin oluşturduğu kurul tarafından hazırlanır. Cortes tarafından yasa olarak kabul edilir.[261] Birinci derece toplulukların statüleri ise madde 151' e göre merkezle özerk topluluğun uzlaşması esas alınmıştır.[262]

[260] Özerk Toplulukların yasama meclislerinin yürütme organını denetleme yolları hakkında bkz. Antonio Torres dal Moral, Principios de Derecho Constitudenol Espanol, 4. Baskı Complûtens de Madrid Üniversitesi Yayınları, Madrid 1998, s.741-742, Esen,a.g.e., s.349. (Esen bu bilgiyi Torres'den aktarmıştır)

[261] http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sp00000_html(02/04/2009), esen,a.g.e.,s.350

[262] Statü taslağı topluluk içindeki illerin milletvekili ve senatörlerinden oluşan bir kurul tarafından yapılır. Sonrasında kongrenin Anayasa Komisyonuna gider. Komisyonla kurul arasında taslakta anlaşma sağlanırsa metin ilgili topluluk içinde yapılacak halk oylamasına sunulur. Geçerli oyların çoğunluğunun olumlu olması durumunda taslak Cortes'e her iki meclisin salt çoğunluğunu oyu ile yasalaşır. Eğer komisyonda anlaşma sağlanamaz ise metin yasa tasarısı olarak Kongrenin genel kuruluna gider. Burada kabul edildikten sonra halkoylaması aşamasına geçilir. (Esen, a.g.e.,s.350-351)

3.3.3.1.4. Özerk Topluluk Yetkileri

İspanyol Anayasasının 148. ve 149. maddelerinde özerk toplulukla merkezi idare için tadat edilmiş yetkilerin isterse hepsini isterse dilediğini kullanabilir. Bu yetkiler şunlardır:[263]

- Topluluğun kendi idari örgütlenmesi,
- Yörenin, şehirciliğin ve iskanın düzenlenmesi,
- Çevrenin korunması,
- Turizm,
- Özerk topluluğun kültürünün ve dilinin öğreniminin teşviki,
- Zanaatçılık,
- Tarım ve hayvancılık,
- Milli ekonomi doğrultusunda özerk topluluğun iktisadının gelişiminin teşviki,
- Özerk topluluğun alt-yapı düzenlemesi,
- Özerk toplulukla ilgili müzeler, kütüphaneler,
- Sosyal yardım,
- Sağlık,
- Hijyen,
- Topluluk içerindeki tatil günleri,
- Maden ve termal suları işletilmesi,
- Özerk topluluğun kamusal işleri.

Anayasanın 149. maddesine göre devletin tadat edilmiş yetkileri şöyledir:[264]

- Milliyet, dış göç, iç göç, yabancılık ve sığınma hakkı
- Bütün İspanyolların, haklarının kullanmasında ve ödevlerini yerine getirmesinde eşitliği güvence altına alması,
- Milli savunma, adalet,
- Gümrük tarifeleri,
- Dış Ticaret,
- Para rejimi,
- Milli iktisadi planlama,
- Çalışma hayatına ilişkin yasa yapma,

[263] http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sp.0000_html, Devolution in Spain, Committe of the Region Cor Studies - I-1/2005 Brussels.(07/02/2009)
[264] http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sp.0000_html, Devolution in Spain, Committe of the Region Cor Studies- I-1/2005 Brussels.(07/02/2009)

▪ Kamu sağlığı,

▪ Kamu finansmanı ve devlet vergileri,

▪ Bilimsel ve teknik araştırmalar,

▪ Sosyal güvenlik,

▪ Maden ve enerji rejiminin esasları.

Görüldüğü üzere özerk toplulukların geniş bir yelpazededir. Bu yetki yelpazesinin haricinde yasa yapma yetkisi de olan toplulukların federal özelliklerin ağır bastığını söyleyebiliriz.

3.3.3.1.5. Özerk Toplulukların Denetimi

Özerk topluluklar, merkezi devlet organları tarafından çeşitli biçimlerde denetlenmektedir:[265]

▪ Özerk topluluklar Anayasa Mahkemesince denetlenir.

▪ Hükümet, topluluğu Danıştay' ın görüşleri doğrultusunda denetler.

▪ Özerk toplulukların verdiği kararlarının ve yaptığı işlemler idari yargı tarafından denetlenir.

▪ Sayıştay, özerk toplulukların bütçelerini denetler.

▪ Merkezi idare, özerk toplulukları hükümet temsilcisi aracılığı ile denetler.[266]

3.3.4. İspanya' nın Bask Bölgesi

Bask bölgesi İspanya ve Fransa sınırında nüfusun büyük bir kısmının Bask dilini konuştuğu bir bölgedir. 1893' te Bask Ulusal Partisi ile bölge direniş hareketini başlatmıştır. 1930' da şiddetlenen Bask ayrıkçı hareketi 1937'de Franko tarafından sindirildi. Basklıların kendi dilleri konuşması yasaklandı. Ancak bu hareket 1959 yılında ETA (Bask Yurdu Ve Özgürlüğü) örgütü kurularak bölgesel hareket daima ön planda olmuştur. 1975' ten itibaren Franko' nun ölümüyle başlayan yumuşak süreç ile birlikte 25 Ekim 1979 tarihinde yapılan bölgesel reform ile birlikte Bask Ülkesi İspanya'nın özerk bir

[265] Esen, a.g.e., s.352, Nalbant, a.g.e., s.289-292.

[266] Merkezi idare iki türlü denetim yapar: Birincisi özerk topluluğun Anayasa ve diğer yasalarda belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumudur. İkincisi ise özerk topluluğun İspanya'nın genel çıkarına ağır biçimde aykırılık oluşturan bir eylemde bulunmasıdır. Bu durumda hükümet öncelikle ilgili topluluğun başkanında söz konusu aykırılığın ortadan kaldırılmasını ister. Topluluk istemi dikkate almaz ise hükümet senatonun salt çoğunluğunun onayıyla gereken önlemleri alabilir. Söz konusu önlemler genel olarak ilgili merkezi devlet organının görevini yerine getirmeyen topluluk organının yerine geçip söz konusu aykırılığı ortadan kaldıracak işlemlerini yapması biçiminde olabilir. (Manuel Aragon Reyes (ed.) Temas Bâsicos de Derecho Constitucional Tomo II orgam aciôn del Estodo, s.342-345 den aktaran Esen, a.g.e., s.352.

bölgesi haline geldi. Bölge her ilden[267] eşit sayıda beş yıl için seçilen temsilcilerin yer aldığı bir meclis ve bir başkan tarafından yönetilmektedir. Bask Bölgesinin sahip olduğu özerkliğe rağmen ETA örgütüne yetmediği gibi tedhiş faaliyetlerine devam edildi.[268]

2005 yılında İspanya Anayasa Mahkemesi, Bask bölgesi özerk yönetiminin kendi geleceğine karar vermesi yönündeki referandum kararını iptal etti.[269]

Bask Bölgesi bugün İspanya'nın en zengin bölgeleri arasındadır. Topladığı vergileri merkezi yönetime vermeyen tamamen kendi yöresinde harcayan bir bölgedir. "Bugün siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel tüm demokratik haklarına, bayrak ve milli marşa sahip olan Bask halkının, büyük bir çoğunluğu, kendi özerklik kanunları olan Guernica Kanunu[270] ile oluşturulan statükodan memnundurlar. İspanya' da "ETA" nın saldırıları devam etmektedir fakat artık Bask halkı, ETA' dan desteğini çekmiştir. Fakat %15 oranında bir kesim, hala ayrılıkçı terör örgütü ETA' ya destek olmaktadır. Silah bırakan IRA' ya rağmen, ETA hala hayatta kalma savaşı vermektedir. İspanya' nın yaşamış olduğu demokrasi ve terörle mücadele deneyimi ve nihayetinde bugün gelinen nokta, demokrasi açısından başarılı olarak değerlendirilse de, terörle mücadelede istenilen noktaya gelinememiştir. Nedeni gayet açıktır; radikal ayrılıkçı terör örgütlerinin hedefi bağımsızlıktır, hükümet tarafından ne kadar demokratik açılımlar yapılsa da bu, onlar için sadece aldıkları tavizlerdir ve hiçbir zaman yeterli olmayacaktır."[271]

---

[267] Bask Ülkesi 3 ilden oluşmaktadır: Alava, Guipuscoa, Vizcaya.

[268] Dinler, a.g.e., s.126.

[269] http://www.lpghaber.com/Ispanya-Anayasa-Mahkemesi-nden-Bask-Bolgesi-Referandumu-Kararina-Iptal--haberi-117984.html

[270] Guernica Özerklik Kanununa göre, Vitoria□da özerk bir parlamento kurulacak ve idari, mali ve eğitim konularında kendi kendini yönetecekti. Ulusal polisle birlikte Bask polisi de görev yapacaktı. Bask ülkesinde, Bask dili (Euskera) İspanyolca□yla birlikte, resmi dil olacak ve bu dilde yayın yapan bir TV kanalı kurulacaktı. Kanuna göre, Bask vatandaşlığı, Bask ülkesi topraklarında yaşayan herkese verilecekti. Baskların farklı etnik grup ısrarları dikkate alınmadı. Çifte milliyetçilik fikri -hem İspanyol hem de Basklı olmak, Bask ülkesinde diğer bölgelere oranla çok daha az destek buldu. Özerklik kanunu, Vizcaya, Guipuzcoa ve Alava illeri için geçerliydi. (http://eab.ege.edu.tr/pdf/8_1/C8-S1-M20.pdf)

[271] http://eab.ege.edu.tr/pdf/8_1/C8-S1-M20.pdf.(04/02/2009)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. ÜNİTER DEVLET İÇERİSİNDE BÖLGESEL DEVLET OLABİLİR Mİ?

Üniter devlet, devletin varlık koşulları bakımından tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmesin bulunduğu devlet biçimidir.[272] Üniter devlet tanımı gereği "tek merkezli" devletler için kullanılmaktadır. Üniter devlet içerisinde devletin tekliği ve bölünmezliği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda 19.yüzyıl modern devlet unsurları karşımıza çıkageliyor: Devlet topraklarının bütünlüğü vardır. Bu topraklar askeri açıdan savunulabilecek bir coğrafi sınırla çevrilidir. Devletin tek bir para birimi ve tek bir maliyesi vardır. Genellikle, tek bir "ulusal" dil vardır. Bu tek ulusal dil diğer yerel dil ve lehçelere üstün kılınmıştır. Ayrıca ülkede tek bir hukuk sistemi mevcuttur. [273] "Üniter devlet, devletin, ülke, millet ve egemenlik unsurları ve keza yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik özelliği gösteren devlet şeklidir. O halde, üniter devleti, devletin *unsurlarında* ve *organlarında* teklik özelliğiyle tanımlayabiliriz."[274] "Üniter devlet" egemenliğin tekçi bir anlayışla kullanımını ifade ediyor. Egemenliğin içindeki üç kuvvet: Yasama, yürütme ve yargı tek olacak.[275]

Günümüzde bazı üniter devletler etnik, dilsel, veya tarihsel özellikleri nedeniyle farklılaşan bölgeler, üniter devletin bölgeye tanıdığı özerklikten farklı seviyelerde faydalanılmaktadır. Bu bağlamda tekil devlet olarak tanımlanan üniter devlet biçiminde örgütlenen devlet, devletin altında ancak illerin üstünde yeni bir idari-siyasi-iktisadi-kültürel bir devlet idare biçiminin monte edilmesiyle bölgesel devlet biçimine evrilebilir. Örneğin, İspanya, Fransa, Polonya birer üniter devlet olmalarına rağmen bölgeli bir yapıya sahiptirler. Tabi ki her ülkenin idari-siyasi-iktisadi-kültürel konumları farklı oluşundan farklı bölgeli yapılara sahiptirler. Değişmeyen tek şey bölgeli yapıya geçişte devredilen yetkilerde merkezin söz sahibi olmasıdır. Merkez istediği zaman verdiği yetkileri istediği zaman geri alabilmektedir. Bir devletin bölgesel devlet/bölgeli devlet biçimine sahip olması o ülkenin üniter devlet yapısının bozulmasına yol açmaz. Sonuçta, tek bir karar organı var ve bu karar organı kendisi alt karar organları oluşturmakta ve bu

---

[272] Nalbant,a.g.e. ,s.63.
[273] Gianfranco Poggi, Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım, 2.b., , İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, , Ekim 2002, s.114.
[274] Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları, 2004, s.68.
[275] Mümtaz'er Türköne, "Üniter Devlet ne Değildir?", Zaman, 16 Ağustos 2009, s.15.

organların yetki çerçevesini çizmektedir. Alt karar organlarını bu çerçeve içerisinde hareket ederken denetleyebilmektedir.

Her ülkenin koşullarının farklı olması sebebiyle bölgesel devlet/bölgeli devlet biçimi nevi şahsına münhasırdır. Örneğin Fransa' da bölgelerin insan unsurunun Fransız halkından ayrı bir halk" olarak nitelendirilmesi anayasaya aykırı görülmüş iken, İspanya' da özerk yönetimlerin halkına "milliyetler" kavramı kullanılmıştır. Fransa' da ki bölgesel/bölgeli devlet biçimi kültürel yapıya dair uygulamaları olmakla birlikte, idari ve iktisadi etkinliğin sağlanmasına yöneliktir. İspanya'da ki bölgeli devlet anlayışı tamamen Fransa' dan farklı, bölgelerin siyasi karar alma merkezleri haline evrilmiştir. Polonya' da ise bölgeli/bölgesel devlet yapısının oluşumu daha çok iktisadi etkinliğin ve bölgesel gelişmişliğin yükseltilmesine yöneliktir. Karar birimlerinin kendi bölgelerinin sorunlarını çözümünde iktidar merkezleridir. Türkiye' de de iktisadi etkinliğin sağlanması için yeni oluşturulan Kalkınma Ajansları ile ülke iktisadi bölgelere ayrılmıştır. İktisadi olarak ayrılan bu birimlerin kendi kurumlarını oluşturulmasına izin verilerek merkezi idare ve yerel idare arasında koordinasyon sağlayan bir ara kurum olma görevini üstlenmiştir.

Farklı dil, din, mezhep, ırk, kültür özellikleri görülen bir devlet içerisinde siyasi birliği oluşturan unsurlara eşit mesafede durulması gerekmektedir. Bu bağlamda tarafsız olması gereken devletin siyasi birliği oluşturan bu çeşitliliklerden herhangi birisini öne çıkartmaması gerekmektedir. Kayırmacılık politikası izlememesi gereken devlet merkezinin hakem rolünü üstlenmesi ve bu sebeple teknik bir merkeze bürünmesi elzemdir.

Avrupa, hakem devlet rolünü üniter devlet olan bölgesel devlet yapılanmasıyla sağlamaya çalışmaktadır. Bu sağlanmaya çalışılırken birliklerinden ödün verilmemektedir. Sadece siyasi birliği sağlayacak siyasi teknik farklı kılınmaktadır. Bundan kasıt, üniter devletin birliğini kuvvetlendirmektir. Bu da ancak devletin insanlarına verdiği değer ile sağlanabilir. Zaten çağdaş devlet olmanın temelinde de bu yok mudur? Türkiye Cumhuriyeti 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel' de 1 Ekim 1996' da Türkiye Büyük Millet Meclisi (T.B.M.M.) açılış konuşmasında devlet reformunda bahsederek, çağdaş devletin yapılanmasını da ana hatlarıyla şöyle belirtmiştir:

"Çağdaş devlet, yetki ve sorumlulukların mümkün olduğu ölçüde vatandaşa en yakın idarî birimlere bırakıldığı bir yapılanmayı gerektirmektedir. Ancak, bu anlayış, devletin niteliğini hiçbir şekilde tartışmaya açmayı amaçlamamaktadır. Dolayısıyla, çağın gereklerine süratle ayak uydurabilen, işleyen bir devlet modelini, tarihimizin mirası olan üniter devlet yapısı içinde geliştirmek durumundayız.

Vatandaşın, devletten en önde gelen beklentisi, sorumlulukların belirlenmesidir. Vatandaş, devletin kendi üzerine düşeni daha iyi yapmasını, yerel yönetimlerin ve şahısların daha iyi yapabileceğine inandığı işleri ise, artık, devletin yapmamasını ister. Bu nedenle, çağdaş bir devletin başta gelen vazifesi, yetki ve sorumlulukların tanımına açıklık getirmek ve bunların sınırını doğru çizmektir. Devletin küçülmesi denilen olay da aslında budur. Mesele "daha az veya daha fazla devlet olsun" dan ziyade, çağın gerektirdiği hareket kabiliyetine kavuşmuş, damarları açılmış, nefes alan ve toplumun dinamizmine ayak uydurabilen bir devlet anlayışını hayata geçirmektir"[276].

4.1. BÖLGELİ ÜNİTER DEVLET - FEDERAL DEVLET

Üniter bir devletin klasik idareleri olan il ve belediyelerden daha geniş bölgelere ayrılması ve bu bölgelerde yasama yetkisine sahip özerk idareler kurulması bazı yazarları bölgeli devletin federalizm anlamına gelip gelmeyeceğini tartışmaya yöneltmiştir.[277] Acaba bölgeli üniter devlet üniter devletten federalizme geçişte bir ara durak mıdır? Belçika' da üniter devletten federalizme geçiş için bir referans noktası mıdır?

Bölgeli üniter devlet, "içinde bölgesel yasama yetkisi dahil bazı önemli yetkilere sahip özerk bölgelerin bulunduğu üniter devlete verilen isimdir."[278]

Federal Devlet biçiminde yetki paylaşımı anayasa ile belirlenir ve federal veya federe yönetim tarafından tek taraflı değiştirilemez. Buna karşılık bölgeli üniter devlette özerk yönetimlerin yetki paylaşımları yasa ile belirlenir. Fransa ve İspanya'da anayasa ile güvence altına alınan bu yetki paylaşımı (yasa ile güvence altına alınmasa bile) merkezi idare tek yanlı bir işlemle anayasal hükümleri değiştirebilir. Bu nokta federal devlet ile bölgeli üniter devletin en önemli ayrım noktasıdır.

Bölgeli üniter devletlerde önce merkez vardır. Tek anayasa söz konusudur. Ve bütün ülke için geçerlidir. "Federal devletlerde ise farklı merkezleri kendileri dışında ve belirli bir anlamda kendilerinin tabi olduğu bir merkezi oluşturmak yönündeki ortak iradedir".[279]

Bölgeli üniter devlette özerk bir statünün bulunması demek üniter siyasal sistem içerisinde sınırlı veya geniş bir özerklik uygulaması söz konusudur. Özerk yönetimlerin hiçbir zaman merkezi idare ile hukuki eşitliği sağlanmamıştır. Bölgelerin işlemleri merkezin hem yerindenlik hem de hukuki denetimine tabidir.

---

[276] http://tbmm.gov.tr/tutanak/donem20/yil2/bas/b001/m.htm.(04/07/2009)
[277] Uygun, a.g.e., s.129.
[278] Gözler, a.g.e., s.74.
[279] Nalbant,a.g.e., s.16.

Kısacası bölgeli üniter devletin bölgeleri, yetkilerini merkezden alan ve ona bağımlı iktidar merkezleridir. Yasa ile yetkilendirilen bu bölgeler anayasanın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmez. Yasa koyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir. Bu bağlamda idareye bırakılacak düzenleme yetkisi yasama yetkisi devri anlamına gelmez.[280] Bütün bunlar bölgeli devletin federal devletten farklı nitelikleri olan devlet biçimleridir.

4.2. ÜNİTER DEVLET BÖLGE UYGULAMA SONUÇLARI

4.2.1. Fransa Bölge Deneyimi: Başarılı Mı Başarısız Mı?

Merkeziyetçi, üniter devletin kalesi Fransa, 1940' lardan günümüze gelen bölge deneyimine kısaca değindik. Fransa'da yaşanan bu deneyim prosesinde ortaya çıkan bölgesel valilik ve bölgelerin amaçları ülkenin içerisinde bulunduğu dönemin koşullarına uygun bir yapı sergilemektedir. Örneğin, II. Dünya Harbi yıllarında güvenlik bölgeleri oluşturulmuş. II. Dünya Harbinden sonra ortaya bölgesel dengesizliklerin çözümünde il-üstü yeni yönetim arayışlarına gidilmiştir. 1964 yılına gelindiğinde, yetki devrine dayanan tüzel kişiliği, yetki genişliği, mali kaynakları ve örgütü olmayan ancak bölgesi ile alakalı sosyo-ekonomik bölgesel kalkınma planı hazırlayan ve taşra birimlerinin bölgesel ölçekteki çalışmalarını koordine eden ve denetleyen bir ara kademe oluşturulmuştur. Geniş bir ülke olan Fransa'da bölgesel dengesizlik, II. Dünya Harbi sonrası aynı dönem Almanyası' nda ki dengesizliğin çok üzerindeydi. Dengesizliğin azalması yönünde izlenen politikada Fransa başarılı olmuştur.[281] 1970' lere gelindiğinde gerçekleştirilen reformlarla bölgeye idari bir konum kazandırılmıştır. Bölge düzeyinde üç organ oluşturulmuştur: Bölge Konseyi, Bölge Parlamentarizmi, Ekonomik ve Sosyal Komite. Bölgelere 1972 yılında tüzel kişilik verilmiştir.[282] 1980' li yıllara gelindiğinde ise bölgeler yerel yönetim birimi haline getirilmiştir. Buna göre bölgeye genel oya dayanan seçimler sonucunda karar ve yürütme organları kazandırılmıştır. Bu dönemde bölge daha çok ekonomi, planlama ve alan düzenleme yönleri ağır basan, eğitim ve otoyol hizmetleri gibi çeşitli fonksiyonları bulunan bir yerel idari birim haline getirilmiştir. Reformlar bu dönemde neo-liberalizm ve küreselleşme akımlarının etkisinde gerçekleştiği belirtilebilir. Bu

[280] T.C. Anayasa Mahkeme Kararı, Karar No: 2007/91, Esas Sayısı: 2006/61, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 23.02.2008-26796.
[281] Dinler, a.g.e., s.115.
[282] Nalbant, a.g.e., s.241.

dönemde küreselleşme ile birlikte devletin küçülmesi, ekonominin ve özelleştirmenin önem kazanmıştır. Bu bağlamda, reformların ana ekseninin *iktisat* olduğunu söyleyebiliriz. Bir yandan yerel yönetimlerin sosyo-iktisadi yönden güçlendirilmesi yanında, demokrasi, özgürlük ve katılımı güçlendirilmesinin yönünde olumlu etkileri olduğu belirtilebilir. Fransa' nın adem-merkeziyetçi (özeksizleştirme/yerinden yönetim) yönündeki adımları, "Avrupa ülkelerinin yanında aşırı merkeziyetçi yapısıyla geleneksel ve çağdışı kalması olduğu söylenebilir.[283] Avrupa Birliği'nin siyasi entegrasyon sürecinin bu dönemlerde hız kazanması ile birlikte devletler (ulus-devlet) egemenlik alanlarının bir kısmını ulus-üstü AB kurumlarına devredilmesi, bir kısmının da üst otoritelerle paylaşılması ile birlikte merkeziyetçi devletler törpülenmeye başlandı. 1993 yılında Maastricht Antlaşması ile birlikte subsidiarite ilkesi yerel birimleri önemli kılarken, Avrupa Tek Senedi ile birlikte Bölgeler Komitesinin de kurulması ile birlikte bölgeler önemli rol kazandılar. Bölgelerin önemli rol kazanması ile birlikte AB'nin yardımlarından faydalanmak ve bölgesel eşitsizlikleri en aza indirgemeye çalışılan yardım programlarından faydalanmak için bölgesel politikalar önemli hale geldi.

Reformların önemli sebeplerinden birisi de Korsika sorunudur. 260 bin kişilik bir ada olan Korsika'da halk farklı bir konumda kabul görülmek için şiddete başvurmak suretiyle bağımsızlık ve özerklik talepleri sonucunda Rafferin hükümetinin hazırladığı reform ile yetkilerin merkezileşeceğini düşünenler ile Chirac' ın Korsika halkının bu referanduma evet demesiyle Fransa' ya sadakatlerini kanıtlayacaklarını belirten açıklaması ve 1998 yılında öldürülen valinin katil zanlısının referandumdan 2 gün önce yakalanması ve içişleri bakanlığının katil zanlısını somut deliller yok iken katil olarak nitelemesi sonucunda ayrılıkçıların kendilerini tam bağımsızlığa götüreceği inandıkları reformu desteklemelerine rağmen referandumun %50,98 hayır oyu ile reddedilmiştir. Dönemin hükümeti reformu rafa kaldırmıştır. Korsika ile böyle ilgilenilmesi sonucunda farklı dil ve kültüre sahip olan Alsas, Brötonya gibi bölgelerde özerk yapıya kavuşma özlemindedirler. Ancak Korsika'da terör eylemleri bu bölgeleri özendirici nitelikte olabilir.[284] Fransa' da ki bölgeler arasında eşitsizlik en önemli sorundur. 1995 yılında yapılan reformlarla zengin ile fakir bölgeler arasında bağlılığı arttırmaya yönelik yasalar

[283] Deniz Altınbaş Gül, Fransa Artık Adem-i Merkeziyetçi Bir Devlet, TASAM, Kasım 2003, ss..34-40.
[284] Henri Pailard, 'Les Bosquesveulent leur de'partement, Les Figaros, 2 Ocak 1993, Gül, a.g.m., s.38. (Bu bilgiyi Gül Pailard'dan aktarmıştır.)

çıkarılmıştır.[285] Buradaki çelişki şudur devlet bir yandan yerel birimlerin güçlenmesini sağlarken, bir yandan da devlet kaynakların dağıtımına müdahale etmektedir.

2003 senesindeki Anayasada gerçekleşen değişiklikler Fransa' nın idari yapısında devrim niteliğinde görülebilir. Jacobenik tarzda Paris merkezli merkeziyetçi devlet yapısı yerini bölgelerin iktisadi gelişme ve kültürel ifadelerinin kutupları şeklinde ortaya çıkan bir özeksizleştirilmiş örgüt model olmaktadır.[286]

Bölgelerarası eşitsizlikleri en aza indirgemek, ayrılıkçı hareketlere karşı mücadele etmek, AB poltikalarına uyum sağlamak için özeksizleştirmeye Raffarrin' in belirttiği şekilde *"daha ve daima"* sürecek gibi gözüküyor.

4.2.2. Polonya' da Gerçekleşen Bölgeselleşmenin Kodları

Polonya'da ki bölgeselleşme anlayışının komünist düzenden kapitalist düzene geçişte rotası çizilmiştir. AB' ye uyum çerçevesinde devam edilen bu rotada yerel ve bölgesel unsurlara güven duyma ve bunun kamu idare alanına yansımasını görmekteyiz. Bu yansımaya baktığımız zaman bölgeselleştirme önündeki engeller devlet tarafında deregülasyonla kaldırılmaktadır. Bu süreci gerçekleştirmek isteyen Polonya yeni bir idari araç olarak yönetişime vurgu yapmaktadır. Yönetişim ile birlikte idari örgütlenmede bürokrasi, özel sektör ve sivil toplumun bir paydada yer almasını sağlayacak ortak kararlar almada yapısal bir uyarlama safhasındadır. Bu safhada Bölgesel Kalkınma Ajansları AB'nin de vurguladığı gibi bölgeselleşme için bir küresel model olabilir. Polonya' daki bölgeselleşme reformları başarılı oldu mu veya olmadı mı sorusuna en güzel cevap Avrupa Birliğine çok kısa bir sürede kabul edilişini gösterebiliriz. (1994' te tam üyelik için başvuruyor, 2004' te üyeliğe kabul ediliyor.)

4.2.3. İspanya' nın Bölgeselleşme Süreci Başarılı Mı? Başarısız Mı?

Franco' nun ölümünden sonra İspanya' nın tarihsel bölgelerine değişik şekillerde otonomi verilmiştir. Hizmet sunum sorumluluğu verilen bölgeler, bunu farklı düzeylerde ve adem-i merkeziyetin farklı derecelerinde elde etmişlerdir.

Katalonya, Bask Bölgesi ve Galiçya yıllardır Franco' nun idaresinin altında artan merkezi idareye karşı olan eğilimlerini gidermek için daha fazla otonomi istemekte idiler.

---

[285] Jaques Moreau, 'La Dé centralisation Fermant de Démocratie, Ağustos 1995, Fransa Dışişleri Bakanlığı Resmi İnternet Sayfası: http://www.france.diplomatik.fr/labelfrance/Dossier/Instıtue/decent.html, Gül,a.g.m., s.39.(Bu bilgiyi Gül Moreau'dan aktarmıştır.)

[286] Thomas Sanction, The French Connected, Time Atlantic, cilt 155, n23,12 Haziran 2000, s.40-50.

Bu bağlamda 17 bölgeden oluşan kompleks bir devlet teşkilatı yapısı ortaya çıktı. Politik açıdan bakıldığında bölge yönetiminin devlet idaresinde yeni bir yapılanma olduğunu görmekteyiz. Bölge idaresine verilen yetkiler genel itibariyle hizmet sunmaktan çok bir güç dağıtımı olduğunu görmekteyiz. Demokrasinin ve kalkınmanın aracı olarak yerel idarelere ve bölgesel idarelere daha fazla yetki verilmeye başlanmıştır. İspanyol bölgeselleşmesi kültürel ve siyasi bir bölgeselleşmedir. Burada bahsettiğimiz güç dağıtımından başka bölgelerin taleplerinin etkisini de göz ardı etmeyen bir tür bölgeselleşmeyi görmekteyiz. Bask bölgesinde bu talep tedhiş boyutlarındadır. Bu açıdan bakıldığında kendini bir toplum aidiyeti içerisinde görenler bölgeselleşme içerinde kurumsallaşmışlardır. Önemli bir demokratik adım olarak niteleyebileceğimiz bu tür yapılanmalar karşılıklı saygı içerinde birlikte yaşama amacına hizmet etmektedir.

Tabi ki sadece demokrasi bu isteklerin önde gelen amaçlarından biri değildir. Taleplerin mali boyutunu da göz ardı edemeyiz. Ülkede, mali anlamda en bağımsız bölgeler Bask ve Navarra' dır. Bu her iki bölgede kendi vergilerini toplayıp harcama yetkisine sahiptir. Bu iki bölge dışında vergiler merkezi hükümet tarafından toplanmaktadır. Toplanan bu vergiler ilk önce fakir bölgeler için harcanmaktadır.[287]

Ülkede daha fazla özerklik kazanma arzusunda olan bölgeler daha fazla mali yetkiler elde edebilmek için çalışmaktadırlar. Ülkenin 7 bölgesinde GSYİH oranı ülke ortalamasının üzerindedir.

İspanya'da kültürel ve siyasi bölgeselleşmenin başarılı olduğunu söylemekle birlikte, mali anlamda başarılı bölgeselleşmenin olduğunu ancak belirli bölgeler olan Akdeniz kıyısında ki bölgeler, kuzey ve Ebro vadisindeki bölgeler sayılabilir. İç bölgeler, Kuzeybatı ve güney bölgelerin mali anlamda başarılı olduğu söylenemez.[288]

İspanya son 20 yıl içinde kamu yönetiminde gerçekleştirdiği reformları incelendiğinde, merkeziyetçi bir sistemden adem-i merkeziyetçi sisteme doğru bir geçiş yaşadığını belirtebiliriz. İspanya bölgelere dayalı bir ülke olarak nitelendirilebilir. Daha önce belirttiğimiz 17 özerk topluluğa sahip olan İspanya'da bu bölgeler kamu sektörü harcamalarının %35' ini geçekleştirmektedir. Merkezi hükümet sağlık ve eğitim sistemi, kamusal işler, tarım, çevre koruma, bölgesel kalkınma, sosyal yardımlar gibi alanlarda genel politika belirleyici olarak geri plandadır. Uygulamayı bölgelere bırakmıştır.[289]

---

[287] http://www.eic.org.tr/up/download/ispanya.pdf, s.14.(01/02/2009)
[288] http://www.eic.org.tr/up/download/ispanya.pdf, s.14.(01/02/2009)
[289] Parlak, a.g.m., s.248.

SONUÇ

19. Yüzyılın ürünü olan üniter devlet işlevselliğini, her şeyi *merkezden yönetme kaygısı* olması sebebiyle, kaybetmeye başlamıştır. Bonapartist idare tarzı benimsemiş olan ülkelerde klasik yerel birimler oluşturularak sadece pasta üzerine pudra şekeri döker gibi göstermelik yetkiler vererek, bu yetkilerin altları doldurulmadan ve bu birimleri gerekli optimal büyüklüğe ulaştırmadan ve gerekli mali tevzin yapıyı oluşturmadan, toplumsal yapıdaki farklılıklar görmezden gelinerek üniter devletin işlevselliği sürdürülmek istenmiştir. Ancak 19. Yüzyıl ürünü olan yeknesak gömlek, kimi devletlere dar gelmeye başlamıştı. Rasyonel modern üniter devlet rasyonel idarenin temelindeki ana temayı unutuyordu: *"Paylaşım"*. Yerel topluluklarla hizmet üretimine yeni bir yaklaşım getirilmelidir. Hizmetler, artan oranda hizmetlerden yararlananlarla, yerel yönetimlerin ve devletin yer aldığı üçlü bir grup aracılığı ile sağlanabilecektir. Bu yukarıda bahsettiğimiz paylaşım ilkesi ile gerçekleştirilecektir. Fransa' da 1982' den itibaren uygulanan bir paylaşım bölgeselleşmesidir. Yani merkez ile yerel yönetim arasında idari, iktisadi ve kültürel alanda görev ve yetki paylaşımına gidilmiştir. İspanya'daki özerk topluluklarda bu tür bir paylaşmayı gözler önüne sermektedir. Hatta İspanya bunu biraz daha ileri götürerek özerk bölgelere bir nevi bölge anayasası sayılabilecek statüler çıkarmasına, bayrakları olmasına hatta marşlarının olmasına merkez dahilinde izin vermiştir. Bask ülkesinde ve Navarra bölgesinde bunu daha ileri götürerek mali federalizm sağlamıştır. Yani bu bölgelerde toplanan vergiler yine bu bölgelerin insiyatifine bırakılmıştır.

Polonya' daki bölgeselleşme ise Bölge Kalkınma Ajansları aracılığı hem iktisadi hem de idari bir bölgesel paylaşımdır.

Bu tür paylaşım bölgeselleşmelerine örnek olarak verdiğimiz ülkelerde bölge, bir yerel yönetim olarak kabul edilmekle birlikte bölgelerin optimal büyüklüğü sağlayacağı ve hizmetlerin optimum seviyede sağlanacağı devlet ile yerel arasında ara bir kurumdur. Ancak bu ülkelerdeki paylaşım bölgeselleşmelerin varyasyonları görülmektedir. Bu bağlamda, İspanya' daki Bask Ülkesi ile Fransa'daki Korsika'nın milliyetçi söylemleri bu bölgelerin Nalbant' ın deyimiyle kaprislerine bırakılamayacağı için üniter devlet Fransa' da ülkesel yönetim (collective territoriales) birimi olan bölge, paylaşım unsurunu da içine alarak merkezi idare ile tefriki vezaifi yerine getirmiştir. Son dönemdeki Anayasal değişiklikler ile Fransa, bölgelerine daha fazla özerklik kazandırmıştır. İspanya' daki gibi bölgelerine merkezin kontrolünde, kendisi ile ilgili yasa oluşturma yetkisi vermiştir. (Deneme Yetkisi) Fransa ülkedeki sosyolojik azınlıkların adlandırılması kadar dilsel ve

kültürel farklılıkların koruması ve geliştirilmesi için birçok yasal düzenleme meydana getirmiştir. Fransa'daki bölgeselleşme daha çok bölge idarelerinin dil ve kültür farklılıkları koruması yönünde, merkezi idareye karşı güçlendirilmesi yönündedir.

Fransa' nın sorunlu bölgesi olan Korsika için en son 2002' de çıkarılan yasa ile yetki ve mali konularda desteklenecekti. Ayrıca anayasal değişiklik ile Korsika'nın özerkliği güvence altına alınacaktı. Ancak Korsika halkı bir dizi reformu referandumda %51' in hayır oyu ile reddetti. Fransa, Korsika halkının %49' unu memnun etmiş gibi gözüküyor.

Bölgelerin ortaya çıkışı ve bölgelere tanınan kısmi özerklikler ile geri kalmış bölgelerin kalkınması sağlanmaya çalışılmıştır. Hem de ayrılıkçı söylemlerin önüne geçilmek hedeflenerek birlik sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak bu hedeflerde bölge kısmen başarılı olmuştur diyebiliriz. İktisadi olarak değerlendirildiğinde İspanya' nın 17 bölgesinden 7' sinin GSYİH' ı ulusal ortalamanın üzerindedir. Kültürel ve siyasi olarak değerlendirildiğinde İspanya başarılıdır diyebiliriz. Hatta öyle ki Bask' ın milliyetçi söylemleri ile birlikte Bask Ulusal Örgütüne olan destek azalmaya başlamıştır. Bunda ki en büyük payı Bask' a tanınan Guernica Kanunu ile oluşturulan statükoya bağlayabiliriz. İspanya için federalizme ince bir geçiş noktasındadır diyebilir miyiz? Belki de bir gün tıpkı Belçika' nın da yaptığı gibi üniter olan anayasasını federal devlet anayasası ile değiştirebilir. Bu bağlamda, İspanya Başbakanı Zapatero' nun deyişiyle özerkliğe prensipte evet ancak sınırı nereye kadar sorusu sorulabilir?

Polonya' da yaşanan bölgeselleşme süreci tamamen iktisadi boyutu olan AB ile bütünleşme sürecinde bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmeye dairdir. Bu amaçla Polonya' da kurulan, kalkınma ajanslarının yerel ve bölgesel ekonomilerin dönüşümünde çok önemli bir rol oynadıkları şüphe götürmez. Ancak merkezi idarenin bölge ekonomisinde daha aktif olmasına yol açacak programlı bir mali destek sağlaması gereklidir.

Avrupa projesinin önemli ilkesi olan subsidiarity ilkesini de yukarıda bahsedilen paylaşım bölgeselleşmesini ikame ettiğini görebiliriz. Avrupa Birliğinin kurucu antlaşmalarında yer alan subsidiarity ilkesine göre halka en yakın hizmet birimi etkin şekilde görevi yerine getirecekse merkezi idare yerel birimin görev alanına girmez. Ancak yerel birim bu görevi yerine getiremeyecekse merkezi idare müdahale edebilir. Bu müdahaleye AB yetkili organları da müdahil olabilir ki bu da ulus altı örgütlenme yapısından bir ulus üstü örgütlenmeye geçiş sağlayan bir yapıdır. Öyle ki, İspanya' da özerk bölgelerin Avrupa Birliği ile ilişkiler konularında merkezin karar alma sürecine katılabileceği gibi Avrupa nezdinde

Brüksel'de İspanya daimi temsilcisi ile birlikte bölgelerde temsilci bulundurabilecektir. Tabi ki ileride bu tür bölgeler ve bölgelerin düzenlenmesi ile AB ulusal üstü entegrasyonu sağlayarak bir Bölgeler Avrupa' sına dönüşebilir mi? Sorusu akla gelebilir. Ancak konumuz dışında bir inceleme alanıdır.

Genel itibariyle bölge yerel birimleri veya bölge kavramı, incelenen ülkelerin bulunduğu koşullara göre *nevi şahsına münhasır* kullanılmakta ve koşullar değiştikçe bölge mefhumu da kabuk değiştirmektedir. Örneğin Fransa' da bölge kuruluş amaçlarına baktığımızda I. Dünya Harbi'nden sonra iktisadi etkinlik amacıyla ortaya çıkmış, II. Dünya Harbi ile kabuk değiştirmiş ve güvenlik amacına ulaşmaya çalışmış, sonra tekrar iktisadi ve idari etkinlik amaçlarına dönmüştür. Polonya' ya baktığımızda bölge mefhumu eski bir kurum olmasına karşılık iktisadi ve idari etkinlik açısından 1999' da oluşmuş bir örgütlenme mefhumuna dönüşmüştür. İspanya' da ise Franco' dan önce ve sonrası bölge için konuşursak kültürel ve siyasi bir bölgeselleşme söz konusudur. Bir nevi "çeşitlilik içerisinde bütünlük"[290] sağlamak amacıyla bir bölge mefhumu söz konusudur.

Araştırmamızda sadece bir paragraflık ve dipnotlarda değindiğimiz Türkiye' de bile bölge mefhumunun 1961 Anayasasında değinilen merkez teşkilata bağlı bölge birimleri ve bu birimlerin sahip olduğu yetki genişliğinden, 71 sayılı KHK' dan tutunda günümüzde AB' ye entegrasyon ve mali yardımlarından faydalanmak amacıyla oluşturulmuş Bölge İstatistik Birimlerinin, Fransa' da ki ilk dönem Bölgeselleşmesinin adımları ile Polonya' da ki NUTS' ların oluşma amaçlarıyla benzerliğine değinebiliriz. Tabi ki Türkiye' de bölgeye karşılık il özel idareleri NUTS amaçlarını gerçekleştirmektedir.

Bu bağlamda tek merkezli üniter devletlerin bulunduğu konjontüre göre bölgenin de kabuk değiştirdiğini belirtebiliriz. Hatta merkez-çevre ilişkisinde çevrenin yani yerelin, klasik yerel birimlerden farklı olarak, merkeze karşı düzenlenmesinde bölgenin öne çıktığını belirtebiliriz. Buradaki amaç işlevsel bir idari örgütlenmedir. İşlevsel bir idari örgütlenmenin de alan düzenlemesiyle ilişki içerisinde olduğunu da belirtebiliriz. Bundan kasıt, insani ve doğal kaynakların, zenginliklerinin optimal usul çerçevesinde coğrafi dağılımını araştırmak üzerine kurulu bir idari örgütlenme modeli olabileceğine dairdir[291]. Ancak kültürel zenginliği de bu model dışına koyamayız. Aidiyet duygusunu oluşturan kültürel birliktelik ancak birlikte yaşayan insanların olduğu yerde zenginliğini korur. Bu kültürel zenginliği bir arada yaşatmak belki de çeşitlilik içerinde bütünlüğü sağlayacak bir mozaik oluşturabilir. Bölge' de bu mozaiğin idari yapı birimi olabilir.

---

[290] Nalbant, a.g.e., s.331.
[291] Nalbant, a.g.e., s.334.

KAYNAKÇA

Akdemir Tekin ve Ulusoy Ahmet (2007), **Mahalli İdareler Teori-Uygulama- Maliye**, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Aktan, Coşkun Can (2003), Değişim Çağında Devlet, Çizgi Yayınevi, İstanbul.

Arguvanlı, Ali, (1970), Fransız İdari ve Siyasi Tarihinde İçişleri Bakanlığı, "Etude des Problemes Municipoure"den Çev. Türk İdari Dergisi, Sayı:162.

Bozkurt Ömer ve Ergün Turgay, (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayın No: 283, Ankara.

Bulutoğlu, Kenan, (1988), Kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitapevi, İstanbul.

Canatan, Bilal, (2001), Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara.

Canatan, Bilal, (2006), *Fransa'da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması*, Ed. Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel, İstanbul, ss.295-315.

Carey, Malacy- Srinivason, Ashok ve Strauss Robert P, (1996), Optimal Consolidation of Municipalities: An Analysis of Alternative Designs, Socio-Economic Planning Science, Vol:30, N:2, s.103-119

Carter, Caitriona, Pasquier, Romain, (2005), "***European Integration and the Transformation of Regional Governance: Testing the Analytical Purchase of Europeanisation***", VIII e Congrés de I'association françoise de Science Politique, Lyon 11-16 September , pp.5-18.

Casagrande, Claude, "Yerel Birimlerin Yerel Gelişmedeki Rolü: Fransa Örneği http://ipc.sabanci.univ.edu.tr/ Aratirma Alanları/ documents/Claude Casagrande.pdf. (07/02/2009).

Commitee of the Regions Devolution in France COR-Studies -1 2005/2 Brussels, January

Çiçek, Sezai, (1996), "Yerinden Yönetim ve Türk Anayasalarında Yönetim İlkeleri", (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı).

Çoker, Ziya, "Bölge Kuruluşları",

http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yönetimincelemeleri/ziyaçokerbolgekuruluş.p.d.f.s:3(04.04.2009)

Coşkun, İsmail, (1997), Modern Devletin Doğuşu, Der Yayınları, İstanbul.

Demiral, Berkan, (2006), "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri",Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak.(Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel, İstanbul, ss.129-169.

Dinçer, Tayfun, (2004), "*Polonya"*, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri , Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, Ed. Birgül Ayman Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ankara Üniversitesi Basımevi, s.299-328.

Dinler, Zeynel, (2005), Bölgesel İktisat, Ekin Yayınevi, Bursa.

Dinler, Zeynel, (2005), Mikroekonomi, Ekin Yayınevi, Bursa.

DPT, (1991), Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, VI. Beş Yıllık Kalkınma Raporu Yayın no:2245-ÖİK:370, Ankara.

Esen, Selin, (2004), *"İspanya",* Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri , Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, Ed. Birgül Ayman Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ankara Üniversitesi Basımevi, s.333-365.

European Commission, (1997), "Agenda 2000-Commission's Opinion on Poland's Application For Membership Of The EU

İçişleri Bakanlığı, Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halk Katılımı, (1995), Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:3, Ankara.

Gözler, Kemal, (2004), Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa.

Gül, Deniz, Altınbaş, (2003), Fransa Artık Adem-i Merkeziyetçi Bir Devlet, TASAM, Kasım, SAYI:43, s.34-40.

Güler, Birgül, Ayman, (2006), Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım, İmge Kitabevi, Ankara.

Günaydın, Osman, (2003), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:440, s.127-135.

Kalabalık, Halil, (2005), Avrupa Birliği Ülkeleri İle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku , Seçkin Yayınları, Ankara.

Karllsonn, Ingmar, (2007), "Bölgeler Avrupası" ,Çev.; Turhan Kahyaoğlu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Keleş, Ruşen, (2003), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, Ruşen ve Erbay, Yusuf, (1999), **"Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı"**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:8, Sayı:4, ss.3-29.

Kızılcık,Recep,"Polonya",http://www.arem.gov.tr./proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/Polonya.pdf.RecepKızılcıks.567.(06/04/2009)

Koçdemir, Kadir, Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifi:http:www.içişleri.gov.tr(04/04/2009)

Kösecik, Muhammet, (2006), "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası", Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak.(Ed.) Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel, İstanbul, ss.1-42.

Kulezsa, Michal, "Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yerinden Yönetim Reformlarını Yürütme Teknikleri ve Yöntemleri. Polonya Deneyimi" http://ipcsabanciuniv.edu./tr/AraştırmaAlanları/Docoments/MichaelKulesza.pdf.s.13-14(01/02/2009)

Kutlu, Önder, (2006), Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları, Çizgi Kitapevi Yayınları, İstanbul.

Locatelli, Rinald, "Bölgesel Otoriteler ve Avrupa'da Bölgeselleşme http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/RinaldoLocatelli.pdf(06/04/2009)

Marleen, Brans, (1992), "*Theories of Local Government Reorganization: An empiricial Evaluation,* Public Administration, Vol:70, N:3, s.429-451.

Martin, Dolores, T - B.,Richard, Mckenzie, (1975), Bureucratic Profits, Migration Costs, and The Consolidation of Local Government, Public Choice, Vol:23.

Massicard, Élise, (2008), "Régionalisme Impossible, Régionalisation Improbable La Gestion Territoriale En Turquie A l'heure Du Rapprochement Avec L'Union Eurpéenne," Chargée de Recherche au CNRS, Centre d'histoire du Domaine Turc, Études Turques Et Ottomanes(UMR 8032), EHESS,Revue D'etudes Comparatives Est-Ouest, Vol.39, N:3, pp.171-203.

Mengi, Ayşegül, (1998), Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayıncılık, Ankara.

Mucuk ,İsmet, (1989), Modern İşletmecilik, Der Yayınları, İstanbul.

Nalbant, Atilla, (1997), Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Newton, K., (1982), Is Small Really So Beautiful ? Is Big Really So Ugly? Size Effectiveness and Democracy in Local Government, Political Studies, Vol:XXX, N:2, ss.

Nohutçu, Ahmet, Balcı, Asım, (2007), Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II Beta Yayınevi, İstanbul.

Nohutçu, Ahmet, (2008), Kamu Yönetimi, Savaş Yayınevi, Ankara.

Nohutçu, Ahmet, (2008), İdare Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara.

Okçu, Murat, (2005), "*Avrupa Yönetsel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim*", Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- I, Ahmet Nohutçu, Asım Balcı (Ed.), Beta Yay., İstanbul, ss.257-298.

Olsson, John, (2003), "Democracy Paradoxes in Multi Level Governance: Theorizing on Structural Fund System Research", Journal of European Public Policy, 10(2), s.283-300.

Ortaylı, İlber, (2000), Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880), Türk Tarih Kurumu, Basımevi- Ankara.

Ökmen, Mustafa, (2006), "Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri", Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak. (Ed.) Avrupa Birliği Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel, İstanbul, ss.43-106.

Öncel, Yenal, (1992), Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitapevi, İstanbul.

Özel, Mehmet, (2003), Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine", *Türk İdare Dergisi*, Sayı :441, s.191-260.

Özel, Mehmet, "Avrupa Birliğinde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimi Kavramları Üzerine", http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/458/5194pdf

Parlak, Bekir, (2006), "Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler", Hüseyin Özgür, Bekir Parlak. (Ed.) Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel, İstanbul, ss.203-266.

Pasquer, Romain Et Perron, Catherine (2008), "Regionalisations Et Regionalismes Dans Une Europe Elargie: Les Enjeux D'une Comparasion Est-Ouest",Charge de recherche au CNRS, Centre de recherchers sur I'action politique en Europe(CRAPE/Sciences-Po Rennes) CNRS-CRAPE Chargee de recherche au CERI-Sciences Po, Revue d'etudes comparatives Est-Quest, VOL:39, NO:3 ss.5-18.)

Poggi, Gianfranco, (2002), Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Prud'Homme Remy, (1991), "Decentralization", Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmara Üniversitesi Maliye Bölümü, 23-25 Mayıs 1991.

Randal, Smith, (1999), Cities in Transition: New Challenges, New Responsibilities, Polgrave Publishers, New York.

Reyhan, Cenk, (2007), Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare, Merkeziyetçilik – Adem-i Merkeziyetçilik, İmge Yayınevi, Ankara.

Sanction, Thomas, (2000), The French Connected, Time Atlantic, Cilt 155, n:23,12 Haziran s.40-50.

Şengül, Ramazan, (2007), "Fransa'da Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilikten Yerelleşmeye Doğru", Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen. (Ed.) Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss.563.581.

Şengül, Ramazan, (2003), "Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri" Türk İdari Dergisi, Yıl:33 Sayı:105, ss.61-68.

Tamer , Mustafa, (1992), Bölge Valiliği, Dizgi-Baskı, Erzurum.

Tekeli, İlhan, (1971), *Bölge Planlaması Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, İstanbul.

Tekeli, İlhan, (1996), "*Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine*", Sosyal Demokrat Değişim, Sayı:1, ss.45-54.
TESEV, (2008), Bülten İyi Yönetişim: Ulusal Yönetim Kongresine Doğru, No:3, s.2-15.

Tortop, Nuri- İŞBİR, Eyüp, G ve Aykaç, Burhan, (1999), **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara.

Tortop, Nuri, (2002), "*Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri",* ÇYY, C.11, SAYI:1, s.7-21.

Uluç, Abdulvahap, Çelik, Abdullah, Kaan , Oğuz, (2001), "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması", *Türk İdare Dergisi*, s.171-177.

Uygun, Oktay, (2007), Federal Devlet, Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, XII Levha Yayıncılık, İstanbul.

Yeşeren, Eliçin-Arıkan, (2006), *Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları*, Ed. Hüseyin Özgür, Bekir Parlak , Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel, İstanbul, ss.267-294.

Yılmaz, Gülşen, (2005), "Making Sense of Subsidiarity in Turkey", Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi, Sayı:18, ss.137-142.

Westerveld, W, Henk, (1995), "Policy on Municipal Boundary Reforms in The Netharlands and a Number Of Recent Developments", The Siz Of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation,CDLR,N:56, Council Of Europe.

Gazeteler

Mümtaz'er Türköne, Üniter Devlet ne Değildir?, Zaman, 16 Ağustos 2009

Hasan Celal Güzel, "Evren'in Bölge Valiliği Talebi Neydi?", Radikal, 6 Mart 2007

Yararlanılan Mevzuat

T.C.1961 Anayasası

T.C.1982 Anayasası

Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın Kuruluş Ve Görevleri Hakkında "27 Ekim 1989" Tarih ve 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname"

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında 25 Ocak 2006 Tarihli Kanun

İnternet Kaynakları

http://europa.eu./scodplus/glossary/subsidiarity_en.html

http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler

www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/.../**AvrupaKomurCelik**TKA.pdf

http://tr.wikipedia.org/wiki

http://polonya.org.tr/sech.ABfon- belediye_metin_html

http://ikv.org.tr

http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp/TITLE%20XII

http://www.premime.ministre.gouv.fr/

http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/polonya_enson.pdf.

www.dünya.com/haber/Arşiv.asp?d=139209

http://www.servat.unibe.ch/icl/p10000_html.Poland.Constituion

http://www.servat.unibe.ch/icl/p10000_html.Spanish.Constituion

http://www.eic.org.tr/up/download/ispanya.pdf

http://www.lpghaber.com/Ispanya-Anayasa-Mahkemesi-nden-Bask-Bolgesi-Referandumu-Kararina-Iptal--haberi-117984.html

http://tbmm.gov.tr/tutanak/donem20/yil2/bas/b001/m.htm

http://www.country-data.com/frd/cs/estoc.html

http://eab.ege.edu.tr/pdf/8_1/C8-S1-M20.pdf.

ÖZGEÇMİŞ

1984 yılında İnegöl' de doğdu. İlk ve ortaöğretimini İnegöl' de tamamladı. 2001 yılında Kocaeli Üniversitesi Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi alanında öğretimine başladı. Mezun olduktan sonra, 2006-2007 döneminde aynı üniversitede Yönetim Bilimleri alanında yüksek lisans programına başladı.

2007 yılında Posta Telgraf Müdürlüğüne bağlı Beykoz PTT Müdürlüğü' nde memur olarak göreve başladı. 29 Mart 2008' de evlendi. Halen görevine Beykoz PTT Müdürlüğü' nde devam etmektedir.