DEVLET REFORMUNDA YERELLEŞME VE BÖLGESELLEŞME ÜZERİNE

Can Umut ÇİNER*

Bu çalışma, Türkiye'deki devlet reformunun en önemli parçalarından biri olarak yürütülen yerelleşme ve bölgeselleşme süreçlerine ilişkin bütünsel bir yaklaşımın ana noktalarını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, çalışma mülki idare ve yerel yönetimlerdeki değişimleri değerlendirmektedir. Çalışma kapsamında üç ana eksende Türkiye'de bölgeselleşme eğilimi saptanmıştır. Bunlar, il sisteminde, metropoliten alan yönetiminde ve AB destekli kalkınma programlarını uygulayacak yönetsel mekanizmalardadır.

Anahtar sözcükler: *Devlet reformu, yerelleşme, bölgeselleşme, eşortaklık, Avrupa Birliği.*

Devlet reformu, merkezi ve yerel yönetim birimleri arasındaki işbölümünü değiştirmeyi amaçlayan bir temelde yürütülmektedir. Özellikle yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi ve bunların merkez ile paylaşımı, merkez ile yerel ilişkisini yeniden tanımlamaktadır. Günümüzde bunun en önemli ifadelerinden biri, devlet reformunda yerelleşme ve bölgeselleşme süreçlerinde, bir başka deyişle yerel yönetim ve bölge kavramlarında kendini bulmaktadır. Bu kavramlar ve süreçler, yalnızca Türkiye'nin değil, Avrupa Birliği'nin (AB) politikaları ekseninde inşa edilip yürütülmektedir. Bu makalenin amacı, Türkiye'nin bu konusunu AB ve ülkeleri ile karşılaştırmalı bir perspektiften incelemeye temel olabilecek noktaları ortaya koyabilmektir.

Çalışmanın, "devlet reformu" gibi kapsamlı bir çerçeveye oturtulmuş olması, genel olarak düzenleyici reform çerçevesinde yerelleşme, bölgeselleşme, merkezi yeniden tanımlama ve reforme etme tartışmalarının siyasal ve ideolojik bağlamına eleştirel bir biçimde bakma çabasının bir parçasıdır. Devlet reformu tanımlaması, Türkiye'de planlı kalkınma döneminde kamu yönetimi reformunun adı olan "idari reform", neoliberal dönemin başlangıç yıllarında "yapısal uyarlama dönemi reformları", daha sonra "düzenleyici reform" gibi reform kavramsallaştırmalarından ayrılmaktadır. Bu çerçeve ve şablonlardan kurtarma çabası, örnek verilen reform kavramsallaştırmaları, süreçleri içindeki ideolojik ve siyasal olarak sıkıştırılmış bütünü deşifre etmenin temel yöntemsel zorluğudur.

Dr. AÜ SBF Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı,
cuciner@politics.ankara.edu.tr. Bu makale yazarın doktora tezinden üretilmiştir. Can Umut Çiner, Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış, A.Ü. SBE, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2010.

Türkiye'de 1980'li yılların ortalarından beri gündeme getirilen devlet reformunun en önemli parçası olan yerel yönetimlerde reform sürecinin temel eğilimlerinden biri, bölgeselleşme ve ona bağlı bir politika olarak tanımlanabilecek yerelleşmedir. Türkiye'de sürekli gündemde tutulan reform politikaları, 1987 yılında İl Özel Yönetimi Yasası'ndaki değişiklikler, 1998 yılında ortaya atılan yerel yönetim yasa tasarı taslakları, 1999'da yapılan Anayasa değişiklikleri ve 2003 yılında gündeme getirilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu devletin farklı parçalarını kökten değiştirmeyi hedefleyen önemli tarihsel uğraklardır.

Türkiye, 2002 yılından itibaren hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Devletin işlevleri, yapısı ve örgütlenme düzeyi kamu yönetiminin özel sektörün çalışma ilkelerine benzer bir biçimde yönetilmesini talep eden bir anlayışa sıkışmıştır. Diğer yandan, 1990'lı yıllardaki özelleştirme ve deregülasyon politikalarının sonuçları başta Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) olmak üzere farklı kamu örgütlenmeleri üzerinde görülmüştür. Bunun yanında, iktisat yazınında *birinci ve ikinci kuşak yapısal reformlar* olarak adlandırılan, iktisadi liberalizasyon politikalarının tam olarak uygulanması toplumda sosyal olanın sert bir biçimde geriye itilmesi sonucunu getirmiş zaten var olan toplumsal eşitsizlikler daha da derinleştirilmiştir. 2002 yılında tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin AB'ye üyelik yolunda attığı adımlar; AB'nin o günlerde toplumdaki olumlu imajı, toplumun karar verici konumundaki kesimlerinin üyeliğe desteği ve tüm bunların yanında kamu yönetiminde 2003 yılında gündeme getirilen neoliberal anlayıştaki Kamu Yönetimi Temel Kanunu bu politikaları ortaya çıkarmıştır.

Türkiye'de anılan dönemdeki başdöndürücü gelişmeler, içinde yaşayarak dönüşümü anlamaya çalışanları, değişen zamanlarda yaşamanın zorluğu ile baş başa bırakmıştır. İçerideki değişim rüzgarları, yabancı basının, akademik çevrelerin ve lobilerin Türkiye'nin kendi dinamikleriyle değişimine ya da AB'ye üyelik için değişmesi gerekliliği konusuna olan ilgilerini artırmıştır. Bu ikili durum, Türkiye'de de reform ve onun dinamiklerini inceleyen çalışmaların ve eleştirilerin artmasına neden olmuştur. Reformların AB'ye üyelik perspektifi çerçevesinde yapılıyor olması ilk zamanlarda reformları ülke içinde destekleyenler için toplumsal bir meşruiyet aracı olarak kullanılmıştır. Son dönemde, AB kaynaklı çelişkili siyasal konjonktür nedeniyle Birliğe tam üyelik yönünde toplumdaki destek azalmıştır. Ancak, bu azalışa rağmen reform sürecinin devam etmesi yönünde siyasi iradenin halen mevcut olduğu belirtilebilir. Bir başka deyişle, AB'ye üyelik hedefiyle, ilk olarak

yapılan reformlar için gereksinilen toplumsal-siyasal meşruiyete artık ihtiyaç duyulmaksızın sürecin devam ettirildiği gözlenmektedir.

Türkiye üzerine bir incelemede zorunlu olarak, kavramlar ve onların siyasal bağlamlarının incelenmesi gerekir. Bunun yanında, somut olarak, Avrupa'daki bölgeselleşme politikasına değinilmesi ve Avrupa'nın bölgelerinin tanımlanıp konumlandırılması gerekir. Avrupa'da bölge politikası süreci, etkisi, dönüşümü Türkiye'yi etkileyen temel dinamiklerden biridir. Bu bağlamda Türkiye'yi etkileyen dinamiklerin incelenmesi ve Avrupa'daki farklı yönetsel geleneklerin, bölgeselleşme tipolojilerinin yönetim bilimi açısından konumlandırılması ve tartışılması zorunludur. Farklı tarihsel, siyasal ve yönetsel geleneklere sahip ülkelerin çeşitli yerelleşme ve bölgeselleşme modellerinin serüvenleri oldukça önemsenmesi gereken bilgilerdir. Bu tartışma ve tanımlamalar yardımıyla da Türkiye'nin nasıl bir yerelleşme ve bölgeselleşme sürecinin içinde olduğu tanımlanmaya çalışılabilir.

KARŞILAŞTIRMALI YÖNTEM

Yönetim biliminde ve genel olarak kamu hukukunda karşılaştırma "nedensiz", belli bir bağlam ve yönelimden bağımsız kullanılabilecek bir yöntem değildir. Karşılaştırmalı yöntem, genelde, her sistemin özelliklerini daha iyi anlamak, tanımlamak için kullanılır. Bu da devlet sistemlerini daha iyi kavrayabilmek ve kendi yönetim, hukuk düzeni için gerekli dersleri çıkarmak demektir.[1]

Bu çalışmanın temel inceleme konusu kapsamında "devlet" konusunda karşılaştırmalı çalışmalar genelde, "aynı toplumsal formasyona ve siyasal rejime sahip farklı ülkelerin" yönetim sistemlerini incelemektedir.[2] Bu yazıda, karşılaştırmalı yöntem, toplumsal formasyon ve siyasal rejim bağlamında değil, AB'ye üyelik için yapılan reform süreci bağlamında ele alınmıştır. Türkiye'deki süreci açıklayabilmek için en tutarlı karşılaştırmalı yönteminin buradan türetilebileceği iddia edilebilir. Türk yönetim yazınında, Türkiye'nin yönetsel yapısına en çok benzediği iddia edilen Fransa bile, gerek idare hukukçularının gerekse yönetim bilimcilerinin sıklıkla yaptıklarının aksine, Türkiye ile kolayca karşılaştırılabilecek bir ülke değildir.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi incelemelerinde genelde belirlenen

1 Michel Fromont, *Droit Administratif des Etats Européens*, PUF, Paris, 2006, s. 7.

2 Birgül A. Güler, "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?", K. Karasu (Yay. haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, İmge Yayınları, 2009, s. 15.

karşılaştırma örneklerinin, yani seçilen ülkelerin neden seçildiği konusuna da açıklık getirmek gerekir. Hangi ülkenin neden o karşılaştırmanın öznesi olduğu belirlenmelidir. Burada mekan, politika ve zaman üç temel boyut olarak tanımlanabilir.[3] Karşılaştırma örnekleri, farklı ülkelerin mekansal politikalarına ilişkin monografik biçimde olabilir. Örneğin, Fransa ve Türkiye illeri bu türden bir karşılaştırmanın temelini oluşturabilir. Bunun yanında, politika veya sektörel düzeyde de bir karşılaştırma da yapılabilir. Metropollerdeki konut politikası üzerine çapraz ülke örneklerinin karşılaştırılması buna örnek oluşturabilir. Son olarak, zaman boyutu ile seçilen ülkelerin belli bir döneminde geçirdiği değişim incelenebilir. Süreç incelemesi olan bu türden bir karşılaştırma yöntemi, kendisine benzer ya da farklı aşamalardan geçmiş olan ülkelerle karşılaştırılabilir. Örneğin, Türkiye'deki aktif işgücü piyasası politikaları ile Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki politikalar bu türden bir karşılaştırmanın öznesi olabilir.

Türkiye'de karşılaştırmalı çalışmalar, genelde gelişmiş bir ülkenin yönetim yapısının öğrenilmesi ve bunlardan dersler çıkarma eğilimindedirler. Buna göre, yeni yönetsel gelişmeler, teorik ve pratik düzeyde aktarılır. Ancak bunun yanında, gerek teorik gerekse pratik ülke incelemelerinin Türkiye için neden önemli olabileceğinin netleştirilmesi gerekir. Böylelikle "neden karşılaştırma yapıyorum?" sorusuna "Türkiye'yi anlamak için" yanıtı verilebilir. Türkiye'ye bakmak için öğrenilen ve aktarılan bir başka yabancı ülkenin yönetim sistemi kendi başına incelendiğinde bunun Türkiye ile bağlantısının da kurulması gerekir.[4] Bunun yanında, ülke incelemelerinin yaşamsal önemde olduğunun da vurgulanması gerekir.

KAVRAMLAR VE YAKLAŞIMLAR

Yönetim bilimi açısından bölge konusunun kavramsallaştırılması Türkiye'deki politikaların anlaşılması için zorunludur. Buradaki kavramsallaştırma iki düzeyde yapılabilir. Merkez ve yerel ilişkisi Türkiye

---

3 H. Wollmann, *Comparing Local Government Reforms in England, Sweeden, France and Germany*, W. Stiftung, 2008, s. 7.

4 Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma* başlıklı raporuna şu şekilde başlar: "Kitaplarda yazılan mahalli idare sistemleri ile gerçekte uygulananlar arasında çok büyük farklar görülmekte ve bir yerde başarılı olan mahalli idare sistemini başka bir yere aktarmak sanıldığından çok güç olmaktadır. Şu halde mahalli idarelerle ilgili nazari akımları, başka memleketlerin uygulamalarını yakından izlemek, yalnız kendi bünyemize uygun bir mahalli idare sistemi bulmamıza yaramak açısından değer kazanmaktadır." Alıntıdan, Yavuz'un bünyeye en uygun yapıyı seçmek için yabancı ülkeleri incelediği anlaşılmaktadır. Bu çalışmada ise "Türkiye'yi anlamak" ona en uygun modeli seçmek anlamında kullanılmamıştır. Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma,* Ankara, Ağustos 1965, s. 1.

temelli, bölge ve bölgeye ait diğer kavramlar ve süreçler ise Avrupa temelli açıklanabilir. Bu anlamda, merkez ve yerelin tanımlanmasındaki temel birim ya da ölçek ulus devlet olarak alınır. Bölgeselleşme açısından ise bu birim (ölçek) yerini zorunlu olarak Avrupa'ya bırakacaktır. Merkez ve yerel ilişkisi, kuşkusuz Avrupa ölçeğinde de incelenebilir. Brüksel merkez, ona bağlı ulus devletlerin her türlü yerel ve bölgesel yönetimleri yerel olarak tanımlanabilir. Ancak bu türden bir kavramsallaştırmanın ulus devlet içindeki merkez ve yerel sorununu ihmal edebileceği de düşünülmelidir. Bir yandan ulus devlet merkezinin tanımını değiştirirken, bir yandan da, yine zorunlu olarak, yerelin içinde merkezler tanımlanmasını zorunlu kılar. Türkiye, devlet reformunda bugüne kadar geldiği aşamada, bu türden bir eğilimi net bir biçimde taşımasına rağmen, bunun kavramsallaştırılması yönündeki veriler kanımızca henüz yeterli olgunlukta değildir.

Bölge, inceleme konusu ve nesnesi bakımından yapay bir kavramdır. Söz konusu yapaylık, farklı disiplinlerin inceleme konusunu belirlerken ortaya konulan ölçütlerden başlar. Konulan ölçütlere göre de tanımlar farklılaşır. Bir başka deyişle, bölge kavramının bölge(sel) liğini *(regionness (ing.), régionalité (fr.))*net bir biçimde tanımlamak gerekir.[5]

Bu çalışmada, bölgenin çoğu zaman bir idari kademe ve AB'nin finansman ölçütlerini karşılayan orta düzey (meso (*ing*.)) bir idari birim olarak karşımıza çıktığı iddia edilmektedir. Orta düzey bir birim, devlet ile yerel düzey arasında belli işlevler yüklenen bölge, Avrupa'nın gelişmiş coğrafyalarında farklılık göstermektedir. Örneğin, bölge bir yerel yönetim birimi, bir tür mülki yönetim, seçilmiş bir meclise sahip bir birim, özerk bir ajans, kimi zaman da sektörel-işlevsel faaliyet gösteren bir yapı olabilmektedir. Bölgeler, aynı zamanda, bir kimliğin de temsilcisi olabilmektedirler. İskoçya, İspanya'daki Katalan Bölgesi, Belçika'daki Flaman Bölgesi bunların en tipik örnekleridir.

Bölge kavramı ile ilişkili olarak iki önemli kavram daha vardır. Bunlardan birincisi, bölge olma eğilimi anlamındaki *bölgeselleşme (regionalisation (ing), régionalisation (fr.))*, diğeri daha siyasal ve ideolojik anlamlı *bölgecilik* (*regionalism (ing.), régionalisme (fr.))* kavramlarıdır. Bölgeselleşme, Avrupa'nın 27 üye ülkesinde farklı şekillerde görülebilecek bir eğilimdir. Bölgeselleşme konusunda farklı yazarlar,

5 Marie-Claude Smouts, "La Région Comme Nouvelle Communauté İmaginaire?", Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Éditions La Découverte, Paris, 1997, s. 38.

Avrupa'nın genelindeki durumu soyutlamaya girişmişler, bu bağlamda Avrupa'daki bölgeleri sınıflandırmaya çalışmışlardır. Bunlardan Loughlin[6], Balme[7], Marcou[8], Pasquier-Perron'un[9] farklı tipolojileri değerlendirildiğinde, Avrupa'da başlıca dört çeşit bölgeselleşme olgusu belirlenebilir. *1. Yönetsel bölgeselleşme:* Fransa'da bölgeselleşme yönünde atılan ilk adımlar veya Danimarka ve Finlandiya'daki uygulamalar buna örnek verilebilir. *2. Yönetsel bölgeselleşmenin yerelleşmesi*: Fransız bölgeselleşmesinin ikinci aşaması olarak atılan adımlar buna örnektir. *3. Siyasal bölgeselleşme*: Burada örnek olarak, İtalya, İspanya ve İskoçya sayılabilir. *4. Federe birimler aracılığıyla bölgeselleşme*: Almanya, Avusturya, Belçika gibi federal ülkelerin tümü için geçerli olan türdür. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin önemli bir kısmının da yönetsel bölgeselleşme süreci içinde olduğu söylenebilir.

Bölgeye ilişkin uluslararası "teorik" yaklaşımlar ele alındığında, özellikle, yeni bölgecilik *(new regionalism (ing.)),* çok düzeyli yönetişim *(multi-level governance (ing.)* gibi yaklaşımlar, Batı Avrupa'daki bölge düzeyi temelinde yapılan açıklamalar, kimi somut örneklere dayanan genellemelerdir. Bu bakımdan, bu türden yaklaşımların başka bir mekanı açıklama gücüne erişmesi güç görünmektedir. Özellikle yeni bölgeci yaklaşımlar üzerine yazındaki temel nokta, bu yaklaşımın post-sosyalist ülkelere uymayacağı şeklindedir. Çünkü bu tür yaklaşımlar, ancak kapitalist üretim geçmişi olan ülkeler için geçerlidir.[10]

Buna karşılık Türkiye, modernleşme sürecine girdiğinden beri kapitalist üretim ilişkileri içindedir. Avrupa'nın gözünde, yeni bölgeci yaklaşım bu bakımdan Türkiye'ye uygun görünmektedir. Bu yaklaşıma göre Türkiye'nin KOBİ'lerinin çokuluslu şirketlerle eklemlenmesi, işgücü piyasasının örgütlenmesi, mesleki eğitim politikaları ve uygulamaları, Türkiye'nin dünya ekonomik ilişkileri yani neoliberal küreselleşme içindeki yeni rolüne uygun düşmektedir.

Aynı şekilde, çok düzeyli yönetişim yaklaşımı da, Avrupa'nın bakış açısıyla, Türkiye'ye uymaktadır. Yeni bölgecilik bölgeselleşmenin ekonomik ve sosyal temelini vurgularken, çok düzeyli yönetişim bunun ne

---

6 John Loughlin, "Nation, state, region in Western Europe", L. Beckemans (ed.), *Culture: Building Stone for Europe 2002*, European Interuniversity Press, Bruxelles, 1994.

7 Richard Balme, "Introduction: Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?", R.Balme (ed.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris, 1996.

8 G. Marcou, *La Régionalisation en Europe*, GRALE, Rap.PE., Paris, 1999.

9 Romain Pasquier, Catherine Perron, "Régionalisations et Régionalismes Dans Une Europe Elargie: Les Enjeux D'Une Comparaison Est-Ouest", *Révue D'Etudes Comparatives Est Ouest*, Vol.39, No.3, Septembre 2008, s. 16.

10 *a.k.*

türden bir yönetim yapısı içinde gerçekleştirildiğine odaklanmaktadır.

TÜRKİYE'YE BAKMAK

Türkiye'de son yedi yıllık dönem (2003-2010) incelendiğinde, devlet reformu bağlamında, yerelleşme ve bölgeselleşme politikaları göze çarpar. Siyasal ve ideolojik özlü bu sürecin yönetsel yönlerinin ayrıntılarıyla belirlenmesi, bir başka deyişle Türkiye'de devleti dönüştüren reformlar, ancak Avrupa'daki yerelleşme ve bölgeselleşme süreçleriyle birlikte düşünülerek değerlendirilebilir. Bunun nedeni, Türkiye'nin AB'ye üyelik yönünde attığı adımlar çerçevesinde kamu yönetiminin ilkelerinin, yapısının ve örgütlenmesinin AB etkisiyle değişmesidir.

Bu çalışma, Türk kamu yönetiminin yerelleşme ve bölgeselleşme sürecinde olduğunu, bu politikanın büyük ölçüde AB etkisiyle gerçekleştiğini saptaması üzerine, AB etkisiyle tüm bu sürecin Türk kamu yönetimi üzerinde yeni bir kademe yaratma eğiliminde olduğunu iddia etmektedir.

Bu kademe, Türkiye'de bir tür "bölge" sorununu tartışmaya açmaktadır. Bölge konusu çok boyutlu, anlamlı yapısı nedeniyle, içinde gerçekte birden çok sorunu barındırır. Bölge konusu, siyasal bir konudur. Siyasallığı konunun tüm boyutlarının anlaşılmasını zorlaştıran bir nitelik göstermekte ve bunun yanında çok boyutlu ve bilimli yapısı nedeniyle inceleme konusunun ve buna uygun yöntem ile araçların belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, tanımlanan sorunun tüm boyutlarına göre bir yöntem belirlemek ve çalışılan disipline uygun bir kurgunun oluşturulması, zorunlu olarak bazı sınırları içerir.

Bu kademenin yaratılması sürecinde, bir başka önemli nokta da yönetsel alanda AB'ye uyumun kurumlar içerisinde oluşturulan AB bürokrasisi eliyle yürütülmekte olduğu saptamasıdır. Güler'in kavramsallaştırmasıyla 1990'lı yılların *alternatif bürokrasi*si[11] yerini ülke içinde inşa edilen, ülkenin AB'ye yönetsel uyumunu, bunun sürdürülmesini sağlayan ve AB kapsamında tanımlanan bir tür *AB bürokrasisi*ne bırakmıştır. Bu bağlamda da devlet reformundaki bu değişim sürecinde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen yapılanmayla Türkiye'de yapılanlar arasında, yönetsel açıdan, büyük bir benzerlik görüldüğü söylenebilir. Bu konu, ilgili yazında genelde, kamu politikasının Avrupalılaşması veya Avrupalılaşma üzerinden tartışılmaktadır. Avrupalılaşma, genelde, AB normlarına uyum, onların uygulanması ve AB kurallarının

11 Birgül A. Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Birinci Baskı, Ankara, 1996.

üye devletler tarafından reddi bağlamında tartışılmaktadır.

Türkiye'deki devlet reformu içindeki yerelleşme ve bölgeselleşme tartışmalarının nitelendirilmesi amacıyla, Türkiye'de karmaşık ve parçalı ilerleyen bu süreç temel olarak üç düzeyde incelenebilir. Birincisi il düzeyi, ikincisi ise metropoliten düzeydir. Üçüncü düzey ise sosyo-ekonomik bölgeselleşme olarak tanımlanabilir ve bu düzey farklı etkilerin bir araya getirilmesinden oluşmaktadır. Bu etkiler, AB destekli neoliberal "kalkınma" programları, projeleri ve bunları yönetmek için oluşturulan yapılarda somutlaşmaktadır. Birbirleriyle son derece geçişken bu üç yapının ayrı ayrı incelenmesinin nedeni etkileri somutlaştırabilmektir. İl ve metropoliten sistemdeki değişimler yönetsel yapının içindeki doğrudan, bölgesel kalkınma programları ve onların getirdiği değişimler ise dolaylı etkiler olarak değerlendirilebilir.

Türkiye'de bölge yönetimi sorunu odaklı pek çok çalışmada yukarıda sayılan ilk iki düzeye yeteri kadar önem verilmediği gözlemlenmektedir. Bir başka deyişle, bu üç düzey içinde tanımlanabilmesi en zor düzeyler, il ve metropoliten düzeydir. Bunun yanında, yine yukarıdaki soruna odaklı çalışmalarda sınırötesi işbirliği, bölgesel kalkınma programları, kırsal kalkınma ve en son kalkınma ajansları üzerinden oluşturulan proje temelli yönetsel yapı düşünüldüğünde, yazında bütünleşik olarak tüm bunları ele alan başka bir çalışma bulunmadığı rahatlıkla saptanabilir.

Yapıların paralelliği göz önünde tutulduğunda ve ilk iki düzeyle birleştiğinde, Türkiye'nin bir tür bölgeselleşme sürecinde olduğu görülebilir. Türkiye'de geçmişte yapılan bölge yönetimi önerileri, tartışmaları, farklı düzeylerde değerlendirilmelidir. Bunun yanında 1960'lı yılların planlı kalkınma yaklaşımının ürünü olan bölgesel kalkınma programlarının ve politikalarının tarihçesi de, dış kaynaklı ve proje temelli yaklaşımı nedeniyle bugün ile belli paralellikler taşımaktadır. Buna karşılık, 1960'lı yıllarda başlatılan bu politikalar doğrudan merkezi yönetim odaklıdır ve bu politikaların yürütülmesi için genelde il düzeyi temel alınmıştır.

İl Sisteminde Bölgeselleşme

Türkiye'de il sistemi üzerindeki değişim il özel ve genel idaresi üzerinden incelenebilir. Buradaki hem mülki idare ve hem de yerel yönetim boyutu incelemenin kilit noktası olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmanın iddiası, il sistemi bir bütün olarak değerlendirilmezse üzerindeki bölgeselleşme baskısının anlaşılmasının mümkün olamayacağı yönündedir.

Türkiye'de ilin hem genel hem de özel yönetimi önemli değişimler

içindedir. Bu değişim il özel yönetiminde net bir biçimde görülmekte, il genel yönetiminde ise daha dolaylı şekilde ortaya çıkmaktadır. İl sistemi içinde kabaca ortaya çıkan yapı, bölge olmadan bölgeselleşme eğilimini taşımaktadır. Yerelleşme ile birlikte, ilin, iş dünyasının bölgeselleşme süreci içinde etkisinin arttığı görülmektedir. İl yönetiminde en dikkati çeken yönelim bölgeselleşmenin il özel yönetimi aracılığıyla yaşama geçirilmesi, başka bir deyişle bölgeselleşme ile yerelleşmenin el ele gitmesidir. Bunun düzeylerinin ve bağlamının ortaya koyacağı yapı, temel olarak Brüksel'de kotarılıp Türkiye'de uygulanmaya çalışılan bölgesel ve yerel yönetim yapısıdır. Türkiye'de var olan yönetsel kademelenmedeki bölgeselleşme baskısının il sisteminin yanında bir bölge kademesi oluşturma eğiliminde olup olmadığının yanıtı ise net bir biçimde uzun dönemde ortaya çıkacaktır.

Metropoliten Bölgeselleşme

İl sisteminin yanında metropoliten alan yönetimi de köklü bir değişim içindedir. Büyükşehir belediye reformu ile büyükşehirlerin nüfusa göre belirli yarıçapta sınırlarının genişletilmesi süreci, büyükşehirlerin devasa hizmet alanlarına sahip olmaları sonucunu getirmiştir.[12] Böylece büyükşehirlerin, bölgeler gibi, küreselleşme sürecinin temel aktörleri olarak tanımlandığı ve kurgulandığı görülmektedir.

Türkiye'de metropol (anakent) özelliği gösteren üç il bulunmaktadır. Bunlar İstanbul, Ankara ve İzmir'dir. Özellikle son dönem büyükşehir belediyesi reformu temel alındığında, Türkiye'de bu üç il ekseninde metropolleşme, metropolitenleşme, metropoliten bölgeselleşme eğilimi net bir biçimde saptanabilir. Türkiye'de son dönemde yapılan büyükşehir belediyesi reformuyla, İstanbul ve Kocaeli'nin il sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırları birbirine eşitlenmiştir. Bunun dışındaki diğer büyükşehirlerde de nüfusa göre belli yarıçaplı daireler çizilerek alan genişletilmiştir. Daha sonra ilk kademe belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesiyle birlikte ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesinden oluşan ikili bir büyükşehir belediyesi modeline geri dönülmüştür. Büyükşehir modelinde sadece alan ve hizmet genişlemesi bile yapının şu ana kadarki kısmında önemli bir aşamanın geçildiğini bize göstermektedir. Bunun olgusal olarak saptanması, başlı başına önemli olsa da, daha önemlisi bu bölgeselleşmeyi diğer etkilerle birlikte düşünüldüğünde sahip olduğu anlamdır. Kısaca, büyükşehir sınırların genişletilmesinin, büyükşehir belediyesinin güçlendirilmesinin ve diğer kü-

12 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Tayfun Çınar, Can Umut Çiner, Ozan Zengin, *Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci*, TODAİE Yayın no: 352, Ankara, 2009.

çük belediyelerin kapatılmasının, metropoliten bölgeselleşme eğilimini gösterdiği iddia edilebilir.

AB Destekli Sosyo-Ekonomik Bölgeselleşme

Türkiye'de AB destekli olarak yürütülen bölgesel kalkınma programları, bölgesel kalkınma projeleri, sınırötesi işbirlikleri, kırsal kalkınma programları, bölgesel rekabet edebilirlik programları ve özellikle kalkınma ajansları konusu Orta ve Doğu Avrupa (ODA) ülkelerindeki kamu politikasının Avrupalılaştırılması perspektifi çerçevesinde incelendiğinde ortaya çıkan sonuçlar anlamlı bir bütünün parçalarıdır. Burada Türkiye'nin bölgesel kalkınma politikası sürecinde AB'nin temel etmen olduğu ve bu politikaların birbirine benzer yönetsel yapılara sahip olduğu vurgulanabilir. Bu benzerlikler, ilk bakışta ihmal edilebilir gelse de süreç topluca değerlendirilince etkileri belirlemek için oldukça önemlidir. Ayrıca yerelleşme düzeyinin en önemli aktörlerinden biri olan birlikler ve onların getirdiği yapı da açıklığa kavuşturulmalıdır. Tüm bunların yanında yerel yönetim reformunda verdiği kararlarla tüm yönetsel düzeni yeniden tanımlayan Anayasa Mahkemesi de sürecin önemli bir aktörüdür.

Sınırötesi işbirliği programları, sınırların eritilmesi süreciyle bölgeselleşmenin önemli bir unsurudur. Sınırötesi işbirliği programlarının yanında bölgesel kalkınma programları da son dönemde AB kaynaklarıyla yürütülmektedir. Bölgesel kalkınma programları gibi, mikro ölçekli kırsal kalkınma programları da, bölgeselleşmenin bir başka göstergesidir. Kırsal kalkınma projeleri eliyle de yerel aktörler harekete geçirilmektedir. Bu projeler, merkezi bir ajans, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKKDK) ve onun taşra teşkilatı eliyle sürdürülmektedir.

Bir AB talebi olduğu 2004 tarihli Türkiye ile AB arasında imzalanan *Finansman Zaptı'nda*[13] net bir biçimde görülebilecek olan kalkınma ajansları, AB destekli bölgesel kalkınma programlarının birikimi üzerine inşa edilmiştir. Bölgesel kalkınma programları ve kalkınma ajansları sosyo-ekonomik bölgeselleşme tanımının en rahatlıkla yapılabileceği yapılar olarak görülebilir.[14] Tüm bunların yanında Katılım Öncesi Mali Yardım (IPA) sistemi ile birlikte gelen operasyonel programlar bulunmaktadır. Bunlar, Bakanlıklar düzeyinde bölgesel kalkınmaya ilişkin

13 "Bölgesel Kalkınma Ajanslarına ilişkin kanunun kabulünden önce hiçbir sözleşme imzalanmayacaktır.", RG: 17.11.2005, 25996, *Finansman Zaptı Eki*, s.16.

14 Türkiye'de kalkınma ajanslarının kuruluş sürecine ilişkin bir değerlendirme için bkz: Can Umut Çiner, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci", *Çalışma Ortamı*, Sayı:105, Temmuz-Ağustos 2009, s.16-19.

işbirliklerini geliştirmek amacıyla henüz çalışmaya başlamış programlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu politikasının bölgeselleşmesi konusunda, Avrupa'nın önerdiği yönetişim ilkesi, eşortaklık *(partnership (ing.), (partenariat (fr.))* kavramı etrafında somutlaşmaktadır. Buna göre, bu ilke Avrupa'nın fon yönetim yapısının temelidir. Yapısal fonlara ilişkin çerçeve tüzük, yapısal fonların hazırlanması, programlanması, fon sağlanması ve müdahalelerin izlenmesi amacıyla eşortaklık ilkesi ön plana çıkarılmaktadır. Bu kapsamda, 1999 tarihli 1260 sayılı[15] Yapısal Fon Tüzüğü hazırlanmıştır. Daha sonra, 2007-2013 dönemi için, 1260 sayılı Tüzüğün eşortaklık ile ilgili hükümlerini büyük ölçüde koruyan, 1083 sayılı Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Uyum Fonu konusunda genel hükümleri içeren Yapısal Fon Tüzüğü hazırlanmıştır.[16] Delmartino'ya göre, eşortaklık ilkesi iyi yönetişim anlamına gelir. Bu bağlamda bölge politikasını Avrupalılaştıran, kurumsallaştıran çok düzeyli yönetişimin ifadesidir.[17]

Türkiye, yukarıda sayılan, AB destekli farklı programları uygulamak için benzer yönetsel yapılar kurmuştur. Bu yapı, eşortaklık ilkesi çerçevesinde oluşturulan *Proje Uygulama Birimleri'dir (PUB)*. PUB'lar her programın içinde yer aldığından, bunu kapsayıcı olan yapıların örgütlenmesi de birbiriyle benzeşmektedir. Bir başka deyişle, sınırötesi işbirliğinin (ajans benzeri örgütlenmeler), bölgesel kalkınma programlarının (hizmet/kalkınma birlikleri), kalkınma ajanslarının ve kırsal kalkınma programlarının (merkezi ajans) ortak özelliği, AB destekli sosyo-ekonomik bölgeselleşme sürecinin farklı gibi görünen, ancak aynı yönetsel mantığı doğuran yapılar olmasıdır.

Eşortaklık, çokuluslu şirketlerin kendilerine yeni pazarlar açması stratejisinin AB düzlemindeki yönetsel yansımasıdır. Çokuluslu şirketler, AB aracılığıyla desteklenen finansal araçlarla, kendilerine yeni pazarlar ve alanlar ortaya çıkarmaktadır. Bu projeler, bir bölgenin ulusal anlamda kalkınması amacından çok, çokuluslu şirketlerin temsil ettiği yapıya belirli sınırlı hedefleriyle hizmet eden küçük ölçekli işletmeler geliştirmeyi ve onlara yönelik işgücü yetiştirmeyi amaçlayan mekanizmalardır. Projelerin seçimi ve değerlendirilmesi sürecinde, gerek

15 Council Regulation (EC) No.1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ: 26.6.1999, L.161/1.

16 Council Regulation (EC) No.1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and Repealing Regulation (EC) No 1260/1999, OJ: 31.7.2006, L. 210/25.

17 Frank Delmartino, "The Partnership Principle and Regional Policy", COR Papers, http://www.cor.europa.eu, (9.10.2009), s.1-3.

eşleştirme mekanizmaları gerekse lobi faaliyetleri önemli bir yer tutmaktadır. Proje uygulamalarının daha ilk adımlarından itibaren gerek duyulan danışmanlık hizmetleri AB'nin belirlediği danışmanlar veya onların bağlı olduğu şirketler tarafından karşılanmaktadır.

AB mantığı açısından, her türden yerel birimin piyasa mekanizması içinde belli bir anlamı, belli bir alanı vardır. Bu alan, her türlü küçük finansal araçla mevcut yapının sosyo-ekonomik olarak hareketlendirilmesini hedefler. Bu bağlamda, AB'nin bu hareketlendirme için temel aracı hibelerdir. Hibe mekanizması, yerelliklerin harekete geçirilmesinin aracı olarak, o bölgedeki küçük işletmelerin, sivil toplum örgütlerinin kısacası devlet dışı aktörlerin sosyo-ekonomik ajan olarak öne çıkarılması sonucunu getirir. Bu hareketlendirmenin nihai doğrultusu bu değişik ajanların çokuluslu şirketler ile şu ya da bu biçimde eklemlenmesidir.

Kuşkusuz bu üç düzeyin, bir ülkedeki yerelleşme ve bölgeselleşme süreçlerini anlamaya yetmeyeceği açıktır. Yerelleşme ve bölgeselleşme süreçleri, en alt düzeyin de reformunu beraberinde getirir. Türkiye'de köy yönetimi reformu çalışmalarına 2008 ve 2009 yılları itibarıyla başlanmıştır. Kasım 2009 tarihinde Köy Kanunu Taslağı ortaya atılmıştır.[18]

DEĞERLENDİRME

Türkiye'de il, metropoliten ve AB destekli yapıların gösterdiği ortak eğilim, bölük pörçük bir çerçevede de olsa, ülkenin bir tür bölgeselleşme sürecine sürüklendiğidir. Bu sürecin ana odakları il yönetimi, metropoliten alan yönetimi ile başta kalkınma ajansları olmak üzere AB'nin son yıllarda dayattığı bölgeci yapılardır.

Yönetsel bölümleme ve yerel kuruluş üzerine yapılan değişiklikler ile AB kapsamında farklı bileşenler altında konumlanmış proje temelli yeni uygulamalar devlet reformu kapsamında bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Bunların bütünsel olarak ele alınışı, Türkiye'de yönetsel bölümlenişin hem kademe hem de nitelik olarak belli bir yöne doğru değiştirildiğini göstermektedir. Kademelenmenin ilden bölge düzeyine, kademenin ölçeğinin niteliği ise mülki yönetim sisteminden yerinden yönetim sistemine doğru dönüştürülmek istendiği rahatlıkla görülebilir.

18 Taslağa internetten erişilebilir: YAYED, http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=911, (29.11.2009).

KAYNAKÇA

Balme, Richard, "Introduction: Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?", R. Balme (ed.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris, 1996.

Çınar, Tayfun, Can Umut Çiner, Ozan Zengin, *Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci*, TODAİE Yayın no: 352, Ankara, 2009.

Çiner, Can Umut, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci", *Çalışma Ortamı*, Sayı:105, Temmuz-Ağustos 2009, s.16-19.

Çiner, Can Umut, Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış, A.Ü.SBE, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, 2010.

Delmartino, Frank, "The Partnership Principle and Regional Policy", COR Papers, http://www.cor.europa.eu, (9.10.2009), s.1-3

Fromont, Michel, *Droit Administratif des Etats Européens*, PUF, Paris, 2006.

Güler, Birgül A., "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?", K. Karasu (Yay. haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, İmge Yayınları, 2009, s.13-38.

Güler, Birgül A., *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Birinci Baskı, Ankara, 1996.

Loughlin, John, "Nation, state, region in Western Europe", L. Beckemans (ed.), *Culture: Building Stone for Europe 2002*, European Interuniversity Press, Bruxelles, 1994.

Marcou, G., *La Régionalisation en Europe*, GRALE, Rap.PE., Paris, 1999.

Pasquier, Romain, Catherine Perron, "Régionalisations et Régionalismes Dans Une Europe Elargie: Les Enjeux D'Une Comparaison Est-Ouest", *Révue D'Etudes Comparatives Est-Ouest*, Vol.39, No.3, Septembre 2008, s.5-18.

Smouts, Marie-Claude, "La Région Comme Nouvelle Communauté İmaginaire?", Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Éditions La Découverte, Paris, 1997, s.37-45.

Wollmann, H., *Comparing Local Government Reforms in England, Sweeden, France and Germany*, W. Stiftung, 2008.

Yavuz, Fehmi, *Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma*, Ankara, Ağustos, 1965.

YAYED, http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=911, (29.11.2009).